

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ”

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ”

Илияна Илиева Митева

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВЕН РЕЖИМ ОТНОСНО ХОРАТА С
УВРЕЖДЕНИЯ В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

**на дисертационен труд за присъждане на
образователна и научна степен „ДОКТОР”**

Област на висше образование 3. „Социални, стопански и правни науки“
професионално направление: 3.6. Право
докторска програма:

„Административно право и административен процес“

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:

Проф. д – р Дарина Зиновиева

Пловдив

2020

Дисертационният труд е обсъден и допуснат до защита пред научно жури на заседание на катедрата по „ Публичноправни науки ” при Юридически факултет на ПУ „ Паисий Хилендарски ” на 30.10.2020 г.

Авторът е зачислен, като докторант на самостоятелна подготовка към Катедра „Публичноправни науки” на Юридически факултет при ПУ „Паисий Хилендарски”.

СЪДЪРЖАНИЕ

Глава I.....	6
1. Актуалност на изследването.....	6
2. Задачи на изследването.....	6
3. Методи на изследването.....	7
4. Научна новост на дисертационният труд.....	7
5. Практическо значение на изследването.....	8
6. Структура на дисертационния труд.....	8
Глава II Административно-правен режим относно хората с уврежданията в българското законодателство.....	8
1. Общи положения.....	8
2. Правни понятия, свързани с административно-правният режим на хората с увреждания.....	9
Глава III Исторически преглед на административното регулиране в сферата на уврежданията.....	9
1. Развитие на правната уредба на уврежданията в света.....	9
2. Развитие на правната уредба на уврежданията в България.....	10
Глава IV Органи на управление, контрол сътрудничество в сферата на уврежданията в българското законодателство.....	10
1. Историко – правен анализ на органите на управление в сферата на уврежданията в Република България.....	10
2. Законодателни органи в областта на уврежданията.....	11
3. Изпълнително–разпоредителни органи в сферата на уврежданията.....	11
4. Статут и правомощия на Агенцията за хората с увреждания, Съвета за наблюдение и Националният съвет за хората с увреждания.....	13
5. Други органи с компетентност в сферата на уврежданията.....	13
Глава V Административно регулиране при оценяване на вида и степента на увреждането.....	15
1. Медицинската експертиза. Развитие на българското законодателство относно медицинската експертиза.....	15
2. Органи на медицинската експертиза.....	16
3. Съдържание на медицинската експертиза.....	17
4. Административно-правен режим на индивидуалната оценка на потребностите.....	17

Глава VI Административна уредба на здравеопазването и рехабилитацията в сферата на уврежданията.....	17
1. Правна регламентация на здравеопазването в областта на уврежданията.....	17
2. Достъп до здравеопазване на жените с увреждания – правни аспекти и практически проблеми.....	18
3. Историко – правен анализ на българското законодателство относно рехабилитацията и профилактиката в сферата на уврежданията.....	19
4. Профилактика и рехабилитация – същност и правен режим. Видове рехабилитация.....	19
Глава VII Административно регулиране на образованието и професионално обучение в областта на уврежданията.....	20
1. Развитие на българското законодателство относно образованието и професионалното обучение на хората с увреждания.....	20
2. Правото на образование на хората с увреждания в българското законодателство.....	21
Глава VIII Публичноправни аспекти на заетостта в сферата на уврежданията.....	22
1. Историко – правен анализ на българското законодателство относно заетостта в областта на уврежданията.....	22
2. Основни понятия относно заетостта в сферата на уврежданията.....	23
3. Видове заетост. Правото на труд на хората с увреждания в обичайна работна среда.....	23
4. Специализирана работна среда. Правен режим на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания в българското законодателство.....	24
5. Правен режим на защитената работна среда.....	25
Глава IX Административно регулиране на достъпа – достъпната среда и разумните улеснения, достъпната информация, личната мобилност в областта на уврежданията. Достъп до правосъдие и правна защита на хората с увреждания.....	25
1. Развитие на българското законодателство относно достъпната среда за хората с увреждания.....	25
2. Основни понятия, свързани с достъпната среда на хората с увреждания.....	26
3. Достъпността в контекста на Конвенцията за правата на хората с увреждания. Правни аспекти и практически проблеми относно достъпната среда на хората с увреждания в България.....	26
4. Достъп до правосъдие и правна защита на лицата с увреждания.....	27

Глава X Административноправни аспекти на критериите за национална представителност на организациите на и за хората с увреждания. Финансирането в областта на уврежданията.....	28
1. Организации на и за хората с увреждания.....	28
2. Административно-правен режим на финансирането и контрола в областта на уврежданията.....	28
Глава XI Отговорност, свързана с правата на лицата с увреждания в българското законодателство.....	29
1. Административнонаказателна отговорност в областта на уврежданията. Видове състави на административни нарушения. Административни наказания – налагане и обжалване.....	29
2. Наказателна отговорност в сферата на уврежданията. Видове състави.....	31
3. Гражданска отговорност в сферата на уврежданията.....	31
Глава XII Хората с увреждания и техните права в Европейския съюз.....	31
1. Развитие на европейската политика по отношение на хората с увреждания.....	31
2. Европейска рамка за Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН.....	32
3. Основни права на хората с увреждания в Европейския съюз.....	33
4. Хармонизиране на българското законодателство със законодателството на Европейския съюз в сферата на уврежданията.....	35
Глава XIII Заключение (Усъвършенстване на законодателството)	35
Публикации на автора по темата на дисертацията.....	41

Глава I

1. Актуалност на изследването

Настоящият дисертационен труд представлява задълбочено изследване на административно-правният режим относно хората с увреждания в българското законодателство.

С развитието на цивилизацията, и по – конкретно с напредъка на медицината, се развиват и задълбочават едни от най – негативните тенденции в съвременното общество, а именно възникването и трайното съществуване на разнообразни по вид увреждания, които засягат хора от различни възрастови групи. Заедно с тези процеси на развитие на медицината, във всичките ѝ форми на проявление (като наука и практика) се появява и нуждата от качествена правна рамка в законодателствата на отделните държави, която да регулира сложните правоотношения, породени от все по – нарастващата нужда от разбиране на специфичните потребности, характерни за всички видове увреждания. По тази причина се създават различни правни механизми (най – често от административен характер), които да послужат като регулатор в специфичната област на уврежданията.

Актуалността на темата е обусловена от факта, че хората и в частност тези с увреждания са носители на юридически права и задължения от деня на своето раждане до края на целия си живот и съответно са овластени да ги упражняват след настъпването на определени предпоставки, които по естеството си са от биологичен, физически, умствен и волеви характер. От гледна точка на правовия ред, хората с увреждания са субекти на правото и като съществена част от съвременното общество, която има по – специфични потребности в сравнение с останалите индивиди, те се нуждаят от по – голяма защита на техните права и законни интереси.

Изборът на темата е повлиян от липсата на цялостно изследване на материята, което да обхване специалното законодателство в областта на уврежданията и по-конкретно Закона за хората с увреждания и Закона за личната помощ, както и свързаните с тях подзаконовни нормативни актове.

2. Задачи на изследването

Основната задача на дисертационният труд е да бъде максимално изяснен въпросът за административно-правният режим относно хората с увреждания в българското законодателство.

Целта на дисертационният труд е чрез кратък исторически преглед и изследване на тълкуванията на правните норми, направени от съдилищата, анализ на специалното законодателство в сферата на уврежданията и рамкиране на европейските политики по отношение на хората с увреждания да се очертае съвременното състояние на засегнатата проблематика и възможните направления за бъдещото ѝ усъвършенстване.

3. Методи на изследването

Методологичната основа на изследването е свързана с използването на разнообразни методи като историческият, нормативният, формално-логическият, системният и сравнително-правният методи.

Анализирана е действащата и в голяма степен отменената правна уредба по отношение на административно-правният режим относно хората с увреждания в българското законодателство. Особено внимание е обърнато и на международните актове, регулиращи проблематиката, свързана със специфичната област на уврежданията.

Наличната съдебна практика е надлежно събрана, обобщена и анализирана. При изясняването на определени въпроси относно темата на изследването са ползвани сравнения с практика, възприета в други държави. Същият подход е използван и при търсенето на възможни разрешения на актуални за Република България проблеми, с които вече са се сблъскали чужди страни и съответно са възприели дадени позиции.

Разгледани са и някои законопроекти, внесени в Парламента – както приети, така и неприети, целящи подобряване на регулирането на правоотношенията в сферата на уврежданията.

4. Научна новост на дисертационният труд

Първото по-широко изследване на въпросите, свързани с уврежданията и по-специално по отношение на лицата с психически увреждания е публикуваната книга „Правен режим относно лицата с психически увреждания“ на професор Дарина Зиновиева и доцент Нина Гевренова.

Друго изследване по отношение на работниците или служителите с намалена работоспособност е книгата „Специална закрила на работниците и служителите с намалена работоспособност“ от 2013 г. на доцент Нина Гевренова.

През 2019 г. издателство „Труд и право“ публикува книгата „Задължения на предприятието по Закона за хората с увреждания“ на Теодора Дичева.

Настоящият дисертационен труд е първият подобен труд, с оглед мащаба и задълбочеността си, посветен на административно-правният режим относно хората с увреждания. В него за първи път се прави цялостен анализ на специалното законодателство в сферата на уврежданията – Закона за хората с увреждания и Закона за личната помощ от 2019 г.

Новостта произтича и от изследването на органите на изпълнителната власт, които имат компетентност по отношение на хората с увреждания. За първи път в един труд се разглеждат статута и правомощията на Агенцията за хората с увреждания, Съвета за наблюдение и Националния съвет за хората с увреждания.

Принос има и посочването на съдебната практика по отношение на уврежданията както на български, така и на чуждестранни съдилища, като по този начин се засили нуждата от качествен достъп до правосъдие на лицата с увреждания.

В заключението на дисертационният труд принос има в направените изводи, както и във формулираните предложения *de lege ferenda*.

5. Практическо значение на изследването

Настоящото изследване е иницирано от практическа нужда от изясняване на характера на отделните актове на административните органи в областта на уврежданията. Също така, труда служи и за запознаване с основните права и области за подкрепа на лицата с увреждания и конкретните мерки, които са установени за преодоляване на бариерите.

Настоящата дисертация би била полезна на всички участници в сферата на уврежданията – изпълнително-разпоредителни органи, законодателни органи, изпълнителни агенции, медицински специалисти, практикуващи юристи – съдии и адвокати, работодатели, организации на и за хората с увреждания и всички граждани с или без увреждане, които са заинтересовани от законодателните разрешения в областта на уврежданията.

6. Структура на дисертационния труд

Дисертационния труд е в обем от 289 страници. Изследването се състои от уводна част, основна част и заключение, които са структурирани в единадесет глави. Приложен е списък на използваната и цитирана правна и друга литература. Бележките под линия са 161.

Глава II

Административно-правен режим относно хората с увреждания в българското законодателство

1. Общи положения

Административно-правният режим относно хората с увреждания в българското законодателство се обуславя от все по – нарастващата нужда от качествена правна регламентация, която да запълни натрупаните с години празноти в специфичната област на уврежданията, поради което считаме, че можем да говорим за специална правна уредба, спрямо общата.

