
 OPEN SOCIETY INSTITUTE
EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM

 OPEN SOCIETY INSTITUTE
MENTAL HEALTH INITIATIVE

Rights of People with Intellectual Disabilities

Access to Education and Employment

BULGARIA

Monitoring Report

БЪЛГАРИЯ

Права на хората с умствени увреждания

Достъп до образование и заетост

Доклад от мониторинг

2005

Published by

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

© OSI/EU Monitoring and Advocacy Program, 2005
All rights reserved.



TM and Copyright © 2005 Open Society Institute

EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

Website

<www.eumap.org>

Copies of the book can be ordered from the EU Monitoring and Advocacy Program
<eumap@osi.hu>

*Printed by MP 2000 in Sofia, Bulgaria, 2005
Design & Layout by Q.E.D. Publishing*

Достъп на хора с умствени
увреждания до
образование и заетост:
България

Съдържание

| | |
|--|----|
| Авторски екип..... | 7 |
| Увод | 11 |
| Предисловие | 13 |
| I. Резюме и препоръки | 15 |
| 1. Резюме..... | 15 |
| 2. Препоръки | 20 |
| II. Общ преглед на страната и основни положения | 27 |
| 1. Законодателна и административна рамка | 27 |
| 1.1. Международни стандарти и задължения..... | 27 |
| 1.2. Национално законодателство..... | 28 |
| 2. Общи положения, засягащи хората с умствени увреждания..... | 31 |
| 2.1. Дефиниции | 31 |
| 2.2. Диагностициране и оценка на уврежданията..... | 33 |
| 2.3. Запрещение..... | 35 |
| 2.4. Статистически данни | 38 |
| III. Достъп до образование | 41 |
| 1. Законодателна и административна рамка | 41 |
| 1.1. Правото на образование..... | 41 |
| 1.2. Структура и управление на училищната мрежа..... | 44 |
| 1.3. Диагностициране и оценка на инвалидността за образователни цели..... | 45 |
| 1.4. Ранна интервенция | 51 |
| 2. Правителствена политика в областта на образованието | 52 |
| 2.1. Европейският съюз и правителствената политика в областта на образованието | 52 |
| 2.2. Национални програми..... | 53 |
| 3. Образованието на практика | 55 |
| 3.1. Ресурси и подкрепа | 56 |
| 3.1.1. Учебни планове, учебни програми и подкрепа..... | 57 |
| 3.1.2. Квалификация на учителите | 57 |

| | |
|---|-----|
| 3.2. Интегрирано образование..... | 59 |
| 3.2.1. Интеграция в масовите училища | 59 |
| 3.2.2. Специални училища..... | 63 |
| 3.3. Образование извън училищната система..... | 67 |
| 3.3.1. Образование в домашна среда..... | 67 |
| 3.3.2. Образование в институции..... | 68 |
| 3.3.3. Дневни центрове | 69 |
| 4. Преход от образование към заетост..... | 71 |
| 4.1. Професионално образование | 71 |
| IV. Достъп до заетост за хора с умствени увреждания | 75 |
| 1. Законодателна и административна рамка | 75 |
| 1.1. Национално законодателство..... | 75 |
| 1.2. Диагностициране и оценка за нуждите на заетостта и социалното подпомагане | 78 |
| 1.3. Ролята на системата за социално подпомагане | 79 |
| 2. Правителствена политика в областта на заетостта..... | 81 |
| 2.1. ЕС и правителствената политика в областта на заетостта | 81 |
| 2.2. Правителствена политика в областта на заетостта..... | 82 |
| 2.2.1. Развитие на правителствените политики в областта на заетостта..... | 82 |
| 2.2.2. Нормативни изисквания и стимули за наемане на хора с умствени увреждания..... | 84 |
| 3. Политиката по заетостта на практика..... | 87 |
| 3.1. Статистически данни | 87 |
| 3.2. Заетост на свободния пазар на труда..... | 88 |
| 3.2.1. Субсидирани работни места на пазара на труда..... | 88 |
| 3.2.2. Други форми на заетост в интегрирана работна среда | 89 |
| 3.3. Защитени работни места | 90 |
| V. Заключение..... | 92 |
| Приложение 1. Таблици..... | 96 |
| Приложение 2. Нормативни актове, цитирани в доклада | 100 |
| Приложение 3. Библиография | 101 |

Показалец на таблиците

| | |
|---|----|
| Таблица А1. Хора с умствени увреждания, регистрирани в психодиспансерите в България към 31 декември 2002 година..... | 95 |
| Таблица А2. Статистически данни за броя на хората с умствени увреждания от всякаква степен, регистрирани в психодиспансерите в България към 31 декември 2002 година | 95 |
| Таблица А3. Брой на хората с умствени увреждания, живеещи в 26-те дома за възрастни с умствени увреждания в България | 96 |
| Таблица А4. Брой на хората с умствени увреждания, живеещи в 13-те дома за възрастни с психични отклонения в България..... | 98 |

