

Националните политики в защита на правата на хората с увреждания (в контекста на конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания)

Лейман Тюлеоглуева

Abstract: *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities (GA resolution A/RES/61/106) is an international human rights treaty adopted by the United Nations General Assembly on 13th December 2006; The national policy should be considered with the Convention, which presents a lot of challenges to the existing national laws and policies. And to take conceptual changes to the existing legislation and strategic policy documents in order to meet its requirements.*

Резюме: *Националната ни политика в защита правата на хората с увреждания трябва да бъде съобразена с Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, която 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.*

На 26 януари 2012 г. Народното събрание ратифицира Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания¹⁹¹. По този начин Република България се присъедини към мнозинството от държави - членки на Европейския съюз, за които този важен инструмент по правата на човека е приложимо право¹⁹². Следва специално да се отбележи, че значително по-рано (23 декември 2010 г.) Конвенцията е ратифицирана от Европейския съюз, а това е един от първите международноправни актове от подобен род, с който ЕС се обвързва като над национална интеграционна общност от държави.

С обнародването на Закона за ратифициране на Конвенцията за правата на хората с увреждания на 10 февруари 2012 г. окончателно са изпълнени изискванията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България, за да се гарантира предимството на нормите на Конвенцията пред вътрешното законодателство. Конвенцията предвижда предприемане на активни действия отстрана на държавните институции за гарантиране правата на хората с увреждания и съобразяване с нейните стандарти¹⁹³. Основната правна последица е, че Конвенцията вече е част от вътрешното ни право.

¹⁹¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (наричана по-нататък Конвенцията) - ДВ, бр. 12 от 10.02.2012 г.

¹⁹² Това са Австрия, Белгия, Кипър, Чехия, Дания, Германия, Франция, Унгария, Италия, Литва, Латвия, Люксембург, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Обединеното кралство на Великобритания и Северна Ирландия. Следва в разглеждания контекст да се посочи, че Съдът на Европейския съюз в Становище 2/13 не се съгласи с позицията, заемана от Европейската комисия, Европейския парламент и Съвета в подкрепа на присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи от 1950 г (ЕКПЧ). По този начин той на практика отхвърли и мнението на 24 държави членки, които бяха представили своите заключения, включително и Република България. Вж подробно по този въпрос **Белова, Г.** Някои бележки след становище 2/13 на Съда на Европейския съюз.- Общество и право, бр.3/2015, с. 3-14; вж също **Peers, Steve** 'The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection', 18.12.2014, EU Law Analysis Expert insight into EU Law developments. eu.lawanalysis.blogspot.com/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html.

¹⁹³ С Решение 967/30.12.2011 г. на МС и предложение до Народното събрание за ратифициране на Конвенцията се възлага на министъра на труда и социалната политика в шестмесечен срок от влизане в сила на Конвенцията, съгласувано с компетентните министри, да внесе за одобряване в Министерския съвет двугодишен План за действие, съдържащ мерки за привеждане на нормативна уредба и политики в областта на хората с увреждания.

При разработването и приемането на Конвенцията като решаващи са определени следните аргументи, които са от значение и при нейното тълкуване и прилагане:

1) Конвенцията е необходим инструмент по правата на човека, който изрично регламентира и потвърждава, че хората с увреждания имат равни права с останалите хора. Основните права и свободи на човека принадлежат на всеки един от нас и хората с увреждания не правят изключение.

2) Въпреки, че другите конвенции по правата на човека съдържат съществени възможности за защита на правата на хората с увреждания, от прилагането им на практика става ясно, че тези възможности не се използват в пълнота. В действителност продължава нарушаването на правата на хората с увреждания, като самите те са подложени на различни форми на дискриминация.

3) Конвенцията не създава и не признава нови права на човека, а само установява с по-голяма яснота задълженията на държавата да спазва и гарантира съществуващите права на хората с увреждания.

Според Национална база данни „Население”, към 1 юни 2012 г. в България са поставени под запрещение: 7 040 лица, от които под пълно запрещение - 6 249 лица и под ограничено запрещение – 791 лица. По данни от Агенцията за социално подпомагане - 3 679 от тези лица ползват социални услуги от резидентен тип за деца и възрастни.

