



**ПРИЛАГАНЕ НА ЧЛЕН 12 И ЧЛЕН 33 ОТ  
КОНВЕНЦИЯТА НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ОБЕДИНЕНИТЕ НАЦИИ  
ЗА ПРАВАТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДАНЯ  
(сравнително правен анализ)<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> 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).

## СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ .....	3
ЧАСТ I. МЕХАНИЗМИ ЗА ПОДКРЕПЯЩО ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ: ПРИМЕРИТЕ НА ГЕРМАНИЯ, КАНАДА, ШВЕЦИЯ И УНГАРИЯ .....	4
Раздел 1: Що е то „подкрепящо вземане на решения“?.....	4
Раздел 2: Примери за мерки на подкрепящо вземане на решения за лица с интелектуални увреждания и/или психични заболявания и регламентация на институтите на настойничество и попечителство в законодателствата на отделни държави .....	5
<i>Германия</i> .....	5
<i>Канада</i> .....	8
<i>Швеция</i> .....	11
<i>Унгария</i> .....	14
ЧАСТ II. СРАВНИТЕЛНО ПРАВЕН ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КООРДИНАЦИЯ И НЕЗАВИСИМ КОНТРОЛ ПО ПРИЛАГАНЕТО НА КОНВЕНЦИЯТА НА ООН ЗА ПРАВАТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ В СТРАНИ – ЧЛЕНКИ НА ЕС.....	17
Раздел 1: Изисквания на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания при определяне на контактното звено, координационен механизъм и на независим механизъм за контрол по прилагането на конвенцията.....	17
Раздел 2: Видове подходи при определяне на контактното звено и координационен механизъм по прилагането на конвенцията .....	20
Раздел 3: Видове подходи при определяне на независим механизъм за контрол по прилагане на конвенцията .....	22
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	24
БИБЛИОГРАФИЯ .....	25

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

Настоящият анализ се фокусира върху две основни разпоредби на Конвенцията за правата на хората с увреждания, приета от Организацията на обединените нации (ООН) през 2006 г. и подписан през 2007 г., но все още не ратифицирана от България. Това са чл. 12 от конвенцията, който определя изискванията относно въвеждането на механизми за подкрепящо вземане на решения и чл. 33, който регламентира изискванията относно механизмите за мониторинг и координация по прилагането на конвенцията на национално ниво. В тази връзка ще бъдат представени в сравнително правен аспект:

- съществуващи модели и подходи за промяна на института на настойничеството и попечителство и регламентирането на подкрепящото вземане на решения, както и добри практики, които могат да послужат като пример за бъдещи промени в България;
- съществуващите практики в някои европейски държави за изграждане на системите за координация и мониторинг на прилагането на конвенцията.

## ЧАСТ I. МЕХАНИЗМИ ЗА ПОДКРЕПЯЩО ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ: ПРИМЕРИТЕ НА ГЕРМАНИЯ, КАНАДА, ШВЕЦИЯ И УНГАРИЯ

### Раздел 1: Що е то „подкрепящо вземане на решения“?

Член 12 от Конвенцията на ООН за права на хората с увреждания визира от една страна правото на индивида да бъде признат за правен субект т. е. да му бъде призната възможността да бъде носител на права и задължения още от момента на раждането си (*recognition as a person before the law*), а от друга страна - възможността да упражнява правата си и да изпълнява задълженията си лично (*legal capacity, the capacity to act*)<sup>2</sup>. По този начин с член 12, конвенцията поставя във фокуса на бъдещата правна реформа на института на настойничеството и попечителството, възможността заместващото вземане на решения от лица с интелектуални увреждания и психични проблеми да бъде заменено с модели на подкрепящо вземане на решение. Като основни елементи на „подкрепящото вземане на решения“ са очертани следните:

- създаване на възможността лицето да може да упражнява правата си лично, независимо и самостоятелно т. е. не може да има „подмяна“ на волята на едно лице с тази на друго, трето лице (ментор, наставник, настойник, попечител, застъпник и т. н.);
- държавите – страни по конвенцията следва да възприемат цялостен подход, който включва не само преразглеждане на действащото законодателство в областта на запрещението, настойничеството и попечителството, но и цялостна държавна политика, предвиждаща обучения по прилагането на конвенцията и адекватни финансови ресурси. На практика заменянето на термините „настойничество“ и „попечителство“ с други, които са по-политически коректни (като „лице за подкрепа“ или „правен наставник“) не е достатъчно;
- мерките за подкрепящо вземане на решения следва да бъдат гъвкави и да има възможност да се пригаждат с оглед спецификите на широк кръг случаи и лични казуси. При всички случаи, обаче мерките следва по своята същност да представляват подкрепа за вземане на решения „заедно с“, а не „вместо“ лицето с увреждане.

Личната автономия, правото на самоопределяне на индивида с увреждане, както и възможностите за самостоятелно вземане на решения и лично упражняване на права, се разглеждат от конвенцията като основни принципи. В тази връзка дебатът не е дали за хората с увреждания е по-добре сами да вземат решения за делата и живота си или тези решения трябва да се вземат от трети лица, а дебатът е по-скоро за механизмите и подходите при реформа на института на настойничеството и попечителството, за да се изпълнят изискванията на конвенцията. Въпросът е: какво трябва да се направи и как трябва да се променят съществуващите системи на настойничество и попечителство, за да се гарантират на практика правата на хората с увреждания, прогласени в чл.12. Това е предизвикателството, пред което се изправя всяка държава, подписала и ратифицирала Конвенцията, включително Европейският съюз като цяло. Общностното право и националните законодателства следва да бъдат реформирани в съответствие с изискванията на чл.12 от Конвенцията. Подобна реформа предстои да се осъществи и в българското законодателство.

---

<sup>2</sup> „Legal capacity“ - Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

## **Раздел 2: Примери за мерки на подкрепящо вземане на решения за лица с интелектуални увреждания и/или психични заболявания и регламентация на институтите на настойничество и попечителство в законодателствата на отделни държави**

### ***Германия***

Въпросите, свързани с настойничеството и попечителството в законодателството на Германия са регламентирани в Немския граждански кодекс, членове от 1896 до 1908. Интересно е да се отбележи, че съгласно немското законодателство, настойничеството се отнася и може да бъде учредявано само по отношение на непълнолетни лица (деца)<sup>3</sup>. Настойничеството, разбирано като комплекс от действия, заместващи волята на лицето, поставено под настойничество и осъществявани от настойник не се прилага по отношение на пълнолетни лица независимо от това какви увреждания имат и дали са засегнати от психични проблеми и/или заболявания.

Ако едно пълнолетно лице страда от психическо заболяване, физическо или интелектуално увреждане, което не му позволява само да се грижи за своите работи се прилага институтът на „*легалното попечителство*“<sup>4</sup>. По-долу са разгледани някои основни моменти от регламентацията на този институт: по чия инициатива може да бъде назначен попечител, за какви действия (т. е. какви са отношенията между попечителят и подопечния), както и основанията за прекратяването му.

Съдът по попечителството може да назначи на лице попечител въз основа на негова молба. Попечител на лица с интелектуални увреждания и/или психически проблеми, може да бъде назначен и по почин на съда. Попечители на лица с физически увреждания могат да бъдат назначавани само въз основа на молба, подадена от лицето с физическо увреждане. В тази хипотеза е невъзможно съдът да се сезира сам. Във всички случаи е невъзможно да бъде назначен попечител на лица с психически заболявания, интелектуални и/или физически увреждания, които пречат за способността им сами да се грижат за делата си против тяхната свободна воля. Следва да се отбележи, че Немският граждански кодекс не урежда изключения от този принцип. В немското законодателство е предвидено, че пълнолетното лице, което се нуждае от попечител може да предложи на съда подходящ кандидат за попечител. Кодексът предвижда, че съдът трябва да се съобрази с това неговото желание, освен ако посочената кандидатура е несъвместима с интересите на лицето. Също така съдът следва да зачете волята на пълнолетния, нуждаещ се от попечител и ако той изрично обективира нежеланието си определено лице да бъде назначено за негов попечител.

