

ОБЩ ПРЕГЛЕД НА МЕДИКО-ПРАВНИТЕ И СОЦИАЛНИ ПРОБЛЕМИ ОТНОСНО ХОРАТА С УВРЕЖДАНЯ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Доц. д-р Антония Илиева

Юридически факултет

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме: От деветдесетте години на ХХ в. въпросите свързани с лицата с увреждане присъстват трайно в дневния ред на редица международни организации, законодателни и държавни политики и др. Тази тенденция не е неочаквана, а по-скоро обуславяна последица от развитието на цивилизацията, обществото, индустриализацията и медицината. По официални данни на Евростат¹ към 2023 г. само в рамките на ЕС, хората с увреждане наброяват сто и един милиона души, т.е. един на всеки четирима души. В световен мащаб, броят на лицата под осемнадесет годишна възраст е деветдесет и пет милиона души, от които тринадесет милиона с тежки увреждания. У нас – по данни на НСИ² от 2022 г., броят на лицата с увреждане е достигнал за страната 654 547, от които 22 248 са деца. В този смисъл административно-правната, медико-правна и социална проблематика, която се поражда ежедневно, както за административните органи, така и относно хората с увреждания става все по-обхватна и засяга все по-надълбоко основни конституционни права на гражданите. На преден план се извежда въпроси, свързани със зачитането на човешкото достойнство, риск от социално изключване, неудовлетвореност от предоставяни социални грижи, практическа невъзможност лицата да упражняват трудова дейност, достъп до модерно и скъпоструващо лечение и др.

Настоящият преглед си поставя за цел да изведе най-съществените медико-правни и социални проблеми през призмата на европейското и национално законодателство, които се регистрират на територията на Република България, както и да отправи препоръки към законодателя за тяхното разрешаване.

Ключови думи: хора с увреждане, деца с увреждане, здравеопазване

A GENERAL OVERVIEW OF THE MEDICO-LEGAL AND SOCIAL PROBLEMS REGARDING PEOPLE WITH DISABILITIES IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Assoc. Prof. PhD Antonia Ilieva

Faculty of Law

Plovdiv University

¹ Данните са извлечени от официално проучване на Евростат достъпно на

<https://www.consilium.europa.eu/bg/infographics/disability-eu-facts-figures/> - последно посетено на 1.09.2024 г.

² Данни извлечени от официалния доклад на НСИ за преброяването на населението през 2021 г. – достъпен на https://census2021.bg/wp-content/uploads/2023/03/Doklad_Prebroyavane_2021.pdf - последно посетен на 01.09.2024 г.

Abstract: *Since the 1990s, issues related to persons with disabilities have been permanently on the agenda of a number of international organizations, legislative and state policies, etc. This trend is not unexpected, but rather a conditioned consequence of the development of civilization, society, industrialization and medicine. According to official Eurostat³ data, as of 2023 only within the EU, people with disabilities number one hundred and one million people, i.e. one out of every four people. Worldwide, the number of persons under the age of eighteen is ninety-five million people, of which thirteen million are severely disabled. In our country, according to NSI⁴ data from 2022, the number of persons with disabilities has reached 654,547 in the country, of which 22,248 are children. In this sense, the administrative-legal, medico-legal and social issues that arise on a daily basis, both for administrative bodies and for people with disabilities, become more and more comprehensive and affect more and more deeply basic constitutional rights of citizens. In the foreground the issues emerged in relation to respect for human dignity, risk of social exclusion, dissatisfaction with provided social care, practical impossibility for individuals to exercise work, access to modern and expensive treatment, etc.*

The purpose of this review is to highlight the most significant medico-legal and social problems through the prism of European and national legislation, which problems are registered on the territory of the Republic of Bulgaria, as well as to make recommendations to the legislator for their resolution.

Keywords: *people with disabilities, children with disabilities, health care*

1. Какво представляват най-общо „увреждането“ през призмата на международните актове?