Накратко в точка едно на тази част от дисертационният труд се обръща внимание на отменените специални закони в областта на уврежданията – Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите от 1995 г. (ЗЗРСИИ) и Закона за интеграция на хората с увреждания от 2005 г. (ЗИХУ) и причините, породили тяхната отмяна. Направен е и кратък анализ на обхвата на действията към настоящия момент

специални закони, а именно Закона за хората с увреждания (ЗХУ) и Закона за личната помощ (ЗЛП), които са в сила от 01.01.2019 г.

2. Правни понятия, свързани с административно-правният режим на хората с увреждания

В точка две се извършва анализ на важни правни понятия, свързани с административно-правният режим относно хората с увреждания като „административно регулиране в сферата на уврежданията“, „хора с увреждания“, „хора с трайни увреждания“, „лица със затруднения в придвижването“ и „психично здраве“.

2.1. Понятието „административно регулиране в сферата на уврежданията“

Поради липсата на легално закрепена дефиниция за „административно регулиране в сферата на уврежданията“ се прави изследване върху изводите до които достигат отделни автори в доктрината относно регулираните от административното право и общата теория на правото обществени отношения. По този начин *de lege ferenda* се предлага дефиниция за „административно регулиране в сферата на уврежданията“.

2.2. Понятията „хора с увреждания“, „хора с трайни увреждания“ и „лица със затруднения в придвижването“

До приемането на ЗХУ, терминът „хора с увреждания“ е легално закрепен само в чл. 1 от Конвенцията за правата на хората с увреждания. А сега понятието се намира в § 1, т. 1 от ЗХУ. Те са лица с физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществения живот. Авторът прави извода, че с тази дефиниция, за първи път в нормативната уредба, свързана с уврежданията се прави ясно разграничение на видовото разнообразие от хора с увреждания, което е добър законодателен подход.

В § 1, т. 2 и т. 12 от Закона за хората с увреждания се намират две легално закрепени дефиниции, а именно за „хора с трайни увреждания“ и „лица със затруднения в придвижването“.

2.3. Понятието „психично здраве“

Терминът „психично здраве“ е изведен от труда на професор Зиновиева¹.

Глава III

Исторически преглед на административното регулиране в сферата на уврежданията

1. Развитие на правната уредба на уврежданията в света

¹Зиновиева, Д., Гевренова, Н. Правен режим относно лицата с психически увреждания (административноправни, трудовоправни, социалноправни и други правни аспекти), С.: Сиела, 2012, с. 16

През 1992 г. Генералната асамблея на ООН обявява 3 декември за Международен ден на хората с увреждания.

В точка едно се представя появата на един от демократичните закони в сферата на уврежданията в света – Закона за американците с увреждания.

2. Развитие на правната уредба на уврежданията в България

Развитието на правната уредба, свързана с уврежданията в България намира израз едва през 1995 г. с приемането на специалният ЗЗРСИИ (отм.). Иначе едни от най-ранните сведения за увреждания и по-конкретно за психически такива се откриват в римското право, както и в Еклогата. Римското право признало за недееспособни и лудите и разточителните.

Например според Еклогата не могат да правят завещание онези, „които от някоя болест са (попаднали) в лудост“, „лудите завинаги“, както и глухите и немите по рождение. Славянската Еклога посочва, че лудостта на единия от съпрузите не е основание за развод, докато психичното разстройство е обявено от Византийската Еклога като причина за развод.

Глава IV

Органи на управление, контрол и сътрудничество в сферата на уврежданията в българското законодателство

1. Историко-правен анализ на органите на управление в сферата на уврежданията в българското законодателство

В точка едно на тази част от дисертационния труд се изследва темата за органите, както е била уредена в ЗЗРСИИ (отм.) и ЗИХУ (отм.). Но паралелно с вече отменените актове действа и Конституцията на Република България в сила от 12 юли 1991 г.

1.1. Конституция на Република България

В чл. 1, ал. 1 и ал. 2 се прокламира важния постулат, че България е република с парламентарно управление и цялата държавна власт произтича от народа, като тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията.

С определящо значение е и принципа за разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна, като в настоящата глава с приоритет за широкообхватното изследване са законодателната и изпълнителната власт.

1.2. Закон за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите (отм.)

В ЗЗРСИИ (отм.) правната уредба, свързана с органите на управление в сферата на уврежданията е твърде разпръсната и лаконична. Като изпълнително-разпоредителен орган, Министерският съвет е провеждал държавната политика за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите. Анализирани са и определените в

отменения Закон правомощия на държавните органи в областта на здравеопазването, образованието, труда и социалната политика, отрасловите министерства и агенции, общините, институциите от системата на здравното осигуряване, които съдействали в сферата на уврежданията. Изследвани са и основните органи, които са били пряко свързани с уврежданията – Националният съвет по рехабилитация и социална рехабилитация на инвалидите и Фонд „Рехабилитация и социална интеграция“. Установени са и недостатъците в отменената уредба.

1.3. Закон за интеграция на хората с увреждания (отм.)

Министерският съвет е определял държавната политика за интеграция на хората с увреждания, което означава, че държавата е пряко обвързана с изпълнението на конкретните потребности на хората с увреждания от качествен контрол, произлизащ от най-висшия изпълнително-разпоредителен орган – Министерският съвет. Държавната политика за интеграция на хората с увреждания се е провеждала от Министерския съвет, министъра на труда и социалната политика, областните управители и органите на местното самоуправление в сътрудничество с национално представителните организации на и за хората с увреждания, национално представителните организации на работодателите и национално представителните организации на работниците и служителите. Анализирани са и функциите на Националният съвет за интеграция на хората с увреждания.

2. Законодателни органи в областта на уврежданията

Законодателен орган в областта на уврежданията в Република България е Народното събрание. То регулира законовата рамка в сферата на уврежданията, като заедно с това има и контролни функции в структурите на изпълнителната власт.

Към Народното събрание функционират специализирани комисии между, които е бил разпределен Законопроектът за хората с увреждания. Те са изброени последователно в тази точка, като водещата е Комисията по труда, социалната и демографската политика. Тя е постоянна комисия.

3. Изпълнително-разпоредителни органи в сферата на уврежданията

ЗХУ е административен. *A priori*, органите на управление в сферата на уврежданията, които са предвидени в него са предимно административни. Поради това се изяснява същността на държавния административен апарат и неговите видови характеристики, изведени от доктрината.

3.1. Министерският съвет определя държавната политика за правата на хората с увреждания

Нуждата от личен избор, независимост, равнопоставеност, недискриминация, социално приобщаване, достъпност и пълноценно и ефективно участие на хората с увреждания изискват една релевантна система, гарантирана чрез властовия ресурс на държавата. Министерският съвет е централен орган с обща компетентност.

3.2. Министър на труда и социалната политика

Централен орган със специална компетентност е Министърът на труда и социалната политика. Той има основна роля в областта на уврежданията. Законът за хората с увреждания, за първи път в българския правен ред, в чл. 9, ал. 1 урежда основните компетенции на Министъра.

В Закона за личната помощ в чл. 17 се урежда, министърът на труда и социалната политика да издава Наредба № РД-07-7 от 28 юни 2019 г. за включване в механизма лична помощ. Той упражнява контрол за изпълнението на Закона за личната помощ.

3.3. Министър на здравеопазването

Министърът на здравеопазването е централен едноличен орган на изпълнителната власт. В общия Закон за здравето в глава пета, раздел I, се уреждат в отделни членове, правомощия на министъра и министерството относно закрилата на психичното здраве (чл. 147а, ал. 1 и ал. 2, чл. 149, ал. 2, чл. 150, ал. 8, чл. 151, ал. 3). Министърът организира и ръководи медицинската експертиза.

На министърът на здравеопазването са дадени правомощия и в специалния Закон за хората с увреждания. По негово предложение, Министерския съвет приема програма за ранна диагностика и профилактика на генетичните и пренаталните заболявания и придобити състояния.

3.4. Министър на образованието и науката

Министърът на образованието и науката е централен едноличен орган на изпълнителната власт. Той ръководи и координира провеждането на държавната политика в областта на предучилищното и училищното образование за деца със СОП.

3.5. Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията

Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията се ръководи и представлява от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Той е централен едноличен орган на изпълнителната власт и има важна роля в осигуряването на достъпна среда за лица с увреждания.

3.6. Министерство на младежта и спорта

Министерството на младежта и спорта се ръководи и представлява от Министъра на младежта и спорта. Той е централен едноличен орган на изпълнителната власт.

3.7. Министерство на културата

Министерството на културата се ръководи и представлява от министъра на културата. Той е централен едноличен орган на изпълнителната власт.

3.8. Областен управител и областни съвети

Едноличен орган на изпълнителната власт в областта, който осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика е областният управител. В чл. 19 от Закона за хората с увреждания се предвижда, за провеждане на политиката за правата на хората с увреждания областните управители да създават областни съвети.

3.9. Кмет на общината

В Закона за личната помощ се предвиждат правомощия в сферата на уврежданията за кмета на общината.

С Наредба № 1 от 19 август 2020 г. за изискванията за дейността на здравните медиатори е предвидено към кмета на общината да се назначават здравни медиатори по трудово правоотношение. Здравните медиатори подпомагат дейността на общините по провеждане на политики в областта на здравната профилактика сред населението (включително лица с увреждания) и на лекарите при и по повод на предоставяната медицинска помощ. Правомощията им са регламентирани в посочената Наредба.

4. Статут и правомощия на Агенцията за хората с увреждания, Съвета за наблюдение и Националният съвет за хората с увреждания

4.1. Агенция за хората с увреждания

Нормативната уредба на Агенцията за хора с увреждания се намира в ЗХУ и Устройствения правилник на АХУ. В дисертацията се представят нейните законово определени правомощия. Тя води и поддържа информационна система за хората с увреждания. Към АХУ съществува и Регистър на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания, както и Регистър на лицата, осъществяващи дейности по предоставяне и ремонт на помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия за хората с увреждания. Българският законодател предвижда от 01.01.2021 г. Агенцията за хората с увреждания да се преобразува в държавна агенция.

4.2. Съвет за наблюдение

Съветът за наблюдение е създаден със ЗХУ. Съставът на Съветът за наблюдение е регламентиран в чл. 12, ал. 1 от ЗХУ. Той се състои от 9 члена. В труда е представена процедурата за избор на представители на организациите на и за хора с увреждания за членове на Съвета за наблюдение.

4.3. Национален съвет за хората с увреждания

За осъществяване на сътрудничеството при разработване и провеждане на политиката за правата на хората с увреждания към Министерския съвет се създава Националният съвет за хората с увреждания. В изследването са анализирани неговите структура и правомощия.

5. Други органи с компетентност в сферата на уврежданията

5.1. Агенция за социално подпомагане

Агенцията за социално подпомагане е уредена в Закона за социалното подпомагане (ЗСП) и Устройствения правилник на агенцията за социално подпомагане. Тя е със статут на изпълнителна агенция към министъра на труда и социалната политика.