Според немското законодателство попечителството е подкрепяща мярка, която се назначава само за тези групи задачи, които лицето не може да извършва само. Конкретните задачи се определят от съда, който определя и степента на необходимата подкрепа. Това е една от основните разлики между българското законодателство и немския подход. Българското законодателство допуска лишаване от възможност едно лице с психически заболявания и/или интелектуални увреждания само да упражнява своите собствени права, като съответно регламентира института на пълното запрещение и настойничеството. Пълнолетните лица, поставени под пълно запрещение не могат да извършват лично правни действия, вместо тях такива

---

<sup>3</sup> Чл.1173 от Немския граждански кодекс

<sup>4</sup> Чл.1896 от Немския граждански кодекс

действия се осъществяват от настойниците. Както вече бе изяснено подобна хипотеза не се предвижда в немското законодателство. И във връзка с института на ограниченото запрещение и попечителството, българското законодателство предвижда, че пълнолетните лица, поставени под попечителство извършват правни действия със съгласието на своите попечители. Не се прави разлика какъв обем от подкрепа има нужда лицето и съответно каква част от действията, то може да извършва само и каква част със съдействието на попечител. Съгласието на попечителя е необходимо почти за всички правни действия, без да се отчита спецификата на състоянието на лицето. За разлика от тази регламентация, немският граждански кодекс възприема попечителството като подкрепяща мярка, която предполага намеса на попечителя само по отношение на задачи, които лицето, поставено под попечителство не може да осъществява само, т.е. мярката е пропорционална и отговаря на обективната нужда от подкрепа.

Немското законодателство<sup>5</sup> задължава попечителя в своята дейност да се съобразява с волята и желанията на лицето, на което е попечител. Преди предприемане на важни действия, попечителят следва да ги обсъди с подопечния. Обективен критерий, към който немското законодателство препраща е „най-добрия интерес“ на лицето, по отношение на което е учредено попечителство. С оглед да се предотвратят злоупотреби по отношение собствеността или личността на подопечния, се предвижда съдът по попечителството да постанови, че лицето под попечителство ще изисква съгласието на попечителя при деклариране на намеренията си, свързани с групата от задачи, които попечителят ще изпълнява (така нареченото „запазване на съгласие“). Това „запазване на съгласие“ не се прилага когато лицето иска да встъпи в брак или във фактическо съжителство, както и когато прави разпореждане за след смъртта си. Тези правни действия се осъществяват от лицето самостоятелно, без намеса на попечителя.

Интерес представляват и разпоредбите в Немския граждански кодекс относно **прекратяване на попечителството**. Попечителството може да бъде прекратено, ако лицето, назначено за попечител не може повече да изпълнява адекватно своите ангажименти, както и при злоупотреби от негова страна. Наред с това обаче, съдът може да прекрати попечителството, ако лицето поставено под попечителство го сезира с молба и предложи друго лице, което е в състояние да поеме действията, свързани с попечителството. Съдът следва да прекрати попечителството и когато то вече не е необходимо и са отпаднали предпоставките за неговото назначаване. В кодекса е отбелязано, че ако в рамките на определен период от време след назначаването на попечителя са отпаднали предпоставките за назначаването му по отношение на част от задачите, включени в решението за неговото назначаване, то неговите правомощия следва да бъдат съответно ограничени. Ако едно лице е назначено за попечител въз основа на молба на подопечния, то прекратяването на попечителството от съда следва да се осъществи въз основа на молба от човека, поставен под попечителство, който е подал и първоначалната молба. Със същите възможности да сезира съда разполага лицето, на което е назначен попечител и когато следва да се променят групата задачи, предмет на попечителството.

Именно правната възможност на едно лице с психическо заболяване и/или интелектуално увреждане да :

- Сезира съда с молба за назначаване на попечител;

---

<sup>5</sup> чл. 1901 ал.3 от Немския граждански кодекс

- Да изрази своето мнение относно лицето, което следва да се назначи за попечител и това негово мнение да се вземе предвид от съда;
- Да поиска промяна или отмяна на попечителството

е еманация на едни от основните принципи на чл.12 от конвенцията, а именно презумпцията за възможност на всяко лице, независимо от неговите увреждания и медицински проблеми, да формира лично своята воля и да изразява предпочитания. И тук е една от основните разлики между действащото българско законодателство и немското законодателство.

Съгласно българското законодателство 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. Правата на лицето, чието поставяне под запрещение се иска не са гарантирани 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. 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. В тази връзка пред българското общество стои голямото предизвикателство за базисна реформа на съществуващите институти на запрещението, настойничеството и попечителството, за да се съобрази националното законодателство с изискванията на чл.12 от конвенцията.

В немското законодателство, освен попечителството са регламентирани **и други алтернативни мерки** за защита на лица с интелектуални увреждания или психически заболявания. Такива са например пълномощните 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). Немският граждански кодекс предвижда възможността, при наличие на документ (дълготрайно пълномощно, писмено волеизявление за назначаване на попечител) изразяващ волята на едно лице за назначаване на попечител, пълномощник или въобще на лице, което да се грижи за делата му, в случай, че то е неспособно да прави това, този документ своевременно да се представи на съда по попечителство, за да се вземе предвид. Подобна практика е позната и във Великобритания. Лица, които страдат от Алцхаймер или други болести, водещи до деменция, преди да станат неспособни да се грижат за делата си изготвят дълготрайно пълномощно, в което посочват кой ще се грижи за техните интереси, след като изпаднат в неспособност сами да правят това. Практиката показва, че обичайно упълномощените са членове на семейството на лицето с интелектуално увреждане или психическо заболяване. Също така при тези дълготрайни пълномощни е прието да се упълномощават повече от едно лице, с оглед гаранции срещу злоупотреби.

Немският модел в процеса на реформиране на институтите на запрещението, настойничеството и попечителството е оценяван като един от успешните в Европа. Аналогичен подход е възприет и от страни като Австрия и Швейцария. Законодателството предлага възможности за назначаване на попечител или оказване на подкрепа по неформален начин на лица с психически заболявания и/или интелектуални увреждания. Този модел е крачка напред към гарантиране на

самостоятелност и автономност на лицата с увреждания и отдалечаване от механизмите за заместващо вземане на решения. Разгледаният модел създава предпоставки да се отчетат волята и желанията на лицето с увреждане, както и възможности лицето с увреждане самостоятелно да изпълнява редица действия лично, които не са включени в групата задачи, предмет на попечителството. Предвидени са и неформални модели на подкрепа, при които лицето с увреждане е подпомагано при вземането на решения от помощник, който не е назначен от съда по попечителство. Трябва да се признае обаче, че този модел има своите **несъвършенства**, а именно:

- хора с тежки и множествени интелектуални или психологични увреждания не могат да се възползват от възможностите за автономност и самостоятелност. Причината е че преценката какъв обем задачи лицето може да изпълнява само и съответно за какъв обем задачи може да се търси подкрепата на попечител или неформален подкрепящ се основава на съществуващото до момента разбиране за „дееспособност“ като способност на лицата да разбират смисъла, значението и последиците на определени действия. В тази връзка те трудно отговарят на критериите за запазване на определен обем дейности, които да осъществяват лично и самостоятелно;
- пълномощни и други помощни или подробни напътствия, изготвени от дееспособни лица с оглед възможността да станат недееспособни в по-късен етап от живота си (например при лица, страдащи от алцхаймер, деменции и други заболявания), също са неприложими по отношение на лица с тежки и множествени интелектуални увреждания. Голяма част от тези увреждания съпътстват хората от тяхното раждане и те изначално не са били считани за оправомощени да направят такива разпоредения.