В международен план редица организации и общности са споменавали и дискутирали в своите документи, практическата необходимост от изясняване на съществени понятия, които са свързани с хората с увреждане. Тази необходимост е била обоснована практически от схващането, че за да се регулират административно конкретни обществени отношения, следва те да бъдат на първо място конкретно дефинирани от законодателя. Въпреки високата социална чувствителност на обществата по теми, засягащи правния статут на хората с увреждания, повече от петдесет години бяха необходими на редица държави, за да признаят факта, че в националните им законодателства липсват законодателни текстове, които да гарантират правата на хората с увреждане в унисон с международните актове. За да подпомогне държавите в опитите за нормативно разграничаване и дефиниране на основни състояния, които засягат физическата или психическа цялост на индивидите, Световната здравна организация посочва в Международна класификация за функциониране, увреждания и здраве, че „когато се говори за увреждане, следва да се отчита социалните аспекти на увреждане, а не да се отчита само, като „медицинска“ или „биологична“ дисфункция“. СЗО разграничава две основни концепции⁵:

- Недостатъчност – към тази категория СЗО причислява парализата и слепотата, както и съществени отклонения от психологическата, физическа или телесна конструкция и др.
- Увреждане – физическа, психическа или телесна невъзможност да се извършва определена дейност, по начин или до степен – считана за нормална за човека.

³ The data is drawn from an official Eurostat survey available at – <https://www.consilium.europa.eu/bg/infographics/disability-eu-facts-figures/> – last visited on 01.09.2024 г.

⁴ Data extracted from the NSI official report on the 2021 population census – available at https://census2021.bg/wp-content/uploads/2023/03/Doklad_Prebroyavane_2021.pdf – last visited on 01.09.2024 г.

⁵ www.un.org/esa/socdev/enable/dis50y10.htm – последно посетен на 15.09.2024 г.

Посочените две концепции от СЗО, могат да бъдат по-детайлно развити чрез включване на някои от по-долу изброените класификации, с цел по-прецизно и изчерпателно дефиниране на понятията предложени в концепциите.

По своята същност и в зависимост от начина на тяхното проявление уврежданията могат да бъдат класифицирани, като:

- Вродени – физически, психически или сетивни увреждания, с които се ражда индивидът. С оглед на многообразието от автоимунни заболявания, които се регистрират през двадесети и двадесет и първи век в световен мащаб и водят, като последица до едно или повече от едно увреждане, считаме че е разумно да бъдат причислени и към двете подкатегории увреждания. За голяма част от тях медицинската наука и до настоящия момент е в невъзможност да определи по категоричен начин произхода (генетичен, провокиран от околната среда, спонтанно отключен, с наличие или без на генетична предразположеност, пол, раса и др.) на конкретното автоимунно заболяване, което като последица води след себе си и съпътстващи състоянието увреждания.
- Придобити (отключени) след раждането или на по-късен етап от живота на индивида, като в зависимост от характера и степента на увреждането (физически, психически или телесен) ще се определи дали увреждането е временно или трайно.

В зависимост от засягането на индивида, най-общо можем да изведем следните подкатегории увреждания:

- Психически увреждания – в тази категория попадат лицата с интелектуални затруднения.
- Физически увреждания – нарушена е фина или груба двигателна способност на тялото, която е свързана с нарушение на ортопедичните, невромускулните, сърдечно-съдови или белодробни функции и др.
- Сетивни увреждания – засегнати са някои от сетивата (слух, зрение, обоняние, вкусови рецептори, соматосензорни и др.)

В зависимост от продължителността на засягане увреждането бива:

- Временно (за определен период от време – намалена работоспособност, определена например чрез медицинската експертиза и др.)
- Трайно – състояние, което засяга трайно физическата, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност на индивида (което също се определя като процентно съотношение от медицинската експертиза).

Посочените класификации са общи и не претендират за детайлна изчерпателност, но представляват общ ориентир за сложността и спецификата на разглежданата проблематика. По мое мнение, от тази специфика произлиза и съществуващата нетрайна правна уредба в последните петнадесет години в Република България по отношение на административното регулиране на статута и проблематиката, свързана с хората с увреждания. В съвременното общество, броят на хората с увреждане расте на годишна база, което налага чрез правилното отчитане на нуждите на тези индивиди да се създават условия от страна на държавата за достоен живот, достъп на тези лица до подходяща трудова заетост, достъп до здравеопазване и социална интеграция.