За да бъде приложен чл.12 от Конвенцията следва да се промени парадигмата в българската правна рамка, която регламентира дееспособността на лицата над 18 години и да се предвидят възможности за пълноценно самостоятелно упражняване на права от хора с увреждания във всички сфери на обществения живот по начина, по който това е възможно и допустимо за всички членове на обществото. Тези сфери включват неограничен достъп до различни услуги, образование, пазар на труда, правосъдие, култура, политика, включително и възможност за предприемане на лични действия, свързани с контрола на собствени финансови дела, достъп до банкови кредити, ипотечи и други форми на банково кредитиране и т.н.

Мерките за подкрепа следва да са нормативно регламентирани и винаги да включват кумулативно следните предпоставки-необходимост и достатъчност; зачитане на волята, предпочитанията и ценностите на лицето; пропорционалност; срочност; избягване на конфликт на интереси и неправомерно влияние; гъвкавост на мерките.

Многообразието от проблеми за равнопоставеността и за нейния антипод – дискриминацията, която безспорно е социално явление, оставащо доскоро в тази си битност извън зрителното поле на правната догматика, определя и различни изследователски подходи. По нов начин се поставя и проблемът за ролевите функции на представителите на дискриминиращите и на дискриминираните лица, доколкото конфликтът между тези функции ражда явлението дискриминация¹⁹⁴.

Всеобщата декларация за правата на човека¹⁹⁵ съдържа списък на човешките права за всички хора по света, независимо от тяхната раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, националност, социален произход или имуществено състояние. Макар че Декларацията не е правно задължителна, то следва да се отбележи, че регламентирани в нея основни човешки права са транспонирани в действащото право на отделните държави-членки на ООН както посредством националните им конституции, така и чрез специализираното законодателство. Дискриминацията по признак увреждане е един от основните проблеми както на законодателството, така и на конкретните политики в тази насока.

¹⁹⁴ Вж по-подробно **Наумова Ст.** Правно-социологически аспекти на превенцията на дискриминацията. (В:) Превантивната политика и съвременната престъпност, кол.сб. под ред. на **Ю.Бояджиева.С.**, БАК, 2012, с.64.

¹⁹⁵ Приета от Общото събрание на ООН през 1948 г.

Първият голям договор за човешки права на 21 век в областта на политиката за хората с увреждания е Конвенцията на ООН за правата на 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 равнопоставеност, 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 поставя на дневен ред следните ключовите проблеми:

1. Равнопоставеност на хората с увреждания и борба с дискриминацията (чл.5);
2. Достъпна среда и право на хората с увреждания да живеят независимо живот и участват пълноценно във всички аспекти от живота на обществото (чл.9);
3. Правоспособност и дееспособност на хората с увреждания (чл.12);
4. Достъп до правосъдие (чл.13);
5. Право на независим живот и включване в общността (чл.19);
6. Право на сключване брак и създаване на семейство (чл.23);
7. Включващо образование (чл.24);
8. Право на участие в политическия и обществен живот (чл.29)

Хора с увреждания са лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с различни пречки, би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото, равноправно с останалите.

Двете основни разпоредби на Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН в чл. 12, 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.

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). 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, мерките за подкрепящо вземане на решения следва да бъдат гъвкави и да има възможност да се пригледат 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.

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, която предвижда, че пълнолетните лица, поставени под попечителство могат да 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. В законодателството не се предвижда адекватна подкрепа на лицето при участие в съдебното производство, гарантираща достъпа до правосъдие и наличие на справедлив процес. Не е дадена и правна възможност на лицето, поставено под запрещение да поиска директно от съда отмяна на запрещението. Във връзка с това 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. 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 е обвързана с определянето на ясни стъпки и поемането на конкретни ангажменти 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 – тя следва да е съпроводена с изработването на ясен план за действие и неговото последователно прилагане.

Законът за лицата и семейството, чиято отмяна се предвижда с новия законопроект, е приет през 1949 г. (посл. изм. и доп., ДВ, бр. 120/2002 г.) при напълно различна от днешната социално – икономическа и политическа ситуация в обществото. Този закон, наред с идеята за защита, отразява и доминиращата дотогава правна и идеологическа доктрина, според, която лицата, страдащи от психически увреждания и интелектуални затруднения следва да бъдат държани изолирани от обществото и да бъдат лишени от основни граждански и политически права, защото не могат да се справят с тяхното упражняване. Средството е поставянето на лицето под запрещение - пълно или ограничено. Наложително е регламентацията на това важно лично право да е съобразена с изискванията за модерно законодателство, съответстващо на етапа на развитие на обществото, на принципите на етичните норми, гарантиращи свободното и демократично упражняване на правата на всеки гражданин, гарантирани от Конституцията и най-вече правото на равнопоставеност пред закона, независимо от наличието или липсата на увреждане (чл.12 КПХУ). Изключително остаряла и дискриминационна е терминологията на ЗЛС и идеята за увреждането, което може да доведе до загуба на дееспособността. Употребяваните понятия като „слабоумие“ и „душевна болест“ са неприемливи и не отговарят на стандартите на съвременното общество и са в противоречие с КПХУ.