Като **голям плюс** на немския модел може да се отчете факта, че попечителството не засяга лични права и политически права на хората с интелектуални увреждания (като право на лицата да сключат брак, да влязат във фактическо съжителство, да упражнят правото си на глас). Действително немският законодател има амбицията да регламентира пропорционални мерки по отношение на дееспособността на хората с увреждания, съобразени с тяхното конкретно състояние и подлежащи на промяна и прекратяване. То регламентира редица възможности за активно процесуално участие на самото лице с увреждане, както и възможности да сезира съда по попечителството по повод назначаване, промяна и отмяна на попечителството.

### **Канада**

Канада е може би държавата, чието законодателство в най-голяма степен отговаря на изискванията на чл.12 от Конвенцията на ООН за права на хората с увреждания и философската концепция на Майкъл Бах за равенство на хората с увреждания пред закона. В канадския Закон за съгласие за представителството (Representation Agreement Act) е налице презумпция за дееспособност на лицата т. е. до доказване на противното, всяко пълнолетно лице е способно да дава, променя или оттегля съгласие за представителство, да взема решения за своето лично състояние, здравословен статус и правни въпроси, които го касаят, както и за финансови дела, бизнес и активи. Законът изрично предвижда, че начинът, по който едно лице комуникира с другите не е основание за определяне дали лицето е способно да



разбира значението на изброените по-горе дейности и въпроси. Според канадското законодателство, дееспособността на всеки индивид се презюмира и признава изцяло, ако той може да демонстрира лично на другите своята воля и намерение да извърши определено действие. Ако индивидът лично не е способен да направи това, то дееспособността се презюмира и ако неговата воля може да бъде артикулирана и чрез други средства, достатъчно разбираеми, за да отразят уникалната личностна история на живота и форми на комуникация. Дееспособността се разглежда като част от процеса на вземане на решения, а не като част от интегритета на лицата. По този начин се избягват някои от проблемите, произтичащи от концепцията за „автономно вземане на решения“, при която интелектуалните или комуникативни умения на индивида са в основата на оценката на неговата дееспособност.

Според канадското законодателство всяко лице, навършило възрастта за пълнолетие може да даде съгласие за представителство. То може да назначи един или повече представители. В хипотезата, когато са назначени повече от един представител на всеки е възможно да се възложи извършването на отделни задачи или техните дейности да се припокриват. В стандартното съгласие за представителство, пълнолетното лице може да упълномощи своя представител да му помага при лично вземане на решения, както и да взема решения от името на лицето изцяло или отчасти по следните въпроси:

- личните дела на лицето, включително къде и с кого да живее;
- рутинно управление на финансовите дела на лицето, включително плащане на сметки, получаване на пенсии и доходи, закупуване на храна, плащане на наеми и разноски за жилище, извършване на инвестиции;
- въпроси, свързани със здравословното състояние и грижи;
- ползване на правни услуги и предприемане на процесуални действия, с изключение на процедура за постановяване на развод;

Разпоредбата на чл.8 от канадския закон представлява истинско предизвикателство за установените в Европа модели на запрещение, настойничество и попечителство. Член 8 от закона предвижда, че едно пълнолетно лице може да даде гореописаното стандартно съгласие за представителство, дори ако това лице е неспособно да сключва договори или да управлява въпросите, свързани с личното му здраве, лични грижи, правни и финансови дела, бизнес или активи. Този подход е в пълно противоречие с класическото разбиране на континенталното Европейско право, че дееспособността на едно пълнолетно лице се определя от неговата възможност да разбира смисъла, значението и последиците на определени действия. Съгласно канадския закон оценката дали едно пълнолетно лице е способно да даде съгласие за представителство се извършва след като се преценят и разгледат следните фактори:

- дали пълнолетното лице е в състояние да изрази (комуникира) желанието си да има представител, който да му помага, желае ли то да спре да взема решения и неговият представител да прави това от негово име;
- дали пълнолетното лице може да демонстрира възможност за избор и може да изразява чувства, одобрение или неодобрение;
- дали пълнолетното лице разбира, че давайки съгласие за представителство (съответно променяйки дадено вече съгласие), неговият представител ще взема или ще престане да взема решения, които обективно го засягат;
- дали между пълнолетното лице и неговия представител съществува взаимоотношение, основаващо на доверие.

Пълнолетно лице, дало стандартно съгласие за представителство следва да определи и лице, което да контролира осъществяването на представителство. Това лице трябва да е на възраст най-малко 19 години, да бъде изрично посочено в съгласието за представителство и да е изразило съгласие да упражнява правата и задълженията, свързани с мониторинг на представителството. Изискването за посочване на лице, което да упражнява контрол по отношение на представителството е условие за валидност на съгласието за представителство. В закона детайлно са уредени различните хипотези на смяна на лицето, упражняващо контрол, като е налице стремеж да се отчетат волята и намерението на пълнолетното лице, дало съгласие за представителство.

Съгласието за представителство трябва да бъде изготвено в писмена форма. То се подписва от пълнолетното лице и от представителя. Подписа на документа от страна на пълнолетното лице, което дава съгласие за представителство се удостоверява от двама свидетели, които също полагат подписи върху него. Лицето, изготвило съгласие за представителство по канадския закон има и правото да го отмени или оттегли по всяко време.

В канадския закон подробно са регламентирани правата, задълженията и отговорностите на представителите, както и на лицата, определени за упражняване на контрол върху съгласието за представителство.

Всяко лице, което счита, че пълнолетен гражданин не е способен да изготви, промени или оттегли съгласие за представителство, както и в случаи на измама или злоупотреби от страна на представителя има право да сезира държавния орган по настойничество и попечителство. При наличие на такъв сигнал, държавният орган по настойничество и попечителство е длъжен да проучи конкретния случай и да предостави информация на лицето, което го е сезирало. Също така в случай на необходимост да сезира съда за промяна или оттегляне изцяло или отчасти на дадено съгласие за представителство.

Исторически практиката в Канада, провинция Британска Колумбия, да се предоставя съгласие за представителство от страна на пълнолетно лице с интелектуални увреждания предшества Конвенцията на ООН за права на хората с увреждания. За предоставянето на такова съгласие не се изследва дееспособността на лицето. Този механизъм на подкрепящо вземане на решения изцяло се основава на презумпцията за дееспособност на всички индивиди. Канадският закон дава алтернатива на традиционния тест за дееспособност, като поставя акцент върху волята, желанията и възможностите на индивида за комуникация. Лице с интелектуални увреждания, което е дало съгласие за представителство има пълен контрол върху живота и решенията си. То може по всяко време да допълни или отмени даденото съгласие за представителство. Механизмът е много по-малко ограничителен в сравнение с настойничеството и попечителството и основната му цел е подкрепа за самостоятелно вземане на решения, макар, че правната уредба допуска и възможности за заместващо вземане на решения. Наред с това канадското законодателство осигурява и защита срещу евентуални злоупотреби и измами. Тази защита се гарантира от възможността да бъде назначен повече от един представител, както и от изискването за назначаване на лице, което да упражнява контрол върху съгласието за представителство.