За първи път за „увреждане“ в международните актове се споменава през 1961 г. с приемането на Европейската социална харта, в чието съдържание са поместени разпоредби, касаещи правата на хората с увреждане. Подобна стъпка в международен аспект бележи началото на една положителна тенденция за извеждане на преден план с високо обществено значение на правата, правните проблеми и правото на достоен живот на хората с увреждане. В следващите години са приети редица международни актове, като например: Декларация за правата на хората с умствена изостаналост (1971 г.), Декларация за правата на хората с увреждания (1975 г.), Виенска декларация за човешките права (1993 г.), Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания (2006 г.), които по своята същност имат за цел да насочат вниманието на държавите в световен аспект, че е настъпил моментът, в който да се въведат определени гаранции в националните им законодателства, свързани с възможността хората с увреждания да упражняват свободно своите граждански, политически, икономически и социални права⁶. През 2006 г. в Конвенцията за правата на хората с увреждане на ООН се посочва, че „увреждането е развиваща се концепция и че уврежданията са резултат от взаимодействие между лица с нарушени функции и бариери от емоционално-оценъчен характер или такива, свързани с обкръжението, които възпрепятстват тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото равноправно с останалите“. Съгласно Член 1 *„Хората с увреждания включват лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност...“*². *Степента, до която тази недостатъчност уврежда някого, зависи от нивото на бариерите, които се срещат в обществото*⁷. Това е и един от първите юридически обвързващи международни актове, в който са регламентирани минимални стандарти, свързани с основни права на хората с увреждане, които правителствата ратифицирали конвенцията са длъжни да спазват. Основният акцент в съдържанието на Конвенцията е поставен върху изричната забрана за дискриминация на хората с увреждане във всички области на живота. Безспорно, това е голям напредък от законодателна гледна точка. Поставя се началото на една положителна тенденция, която продължава и към момента, свързана не само със зачитане на основни права на хората с увреждания, а и с провеждане на все повече политики относно тяхната равнопоставена интеграция в социалния, трудовия, политическия, образователния живот и др. Безспорно това дава възможност на хората с увреждане да използват и развиват своя потенциал, като участват равноправно в обществото и водят достоен и равнопоставен с другите му членове живот. Самостоятелен текст относно интеграцията на хората с увреждане се съдържа и в чл. 26 от Хартата на основните права на Европейския съюз, която гласи, че *„Съюзът признава и защита правото на хората с увреждания да се ползват от мерки, които осигуряват тяхната автономност, социалната и професионалната им интеграция и участието им в живота на общността“*⁸.

⁶ <https://www.coe.int/bg/web/compass/disability-and-disablism> – последно посетен на 18.09.2024 г.

⁷ Организация на обединените нации, 2006 „Някои факти относно хората с увреждания“, Международна конвенция за правата на хората с увреждания: www.un.org/disabilities/convention/pdfs/factsheet.pdf

⁸ <https://fra.europa.eu/bg/eu-charter/article/26-integraciya-na-horata-s-uvrezhdaniya> – последно посетен на 30.09.2024 г.

2. Общ преглед на съществуващата национална правна рамка

Значение за разглежданата проблематика представлява и нормативната стъпка в специалната уредба, да се замести легалната дефиниция за „инвалидността“ с легалната дефиниция за „увреждане“. В периода от 1995 г. до 2004 г. в българското законодателство се е боравило с термина „инвалидност“, пример за това е Законът за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите, където в §1, т.3 е поместена легалната дефиниция за „инвалид“. Но с развитието на обществените отношения и стремежът на Република България в този период да се присъедини към Европейския съюз, се пристъпва поетапно към адаптиране на специалната уредба, в някои от най-чувствителните сфери от обществения живот. В този смисъл през 2005 г. влиза в сила Закона за интеграция на хората с увреждания, с който се въвежда и новата дефиниция „хора с увреждания“⁹. Безспорен е фактът, че тази стъпка в законодателството представлява първия значим напредък по отношение на адекватното отчитане на нуждите и потребностите на тези лица, а с това се извеждат и на дневен ред на най-съществените социални и правни проблеми в сферата. За необходимостта от актуализация на нормативната уредба в частта дефиниране на основни правни понятия касаещи хората с увреждания отбелязва и професор Зиновиева в труда си „Правен режим относно лицата с психически увреждания“. В него тя посочва, че *„в различните нормативни актове се използват и различни термини, обозначаващи психическото увреждане на лицето. Използват се понятия „психично разстройство“, „психично увреждане“, психически недъг“*¹⁰. В контекста на това и нормативната динамика не спира дотук. С приемането през 2019 г. на Закона за хората с увреждания и включване в него на ратифицираната Конвенция за правата на хората с увреждания, за първи път българският законодател помества в §1, т.1 от ЗХУ определение на дефиницията „хора с увреждане“. В този закон са разграничени и дефинирани още две правни понятия, а именно „хора с трайни увреждания“ и „лица със затруднение в придвижването“. Заедно с него е приет и Закон за личната помощ, чрез който се цели да се даде възможност на ползвателите на лична помощ да упражняват основните си права, да имат възможности за избор, независим живот, активно включване и участие в обществото и достъп до услуги и дейности. Въпреки отбелязания нормативен напредък, в опита на законодателя да дефинира и разграничи основните категории увреждания, произлизащи от категоризацията на медицинската експертиза и формалното многообразие от физически и психически медицински състояния, водещи до увреждане на лицата, разумно по мое мнение някои автори отправят критична бележка към българския законодател, че отбелязаният в последното десетилетие напредък в нормативното развитие в сферата на хората с увреждания не трябва да спира. В своята монография – „Административноправен режим относно хората с увреждания в българското законодателство“, доктор Илияна Митева посочва, че *„от значение е фактът, че липсва законово понятие за специфична група от хора с увреждания, които са подложени на двойна дискриминация (по пол*