В новият законопроект следва се поставят няколко конкретни цели:

1. Да се развият мерки за подкрепа, които да гарантират, че лицата които имат затруднения при извършване на конкретни правни действия, ще получат необходимата подкрепа за упражняване самостоятелно на правата си, според тяхната воля и предпочитания, като се изключват институтите за заместване на волята.
2. Да се предвидят достатъчно гаранции и предпазни мерки, за да бъде постигнатото едновременно зачитане на желанието и на личния избор на човека, предпазването му в ситуации на сериозен риск от необратимо увреждане и защита на третите лица.

Интерес в разглеждания контекст представлява конституционно дело № 10/2014 г., производството по което е образувано на 19 май 2014 г. по искане на омбудсмана на РБългария. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1 и 3 от Закона за лицата и семейството в частта „и стават недееспособни“.

Омбудсманът поддържа, че оспорените разпоредби на ЗЛС са приети в условията на обществени отношения, несъвместими с новата Конституция и международните актове, уреждащи правата на човека, сред които и Конвенцията за правата на хората с увреждания. Според омбудсмана тези разпоредби са противоконституционни и недопустими в законодателството на една правова държава. Той намира, че оспорената уредба в ЗЛС противоречи на конституционните гаранции за защита на достойнството и правата на личността. Като посочва, че единственото конституционно ограничение на правата на лицата, поставени под запрещение, е свързано с изборителните им права и е уредено в чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 1 от Конституцията. Омбудсманът счита, че пълното лишаване от дееспособност на пълнолетни лица по силата на обща законова разпоредба е несъвместимо с Конституцията. Той подчертава, че лицата с психически и физически увреждания следва да се намират под особената закрила на държавата. Недопустимо е тази закрила да се изразява в лишаване от дееспособност или в значителното ѝ ограничаване по общи и остарели критерии като слабоумие и душевна болест, без да се отчита спецификата на различните заболявания и състояния, както и степента на увреждане. Според него закрилата трябва да се изразява в „подходящи средства, които да съдействат и да подкрепят тези лица при вземането на решения и извършването на правни действия самостоятелно, а не в лишаването им от дееспособност в различна степен, като решенията свързани с тях и ежедневие то им се вземат от някой друг“.

На 17 януари 2012 г. България бе осъдена за първи път в Страсбург по делото "Станев срещу България". Голямата Камара на Европейския съд по правата на човека която, постанови осъдително решение срещу България по делото „Станев“, основано на връзката между запрещението (дори ограничението) и нарушаването на основни права и свободи (право на защита от унижително отнасяне, защита срещу незаконно лишаване от свобода, право на достъп до правосъдие). България е осъдена за втори път от Европейския съд по правата на човека в Страсбург от психично болен мъж, който е бил поставен под запрещение и държан без неговото съгласие в дом за възрастни с психически разстройства. Бил му е отказан достъп до съд за възстановяване на дееспособността му, въпреки констатацията на психиатър, че той е в дълга ремисия, не представлява опасност за другите и че може да се грижи за себе си. Решението по жалбата на Стефан Станков е от 17 март 2015 г. Според Европейския съд въпреки, че България е ратифицирала Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания не е привела вътрешното си законодателство в съответствие с изискванията в нея¹⁹⁶.

В националното ни законодателство със Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ) се създават условия за ползване на правата от хората с увреждания за самоопределяне и пълноценно участие в живота на страната и в реалностите на пазарната икономика. Гарантира се създаването на такава среда, в която хората с увреждания са възможно най-независими, като в същото време се запазват правата им на социална защита, адекватни социални услуги, интегрирано образование и обучение, подходяща работна среда, възможности за културни и спортни изяви и т.н.

¹⁹⁶ България е осъдена да плати на Станков 15 000 евро плюс всички допълнителни данъци, които могат да бъдат начислени за неимуществени вреди, както и 6000 евро за адвокатски услуги.