В труда са определени правомощията, които има Изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане по Закона за личната помощ. Представени са структурата на АСП и ролята на Дирекциите „Социално подпомагане“ в изготвянето на индивидуалната оценка на потребностите.

5.2. Агенция по заетостта

Агенцията по заетостта намира уредба в Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ) и Устройствения правилник на агенцията по заетостта. В ЗХУ се предвижда, Агенцията по заетостта да осъществява политиката по заетостта на хората с трайни увреждания, като разработва и предлага за финансиране и реализиране програми и мерки за насърчаване на заетостта, осигуряващи равни възможности чрез социално-икономическа интеграция на хората с трайни увреждания, съгласно Закона за насърчаване на заетостта. Териториалните поделения на Агенцията по заетостта предоставят специализирано трудово посредничество на хората с увреждания, търсещи работа.

5.3. Агенция за качеството на социалните услуги

Агенцията за качеството на социалните услуги е създадена с влезлия в сила от 01.07.2020 г. Закон за социалните услуги (ЗСУ). Тя е изпълнителна агенция към Министъра на труда и социалната политика и има за задача да осъществява контрол и мониторинг по предоставянето на социалните услуги.

5.4. Комисия за защита от дискриминация

Комисията за защита от дискриминация е създадена по силата на Закона за защита от дискриминация и е независим специализиран държавен орган за предотвратяване на дискриминация, защита от дискриминация и осигуряване равенство на възможностите (чл. 40). Комисията се състои от 9 души, от които поне четирима юристи.

В сферата на уврежданията, председателя на Комисията за защита от дискриминация определя част от състава на Съвета за наблюдение – двама представители (чл. 12, ал. 1 от ЗХУ).

5.5. Координатори по правата на хората с увреждания

Координаторите по правата на хората с увреждания се определят от централните и териториалните органи на изпълнителната власт, които изследвахме в предходните редове. Те и техните правомощия в сферата на уврежданията са регламентирани в чл. 18 от Закона за хората с увреждания.

5.6. Органи на съдебната власт

Органите на съдебната власт са определени в Конституцията на Република България и Закона за съдебната власт. Органите на съдебната власт, както и всички държавни институции осигуряват на хората с увреждания ефективен достъп до правосъдие наравно с всички останали, включително чрез предоставяне на процедурни и подходящи за възрастта им мерки за подкрепа с оглед на тяхната роля във всички фази на процеса (чл. 67 от ЗХУ).

5.7. Омбудсман

Фигурата на омбудсманът е подробно уредена в Закона за омбудсмана. Особен интерес представлява и Законът за омбудсманът, който въвежда алтернативен ред за непряко подаване на сигнали от граждани. Ако възприеме изложените в тях съображения, омбудсманът може на свой ред да сигнализира административните органи (чл. 109 АПК), като по този начин със своя авторитет придаде на случая допълнителна морална тежест.

Глава V

Административно регулиране при оценяване на вида и степента на увреждането

1. Медицинската експертиза. Развитие на българското законодателство относно медицинската експертиза

1.1. Медицинска експертиза

Въпросите, свързани с медицинската експертиза са от съществено значение за административното регулиране в сферата на уврежданията, тъй като тя е неразделна част от диагностично-лечебната и профилактичната дейност на лечебните заведения. Медицинската експертиза се извършва за установяване на временната неработоспособност, за установяване на трайно намалената работоспособност на лица в трудоспособна възраст, както и на лица, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 от Кодекса за социално осигуряване (КСО), които упражняват трудова дейност и не са им определени вида и степента на увреждане. Тя служи и за установяване на вида и степента на увреждане на деца до 16-годишна възраст и на лица, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 КСО, както и за потвърждаване или отхвърляне на професионалния характер на заболяванията.

1.2. Развитие на българското законодателство, свързано с нея

До средата на XIX век с оценката на годността за труд са се занимавали предимно военните. Основите на експертизата на работоспособността се поставят за първи път в Бисмаркова Германия.

През 1975 г. на основание чл. 6 от Правилника за прилагане на Закона за народното здраве (отм.) се приема Наредба № 36 за експертизата на трайната нетрудоспособност (отм.). В нея нещата са уреждани по крайно дискриминационен начин, като за пример е посочено Определение на ВАС. След отмяната на Наредба № 36 за експертизата на

трайната нетрудоспособност през 2000 г. се приема Наредба за експертизата на работоспособността.

С оглед на неефективността на Наредба за експертизата на работоспособността, през 2005 г. се приема - Наредба за медицинската експертиза на работоспособността. През 2010 г. се приема - Наредба за медицинската експертиза. Но е отменена частично от ВАС и поради създадения правен вакуум след частичната отмяна на Наредбата, на 27.06.2017 г. влиза в сила нова Наредба за медицинската експертиза.

2. Органи на медицинската експертиза

Законодателят урежда органите на медицинската експертиза, които са лекуващ лекар или лекар по дентална медицина, лекарските консултативни комисии (ЛКК), териториалните експертни лекарски комисии (ТЕЛК), Националната експертна лекарска комисия (НЕЛК). Тяхното устройство и организация на работа се уреждат с Правилника за устройството и организацията на работа на органите на медицинската експертиза и на регионалните картотеки на медицинските експертизи.

2.1. Лекарски консултативни комисии

Лекарските консултативни комисии (ЛКК) се разкриват и закриват със заповед на директорите на Регионалните здравни инспекции в лечебни заведения за извънболнична и болнична помощ по предложение на ръководителя на съответно лечебно заведение.

Лекарските консултативни комисии са общи и специализирани.

2.2. Териториални експертни лекарски комисии и Национална експертна лекарска комисия

Териториалните експертни лекарски комисии (ТЕЛК) се откриват и закриват от директорите на регионалните здравни инспекции съгласувано с министъра на здравеопазването към държавни и общински лечебни заведения за болнична помощ, центрове за психично здраве, центрове за кожно-венерически заболявания и комплексните онкологични центрове. Териториалните експертни лекарски комисии са структурни звена на лечебните заведения, към които са открити. В съставите на ТЕЛК и НЕЛК работят лекари с призната специалност и с не по-малко от 5 години трудов стаж по медицина.

Националната експертна лекарска комисия е юридическо лице на бюджетна издръжка към Министъра на здравеопазването. Тя се ръководи и представлява от директор, заемащ длъжността чрез конкурс. НЕЛК осъществява експертни, контролно-методически и консултативни дейности по експертизата на работоспособността.

Новостта в правната уредба е, че Националната експертна лекарска комисия създава и поддържа информационна база данни за всички лица, преминали през ТЕЛК или НЕЛК за установяване на трайно намалената работоспособност, вид и степен на увреждане.

Съдържанието на информационната база данни е определено в чл. 108а, ал. 2 от Закона за здравето.

3. Съдържание на медицинската експертиза

Експертизата на временната неработоспособност се извършва от лекуващия лекар или лекар по дентална медицина, от лекарските консултативни комисии (ЛКК), от териториалните експертни лекарски комисии (ТЕЛК) и от Националната експертна лекарска комисия (НЕЛК). Експертизата на трайно намалената работоспособност, на вида и степента на увреждане на лицата, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 КСО, се осъществява от ТЕЛК и НЕЛК. Експертизата на вида и степента на увреждане на децата до 16-годишна възраст се извършва от ТЕЛК и НЕЛК с участието на лекар с призната специалност по педиатрия. Експертизата на професионалните болести се извършва от ТЕЛК и от НЕЛК и включва потвърждаването или отхвърлянето на професионалния характер на заболяването.

4. Административно-правен режим на индивидуалната оценка на потребностите

Терминът „индивидуална оценка“ се въвежда за първи път със ЗХУ, докато преди това в чл. 12-13 на отменения ЗИХУ присъстваше понятието „социална оценка“. Факт е, че предходния модел на изготвяне на социална оценка не отговори на нуждите на хората с увреждания от адекватна подкрепа, предвид препоръчителния незадължителен характер на оценката, която нямаше собствена правна природа.

Хората с увреждания съобразно своите потребности имат право на индивидуална оценка на потребностите, която е комплексна. Предвижда се, тази оценка да изследва функционалните затруднения на човека с увреждане, свързани със здравословното му състояние и наличието на бариери при изпълнение на ежедневните и други дейности, както и вида на подкрепата. В тази точка от дисертационния труд е подложена на анализ процедурата за изготвяне на индивидуална оценка на потребностите, необходимостта от нея, както и сроковете за нейната валидност.

Глава VI

Административна уредба на здравеопазването и рехабилитацията в сферата на уврежданията

1. Правна регламентация на здравеопазването в областта на уврежданията

1.1. Правни понятия, свързани със здравеопазването на хората с увреждания

Разгледани са дефиниции като „здравеопазване“, „здраве“, „здравна информация“, „пациент“, „здравна документация“, „скрининг“, „информирано съгласие“. Понятията за „здравеопазване“ и „здраве“ са изведени доктринерно, докато останалите се намират в Закона за здравето. Те са важни с оглед на нуждата на хората с увреждания от здравни услуги.

1.2. Правна уредба на здравеопазването в областта на уврежданията

В тази част на дисертацията, основно се откроява правото на здравно осигуряване, гарантирано в чл. 52 от КРБ. Също така в специалния ЗХУ е предвидено една от областите на подкрепа за хората с увреждания да бъде здравеопазването, но в самия Закон липсва конкретна правна уредба на материята. Такава се открива при анализа на Закона за здравето, Закона за лечебните заведения и Закона за здравното осигуряване. Изследвани са основни принципи в здравеопазването, като се акцентира върху този, свързан с особената здравна закрила на лицата с физически и психически разстройства. Представят се правата и задълженията на хората с увреждания в качеството им на пациенти и основното им право на достъпна медицинска помощ. На анализ е подложена и правната регламентация, свързана с психичното здраве.

2. Достъп до здравеопазване на жените с увреждания – правни аспекти и практически проблеми

2.1. Достъпът до здравеопазване на жените с увреждания при анализа на международните актове

Правило девет на Стандартните правила за равнопоставеност и равни шансове за хората с увреждания на ООН, озаглавено „Семеен живот и личностен интегритет“ конкретно насочва към жени и момичета с увреждания и гласи, че държавите трябва да вземат мерки за промяна на негативното отношение, което все още преобладава в обществото към браковете, сексуалните връзки и родителските качества на хората с увреждания, особено по отношение на момичетата и жените.

В светлината на разнообразието от бариери, които засягат жените с увреждания по отношение на тяхното здраве, установяването на съответните правителствени мерки, насочени към гарантиране на правото на здраве, винаги е било от основно значение за разглеждането на специфичните за жените разпоредби в текста на Конвенцията за правата на хората с увреждания. Още в преамбюла ѝ се посочва, че жените и момичетата с увреждания са често пъти изложени на по-голям риск - както във, така и извън дома - от насилие, нараняване или тормоз, пренебрежително или немарливо отношение, малтретиране или експлоатация. Изследва се и отрицателното въздействие на насилствената стерилизация, предвидена в някои законодателства.