Канадското законодателство и практика са добра илюстрация на основните принципи, залегнали в чл.12 от конвенцията. Канадският закон разглежда дееспособността по-скоро като специфика на процеса на вземане на решения, а не на

индивида. Регламентирани са различни практически възможности за оказване на подкрепа на лицата да вземат самостоятелно собствени решения, преди да бъдат определени като недееспособни да правят това.

По отношение на институтите на настойничеството и попечителството в правната система на България, както и в националните законодателства на други страни съществува парадокс, който може да бъде илюстриран най-добре чрез думите на австралийският професор по право от университета в Сидни, Тери Карней: *„Идеологията на свободата се оказва свързана с набор от правни средства, предназначени да ограничат свободата на определени индивиди, чрез назначаване на заместници (настойници, попечители). Законите за настойничеството боравят с модерната реторика на човешки права, автономност, подкрепа на независимостта на индивидите и участието на гражданите в социалния живот. И все пак основно формите на настойничеството и попечителството водят до лишаване на хора с интелектуални увреждания от права, възлагане другиму вземане на решения относно техния живот и понякога принудително настаняване в специализирани институции. Странният парадокс да се използват принудителни (ограничителни) мерки, за да се гарантират права поставя въпроса за възможните успешни интервенции в този свят на Алиса в страната на чудесата.“* Канадският опит и законодателство са добър пример за избягване на този парадокс, както и за бъдещите посоки за развитие и реформа на законите и правната доктрина в тази сфера.

### **Швеция**

Като добър пример за правна реформа в сферата на дееспособността на хора с увреждания и предвиждането на механизми за подкрепящо вземане на решения се счита Швеция. През 1989 г. Швеция премахва възможността за пълно лишаване от дееспособност и концепцията за заместващото вземане на решения. На нейно място се въвеждат две системи от подпомагащи мерки (макар и да се обозначават с познати термини, по своята същност те са различни от аналозите си в държави като България), които се прилагат в зависимост от това доколко конкретното лице е в състояние да формира воля и взема самостоятелни решения:

- попечителство, което се прилага в случаите, когато лицето може да формира в значителна степен самостоятелна воля;
- настойничество, което се прилага при тежки увреждания, които не позволяват лицето да формира самостоятелна воля за по-сложните житейски ситуации.

Правилата за двата вида мерки за подкрепено вземане на решения се съдържат в Шведския Семейен Кодекс.

Попечителство, съответно настойничество могат да бъдат назначени за една или комбинация от няколко от следните групи действия:

- упражняване на правата на лицето с увреждане (правни действия), като например: сключване и изпълнение на договори; представителство при покупката и продажбата на стоки; подготвяне и подаване на формуляри за социални помощи или услуги; подаване на жалби срещу незаконни решения и други подобни;
- управление на имуществото на лицето с увреждане (финансови действия), като например управление на всякакви доходи на лицето, включително и пенсионни плащания, разплащане по сметки, недвижимо имущество, дялови участия в търговски дружества и други подобни;

- полагане на грижи за лицето (лична подкрепа за лицето), което включва действия с оглед защитата на интересите на лицето и по-конкретно, да осигурява социални контакти на лицето, да го посещава, да подсигурава наличието на подходящо място за живеене и други подобни.

Макар и двете системи да носят наименования, типични за концепцията за заместващо вземане на решения, по своята същност и основни принципи те се основават на концепцията за подпомагано вземане на решения. Конкретните специфики на двете системи всъщност осигуряват спазването на специфичните изисквания на член 12 от конвенцията. Основните характеристики са:

- назначаването на попечителство, съответно настойничество не е свързано с обявяване на лице с увреждане за „недееспособно“ т. е. отсъства възможността за пълно лишаване от дееспособност. Лицето, за което има назначен попечител запазва изцяло своята дееспособност т. е. възможността само да упражнява правата си на основата на собствената си воля. В рамките на конкретно определеният си мандат, попечителят може да действа само със съгласието на лицето<sup>6</sup>. Поставянето под настойничество е свързано с частично ограничаване на дееспособността на лицето с увреждане. Към това се прибъгва само тогава, когато лицето не е в състояние само да оценява и задоволява нуждите си и подкрепата, която един попечител би оказал няма да е достатъчна за задоволяването им.
- обхватът от действия, за които се назначава попечител, съответно настойник зависят от спецификите на конкретния случай. Попечителството е най-леката форма на ограничение, което може да бъде наложено на едно лице. Попечителят има за задача да подпомага лицето с увреждане при упражняването на конкретно определени действия (а не принципно и законово определени както е съгласно действащото българско законодателство). Също така времевата рамка на попечителството следва да бъде конкретно определена и ограничена във времето с оглед спецификите на конкретния случай. Настойникът също действа в рамките на конкретно определен мандат т. е. има точно определени задачи, за които е назначен от съда (а не законово определена обща рамка на представителството както е съгласно действащото българско законодателство). В рамките на мандата, лицето с увреждане не може самостоятелно да упражнява правата си, а се представлява законно от настойника т. е. той сам взема решенията от името на лицето с увреждане. Следва да бъде отбелязано, че въпреки назначения настойник и независимо колко широк е неговият мандат, лицето с увреждане винаги запазва дееспособността си по отношение упражняването на правото на гласуване и правото за сключване на брак. За действията извън мандата на настойника, обаче лицето запазва своята пълна дееспособност.
- попечителството по принцип се назначава винаги и само със съгласието на лицето с увреждане, подобно на немското законодателство т. е. то не може да

---

<sup>6</sup> Шведското законодателство урежда подробно хипотезите, при които попечителят нарушава това изискване. Така например, ако съгласието на лицето липсва, тогава се счита, че действията на попечителят не са обвързващи за лицето, освен ако то не е могло да изрази съгласието си поради състоянието в което се намира. Ако попечител извършва действие, което рефлектира върху правната сфера на трето лице, то тогава съгласието на подопечния се презюмира, освен ако то не е изразило друго намерение пред третата страна, засегната от действието преди то да е било извършено. Ако действията на попечителят бъдат анулирани, тогава той трябва да обезщети третата страна при условие че тя е действала добросъвестно и е претърпяла вреди поради отмяната на действието.

бъде „наложено“ на това лице, без то да желае това. При образуване на производство за назначаване на попечител към делото следва да се приложи документ, в който лицето с увреждане изразява съгласието си за назначаване на попечител, както и че разбира последиците от това. Настойничеството може да бъде „наложено“ на лицето т. е. неговото съгласие не е необходимо условие. Следва да бъде отбелязано, обаче че и в двата случая (и при попечителството и при настойничеството) лицето с увреждане запазва правото си да иска тяхното прекратяване.

- Подобно на немското законодателство, не се предприема назначаване на попечител, ако лицето с увреждане разполага с неформалната подкрепа на приятел, роднина или близък или има осигурен достъп до социални услуги, които предоставят нужната подкрепа за упражняване правата от лицето самостоятелно;
- Инициативата за назначаване на попечител, съответно на настойник принадлежи и на самото лице с увреждане. Социалните служби и доставчиците на социални услуги също са задължени да подадат сигнал относно нуждата от попечителство съответно настойничество ако установят наличието на такава.
- Инициативата за прекратяване на попечителството, съответно настойничеството може да изхожда от самото лице с увреждане, негови близки или роднини или от самият попечител, съответно настойник. Шведското законодателство също така предвижда възможността съдът да започне процедура по прекратяване на попечителството, съответно настойничеството служебно, по своя собствена инициатива.
- Шведското законодателство предвижда периодично преразглеждане на състоянието на лицето и необходимостта от попечителство, съответно настойничество като подкрепящи мерки.
- Органите, които имат правомощията относно попечителството и настойничеството са: 1) първоинстанционните съдилища, които вземат решението за назначаване и прекратяване на попечителството, съответно настойничеството и 2) органът по настойничество и попечителство. Това е административен орган на местно ниво, чиито правомощия са основно свързани с наблюдение и контрол на действията на попечителите и настойниците. Този орган взема решения по всякакви допълнителни и оперативни въпроси, произтичащи от решението на съда.