Със Закона за защита срещу дискриминацията се доразвива конституционният принцип за забрана на дискриминацията и равенство пред закона, съдържащ се в член 6 от Конституцията на Република България, като се въвеждат механизми за неговото прилагане на практика.

Целта на закона е да се осигури на всички лица (включително и хората с увреждания) правото на равенство пред закона, равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот.

Един от най-тежките проблеми за хората с увреждания – осигуряването на достъпна среда, все още не намира добро решение. Като положителна стъпка в тази насока е създадената със Закона за устройство на територията добра нормативна база, доколкото с него се въвеждат изисквания за изграждане на достъпна среда.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

РБългария следва да приеме подходящо законодателство и мерки, гарантиращи равноправието на хората с увреждания. Важно е да се осигурят ефективни и добре действащи механизми за подкрепа на хората с увреждания, а цел да могат да упражняват правата си, да са защитени от дискриминация и злоупотреби.

Промените, които засягат регламентацията на дееспособността в българското законодателство е важен елемент в механизма за защита на ефективното упражняване на правата на хората с интелектуални затруднения, и на хората с психични проблеми. Всички тези промени очертават рамката на изцяло нов подход в правната уредба, засягаща дееспособността на пълнолетните лица, която със сигурност, ако бъде въведена, би обезпечила адекватната грижа и подкрепа за хората с увреждания и би дала правната гаранция, че те наистина са равни пред закона, както всички други с една основна цел – да упражняват ефективно правата си.

ЛИТЕРАТУРА:

1. **Белова, Г.** Някои бележки след становище 2/13 на Съда на Европейския съюз.- Общество и право, бр.3/2015, с. 3-14.
2. „Самостоятелност и отговорност, истинското бъдеще за хората с увреждания”, Български център за нестопанско право, 2011.
3. Годишен доклад на Върховния комисар на ООН по правата на човека, 2009.
4. Четвърта група инвалидност високо равнище.- Доклад за изпълнението на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, май 2011.
5. Закон за интеграция на хората с увреждания
6. Изграждане на архитектура за промяна: Насоки на член 33 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, Mental Disability Advocacy Center, Унгария, 1-во издание, 2011.
7. **Илиева, И.** Правата на жените като права на човека и системата на ООН. (В сб.) Научни трудове на ИПН, Т.2.С., БАН, 2005.
8. Мотиви към проект на Закон за физическите лица и мерките за подкрепа. <https://mjs.bg/15/>.
9. **Ионкова, Н.**, «Скрита и неосъзната дискриминация в гражданските правоотношения: идентифициране и противодействие», В: Списание „Социология и икономика”, № 4., 2014, ISSN 1314-3603
10. **Наумова, Ст.** Социология на правото. Исторически традиции и перспективи на развитие. С., БАН, 2012.
11. **Наумова, Ст.** Правно-социологически аспекти на превенцията на дискриминацията.(В:) Превантивната политика и съвременната престъпност, кол.сб. под ред. на Ю.Бояджиева.С., БАК.
12. Проект на Закона за физическите лица и мерките за подкрепа (ЗФЛМП).
13. www.ngobg.info 18763.Министерството-на правосъдието.

14. Проучване на предизвикателства и добри практики в прилагането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания - VC / 2008г./1214.
15. Проучване на Европейската Комисия трудова заетост, социални въпроси и равни възможности, ГД Unit G3: Интегриране на хората с увреждания, получени чрез Европейски център Foundation, Октомври 2010.
16. Протокол № 43, на заседание на Министерски съвет от 14.11.2012г. Концепция за промени на националното законодателство, свързани с прилагането на стандартите на чл. 12 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.
17. Решение № 12 София, 17 юли 2014 г. конституционно дело № 10/2014 г.,
18. **Якова, Ив., Надежда Йонкова.** Социология на пола. Унив. изд. "Н. Рилски", 2012.
19. **Dobbin, Frank, and Erin L. Kelly.** How to Stop Harassment: Professional Construction of Legal Compliance in Organizations. – American Journal of Sociology, N4/2007, p.1203.
20. **Ilieva, I.** Anti-Semitism and Islamophobia in Bulgaria. Actual legal and sociological aspects, Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica www.statoechiese.it, novembre 2011, ISSN 1971-8543.

За контакти:

Лейман Тюлеоглуева, докторант в Юридическия факултет на Русенския университет "Ангел Кънчев", тел.: 0889768610, e-mail: lemi69@abv.bg

Докладът е рецензиран.