2.2. Достъпът до здравеопазване на жените с увреждания в българското законодателство

Представят се отделни разпоредби от КРБ, свързани със закрилата на жената-майка. Анализира се и нуждата от конкретна правна уредба на материята за достъпа до здравеопазване на жени с увреждания в ЗХУ и Закона за здравето.

Наредба № 2 от 1 февруари 1990 г. за условията и реда за изкуствено прекъсване на бременност урежда условията и реда за изкуствено прекъсване на бременност (аборт). От интерес е абортът по медицински показатели, предвиден в чл. 12 – чл. 17 от Наредбата. Той се извършва по искане на бременната жена при наличие на заболяване,

несъмнено доказано и документирано, при което по-нататъшното протичане на бременността или раждането може да застраши живота или здравето на жената или жизнеността на поколението (например нервни и психични заболявания) и при срок на бременността не по-голям от 20-гестационни седмици.

3. Историко-правен анализ на българското законодателство относно рехабилитацията и профилактиката в сферата на уврежданията

Рехабилитацията е от основно значение за хората с увреждания, като с нея се цели постигането на функционалната им независимост, а заедно с това и реализацията на техните основни права, закрепени в нормативните актове. Тъй като нормативната база определя законовата рамка, свързана с профилактиката и рехабилитацията, която е водеща за лицата с увреждания и в частност играе основна роля в работата с тях се разглежда развитието ѝ в Република България. Това е направено чрез анализа на трудотерапията в отменени актове, ЗЗРСИИ (отм.) и ЗИХУ (отм.).

4. Профилактика и рехабилитация – същност и правен режим. Видове рехабилитация

4.1. Правна уредба на профилактиката и рехабилитацията според Закона за хората с увреждания

Легалните понятия за „рехабилитация“ и „профилактика“ се намират съответно в § 1, т. 7 и т. 8 на ЗХУ.

Видовете рехабилитация и тяхното значение са уредени предимно в чл. 29 от Закона за хората с увреждания. Авторът стига до извода, че българският законодател в чл. 29, ал. 1 от ЗХУ е обявил рехабилитацията като право на хората с увреждания, което означава, че ако това право бъде евентуално нарушено следва да възникне претенция у правоимащия (в случая човека с увреждане) за отстраняване на нарушението или за обезщетение. Видовете рехабилитация са медицинска, професионална, социална, трудова, психологическа (чл. 29, ал. 1, т. 1-5 от ЗХУ). Необходимо е да уточним, че за един вид рехабилитация, а именно социалната намираме уредба в Правилника за прилагането на закона за хората с увреждания.

4.2. Правна уредба на рехабилитацията според Закона за лечебните заведения

Някои от дейностите, които лечебните заведения извършват са свързани именно с рехабилитацията на болни, както и с профилактиката на болести и ранното откриване на заболявания.

В Закона за лечебните заведения са предвидени и други лечебни заведения, които свързваме с темата за рехабилитацията на хората с увреждания. Това са центровете за психично здраве и центровете за комплексно обслужване на деца с увреждания и хронични заболявания. В центровете за психично здраве се извършва психотерапия и психо-социална рехабилитация. А центровете за комплексно обслужване на деца с

увреждания и хронични заболявания са юридически лица, създадени от държавата. Тяхната регламентация намираме в Правилника за устройството, дейността и вътрешния ред на центровете за комплексно обслужване на деца с увреждания и хронични заболявания.

4.3. Правна уредба на рехабилитацията според Закона за здравното осигуряване

Рехабилитационните дейности са комплекси от физиотерапевтични, балнеолечебни и други лечебни методи, прилагани след преминаване на острия стадий на заболяването за укрепване или възстановяване на здравето или за стабилизиране на болния до възможност за самообслужване. Тук отнасяме долекуването, продължителното лечение и медицинската рехабилитация (чл. 45, ал. 1, т. 4 от ЗЗО). Можем да добавим към този вид дейности и медицинските изделия, помощните средства, приспособленията и съоръженията за хората с увреждания, извън обхвата на задължителното здравно осигуряване (чл. 45, ал. 1, т. 15 от ЗЗО).

ЗЗО предвижда, че НЗОК заплаща за медицинските изделия, помощните средства, приспособленията и съоръженията за хора с увреждания - на лица, осъществяващи дейности по предоставяне и ремонт на помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия за хора с увреждания, регистрирани като търговци и вписани в регистъра на лицата, осъществяващи дейности по предоставяне и ремонт на ПСПСМИ.

4.4. Правна уредба на рехабилитацията според Закона за здравето

Правната уредба на курортните ресурси и курортите се намира в Глава втора, Раздел осми на Закона за здравето. Те имат важно значение за профилактиката и рехабилитацията на хората с увреждания.

Предвижда се разпоредба относно трудовата терапия на лицата с психични разстройства, която е част от психо-социалните рехабилитационни програми (чл. 151 от ЗЗдр.).

Глава VII

Административно регулиране на образованието и професионалното обучение в областта на уврежданията

1. Развитие на българското законодателство относно образованието и професионалното обучение на хората с увреждания

1.1. Кратък преглед на законодателството, свързано с образованието на хората с увреждания в света

Правото на образование е основно човешко право, гарантирано от различни международни документи като се започне от Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. В последвалата я Конвенцията на ООН за правата на детето от 1989 г. по-

специално внимание се обръща на децата с увреждания като група подложена на образователна сегрегация.

В тази част от дисертацията се проследява законодателния опит на други държави, свързан с образованието на с образованието на хората със специални потребности (като например Норвегия, САЩ, Великобритания).

1.2. Развитие на българското законодателство относно образованието и професионалното обучение на хората с увреждания

Правният статут на образованието в Република България е уреден с Конституцията в чл. 53.

На анализ са подложени Закона за народната просвета от 1948 г. (отм.), Закона за народната просвета от 1991 г. (отм.), ЗЗРСИИ (отм.), ЗИХУ (отм.) и някои отменени подзаконовни нормативни актове. Акцентира се върху съществуващата в миналото политика на отделяне на децата с телесни и душевни недостатъци в специални училища. Също така се отбелязват отрицателните моменти в интегрираното обучение на деца и ученици със специални образователни потребности и се акцентира върху нуждата от промяна на законодателството към приобщаващото образование.

2. Правото на образование на хората с увреждания в българското законодателство

2.1. Правни понятия, свързани с правото на образование в сферата на уврежданията

Изследват се някои основни легални понятия като „държавни образователни стандарти“, „приобщаващо образование“, „ресурсно подпомагане за деца и ученици“, „специални образователни потребности“ и „оценка на индивидуалните потребности на дете или ученик“. Повечето от тях са закрепени в Закона за предучилищно и училищно образование, а други в Наредбата за приобщаващо образование.

2.2. Правото на предучилищно и училищно образование в сферата на уврежданията

Конкретни норми, свързани с правото на предучилищно и училищно образование на хората с увреждания у нас откриваме в Закона за хората с увреждания (ЗХУ), Закона за предучилищното и училищно образование (ЗПУО), Закона за професионалното образование и обучение (ЗПОО). Такива разпоредби намираме и в няколко подзаконовни нормативни актове като - Наредба за приобщаващото образование от 27 октомври 2017 г., Наредба № 10 от 1 септември 2016 г. за организация на дейностите в училищното образование, Наредба № 5 от 3 юни 2016 г. за предучилищното образование, Наредба № 5 от 30 ноември 2015 г. за общообразователната подготовка, Наредба № 4 от 30 ноември 2015 г. за учебния план, Правилник за устройството и дейността на центровете за специална образователна подкрепа, Правилник за устройството и дейността на регионалните центрове за подкрепа на процеса на приобщаващото образование и други.

2.3. Правото на висше образование в областта на уврежданията

Целта на висшето образование в Република България е подготовката на висококвалифицирани специалисти, включително такива с увреждания, над средното образование и развитието на науката и културата.

Със Законът за висшето образование се предвижда при облекчени условия и по ред, определен с правилника за дейността на висшето училище, да се приемат кандидат-студенти, успешно участвали в конкурсните изпити, които са лица с трайни увреждания и намалена работоспособност 70 и над 70 на сто или са военноинвалиди и военнопострадали (чл. 68, ал. 3, т. 2-3 от ЗВО). От значение е Решение на ВАС², в което Фондация „Български адвокати за правата на човека“ пуска жалба срещу чл. 7, ал. 2 от Наредбата за държавните изисквания за приемане на студенти във висшите училища на Република България, в частта „лица с трайни увреждания и намалена работоспособност 70 и над 70 на сто“. Съдът счита, че същата е издадена от компетентен орган, изцяло в съответствие на специалния ЗВО и в изпълнение на целите на същия, възпроизвежда напълно законовата разпоредба на чл. 68, ал. 3, т. 2 от ЗВО и при нейното издаване не се констатира съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Поради това ВАС е отхвърлил жалбата. Регламентира се, че студентите, докторантите и специализантите - хора със сензорни увреждания и други с трайни увреждания и намалена работоспособност 70 и над 70 на сто, военноинвалиди, и военнопострадали и диспансеризирани, имат право на специални облекчения, предвидени в правилниците на висшето училище (чл. 70, ал. 2 от ЗВО). Например Правилник за учебната дейност в ПУ „Паисий Хилендарски“.

Глава VIII

Публичноправни аспекти на заетостта в сферата на уврежданията

1. Историко – правен анализ на българското законодателство относно заетостта в областта на уврежданията

1.1. Конституция на Република България

Конституцията на Република България, в своя Преамбюл определя държавата като социална и именно това е залегнало в основата на принципа за правото на труд, който и е една от законовите гаранции за заетостта на хората с увреждания в обичайна, специализирана и защитена работна среда. В чл. 16 от основния закон се предвижда, че труда е гарантиран и защитаван от закона. С чл. 48, ал. 2 от КРБ, законодателят отчита спецификата при намалената възможност за търсене на работа на хората с увреждания и предвижда, държавата да създава условия за осъществяване на правото на труд на лицата с физически и психически увреждания.

² Решение № 6126 от 16.05.2017 г. по адм. д. № 5764/2016 г., IV ОТД. на ВАС

1.2. Закон за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите (отм.)

Анализът на ЗЗРСИИ (отм.) показва, че разпоредбите, свързани с трудовите права на лицата с увреждания са в редица случаи препращащи към други нормативни актове, като например Кодекса на труда и Закона за държавния служител. Поради това се счита, че отменения ЗЗРСИИ като специален закон не е защитавал ефективно правото на труд на хората с увреждания. Този извод е породен и от факта, че законодателят не е отчитал видовото разнообразие на работната среда, в която лицето с увреждане може да полага своя труд, а си е служил само с един вид работна среда – интегрираната, при условие, че в самия отменен закон става въпрос и за специализирана такава чрез съществуващите през 90-те години на ХХ век специализирани предприятия, кооперации и цехове за инвалиди с трайни увреждания.

1.3. Закон за интеграция на хората с увреждания (отм.)

В ЗИХУ (отм.), трудовата заетост на хората с увреждания е била уредена в глава IV, раздел III, като мерките за заетост на хората с по – специфични нужди, законодателят е разделял на две основни групи – в интегрирана работна среда и в специализирана работна среда.