⁹ Митева, И. Административноправен режим относно хората с увреждания в българското законодателство, С., Сиела, 2021, с. 24 (Miteva, I. Administrativnopraven rezhim odnosno horata s uvrezhdania v balgarskoto zakonodatelstv, S., Siela, 2021, s. 24)

¹⁰ Зиновиева, Д., Гевренова, Н. Правен режим относно лицата с психически увреждания, С., Сиела, с.16 (Zinovieva, D., Gevrenova, N. Praven rezhim odnosno litsata s psihicheski uvrezhdania, S., Siela, s.16).

и по увреждане), а именно за жени и/или момичета с увреждане¹¹. В този контекст, разумно е предложението на автора в българското законодателство да се въведе легално понятие за „административно регулиране в сферата на уврежданията“. В този смисъл, следва да се отбележи, че основен принцип в Закона за хората с увреждане е гарантирането на техните права, по начин, който осигурява зачитане на човешкото им достойнство и равното им третиране в личния, обществен и политическия живот, като се прилагат индивидуален подход и индивидуална оценка на потребностите¹². От практическо значение за цялото общество е благополучието на отделните групи хора, поставени в неравностойно положение. В контекста на това се забелязва и положителен законодателен напредък относно хората с увреждания и по Закона за обществените поръчки. В член 12 от закона е предвидена възможност за т.нар. „Запазени обществени поръчки“. Министерският съвет, по предложение на министъра на труда и социалната политика, определя с решения списък на стоките и услугите, които са предназначени за възлагане на специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания или за стопански субекти, чиято основна цел е социалното и професионалното интегриране на хора с увреждания или на хора в неравностойно положение. Стимулира се и създаването и финансирането на програми за създаване на защитени работни места, в рамките на които възложителите имат право да запазят поръчки¹³.

Посочените примери от българското законодателство са малка извадка, която има за цел да отчете усилията на законодателя към създаване на подходяща и достъпна среда за достоен живот на хората с увреждане в Република България и по своята същност не са изчерпателни. Но по мое мнение, постигнатият напредък не е с очакваната практическа ползност от страна на представителите на обществото, попадащи в тази уязвима група. И към настоящия момент, практически у нас съществуват инфраструктурни, здравни, образователни и редица други ограничения, които възпрепятстват нормалното протичане на живота на хората с увреждане. Впечатление прави, че в сферата на образованието Закона за предучилищното и училищно образование са предвидени текстове, предоставящи практическа възможност за обучение в индивидуална форма на ученици (но не само), които по здравословни причини, удостоверени с медицински документ, издаден от съответната експертна лекарска комисия, определена в Закона за здравето, не могат да се обучават в дневна, вечерна или комбинирана форма за повече от 30 последователни учебни дни. Тази форма на обучение е приложима и за ученици със специални образователни потребности, които пожелаят да се обучават в нея. Учениците със специални образователни потребности могат да се обучават във всички форми на обучение – дневна, вечерна, комбинирана, дистанционна форма или в дуална система. В закона е предвидена и легална дефиниция на понятието „специални образователни потребности“. Това са образователните потребности на дете или ученик, които може да възникнат при:

- сензорни увреждания;
- физически увреждания;

¹¹ Митева, И. Административноправен режим относно хората с увреждания в българското законодателств, С., Сиела, 2021, с. 25 (Miteva, I. Administrativnopraven rezhim otnosno horata s uvrezhdania v balgarskoto zakonodatelstv, S., Siela, 2021, s. 25)

¹² Виж чл.3 от ЗХУ.- достъпен на: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137189213>- последно посетен на 30.09.2024 г.