Освен законовите механизми за оказване на подкрепа на лица с интелектуални увреждания и/или психични заболявания, в Швеция съществуват паралелно и други *алтернативни и неформални мерки за подкрепа*. Една от тях е т. нар. личен омбудсман. Това е вид услуга (но не социална услуга), която се предоставя от неправителствени организации, в които членуват и се ръководят от хора с увреждания, включително и с интелектуални увреждания или психични заболявания. В тези организации не членуват професионалисти - лекари или членове на семейства на хората с увреждания. Организацията работи изцяло на основата на инструкциите и напътствията на хората с увреждания. Неформалната подкрепа, която тя оказва под формата на услугата „личен омбудсман“ се изразява в установяване в рамките на достатъчно дълъг период от време на връзка на доверие с конкретния човек, който има нужда от подкрепа. Самите лични омбудсмани насочват усилията си към лицата, които са най-изключени от обществения живот като например хората с много тежки увреждания, бездомните и онези, които са настроени враждебно към властите.

Личните омбудсмани са тези които идентифицират хората, които имат нужда от подкрепа и установяват контакт с тях, а не чакат лицата сами да дойдат и да поискат помощ. Конкретен пример за подобна организация е *PO SKANE*. Това е независима мрежа от местни организации, иницириана от две други граждански организации: Шведска национална асоциация за социално и психично здраве (The Swedish National Association for Social and Mental Health), която е потребителска организация и от Асоциацията на приятелите на хора болни от шизофрения (The Schizophrenia Fellowship Association), в която членуват семейства на хора с увреждания и психични заболявания. Начинът на управление на *PO SKANE* гарантира нейната независимост, както и че тя е изцяло ръководена от интересите на потребителите. Личните омбудсмани са всъщност служители на тази организация, които обаче работят единствено следвайки насоките, давани им от лицата с увреждания, които обслужват. Някои от правилата на работа на личните омбудсмани са гъвкавото работно време, съобразено с желанието на потребителя, лични срещи с клиентите в домовете им или на неутрални места (а не в офиси), максимално улеснена процедура по назначаване на личен омбудсман от гледна точка на документация, преминаване през обучение, което да гарантира че личният омбудсман ще може да отговаря на нуждите на своя клиент и ще следва неговата воля в най-голяма степен. Следва да бъде отбелязано, че всички решения се вземат от лицето с увреждане, а личният омбудсман има за задача само да му помогне да ги изрази и осъществи. *PO SKANE* е стартирала през 1995 г. като пилотен проект с двама лични омбудсмана. През 2000 г. това се превръща като постоянна услуга, управлявана от потребителите със 17 лични омбудсмана. 2/3 от финансирането за услугата се предоставя от държавата, а 1/3 от местната общност.

Въпреки че примерът на Швеция е един от успешните с оглед премахването на възможността за пълно лишаване от дееспособност на лица с увреждания, наличието на възможността все пак дееспособността да бъде ограничена в определени сфери съответно волята на лицето да бъде заместена от тази на друго лице би могло да се счете като неизпълнение на изискванията на чл. 12 от конвенцията. Това би могло да доведе до промени в някои от разпоредбите на Семейния кодекс с оглед премахване на възможността за ограничаване на дееспособността.

### **Унгария**

Към настоящият момент в Унгария се провежда реформа в областта на гражданското законодателство, целяща да се промени Гражданския кодекс. Като част от тази реформа са и усилията за премахване на пълното запрещение и въвеждане на алтернативни мерки за подкрепящо вземане на решения от хора с увреждания. Подготвените законодателни предложения в тази насока запазват съществуването на ограниченото запрещение, съответно на попечителството, но с някои съществени промени. Този подход е бил избран за да се осигури плавното преминаване от възприетата концепция за заместващо вземане на решения (аналогична на тази която съществува в България) към подкрепящото вземане на решения. Конкретните предложения се основават на следните основни моменти:

- Запазване на дееспособността на лицето с увреждане като подкрепата, от която то има нужда за да вземе решение и направи избор, съответно да предприеме или не определено правно действие, се осигурява чрез мрежа от помощници, представляваща мярка за подпомагано вземане на решения. Назначаването на такъв помощник не може да стане без съгласието на самото лице. Същността на мярката се изразява в установяването на връзка на доверие между

подпомагащият и самото лице, на основата на която подпомагащият дава съвети и напътства лицето да направи избор и вземе дадено решение в конкретна ситуация, без да го представлява или да дава съгласието си за определени действия. В тази връзка е предвидено, че съдът не може да „назначават“ подпомагащо лице, той може само да установява наличието на такова на основата на доказаната връзка на доверие. Подпомагащото лице следва да се ръководи от интересите и желанията на подпомаганото лице, без да упражнява натиск върху него с оглед предприемане или не на определени действия;

- Лице с увреждане, навършило пълнолетие може да определи едно или няколко лица, които да му помагат да взема решения по определени въпроси т. нар. предварителна правна декларация;
- Преместване на защитни механизми, които да гарантират че оказваната подкрепа не прераства в ограничаване волята и независимостта на лицето с увреждане;
- Уредба на попечителство, но без ограничаване на дееспособността. Тази мярка е възможно да бъде предвидена за определени действия и то тогава когато, се прецени, че тя е достатъчна за защита интересите на лицето, без да се стига до ограничаване на дееспособността му. В тази хипотеза, определеният попечител може да действа само със съгласието на лицето, ако по отношение на конкретните действия, за които е назначен попечителят, лицето може само да взема решения. Назначаването на попечител, без ограничаване на дееспособността, може да се предприеме по отношение на изчерпателно и конкретно посочени дейности в закона като например такива, свързани с трудовите правоотношения на лицето, получаването на социални услуги, волеизявления по отношение на здравни услуги.

Както бе споменато по-горе изготвените предложения в Унгария предвиждат запазване на ограниченото запрещение по отношение на хора с увреждания. Това е правомощие на съда и към него може да се прибегне, само когато едно лице не е в състояние да се грижи за своите дела и не би могло да се осигури защита на неговите интереси чрез някоя от горепосочените мерки, които не предвиждат ограничаване на дееспособността. Преценката относно възможността на лицето с увреждане за вземане на решения е основата на която се определя и неговата дееспособност, съответно действията за които се назначава попечител. Възприет е принципът, че дееспособността не може да бъде общо ограничена, а следва да е съобразена с конкретните възможности на конкретното лице. Ограничаването следва да се отнася за конкретни действия и за определен период от време, като извън тези рамки лицето запазва изцяло своята дееспособност. Оценката е конкретна с оглед спецификите на състоянието на всяко едно лице. При изготвянето ѝ се включват специалисти от разнообразни области: психолози, психиатри, обучители, социални работници и други. На основата на тази оценка се преценява и кои конкретно сфери за вземане на решения ще бъдат ограничени за лицето. Попечителят може да извършва дейностите, за които е назначен, само със съгласието на подопечния.

Изключително интересен е възприетият принцип, че невъзможността на едно лице да комуникира не е основание да бъде поставено под запрещение, както и забраната за назначаване на попечител от съда по отношение на лице, което не е било лично изслушано в съда. Предвидено е, че за определени действия не би могло да бъде назначен попечител и не би могла да се ограничи дееспособността на лицето

т. е. то никога не може да загуби възможността си да упражни следните права самостоятелно: правото на гласуване; правото за сключване на брак и искане на развод, правото на завещание, волеизявления относно семейноправни въпроси.