1.4. Наредба за реда за възстановяване на внесени осигурителни вноски от работодатели и специализираните предприятия, трудово-лечебни бази и кооперациите на хората с увреждания, членуващи в национално представителните организации на и за хора с увреждания (отм.)

Наредбата за реда за възстановяване на внесени осигурителни вноски от работодатели и специализираните предприятия, трудово – лечебни бази и кооперациите на хората с увреждания, членуващи в национално представителните организации на и за хора с увреждания (отм.) е регламентирала редът за възстановяване на внесени осигурителни вноски от работодатели и специализирани предприятия, трудово-лечебни бази и кооперациите на хората с увреждания, членуващи в национално представителните организации на и за хора с увреждания, за държавно обществено осигуряване, задължително здравно осигуряване и допълнително задължително пенсионно осигуряване.

2. Основни понятия относно заетостта в сферата на уврежданията

2.1. Понятията „работодател“, „предприятие“ и „работно място“

Кодексът на труда в § 1 т. 1, т. 2 и т. 4 от Допълнителните си разпоредби дефинира важни понятия като „работодател“, „предприятие“, „работно място“ от значение за правото на труд на лицата с увреждания.

2.2. Понятията „пряка дискриминация“ и „непряка дискриминация“

В чл. 4, ал. 2 и ал. 3 от Закона за защита от дискриминация съдържат легални понятия за „пряка дискриминация“ и „непряка дискриминация“.

2.3. Понятията „трудова-лечебни бази“, „обичайна работна среда“, „специализирана работна среда“, „защитена работна среда“ и „подкрепящ персонал“

Голяма част от легалните определения, касаещи заетостта на хората с увреждания в България са закрепени в Допълнителните разпоредби на ЗХУ и ЗНЗ.

2.4. Понятията „групи в неравностойно положение на пазара на труда“ и „подкрепена заетост“

В Допълнителните разпоредби на действащия Закон за насърчаване на заетостта (ЗНЗ) също намираме законови понятия с важно значение за разбирането на сложността в материята на трудовите права на хората с по-специфични нужди. В § 1 т. 4а се дава дефиниция на „групи в неравностойно положение на пазара на труда“. А в т. 45 на § 1 откриваме понятието за „подкрепена заетост“.

2.5. Понятието „специализирани предприятия и кооперации на хора с увреждания“

В § 1 т. 46 от Закона за обществените поръчки е законово дефиниран терминът за „специализирани предприятия и кооперации на хора с увреждания“.

2.6. Понятията „достъпно работно място“ и „интегрирана (обща) работна среда“

Термините „достъпно работно място“ и „интегрирана (обща) работна среда“ се съдържат в източник от неправилен характер.

3. Видове заетост. Правото на труд на хората с увреждания в обичайна работна среда

В точка три е анализиран един от основните актове, свързан с реализацията на хората с увреждания на пазара на труда – КПХУ. С този международен акт се признава правото на труд на лицата с увреждания наравно с всички останали хора.

В българското законодателство, разпоредби, свързани с правото на труд на хората с увреждания в обичайна работна среда, намират разпокъсана уредба в Кодекса на труда, Закона за държавния служител, Закона за насърчаване на заетостта, Закона за хората с увреждания, Закона за защита от дискриминация. Наемането на хора с намалена работоспособност е вменено на работодателите като задължение с императивната норма на чл. 315, ал. 1 от Кодекса на труда (КТ).

В Закона за държавния служител (ЗДСл.), законодателя уреди възможността за определяне на длъжности по служебно правоотношение за хора с трайни увреждания с императивната норма на чл. 9а.

В Закона за насърчаване на заетостта са предвидени мерки за безработни лица и за насърчаване и запазване на заетостта, предоставяне на услуги за посредничество при намиране на работа, за професионално обучение и ориентиране включително и за хората с трайни увреждания съответно в чл. 36, ал. 2, чл. 43а и чл. 52.

Заетостта на хората с увреждания е уредена в глава IV, раздел III на ЗХУ. Тя се разделя на три основни групи – в обичайна работна среда, специализирана работна среда и защитена работна среда. Българският законодател императивно забранява, работните места, определени по реда на чл. 315 от Кодекса на труда, да се взимат предвид при отчитане изпълнението на квотата (чл. 38, ал. 2 от ЗХУ).

4. Специализирана работна среда. Правен режим на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания в българското законодателство

Интерес представлява разглеждането на специализираната работна среда в рамките на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания, която намира легална уредба в Закона за хората с увреждания и Правилника за неговото прилагане. Специализираните предприятия и кооперации са микро – малките и средни предприятия за хора с увреждания, общинските предприятия за хора с увреждания, кооперациите за хора с увреждания, специализираните предприятия за незрящи и слабовиждащи лица, специализираните предприятия за лица с увреден слух, трудово – лечебните бази, които осигуряват заетост чрез трудотерапия. Те се вписват в Регистъра на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания, създаден и поддържан от АХУ. Той се използва за наблюдение и контрол на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания и на дейността, извършвана от тях при изпълнението на целеви проекти и програми. Анализирани са в точката условията за вписване в Регистъра, както и основанията за прекратяване на регистрацията.

За специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания са предвидени отделни разпоредби в Закона за обществените поръчки (ЗОП), Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО) и Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ), както и в Наредба № РД-07-6 от 20 юни 2019 г. за реда за осъществяване на контрол върху изразходването на средствата от възстановени осигурителни вноски на работодатели, съответно органи по назначаване, специализирани предприятия и кооперации на хората с увреждания и трудово-лечебни бази. Разглежда се законодателният опит в Германия и Финландия по отношение на трудовите права на хората с увреждания. Представя се влезлия в сила през 2019 г. Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика (ЗПССИ).

5. Правен режим на защитената работна среда

За първи път в българското законодателство, се урежда трети вид заетост – защитена заетост със Закона за хората с увреждания. Тя е предвидена за осигуряване на заетост за хора с множество трайни увреждания, като се създават центрове за защитена заетост. С Проектът на Закона за изменение и допълнение на ЗХУ от 29.09.2020 г. се предложи

разширяване на кръга на лицата, участващи в защитена заетост с хората с психични разстройства и такива с интелектуални затруднения. Предстои развитие по темата. Центровете за защитена заетост са механизъм в подкрепа на трудовата интеграция на хора с множество трайни увреждания с цел осигуряване на условия за извършване на продуктивна дейност, платена работа и предоставяне на персонални подкрепящи услуги.

Глава IX

Административно регулиране на достъпа – достъпната среда и разумните улеснения, достъпната информация, личната мобилност в областта на уврежданията. Достъп до правосъдие и правна защита на хората с увреждания

1. Развитие на българското законодателство относно достъпната среда за хората с увреждания

1.1. Закон за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите (отм.)

В ЗЗРСИИ (отм.) правната уредба, свързана с достъпната среда на хората с увреждания е твърде лаконична. В него е бил предвиден раздел V, озаглавен „Достъпна битова и околна среда”.

1.2. Закон за интеграция на хората с увреждания (отм.)

Достъпната жизнена и архитектурна среда се е определяла като една от основните области за уреждане на обществените отношения за интеграцията на хората с увреждания в чл. 4, т. 4 от ЗИХУ. В чл. 32 от Закона е било предвидено, държавните органи и органите на местното самоуправление да организират устройството и изграждането на урбанизираните територии за населението, включително за хората с увреждания, като нормата е препращала към уредените за това условия и ред в Закона за устройство на територията.

1.3. Наредби (отм.)

Представени са в тази част от научният труд отменени подзаконови актове с цел да се направи сравнително-правен анализ между старото и актуалното законодателство относно достъпността, а именно - Наредба № 1 от 10 януари от 10 януари 1995 г. за изграждане на среда в населените места с оглед ползването и от инвалиди (отм.), Наредба № 6 от 26 ноември 2003 г. за изграждане на достъпна среда в урбанизираните територии (отм.). Частична уредба е съществувала и в Наредба № 2 от 2004 г. за планиране и проектиране на комуникационно-транспортните системи на урбанизираните територии, Наредба за съществените изисквания и оценяване съответствието на асансьорите и техните предпазни устройства, Наредба за категоризиране на средствата за подслон, местата за настаняване и заведенията за хранене и развлечения.

2. Основни понятия, свързани с достъпната среда на хората с увреждания

2.1. Понятията „комуникация“, „дискриминация по признак на увреждане“, „разумни улеснения“ и „универсален дизайн“

Тези понятия се извеждат от чл. 2 от КПХУ.

2.2. Понятията „език“ и „помощни средства, приспособления и съоръжения“

Законовите определения на „език“, и „помощни средства, приспособления и съоръжения“ се съдържат в § 1, т. 4 и т. 9 от Допълнителните разпоредби на Закона за хората с увреждания.

2.3. Понятието „действия за защита от дискриминация“

По смисъла на §1, т. 4 от ДР на Закона за защита от дискриминация действията за защита от дискриминация могат да включват подаване на жалба или сигнал, предявяване на иск или свидетелстване в производство за защита от дискриминация.

2.4. Понятието „социално жилище“

В §5, т. 67 от ДР на Закона за устройство на територията е закрепена легална дефиниция на термина „социално жилище“. Повечето от законовите понятия, свързани с темата за достъпната жизнена и архитектурна среда на хората с увреждания, а именно „хора с намалена подвижност“, „достъпна среда“, „достъпен маршрут в урбанизираните територии“, „достъпен вход“, „достъпен маршрут до сграда или съоръжение“, „достъпен маршрут в сграда или съоръжение“, „достъпна информационна карта“, „достъпна електронна страница“ са в §1, т. т. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 и 10 от Наредба № 4 от 1 юли 2009 г. за проектиране, изпълнение и поддържане на строежите в съответствие с изискванията за достъпна среда за населението, включително за хората с увреждания.

2.5. Понятия с неправилен характер

Термините „достъп“, „достъпно работно място“, „изолация“, „подкрепяща среда“, „универсалното решение“ се съдържат в източник от неправилен характер.

3. Достъпността в контекста на Конвенцията за правата на хората с увреждания. Правни аспекти и практически проблеми относно достъпната среда на хората с увреждания в България

В точка три, на първо място се акцентира върху достъпността през призмата на КПХУ и съответните мерки, които държавите по нея, включително България, се задължават да изпълнят.

На второ място се откроява разпръснатостта на разглежданата материя в няколко нормативни акта – ЗХУ, Закона за устройство на територията, Закона за защита от дискриминация, Закона за управление на етажната собственост и Закона за държавния бюджет на РБ за 2020 г. Това се прави с цел да се установят правомощията на компетентните административни органи и администрациите към тях, свързани с достъпната среда на лицата с увреждания. Също така се акцентира върху правната

симбиоза между собствениците на елементите на достъпната среда в урбанизираните територии и компетентния изпълнително-разпоредителен орган.

На следващо място се анализират важни Наредби, свързани с достъпната среда, като основополагащата е Наредба № 4 от 2009 г. за проектиране, изпълнение и поддържане на строежите в съответствие с изискванията за достъпна среда за населението, включително за хората с увреждания.