¹³ Закон за обществените поръчки – <https://lex.bg/laws/ldoc/2136735703> последно посетен на 30.09.2024 г.

- множество увреждания;
- интелектуални затруднения;
- езиково-говорни нарушения;
- специфични нарушения на способността за учене;
- разстройства от аутистичния спектър;
- емоционални и поведенчески разстройства.

На децата и учениците със специални образователни потребности се предоставя допълнителната подкрепа за личностно развитие. Тя се осигурява от детските градини, училищата, центровете за подкрепа за личностно развитие и от специализирани обслужващи звена. Допълнителна подкрепа се предоставя въз основа на извършена оценка на индивидуалните им потребности. Тя се извършва по молба на родителите или настойниците от екип за подкрепа, създаден със заповед на директора на детската градина или училището за конкретно дете или ученик. За деца и ученици, за които има индикации, че са със специални образователни потребности, екипът включва психолог, логопед, ресурсен учител, а при деца и ученици с увреден слух или с нарушено зрение – и рехабилитатор на слуха и говора или учител на деца и ученици с нарушено зрение, учителите в групата в детската градина/класния ръководител и учителите, които преподават на ученика в училището¹⁴. Въпреки че са положени огромни нормативни усилия, в последните двадесет години в сферата на училищното образование, за да се създаде практически достъпна и подходяща среда за обучение и социализация на децата с увреждане, и към настоящия момент степента на удовлетвореност от ползвателите на услугата не е до там задоволителна. Броят на децата, които се нуждаят от специализирана образователна подкрепа, с оглед на състоянието им, нараства в последните години. Но не нараства броят на квалифицираните специалисти, които се ситуират по места в учебните заведения и детски градини и които да могат практически да обезпечат потребностите на тези ученици. В този смисъл, разумно би било компетентните административни органи в лицето на Министерство на образованието и Агенцията за хора с увреждане да се колаборират помежду си в усилията да се създава още по-благоприятна и достъпна образователна среда за учениците с увреждания. Практически полезно би било да се провеждат и повече образователни кампании съвместно с висшите училища в страната за стимулиране на повече лица, които да избират да се обучават в специалности, предоставящи образователна квалификация и познания в ресурсната подготовка, логопедията, специалната педагогика и др. Увеличаването на кадровата обезпеченост по места ще предостави възможност на децата със специални образователни потребности да се интегрират много плавно в обществото, притежавайки усвоените социални, технически, езикови и др. познания.

Заключение

Правната проблематика, която се поражда ежедневно в живота на хората с увреждане, следва да намери практическо разрешение основно с подкрепа на държавата. Броят на

¹⁴ <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/bg/national-education-systems/bulgaria/bulgaria-bgreglamentirane-na-obrazovaniето-na-uchenici-ss> – последно посетен на 01.10.2024 г.

лицата с увреждане в Република България се увеличава спрямо предходни периоди и това обстоятелство показва, че социалната и здравна политика, осъществявана до момента у нас, не реализира в пълен обем конкретно заложените си цели. Полезно за цялото общество би било да се обърне внимание от страна на Министерство на здравеопазването на провеждане на редовни кампании, свързани с профилактични прегледи на българските граждани. Основен акцент на профилактиката следва да е физическото и психическо благополучие на индивидите.

По отношение на пълнолетните хора с увреждане са необходими допълнителни усилия от страна на държавата за стимулиране на работодателите да наемат тези лица на подходящи за състоянието им позиции. Рискът от бедност на тези лица, поради наличие на увреждане, е огромен и практически към настоящия момент се наблюдава сред българското общество.

Наложително е да се предприемат мерки от страна на компетентните административни органи за привличане на квалифицирани кадри, които да обезпечават образователните потребности на децата с увреждане. Подобна стъпка ще насърчи тези лица да се обучават и да придобият нужните им умения, за да се реализират по-успешно на пазара на труда. По официални данни на Министерството на труда и социалната политика, голяма част от лицата с увреждане, след навършване на пълнолетие, прекратяват своето образование, а тежестта и издръжката за физическото им съществуване (храна, лекарства, дрехи и др.) остава върху техните близки и роднини.