Предложенията за изменение на унгарското законодателство предвиждат и разпоредби относно контрола върху действията на попечителите като напр. изискване отчетът на попечителят да бъде представян и на подопечния за мнение, възможността подопечния да обжалва действията на попечителя, които са извършени в нарушение на обхвата на попечителството. Към настоящият момент така очертаните предложения за изменение в законодателството на Унгария все още не са в сила.



## **ЧАСТ II. СРАВНИТЕЛНО ПРАВЕН ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КООРДИНАЦИЯ И НЕЗАВИСИМ КОНТРОЛ ПО ПРИЛАГАНЕТО НА КОНВЕНЦИЯТА НА ООН ЗА ПРАВАТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ В СТРАНИ – ЧЛЕНКИ НА ЕС**

### **Раздел 1: Изисквания на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания при определяне на контактното звено, координационен механизъм и на независим механизъм за контрол по прилагането на конвенцията**

За ефективното прилагане на конвенцията в националния контекст на всяка една държава, която я е ратифицирала, в чл. 33 е предвидено създаването на контактното звено или звена в структурата на държавната администрация, както и на координационен механизъм (ал.1), на механизми за независим мониторинг (ал. 2) и за гражданско участие в процеса на мониторинг по нейното прилагане (ал. 3). В сравнителен аспект това е първата конвенция за правата на човека, която съдържа детайлни разпоредби, предвиждащи създаването и функционирането на национални структури и рамка за нейния мониторинг и прилагане. Включването на такива разпоредби се оценява като важна мярка за консолидиране на институционалните предпоставки, необходими за гарантиране на правата по Конвенцията.

Въз основа на нормативния текст на чл. 33 могат да бъдат изведени основните принципи, които конвенцията изисква да се спазват при определянето на контактното звено и на механизми за мониторинг:

#### *➤ Принципи относно статута на контактното звено*

Въпреки че самата конвенция изрично не съдържа препоръки относно формата и функцията на контактните звена важно е те да отговарят на няколко изисквания, изведени от ООН в редица документи, приети с цел насърчаване и подпомагане на държавите при ратификация на конвенцията :

- Да бъде изградено в съответствие с националното държавно устройство и да бъде част от държавно-административния апарат. Контактното звено следва да е създадено на високо правителствено ниво (министерство);
- Да има предвидени адекватни правомощия, които да позволяват ефективно функциониране;
- Да играе съществена роля в рамките на координационния механизъм между държавните институции, така че да съдейства за провеждане на свързаните с прилагането на конвенцията политики и дейности в различните сектори и равнища на държавната власт. Мандатът на контактното звено трябва да е изрично съобразен с необходимостта от съгласуване на секторните политики, доколкото имат отношение към въпросите на уврежданията;
- Статутът и правомощията на контактното звено да се уреждат чрез юридически задължителен акт;
- Да е постоянно действащ орган;
- Звеното трябва да разполага с достатъчно човешки и финансови ресурси.

Конвенцията дава свободата на всяка една държава да прецени дали да определи едно или няколко контактни звена по прилагането ѝ. Ако се определят повече от едно контактното звено е необходимо задължително да бъде регламентиран и координационен механизъм на правителствено ниво за обмен на информация

между тях, както и за съвместно изготвяне на политики и стратегии, касаещи хора с увреждания. Координационният механизъм може да има формата на междуведомствена група, на която са възложени функции на координация между различните структури и нива на управление.

Контактните звена могат да бъдат както отделни структури, така и отделен човек в рамките на министерство (или група от министерства), друга институция (напр. комисия за хората с увреждания) или да бъде създадено отделно министерство по правата на човека или на хората с увреждания. Дори тези институции да са вече съществуващи, те трябва да бъдат съобразени с новите изисквания за наблюдение на процеса по прилагане на Конвенцията. Те, също така, трябва да координират усилията на различните сектори и институции на местно, регионално и национално ниво. Каквато и да е предпочетената от държавата форма за институционална организация на звеното, то не трябва да работи в изолация, а следва да има водеща роля в процеса на координиране на прилагането на Конвенцията. Като основни функции на звеното могат да бъдат включени следните:

- Съветване на различните власти за изработване на политики, законодателство, програми и проекти като се отчита тяхното въздействие върху хората с увреждания;
- Координиране на дейностите на различните министерства и агенции по въпросите на правата на човека и политиката по отношение на хората с увреждания;
- Изменение на стратегии и политики, за да се гарантират правата на хората с увреждания;
- Гарантиране, че хората с увреждания участват в изработването на политики и закони, които ги засягат;
- Изработване и изменение на съответното законодателство;
- Повишаване на знанието и вниманието по отношение на Конвенцията в рамките на изпълнителната власт;
- Гарантиране на адекватен превод и достъпност на формата на Конвенцията;
- Създаване на план за действие по прилагане на Конвенцията;
- Наблюдение на прилагането на плана за действие по отношение на човешките права и уврежданията;
- Координиране изготвянето на периодичните доклади на държавата;
- Повишаване на общественото знание и внимание по отношение правата на хората с увреждания;
- Създаване на капацитет в рамките на правителството по въпросите на уврежданията; Координиране на събирането на данни и статистика за ефективно политическо програмиране и оценка на прилагането;
- Подкрепа на участието на хората с увреждания в организации и в гражданското общество, както и създаване на организации на хората с увреждания.

➤ *Изисквания на конвенцията относно независимият механизъм за мониторинг:*

- Да бъде изграден в съответствие с правната и административна система на съответната държава. За целта механизмът може да се основава на вече създадена мрежа от организации или да включва създаването на нова институция;

- Да осъществява функции по насърчаване, защита и наблюдението на процеса по прилагане на Конвенцията;
- Да отговаря на принципите, отнасящи се до статута и функционирането на институциите за защита и насърчаване на правата на човека (т. нар. Парижки принципи на ООН)<sup>7</sup>.

В контекста на прилагане на конвенцията, като цяло независимият механизъм по наблюдение следва да има следните основни групи функции:

- функции, насочени към насърчаване правилното прилагане на конвенцията: те следва да включват изготвянето на анализи по въпроси на конвенцията, организиране на обучения за практикуващи юристи (съдии, адвокати, прокурори и т. н.), политици и държавни служители по въпросите на Конвенцията, изготвяне на прегледи и разпространяване на юриспруденцията на институциите на ООН по правата на човека, включително и на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания, както и организиране на кампании за популяризиране на конвенцията и предвидените в нея механизми за защита на правата;
- функции по защита на правата на хората с увреждания. Те следва да включват разглеждане на индивидуални жалби на хора с увреждания за нарушения на правата по конвенцията, както и отправяне на препоръки до правителството за съобразяване с конвенцията, осигуряване на посредничество между вземащите решения и хората с увреждания във връзка с прилагането на конвенцията, осигуряване на помощ и подкрепа за хората с увреждания пред националните съдилища, започване на производства от името на жертвите на нарушения на конвенцията пред националните съдилища, подпомагане на съдилищата с експертиза в случаите на разглеждане на дела по конвенцията, подпомагане на хората с увреждания да подават жалби пред регионални и международни юрисдикции. За тази цел държавите следва да очертаят институционалната рамка на независимия механизъм, така че да могат да се осъществяват квази-съдебни функции чрез разглеждане на индивидуални жалби на хора с увреждания по прилагането на конвенцията. На практика това би могло да се постигне чрез включване на вече съществуващи национални органи в областта на защита на човешките права в рамките на независимият механизъм, като допълнение към дейността, осъществявана от определения орган по насърчаване прилагането на конвенцията;
- функции по мониторинг на прилагането на конвенцията. Те следва да се изразяват в изготвяне на стратегически план за наблюдение, включващ идентифициране на основните правителствени департаменти и техните отговорности по прилагане на конвенцията, оценка на съответствието на националното законодателство и политики с Конвенцията и изготвяне на препоръки за тяхното хармонизиране, наблюдение на практиката по прилагане на