4. Достъп до правосъдие и правна защита на лицата с увреждания

4.1. Достъп до правосъдие и правна защита на хората с увреждания в международните актове

„Достъпът до правосъдие“ е развиващо се понятие в международното право и се отнася до правото на ефективен достъп до системи, процедури, информация и места, използвани в правораздаването. В този смисъл е и чл. 13 от Конвенцията за правата на хората с увреждания.

4.2. Анализ на действащата нормативна уредба в България, свързана с осигуряването на достъп до правосъдие на хора с увреждания

Конституцията на Република България гарантира равенството на гражданите пред закона, недискриминацията и равният достъп до правосъдие в отделни разпоредби. Според установената обща клауза за обжалване на административните актове в чл. 120, ал. 2 КРБ, гражданите могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

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

За първи път, българският законодател въвежда темата, свързана с достъпа до правосъдие и правна защита на хората с увреждания в ЗХУ, като я отделя в самостоятелен раздел пет. В него е предвидено всеки човек с увреждане, който изпитва сериозни затруднения да упражнява самостоятелно правата си при извършване на конкретни правни действия, да има право на подкрепено вземане на решение, което се определя по реда на закона, чрез предоставяне на мерки за подкрепа.

Глава X

Административноправни аспекти на критериите за национална представителност на организациите на и за хората с увреждания. Финансирането в областта на уврежданията

1. Организации на и за хората с увреждания

Критериите за национална представителност на организациите на и за хората с увреждания са законодателно уредени в Закона за хората с увреждания и в Правилника за дейността и организацията на работа на националния съвет за хората с увреждания, реда за признаване на национална представителност на организациите на и за хората с увреждания и контрола за спазването на критериите за национална представителност. В сега действащият Закон за хората с увреждания намираме легално закрепени определения за „Организации на хората с увреждания“ и „Организации за хората с увреждания“ съответно в § 1, т. 11 и т. 12 от него. Организациите на хора с увреждания са организации, в които повече от половината членове са хора с увреждания и се ръководят от хора с увреждания. Организациите за хора с увреждания са организации, създадени да предоставят услуги на и за хора с увреждания и които поемат застъпническа роля от името на хората с увреждания. В тази точка са изследвани критериите за национална представителност – общи и специални и процедурата за признаване или отказ от признаване на национална представителност.

2. Административно-правен режим на финансирането и контрола в областта на уврежданията

2.1. Историко-правен анализ на уредбата относно финансирането и контрола в българското законодателство

В тази част са разгледани финансирането и контрола според КРБ, ЗЗРСИИ (отм.) и ЗИХУ (отм.). Самата законодателна функция на Народното събрание, прогласена в чл. 62, ал. 1 от Конституцията е важна с оглед на приемането на отделните закони, в които съществуват механизмите за финансиране и контрол в областта на уврежданията. Едно от основните правомощия на Народното събрание е ежегодния контрол върху бюджета на държавата.

От своя страна, на Министерския съвет, като орган на изпълнителната власт е възложено ръководното правомощие по изпълнението на държавния бюджет за съответната година (чл. 106 от КРБ). За общините, Конституцията предвижда да имат самостоятелен бюджет, което е гаранция и условие за местно самоуправление.

2.2. Правни понятия, свързани с финансирането и контрола в сферата на уврежданията

В тази част се акцентира върху доктринерно изведени понятия за „публични финанси“, „административен контрол“ и „финансов контрол“.

2.3. Финансиране и контрол в актуалното законодателство на Република България

В специалното законодателство за хората с увреждания се урежда материята за финансирането и контрола и по-конкретно в Закона за хората с увреждания и Закона за личната помощ. В Закона за хората с увреждания материята за финансирането е отделена в глава шеста, докато в Закона за личната помощ тя се обособява в глава седма, а в глава осма се отделя внимание и на контрола. Финансирането се извършва със средства от

държавния бюджет, общинските бюджети, национални проекти и програми, Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) и проекти и програми, финансирани от други международни финансови институции и донори.

Координация в областта на управлението и контрола на публичните отношения, възникващи в системата на публичните средства от ЕСИФ, бе постигната чрез приемането на Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ).

Финансирането става и чрез дарения от местни и чуждестранни физически и юридически лица.

Глава XI

Отговорност, свързана с правата на лицата с увреждания в българското законодателство

1. Административнонаказателна отговорност в областта на уврежданията. Видове състави на административни нарушения. Административни наказания – налагане и обжалване

1.1. Общи положения

Административната отговорност намира основна регламентация в Закона за административните нарушения и наказания. В него са уредени общите правила за административните нарушения и наказания, реда за установяване на административните нарушения, за налагане и изпълнение на административните наказания. Чрез своите правни норми, Законът за административните нарушения и наказания осигурява необходимите гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите и организацията. Административната отговорност, наричана още административнонаказателна отговорност представлява осъществяване на санкции, предвидени за виновно неизпълнение или лошо изпълнение на административноправни задължения.

Особеност на административното наказание е неговата нормативна база. Законът за административните нарушения и наказания регламентира само общите положения и принципи на административнонаказателното материално право, без да включва в състава си специални норми, които да се отнасят до отделните административни нарушения и наказания. ЗАНН няма специална част за разлика от Наказателния кодекс.

1.2. Състави на административни нарушения, регламентирани в Закона за хората с увреждания

В Закона за хората с увреждания и по-конкретно в Глава VII, са законово уредени административнонаказателните разпоредби, отнасящи се до въпроси, свързани с правната регламентация в сферата на уврежданията.

1.3. Състави на административни нарушения, регламентирани в Закона за личната помощ

Особеност на Закона за личната помощ е, че състави на административни нарушения откриваме в Глава VIII, озаглавена само „Контрол“.

1.4. Състави на административни нарушения, регламентирани в Закона за социалните услуги, влизащ в сила от 01.07.2020 г.

В Глава XI от ЗСУ са поместени разпоредбите относно административнонаказателната отговорност.

1.5. Състави на административни нарушения, регламентирани в Закона за защита от дискриминация

Административното нарушение, регламентирано в Закона за защита от дискриминация, е следното: забранена е всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна. Съответно всяка дискриминация е административно нарушение, което се санкционира по предвидения в този закон ред.

1.6. Състави на административни нарушения, регламентирани в Закона за здравето

В Закона за здравето, Глава VIII, са правно уредени административнонаказателни разпоредби, отнасящи се до въпроси, които засягат сферата на уврежданията.

2. Наказателна отговорност в сферата на уврежданията. Видове състави

Наказателната отговорност се разглежда от наказателноправната наука. Тя се поражда само от конкретно извършено престъпление. Важно е да отбележим, с оглед на спецификата на уврежданията че в наказателното право невменяемите не носят наказателна отговорност.

В особената част на Наказателния кодекс намираме състави на престъпления от интерес за настоящото изследване.

3. Гражданска отговорност в сферата на уврежданията

Гражданската отговорност е институт на гражданското право. В българското право, гражданската отговорност е два вида – договорна и деликтна. Отговорността е договорна, ако е нарушено договорно задължение, и деликтна, ако е нарушено задължението да не се вреди на друг. Основната регламентация и на двата вида отговорност е в Закона за задълженията и договорите (ЗЗД).

Глава XII

Хората с увреждания и техните права в Европейския съюз

1. Развитие на европейската политика по отношение на хората с увреждания

1.1. Кратък исторически преглед, свързан с възникването на Европейският съюз

Идеята за европейската интеграция намира своята първа формална реализация през 1951 г. със създаването на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС). Следващата решителна стъпка е предприета в Рим със създаването на Европейската икономическа общност (ЕИО, впоследствие преименувана ЕО) и Европейската общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ).

На 7 февруари 1992 г. е подписан Договорът от Маастрихт, създаващ Европейския съюз. С него Европейския съюз се гради на три стълба, а именно Европейска общност, Обща външна политика за сигурност и Правосъдие и вътрешни работи.

1.2. Развитие на европейската политика по отношение на лицата с увреждания

В исторически план, политиката по отношение на хората с увреждания в Европейския съюз се основава по-скоро на схващането за тяхното приобщаване, а не на уважението към тях като към хора, които имат същите права като всички останали. Влиянието на Европейския съюз се е ограничавало главно до изработване на препоръки, резолюции и становища и се е подкрепяло от програми за действие.

Следва да се отбележи, че на 23 декември 2010 г., Конвенцията е ратифицирана от Европейския съюз, а това е един от първите международноправни актове от подобен вид, с който Съюза се обвързва като наднационална интеграционна общност от държави.

2. Европейска рамка за Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН

2.1. Общ преглед на Рамката на Европейския съюз за Конвенцията за правата на хората с увреждания

В Европейския съюз след приемането от него на Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН се създаде Рамка за насърчаване, защита и наблюдение на изпълнението на Конвенцията. Конвенцията е мощен инструмент за подпомагане на хората с увреждания, местните общности и правителствата при проучване на начините за изпълнение на правата на хората с увреждания чрез разработване и прилагане на правни, политически и практически мерки. Като страна по Конвенцията за правата на хората с увреждания, ЕС определи такава рамка по въпроси от компетентността на ЕС, включително относно законодателството и политиката на ЕС - недискриминация, права на пътниците, финансиране от ЕС и други, както и за публичната администрация на ЕС - подбор на персонал, достъп до документи и други. Рамката на ЕС допълва националните рамки за мониторинг, които са отговорни за насърчаването, защитата и

мониторинга на Конвенцията в държавите-членки на ЕС. Рамката започна да функционира през 2013 г. Рамката на Европейския съюз се състои от Европейският парламент, Европейският омбудсман, Агенцията на ЕС за основните права и Европейският форум за хората с увреждания.

2.2. Европейски парламент

Европейският парламент (EUROPEAN PARLIAMENT) е считан за най-демократичната институция на Европейския съюз, тъй като в него пряко са представени народите на държавите-членки и в него се чува гласът на народа на ЕС, той е директно избираемата законодателната институция на ЕС.

В Европейския парламент съществува Интергрупата на хората с увреждания. Тя е неформална група от членове на Европейския парламент (евродепутати) от всички националности и повечето политически групи, които са заинтересовани да насърчават политиката за хората с увреждания в своята работа в Европейския парламент, както и на национално ниво.

2.3. Европейски омбудсман

Европейският омбудсман (EUROPEAN OMBUDSMAN) е независим и безпристрастен орган. Норми, свързани с него откриваме в Хартата на основните права на ЕС (чл. 43) и в ДФЕС. Съгласно чл. 228 от Договорът за функционирането на Европейския съюз, Европейският омбудсман, избран от Европейския парламент, е оправомощен да получава жалби от всеки гражданин на Съюза или от всяко физическо или юридическо лице, с пребиваване или седалище в някоя от държавите-членки, относно случаи на лошо администриране в действията на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, с изключение на Съда на Европейския съюз при изпълнение на неговите функции.