<sup>7</sup> Националните институции по правата на човека са органи, създадени от държавата за прилагане на международните инструменти по правата на човека на национално ниво. Техни основни дейности са предоставяне на консултации при промяна на законодателството, провеждане на проучвания и разследвания, разпространяване на материали, разглеждане на индивидуални жалби и включване в съдебни процеси. Примери на такива институции са институтите по правата на човека и националните омбудсмани. Парижките принципи са приети на първия международен уъркшоп, проведен в Париж и потвърдени от Комисията на ООН по правата на човека и Общото събрание на ООН през 1993 г. Основно изискване е националните институции да са *независими от правителството, да са представителни за гражданското общество, да имат признати правомощия и мандат да подкрепят и защитават правата на човека.*

конвенцията, провеждане на разследвания и проучвания на систематични нарушения на конвенцията, насърчаване на властите да включва хората с увреждания в процеса на вземане на решения, осигуряване на обучение информация за хората, вземащи решения, при изготвянето на националния доклад към ООН по прилагането на конвенцията, гарантиране на възможността неправителствени организации да си сътрудничат и да изработват алтернативен „доклад в сянка“, както и да осигурят възможност за включване на хората с увреждания и техните организации в този процес, събиране и предоставяне на цялостна информация за различните видове компетентни органи по правата на човека на регионално и международно ниво, техните функции и отговорности.

Непосредственото включване и участие на хората с увреждания и техните организации в процеса на граждански мониторинг е не само задължително изискване на конвенцията, а и условие за постигането на нейните принципи и цели<sup>8</sup>. Това участие изисква гарантиране включването на гражданското общество, на хора с увреждания и техни организации.

С цел да се осигури спазване на изискванията на конвенцията е препоръчително националните власти да направят оценка на съществуващите институции, работещи по правата на хората с увреждания и където е необходимо да се приемат адекватни изменения на техните функции. При създаването на съответните контактни звена е от особено значение в техния мандат изрично да бъде включено *правомощието да наблюдават процеса по прилагане на Конвенцията*.

## **Раздел 2: Видове подходи при определяне на контактното звено и координационен механизъм по прилагането на конвенцията**

Както беше посочено, конвенцията на предвижда конкретна институционална форма за създаване на контактни звена. В същото време обаче, някои други международни инструменти по правата на хората с увреждания (World Programme of Action concerning Disabled Persons; Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities) също изискват създаването на подобни структури като в резултат на това много страни вече са създали контактни звена и координационни механизми. Сравнителният преглед в тази насока на няколко национални модела разкрива следните основни подходи:

### ➤ Определяне на едно контактното звено по прилагането на конвенцията

Анализът на националните модели разкрива някои общи признаци на този подход. Повечето държави са определили за контактното звено министерствата с компетентност по социалните и/или здравните въпроси. На много места макар и да е избрано да има само едно контактното звено на централно ниво е въведен и координационен механизъм, който е или отделно създадена институция или дирекция в рамките на звеното.

Така например в **Германия** контактното звено е Федералното Министерство на труда и социалните въпроси ([www.bmas.bund.de](http://www.bmas.bund.de)), а координационният механизъм - Федералният правителствен комисар по въпросите на хората с увреждания ([www.behindertenbeauftragter.de](http://www.behindertenbeauftragter.de)). Той се назначава от Министерски съвет (федералния

---

<sup>8</sup> чл. 33, ал. 3 от конвенцията

кабинет), а правомощията и функциите му са регламентирани в Закона за равнопоставеност на хората с увреждания. Към комисаря е създаден съвет, в който участват преимуществено хора с увреждания и техни организации. По този начин се осигурява и включването на гражданското общество в процеса на прилагане на конвенцията. Поради федералната структура на държавата, значителна част от задачите по прилагането на Конвенцията са съсредоточени на ниво провинции. Някои от провинциите са определили собствени контактни звена. На правителствено ниво е обсъден Национален план за действие по прилагането на Конвенцията. В **Швеция** контактното звено е Министерството на здравето и социалните въпроси. Координационният механизъм се осъществява от Дирекция „Социални услуги“ към Министерство на здравето и социалните въпроси, както и от Шведска агенция за координиране на политиката по уврежданията (Swedish Agency for Disability Policy Coordination - Handisam). Самият координационен механизъм се изразява в изграждането и функционирането на междуведомствена работна група, в която участват служители на различни министерства: Министерство на заетостта, Министерство на околната среда, Министерство на образованието и изследванията, Министерство на здравето и социалните въпроси, Министерство на финансите и Министерство на предприемачеството и комуникациите. Нейната дейност се координира от Дирекция „Социални услуги“ към Министерство на здравето и социалните въпроси. Целта на работната група е да задава посока на политиките на правителството по отношение на уврежданията. Също така, Шведска агенция за координиране на политиката по уврежданията има съществена роля в координирането, наблюдението и ускоряване на прилагането на политиките по уврежданията чрез подкрепа на ресорните власти, прилагащи националния план за политиката по уврежданията. В **Дания** с акт на Парламента, с който се и ратифицира самата конвенция, за контактното звено се определя Министерството по социалните въпроси. За координационен механизъм е определен Междуведомствен комитет от държавни служители по въпросите на уврежданията. В **Чехия** също координационното звено е Министерството на труда и социалните въпроси, докато координационният механизъм обхваща няколко институции: Министерството на труда и социалните въпроси, Министерството на външните работи; Правителствения съвет за хората с увреждания и Националния съвет по уврежданията. В **Латвия** контактното звено е Министерството на благосъстоянието. То е пряко отговорно за политиката по уврежданията във връзка със социалната защита и в същото време отговаря за наблюдението на процеса по прилагане и за развитието на политиките за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания. Това се осъществява чрез събиране и обработване на информация от други министерства и съставяне на годишни отчети, както и чрез наблюдение на политиките по уврежданията, предлагани от други министерства, чрез вземане под внимание на предложенията за подобряване на законодателството, предлагани от неправителствени организации. Координационният механизъм се осъществява от Национален съвет по въпросите на уврежданията, учреден от министерството. Съветът е институция с консултативни правомощия и участва в процеса на изработване и прилагане на политиките по интеграция на хората с увреждания. Координационният механизъм се осъществява и чрез няколко работни групи, учредени от министерството за прилагане на националния План за действие по прилагане на конвенцията за периода 2010-2013.

За разлика от посочените по-горе примери, във **Великобритания** за контактното звено е определено не социалното министерство, а Службата по въпросите на

уврежданията (Office for Disability Issues - ODI), която изпълнява и ролята на координационно звено по прилагането на конвенцията. Службата работи на междуправителствено ниво за координиране на действията по прилагането на Конвенцията. Министрите, Службата и други правителствени служители редовно се срещат с хора с увреждания и техните организации, за да дискутират широк кръг от проблеми, включително прилагането на Конвенцията. Подобна организация е създадена и при провинциалните администрации (Шотландия, Северна Ирландия, Уелс). Отговорността за реалното прилагане на Конвенцията е възложена на провинциалните администрации, както и на различните правителствени департаменти в зависимост от кръга на тяхната компетентност.