2.4. Агенция на ЕС за основните права

Важно е да отбележим, че в областта на правата на хората и в частност на тези с увреждания съществува Агенция на Европейския съюз за основните права (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS - FRA). Агенцията е създадена с Регламент (ЕО) № 168/2007 на Съвета от 15 февруари 2007 г. Тя предоставя независими, основаващи се на факти препоръки на вземащите решения на европейско и национално равнище, като по този начин допринася за по-добре информирани и целенасочени дебати, политики и законодателство в областта на основните права. Агенцията съветва институциите на ЕС и националните правителства по въпросите на основните права, по-специално в следните области – дискриминация, достъп до правосъдие, расизъм и ксенофобия, защита на данните, права на жертвите и права на детето. Агенцията на Европейския съюз за основните права подпомага по-ефективното утвърждаване и защита на основните права в целия ЕС.

2.5. Европейски форум за хората с увреждания

Съществува утвърдено средство за влияние върху процесите на равнище ЕС, а оттук и на национално равнище чрез Европейският форум за хората с увреждания (EUROPEAN DISABILITY FORUM - EDF). Европейският форум за хората с увреждания е независима организация на неправителствените организации за хора с увреждания, която защитава интересите на над 80 милиона хора с увреждания в Европа. Той е създаден през 1996 г. от организациите-членки, за да гарантира, че решенията на европейско ниво относно хората с увреждания се вземат с и от хора с увреждания.

3. Основни права на хората с увреждания в Европейския съюз

3.1. Кратък анализ на Европейската система за защита на правата на човека извън Европейския съюз

В Европа, относно основните права на човека, особено силна и съдържателна е Всеобщата декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на ООН на 10 декември 1948 г. Декларацията е първото значително постижение на световната организация в тази област и първото записване на световно ниво на права, чиито носители са всички човешки същества. Европейската система за защита на правата на човека включва и два акта, които са важни за правата на човека – Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (от 1950 г.) и Европейската социална харта (от 1961 г.). Те са приети от Съвета на Европа (той не е институция на ЕС, а международна организация на страните на Европа).

3.2. Основните права на хората с увреждания в Европейския съюз

Към настоящия момент съществува единен правен инструмент на ниво ЕС, посветен на основните права и това е Хартата на основните права на Европейския съюз. Хартата обединява в един единствен правен инструмент всички граждански, лични, икономически, политически и социални права, с които се ползват гражданите на ЕС и лицата, пребиваващи на неговата територия. Без съмнение е налице известно дублиране на правата, съдържащи се в Хартата и в ЕКПЧ, но следва да се има предвид, че правата, уредени в Хартата, могат да се прилагат единствено в рамките на ЕС.

3.3. Право на живот

Правото на живот е базисно в международноправната система за защита на правата на човека. То гарантира най-висшето човешко благо – човешкия живот, което е условие и предпоставка за съществуването на цялата система за защита на основните права. Правото на живот е залегнало и в чл. 10 от Конвенцията за правата на хората с увреждания.

3.4. Защита на личните данни

Към настоящия момент, от 25 май 2018 г. се прилага Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на

такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ Регламент относно защитата на данните). Информацията включва и такава, която се отнася до увреждане.

3.5. Право на образование

Правото на образование е предвидено и в Конвенцията за правата на хората с увреждания (чл. 24). Държавите-страни по нея, признават правото на образование на хората с увреждания. С оглед реализирането на това право без дискриминация и при равни възможности те, осигуряват включваща образователна система на всички равнища и възможности за обучение през цялата продължителност на живота на лицата с увреждания.

3.6. Здравеопазване

В Конвенцията за правата на хората с увреждания правото на здравеопазване също е дадено като основно право (чл. 25). Държавите-страни, приели КПХУ признават правото на хората с увреждания на достъп до най-високия постижим стандарт на здравеопазване без дискриминация по признак на увреждане. Те предприемат подходящи мерки за осигуряване на достъпа на лицата с увреждания до съобразени с пола им здравни услуги, включително медицинска рехабилитация.

3.7. Работа и заетост

Правото на труд на лицата с увреждания се гарантира и от Конвенцията за правата на хората с увреждания (чл. 27). Държавите - страни по нея, признават правото на труд на хората с увреждания наравно с всички останали, като това включва правото на възможност за прехрана чрез свободно избрана или приета работа на пазара на труда и в работна среда, която да е отворена, недискриминационна и достъпна за хора с увреждания.

3.8. Социална закрила

Конвенцията за правата на хората с увреждания също предоставя основни гаранции за подходящ жизнен стандарт и социална закрила на лицата с увреждания (28). Това означава, държавите, приели КПХУ да предоставят подходяща храна, облекло и жилище и непрестанно подобряване на условията на живот на хората с увреждания.

3.9. Достъп до правосъдие

Изискванията на Конвенцията за правата на хората с увреждания за осигуряването на достъп до правосъдие на хора увреждания, включително и с интелектуални такива или страдащи от психически заболявания, произтичат от социалното разбиране за увреждането. Конвенцията изисква от страните по нея да бъдат предвидени надеждни механизми, които да позволяват и способстват за ефективното участие на хора с увреждания в съдебната система и процедури, във всякакви процесуални качества.

4. Хармонизиране на българското законодателство със законодателството на Европейския съюз в сферата на уврежданията

Основното изискване в процеса на интегрирането на България към европейските структури е свързано с въвеждането на достиженията на правото на Европейския съюз в българското национално законодателство. През 2000 г. Министерски съвет утвърди изменената и допълнена Национална програма за приемане достиженията на правото на Европейския съюз, която представлява основен координиращ документ за действията на държавната администрация при хармонизиране на българското законодателство с европейското.

Поради факта, че Конвенцията за правата на хората с увреждания е част от правото на Европейския съюз и също така е в сила и за България се разглежда нейното приобщаване в българското право. От значение за напредъка на българското законодателство относно привеждането му с европейското такова е Планът за действие, съдържащ мерки за привеждане от Република България на нормативната уредба и политики в областта на хората с увреждания в съответствие с разпоредбите на Конвенцията за правата на хората с увреждания (2013-2014 г.). Той е бил приет с Решение № 868 на Министерския съвет от 12 октомври 2012 г.

Глава XIII

Заклучение (Усъвършенстване на законодателството)

След изложеното в настоящия труд, следва да се отбележат областите, в които ще се развива българското законодателство и правната теория по отношение на административно-правният режим относно хората с увреждания.

При разглеждането на правните понятия, свързани със сферата на уврежданията, не намираме легална дефиниция на понятието „административно регулиране в сферата на уврежданията“.

В изложението на настоящия анализ установихме, че обществените отношения, свързани с упражняването на правата на хората с увреждания и условията и реда за предоставянето и ползването на лична помощ са съвкупност от правни норми, които се регулират по административен начин. Поради това, считам, че българският законодател е необходимо да въведе легално понятие за „административно регулиране в сферата на уврежданията“.

Според мен, българският законодател е необходимо да внесе промяна в § 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за хората с увреждания, като добави легално понятие за „жени и или момичета с увреждания“. Считам, че подобен законодателен подход ще внесе яснота относно представата за жени и или момичета с увреждания и ще доведе до запълване на празнотите в правото спрямо техните основни права и в частност достъпът до здравеопазване.

В българското законодателство са регламентирани съответните органи на изпълнителната власт в сферата на уврежданията. Но е от изключително значение да се осигурят ефективни и добре работещи механизми за все по-пълното и осъзнато като необходимост изпълнение на функциите на тези органи, които участват в процеса на

интеграцията на хората с увреждания, така ще се премахнат и все още съществуващите дискриминационни практики. Затова *de lege ferenda* българския законодател е необходимо да измени разпоредбата на чл. 86а, ал. 2 от ЗЗдр., която се отнася до Обществения съвет по правата на пациента към министъра на здравеопазването в частта, в която става въпрос до промяната на наименованието от Национален съвет за интеграция на хората с увреждания (преди) до Национален съвет за хората с увреждания (сега).

Още е важно да се включат в Комисията за защита от дискриминация като нейни членове и хора с увреждания, които са придобили съответното образование и притежават опит в областта на защитата на правата на лицата в неравностойно положение. Това предложение следва от практиката на Комисията, свързана с жалби или сигнали, касаещи уврежданията. С цел оптимизиране на Закона за хората с увреждания, нашия законодател е необходимо изрично да предвиди Координатори по правата на хората с увреждания да бъдат самите лица с увреждания, тъй като те най-добре разбират нуждата от гаранции на техните права.

Считам, че е нужно да се предвиди към Агенцията за хората с увреждания и Регистър за лицата с увреждания, осъществяващи самостоятелна стопанска дейност.

С оглед на оптимизиране на ЗХУ, наименованието на Съвета за наблюдение следва да се преименува в Съвет за контрол. Терминът „контрол“ е съобразен със законодателството, теорията и практиката на управление и с него се означават отделни видове контролна дейност, с оглед на нейния обем и начин на извършване.

Българския законодател, *de lege ferenda*, трябва изрично да предвиди независими експерти, имащи опит в сферата, свързана с правата на хората с увреждания да участват в Съвета за наблюдение. По този начин би се упражнявал по-голям контрол върху прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания.

Според мен, българския законодател, с цел оптимизиране на закона, трябва изрично да предвиди независими експерти, имащи опит в защитата на правата на хората с увреждания да участват в Националния съвет за хората с увреждания. По този начин би се избегнал конфликт на интереси.

Към темата, свързана с органите на съдебната власт, считам, че с оглед на оптимизиране на законодателството, българския законодател трябва да допълни в програмите на Националния институт на правосъдието да се включват обучителни програми не само за работа с хора с увреждания, но и за хора с увреждания, които са придобили съответната магистърска степен по Право и са спечелили конкурс за назначаване в органите на съдебната власт. А *priori* и самата конкурсна система за назначаване в органите на съдебната власт трябва да се пригоди към индивидуалните потребности на явяващите се кандидати с увреждания (физически), за да бъдат защитени техните права и законни интереси.

Считам, че *de lege ferenda* е от значение да се създаде омбудсман, който да има правомощия само по въпросите, свързани с правата на хората с увреждания. По този начин ще се изгради адекватна система, която да служи за защита на законните интереси на лицата с увреждания и ще се преодолее ролята на общия омбудсман – да има разпокъсани правомощия във всяка сфера на обществения живот.

Относно медицинската експертиза, автора счита, че към съставите на ТЕЛК и НЕЛК е необходимо да участват юристи, придобили магистърска степен по Право и притежаващи юридическа правоспособност, с определен стаж в областта на уврежданията, които да следят за законосъобразността на техните решения, съответно да са запознати с най-новите промени в законодателството във връзка с медицинската експертиза и да дават експертни становища относно него. Още *de lege ferenda* са необходими съществени промени в Наредба за медицинската експертиза, касаещи определянето на пожизнена инвалидност за по – широк кръг заболявания, които не подлежат на промяна. Разбира се, българския законодател ще внесе и съответните промени в Кодекса за социално осигуряване и Закон за здравето.

Според мен, с оглед на оптимизирането на разпоредбите относими към индивидуалната оценка на потребностите е необходимо българския законодател да предвиди заедно със служителят, който изготвя обективните констатации относно наличните функционални дефицити на човека с увреждане да работи и човек, който притежава съответното медицинско образование. Аргумент в подкрепа на предложението е липсата на задълбочени знания от социалният работник относно медицинските характеристики на всеки вид и степен на увреждане и съответно отсъствието на реална обективна оценка за нуждата от подкрепа на лицето с увреждане. Нужно е да се предвиди, че при някои увреждания съществува прогресивно влошаване на състоянието, което налага различни мерки на подпомагане.

При изготвянето на индивидуалната оценка на потребностите на хората с увреждания също са нужни промени. Необходимо е да се прецизира разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от ЗХУ, като изчерпателно се изброи информацията въз основа, на която се изготвя индивидуалната оценка на потребностите, тъй като е възможно да възникнат порочни практики.

В сферата на опазването на здравето на лицата с увреждания е важно този кръг от хора да бъде запознат със системата на здравеопазване, както и с пациентските си права. Според мен, българския законодател е необходимо да допълни разпоредбата на чл. 93, ал. 5 от ЗЗдр. като предвиди, освен пациентите, в тридневен срок от уведомяване за резултатите от проверката за установяване на административни нарушения да получават и лицата, имащи право да подават жалби или сигнали, определени в ал. 1 на същия член. Това предложение се прави с оглед на повече яснота и прецизност в защитата на правата на пациента, съответно такъв с увреждане.

Считам, че с оглед на оптимизиране на българското законодателство е необходимо нормативно да се регламентира част от обучението на медицинските специалисти (например лекари) да включва работа с лица, които имат различни по вид и степен

увреждания. По този начин медицинските лица ще предоставят адекватни здравни грижи, когато в практиката си се сблъскат с пациенти с увреждания, тъй като по време на някои медицински интервенции (например мамография на шийката на матката), лицата с увреждания се нуждаят от специални технически модификации, както и от разбираемо за тях усвояване на информацията за здравословното им състояние.

След анализа на Закона за здравето, който е свързан по-конкретно с психичните увреждания се присъединяваме към изявеното в теорията предложение за създаване на специален нормативен акт, регулиращ сложните правоотношения в сферата на психичното здраве.

Българския законодател следва да внесе отделни разпоредби в Закона за хората с увреждания относно правото на здраве на жените и момичета с увреждания, тъй като е специален закон в сферата на уврежданията, а и КПХУ в своя чл. 6 отделя специално внимание на жените с увреждания. Още е необходимо, законодателят ни да направи съответните допълнения в чл. 2, т. 2 и т. 5 от Закон за здравето, тъй като принципите са основни правила за поведение от които се ръководят държавата, гражданите и съответните организации, отговарящи за жени с увреждания. Т. 2 да се допълни с изречение „включително такива с увреждания“ към осигуряването на достъпна и качествена здравна помощ, с приоритет за деца, бременни и майки на деца до една година. А т. 5 да се допълни, като се разшири обхвата на видовете увреждания, освен физически и психически да се добавят и интелектуалните и сетивни затруднения, както е в легалното понятие за „хора с увреждания“ в чл. 1 от КПХУ и § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗХУ. Нужно е и в глава четвърта от Закона за здравето да се създаде раздел, посветен на здравната закрила на жените и момичетата с увреждания, тъй като те са уязвима група от обществото и са подложени често на двойна дискриминация – по пол и увреждане. Също така, жените с увреждания имат повишен риск за здравето си, отколкото жените без увреждания. Например, физическите увреждания могат да доведат до липса на упражнения и следователно до проблеми с теглото. Рискът от остеопороза, сърдечни заболявания, високо кръвно налягане и диабет също са свързани с това. Социалната изолация, свързана с увреждане и заболяване, включва опасност от депресия, както и от емоционално, физическо и сексуално насилие. Освен това съществуват социални и физически бариери, като лекарски кабинети, гинекологични кабинети или центрове за ранно откриване (например центрове за мамография), които са недостъпни или не са адаптирани за нуждите на жените с увреждания. Основен проблем е и липсата на знания, които жените с увреждания и техните настойници или семейства имат за основното превантивно здравеопазване. А практически, социалните ограничения или съществуването на културни предразсъдъци водят до това да не се подкрепят репродуктивните права на жените с увреждания. В темата за здравеопазването става въпрос и за профилактиката и рехабилитацията, като неразделна част от правото на определена степен на независимост.

Според мен, българския законодател е необходимо да отчете вида и степента на увреждането на дадено лице при отпускането на целевата помощ за балнеолечение и или рехабилитационни услуги и да отпуска такава повече от веднъж годишно. Например при

някои увреждания (мускулни дистрофии) с течение на времето се наблюдава влошаване на състоянието и нуждата от рехабилитация е осезаема.

Образованието като законно право е важен фактор в развитието на хората с увреждания. Поради това, те трябва да се запознаят със съвременните тенденции на приобщаващо образование. Според мен, българският законодател е необходимо да въведе и легална дефиниция на терминът „социализация“ в ЗПУО. Това предложение е свързано със същността на човека и в частност на такъв с увреждане, като равноправен член на обществото и неговото взаимодействие с останалите членове на колектива, както и с възможността за поставяне на законови граници, като показател за поведение. Също така е важно да се направят съответните изменения в разпоредбата на чл. 200, ал. 5 от ЗПУО, като се индивидуализира увреждането според видовото му разнообразие, за да се избегне последващо противоречие с принципа за равно третиране в предучилищното и училищно образование.

В рамките на анализа, свързан с регламентацията на специалните училища и по-конкретно на тези, в които се обучават ученици със сензорни увреждания – увреден слух или нарушено зрение, считаме, че е необходимо те да бъдат закрити или реструктурирани. Аргументи за това предложение черпим от международната практика, която е доказала, че разделното обучение уврежда допълнително децата със специални образователни потребности. Също така, фактът, че децата със сензорни увреждания се обучават отделно от връстниците си е признак за сегрегация. Децата от специални училища трудно излизат от зависимостта си от нормативно предвидените социални придобивки, за разлика от тези, завършили общообразователни училища. За закриването на специалните училища следва да бъдат посочени ясни срокове и финансови средства и ресурси. Според нас, тези финансови ресурси е нужно да се пренасочат към останалите училища.

Считам, че българският законодател е необходимо да прецизира разпоредбата, касаеща липсата на повтаряне на класа за ученици със специални образователни потребности. Като тук постави изискване, преди ученика със СОП да се освободи от повтаряне на класа, да съществува преценка от определено за това лице, дали вида и степента на увреждане на ученика отговарят на тази нужда. По този начин ще се избегне конфликт на интереси в правоотношенията – ученици със СОП и ученици без, учители и ученици без СОП, ученици със СОП и учители.

Българският законодател е необходимо да направи съществени промени в Закона за висшето образование, като въведе правила относно начина на провеждане и времевата продължителност на изпитите (включително държавните такива в определени специалности), които студентите с увреждания полагат по време на обучението си във висши учебни заведения. Това ще зависи от вида и степента на увреждането. По този начин ще се гарантира в пълна степен правото на лицата с увреждания на достъп до висше образование.

В областта на правото на труд, *de lege ferenda* следва да се помисли за създаването на специален закон за трудовата заетост на хората с увреждания по примера на държави

като Люксембург, Холандия, Австрия и Хърватия, за да се разгърне в цялост уредбата и да се привлече обществената нагласа към зачитане на правото на труд на лицата с увреждания. Прави впечатление употребата на съюза „или” в Закон за обществените поръчки, служещ като разделител на специализирани предприятия от кооперации на хора с увреждания, докато в Закона за хората с увреждания, законодателя си служи със съюза „и”. Считам, че нашия законодател е необходимо да разграничи и в ЗХУ специализираните предприятия от кооперациите чрез съюза „или”, тъй като двете правни фигури не са тъждествени, видно и от посочената за тях дефиниция в предходните редове (§ 1, т. 46 от ЗОП).

В българското законодателство са регламентирани редица начини на финансиране и контрол в сферата на уврежданията. Но е от изключително значение да се осигурят ефективни и добре работещи механизми финансирането да обхване всички дейности (здравеопазване, образование и други), касаещи хората с увреждания. Също така е нужно, контролът да бъде стриктно упражняван. Ето защо, *de lege ferenda* е необходимо в глава седма от Закона за хората с увреждания да се измени наименованието на „Контрол и административнонаказателна отговорност“, като се добавят и съответните разпоредби относно контрола, упражняван от определените за това органи (като например Министъра на труда и социалната политика да упражнява цялостен контрол по ЗХУ). Аргумент за това произтича от § 27 от Закона за хората с увреждания, където се предвижда, че той отговаря за изпълнението на закона.

Авторът счита и, че по определените национални програми и най-вече при реализацията на съответните проекти е необходимо да бъдат законово създадени органи извън системата на държавно управление, които да упражняват контрол по разходването на средствата. Като целта е да се избегнат порочните практики при неправомерни нарушения. Още тези органи е нужно да притежават и съответното образование и опит.

Авторът счита, че е нужно към глава осма от Закона за личната помощ, озаглавена „Контрол“ да се добави и понятието „административнонаказателната отговорност“, тъй като в самата глава са предвидени разпоредби за такъв вид отговорност.

Членството на България в Европейския съюз налага добро познаване, както на правото на Съюза, така и на богатата практика на неговия съд. Поради това в настоящия труд разгледахме правната рамка на ЕС, относима към хората с увреждания, както и техните права в Съюза.

Публикации на автора по темата на дисертацията

1. *Митева, И.* Достъп до медицински услуги на хората с увреждания в България – правни аспекти и практически проблеми // *Норма*, 2016, № 9, с. 52-62, ISSN 1314-5118

2. *Митева, И.* Правни и етични проблеми по прилагане регламентацията на генетичните изследвания в България // *Норма*, 2017, № 2, с. 62-80, ISSN 1314-5118
3. *Митева, И.* Правото на труд на хората с увреждания в българското законодателство. Агенция за хората с увреждания – статут и правомощия // *Норма*, 2017, № 9, с. 43-57, ISSN 1314-5126
4. *Митева, И.* Правен режим на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания в българското законодателство // *Общество и право*, 2018, № 9, с. 59-77, ISSN 0204-84-24
5. *Митева, И.* Органи на управление в сферата на уврежданията в законодателството на Република България // *Studia Iuris*, 2018, № 2, с. 81-98, ISSN 2367-5314
6. *Митева, И.* Достъпна среда за хората с увреждания – правни аспекти и практически проблеми // *Общество и право*, 2019, № 3, с. 42-62, ISSN 0204-84-23
7. *Митева, И.* Административно-правен режим на финансирането и контрола в сферата на уврежданията в българското законодателство // *Известия*, 2019, № 2, с. 127-140, ISSN (Online) 2367-6949, ISSN (Print) 1310-0343
8. *Митева, И.* Органи на изпълнителната власт в сферата на уврежданията в българското законодателство. С.: Сиела, Сборник (*съст. Хр. Паунов*) „Научни четения, посветени на 140-годишнината от приемането на Търновската конституция“, 2019, с. 235-247, ISBN 978-954-28-3043-6