➤ **Определяне на две или повече контактни звена**

Този подход е сравнително по-неразпространен сред европейските държави. При него характерното е че определянето на координационен механизъм е задължително, най-малкото, за да координира действията на самите контактни звена, а не само на държавните институции, принципно отговорни за формулирането на държавната политика в сферата на уврежданията. Като пример би могла да се посочи **Испания**. За контактни звена са определени две министерства: Министерство на външните работи и сътрудничеството и Министерството на здравето, социалната политика и равенството, чрез Главна дирекция за координация на секторните политики по уврежданията. За координационен механизъм е определен Националният съвет по уврежданията. За целта статутът на Националния съвет по уврежданията е бил променен като са добавени функциите по наблюдение на международните инструменти по правата на хората с увреждания. Като форма на държавно устройство Испания е силно децентрализирана страна като съществени правомощия са съсредоточени в отделните автономни региони. Отчитайки разделението на властите между националното и регионалното ниво, Министерството на здравето, социалната политика и равенството провежда периодични срещи с генералните директори във всеки регион, отговарящи за политиката по уврежданията.

**Раздел 3: Видове подходи при определяне на независим механизъм за контрол**

От анализа на националните модели за изграждане на независими механизми за наблюдение по прилагането на конвенцията могат да бъдат очертани следните основни подходи при определянето на статута и функциите им:

➤ **Независимият механизъм по наблюдение е неправителствена организация по своята правно-организационна форма**

Такъв е случаят в **Германия** и **Испания**. Германският институт по човешки права е определен за организацията, осъществяваща независим мониторинг, с решение на федералното правителство от 2008 г. Институтът е независима организация, работеща на основата на Парижките принципи на ООН, към които реферира и чл. 33 от конвенцията. Понастоящем Институтът се финансира от федерални министерства, като например Федералното министерство на труда и социалните въпроси осигурява всяка година финансиране в размер на 430 000 EUR в подкрепа на тази самостоятелна структура. Независимостта на Института е гарантирана, както от неговата правна форма. Той е създаден през 2001 г. и е международно признат като институция по правата на човека през 2003 г. За да се съобрази с изискванията на конвенцията за

осъществяване на независим мониторинг, в рамките на Института е създаден самостоятелен отдел. Отделът за осъществяване на мониторинг работи със шестчленен екип – ръководител, двама експерти - изследователи, един асистент, един експерт по връзки с обществеността и един за административните въпроси. Съществуващият бюджет на тази структура осигурява възможност за организиране на конференции, покриване на разходите по пътуване на участниците и таксите участие, както и да се възлага изготвянето на специализирани изследвания по проблема. Част от основните дейности на Отдела за мониторинг е да провежда редовни срещи с представители на гражданското общество, организиране на конференции, публикуване на анализи като някои от тях са изработени и в достъпен формат. По отношение на участието на гражданското общество в процеса на независим мониторинг следва да се отбележи, че представители на различни граждански организации на и за хората с увреждания редовно участват в консултирането на различни политики по отношение на хората с увреждания. Тези възможности за консултиране са както в рамките на отношенията с Федералното министерство на труда и социалните въпроси, така и с федералния комисар по въпросите на хората с увреждания, а също и с националното звено за независим мониторинг. В **Испания** независимият механизъм е Комитет на представителите на хората с увреждания (CERMI). CERMI е създаден като независима гражданска организация от Националния съвет по уврежданията, определен с кралски указ 1855/200922 за институцията, която отговаря за наблюдението по прилагането на Конвенцията и другите инструменти по правата на хората с увреждания. Участието на гражданското общество в процеса на мониторинг е гарантирано по различни начина, например чрез участие на академичните среди от Университет Карлос III в Мадрид в оценката на испанското законодателство и необходимите промени в него за съобразяване с конвенцията, консултиране с Националния съвет по уврежданията и с организациите на хората с увреждания на всички проекти за нормативни и политически актове, отнасящи се до правата на хората с увреждания.

- Независимият механизъм включва национални съвети по правата на хората с увреждания с участието на министерства и неправителствени организации

Пример за възприемането на този подход е **Унгария**. За независим механизъм за наблюдение на прилагането на конвенцията е определен Националния съвет по въпросите на уврежданията. В Съвета освен представители на организациите за хората с увреждания участват и представители на различни министерства. Участието на хората с увреждания и техните организации при мониторинга по прилагането на конвенцията е основно гарантирано чрез тяхното включване в Националния съвет. Проектите за политически и нормативни актове по отношение на хората с увреждания се консултират задължително с този съвет.

- Независимият механизъм е изцяло държавна институция

Примерът е **Латвия**. Независимият механизъм обхваща дейността основно на Омбудсмана. Представителите на Омбудсмана участват в работата на Националния съвет по въпросите на уврежданията и на различни работни групи, на които е възложено прилагането на конвенцията. Наред с това от 2010 г. неправителствени организации са поканени да подготвят и представят доклади пред Министерството на благосъстоянието, Националния съвет или различните работни групи по прилагането и мониторирането на конвенцията.

Някои държави, които са ратифицирали конвенцията все още са в процес на определяне на независим механизъм за наблюдение по прилагането на конвенцията. Така например в **Швеция** правителството е поканило за целта Делегацията по правата на човека на Швеция да представи доклад с препоръка относно коя е най-подходящата институция да осъществява тези функции. Изборът на институция е сведен до няколко възможности: Шведска агенция за координиране на политиката по уврежданията (институция, която осъществява дейности по повишаване на обществената информираност, политиците и други заинтересовани страни по отношение правата и ангажиментите, предвидени в Конвенцията), Омбудсманът срещу дискриминацията или друга институция. В изготвения доклад препоръка е направена функциите по осъществяване на независим мониторинг да бъдат възложени на омбудсмана. Предстои правителството да вземе окончателното решение. Интересно е да бъде отбелязано, че дори и на този етап гражданското общество е включено активно в процеса на прилагане на конвенцията. Сключено е споразумение за диалог и сътрудничество между правителството, неправителствени организации, работещи в социалната сфера и Шведската асоциация на местните власти.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Направеният сравнително-правен преглед на законодателните практики по прилагане на член 12 и член 33 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания налага извода, че ратификацията на конвенцията от България следва да бъде обвързана с определянето на ясни стъпки и поемането на конкретни ангажименти от страна на отговорните институции, за да се гарантира ефективното изпълнение на изискванията, залегнали в нея. Опитът от другите европейски държави – страни по конвенцията показва, че ратификацията на конвенцията не е била самоцелна, а напротив била е съпроводена с изработването на ясен план за действие и неговото последователно прилагане. Не на последно място, ролята на неправителствените организации е била призната и съответно тяхното включване е било гарантирано още по време на подготовката за ратификация на конвенцията. В последствие съвместната работа и участие на организациите при прилагането и мониторинга на конвенцията е залегнало като основен принцип при изпълнението на приетите планове за действие.



## Библиография

---

***Comparative Study on the Legal Systems of the Protection of Adults Lacking Legal Capacity, National Rules of Private Law, of Private International Law and a Possible Legislative Initiative of the European Union***, European Parliament, Directorate-General Internal Policies, November 2008)

***Annual Report of The United Nations High Commissioner for Human Rights And Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General***, Distr. GENERAL A/HRC/10/48 26 January 2009

***Building the Architecture for Change: Guidelines on Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities***, Mental Disability Advocacy Center, Hungary, 1st Edition, March 2011

***Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities VC/2008/1214***, Study for the European Commission Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG Unit G3: Integration of people with disabilities, prepared by European Foundation Centre, October 2010

***Fourth Disability High Level Group Report on the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities***, May 2011

[http://bundesrecht.juris.de/englisch\\_bgb/englisch\\_bgb.html#BGBenql\\_000G180](http://bundesrecht.juris.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#BGBenql_000G180)

<http://www.un.org/disabilities/>