Най-често използвани съкращения

| | |
|-------|--|
| БАЛИЗ | Българска асоциация за лица с интелектуални затруднения |
| МКБ | Международна класификация на болестите |
| НЦЗИ | Национален център за здравна информация |
| НЕЛК | Национална експертна лекарска комисия |
| НСИ | Национален статистически институт |
| РАЛИЗ | Регионалната асоциация за лица с интелектуални затруднения |
| РСИ | Рехабилитация и социална интеграция |
| РЕЛКК | Районната експертна лекарска консултативна комисия |
| СУПЗ | Социални учебно-професионални заведения |
| ТЕЛК | Териториални експертни лекарски комисии |

Авторски екип

Програма „Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз“ изказва благодарност на следните хора за важната роля, която изиграха при провеждането на изследванията и написването на настоящите доклади. Отговорността за окончателното съдържание на докладите принадлежи изцяло на програмата.

| | | |
|----------------|--|--|
| България | Славка Кукова | <i>Български хелзинкски комитет</i> |
| Великобритания | Стивън Байер | <i>Уелски център за лица с интелектуални затруднения, Университет на Кардиф</i> |
| | Полин Банкс | <i>Център за изследвания в областта на уврежданията „Страдклайд“, Университет на Глазгоу</i> |
| | Рой Макконки | <i>Факултет за обучение на медицински сестри, Университет на Ълстър</i> |
| | Едит Дънлоп | <i>Северноирландски съюз за субсидирана заетост</i> |
| | Хейзъл Морган | <i>Фондация за лица с интелектуални затруднения</i> |
| Гърция | Джон Циандис и Харис Асимопулос, Евангелос Захариас, Ставрула Диарими, Димитра Янакопулу, Герасимос Колаитис, Евгения Сумаки, Константинос Тивеос | <i>Асоциация за психосоциално здраве на деца и възрастни</i> |
| Естония | Агне Раудмеес | <i>Естонска организация за подкрепа на хората с умствени увреждания</i> |
| Латвия | Ева Леймане-Вердмейере | <i>Латвийски изследователски център за права на човека и етническите групи</i> |
| Литва | Довиле Юдкайте Клементина Гекайте | <i>Литовско социално сдружение за хора с умствени увреждания – Вилтис</i> |

| | | |
|----------|--|---|
| Полша | Ева Ваписник | <i>Академия по специално образование „Мария Грегоровска“ – Варшава</i> |
| Румъния | Ралука Ника | <i>Румънска лига за психично здраве</i> |
| Словакия | Александра Бражинова Вера Захоркова | <i>Лига за психично здраве Inclusion Slovakia</i> |
| Словения | Дария Завиршек Спела Ур | <i>Университет на Любляна, Факултет „Социални дейности“</i> |
| Унгария | Емесе Коваго | <i>Фондация „Салва Вита“</i> |
| Холандия | Жаклин Шонхайм | <i>Маастрихтски университет, Факултет по право</i> |
| Хърватия | Лиляна Пинтарич Млинар | <i>Загребски университет, Факултет по специално образование и рехабилитация</i> |
| Чехия | Ян Шишка | <i>Карлови университет, Факултет по образование</i> |

Бихме искали също да благодарим на следните организации за ценния им принос при написването на настоящите доклади и за тяхното партньорство при осъществяване на мониторинга:

Българска асоциация за лица с интелектуални затруднения, фондация „Отворено общество“ – София (България); Фондация за хора с интелектуални затруднения (Великобритания); Асоциация за психосоциално здраве на деца и възрастни (Гърция); Естонска организация за подкрепа на хората с умствени увреждания (Естония); Латвийски изследователски център за права на човека и етническите групи (Латвия); Литовско социално сдружение за хора с умствени увреждания – Вилтис (Литва); Полска асоциация за лица с умствени увреждания (Полша); фондация „Пентру Вои“ (Румъния); Лига за психично здраве, Inclusion (Словакия); Асоциация за теория и култура на уврежданията (Словения); фондация „Салва Вита“ (Унгария); Федерация на родителските организации (Холандия); Асоциация за насърчаване на социалната интеграция (Хърватия); Inclusion (Чехия).

За доклада за България бихме искали да отправим специална благодарност и към тези, които допринесоха за написването му, като участваха в разговори и интервюта, като даваха информация и бележки по доклада: Българска асоциация за лица с интелектуални затруднения; Любка Александрова, Ваня Пейчева, Бисерка Иванова, Златка Гръдева и други родители; Български хелзинкски комитет; Пешка Коркинова, Славка Евлогиева-Ваклина, Министерство на образованието и науката; Иванка Христова, Министерство на труда и социалната политика; д-р Димитър Терзиев.

КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ

| | |
|---------------------|---|
| Любка Александровна | БАЛИЗ – Българска асоциация за лица с интелектуални затруднения |
| Камила Паркър | консултант по психично здраве и права на човека |
| Геерт Фрейхоф | Inclusion Europe |
| Лайла Ону | Фондация „Пентру Вои“ |
| Борка Теодорович | Асоциация за насърчаване на социалното включване |

ПРОГРАМА „МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСА НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“

| | |
|------------------------|------------------------------|
| Пенелопе Фарар | програмен директор |
| Мириам Анати | заместник-програмен директор |
| Кати Негрин | ръководител проекти |
| Алфия Абдикеева | мениджър на уебстраницата |
| Йост ван Беек | мениджър на уебстраницата |
| Андреа Гуруби Уотерсън | програмен координатор |
| Джон Ковалчик | консултант на изданието |
| Барбара Затлокал | консултант на изданието |

ИНИЦИАТИВА ЗА ПСИХИЧНО ЗДРАВЕ

| | |
|-----------------|--|
| Джудит Клайн | програмен директор |
| Катрин Вандевер | програмен сътрудник |
| Камила Паркър | консултант по психично здраве и права на човека |
| Мона Некоара | консултант по застъпничество и изграждане на мрежи |

Увод

Програма „Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз“ наблюдава въпроси, свързани със спазването на правата на човека и правовия ред, в цяла Европа, като си сътрудничи с местни неправителствени организации и граждански сдружения. Докладите на програмата подчертават значението на гражданския мониторинг и насърчават прекия диалог между правителствени и неправителствени институции по въпроси, свързани с правата на човека и правовия ред. Освен доклади, засягащи правата на хората с умствени увреждания, програмата „Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз“ е издала и доклади от свои наблюдения върху защитата на малцинствата, независимостта и капацитета на съдебната власт, корупцията и антикорупционната политика, равните възможности за жените и мъжете. През 2005 година ще бъдат издадени и доклади за нормативната уредба и независимостта на електронните медии. Програма „Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз“ понастоящем изготвя доклади за равния достъп на ромите до качествено образование. Очаква се те да бъдат публикувани през 2006 година.

Докладите на програмата се изготвят от независими експерти от държавите, в които се осъществява мониторингът. Те имат за цел да подчертаят значението на въпросите, засягащи правата на човека, и ключовата роля на гражданското общество за спазването на стандартите в тази сфера от правителствата в разширяваща се Европа. Всички доклади на програмата съдържат подробни препоръки към национални и международни институции, към правителствата и към други заинтересовани кръгове, като целта е резултатите от проведения мониторинг да повлияят пряко върху политика в наблюдаваните области.

Настоящите доклади са изготвени съвместно с Инициативата за психично здраве на институт „Отворено общество“, която е част от програмите на института в областта на общественото здраве. Инициативата си поставя за цел да гарантира, че хората с умствени увреждания (психичноздравни проблеми и/или интелектуални затруднения) ще могат да живеят в общността като равноправни граждани и да участват в обществения живот при пълно зачитане на техните човешки права. Инициативата за психично здраве подкрепя социалната интеграция на хора с умствени увреждания, като насърчава развитието на възможности за живот в общността като алтернатива на институционализацията и участва активно в застъпнически кампании, основани на конкретни политики.

Хората с умствени увреждания в цяла Европа са изправени пред стигматизиращо отношение и сериозни предразсъдъци и срещат значителни трудности в стремежа си да се възползват от основните си човешки права. Дискриминацията срещу тях е дълбоко вкоренена и широко разпространена в обществото, което създава

пречки пред опитите за постигане на положителна промяна. Осигуряването на равен достъп до образование и заетост за хората с умствени увреждания е от ключово значение за това те да могат да живеят и да работят в общността като равноправни граждани. В докладите на програма „Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз“ вниманието е насочено конкретно върху образованието и заетостта, от една страна, защото те имат огромно значение за хората с умствени увреждания, а от друга, защото съществуват международни стандарти и норми на националното законодателство, приети специално, за да гарантират защита в тези области.

Мониторингът на правата на хората с умствени увреждания бе осъществен въз основа на подробна методология (достъпна в Интернет на адрес: www.eumar.org), разработена, за да се гарантира сходен подход във всички наблюдавани страни. Докладите обхващат осем централно- и източноевропейски държави, които се присъединиха към ЕС през май 2004 година (Естония, Латвия, Литва, Полша, Словакия, Словения, Унгария и Чехия), България и Румъния, които се очаква да станат член на ЕС през 2007 година, една страна кандидатка за членство (Хърватия) и три по-отдавнашни държави членки на Съюза (Великобритания, Гърция и Холандия).

Публикуването на доклади както за държави членки на ЕС, така и за страни, които не са се присъединили към Съюза, подчертава факта, че международните стандарти в областта на правата на човека важат с еднаква сила, и дава възможност да се разгледат общите тенденции в развитието на политиките и прилагането на тези стандарти. Избраните държави представляват обширен географски регион и илюстрират различни подходи към разработването на политики и тяхното осъществяване на практика.

Докладите за всяка от 14-те изследвани държави и обобщеният доклад, в който са представени най-важните резултати от мониторинга във всички страни, ще бъдат публикувани отделно. Първоначалният вариант на докладите за отделните държави бе поставен на обсъждане на национални кръгли маси, които бяха организирани, за да се отразят коментарите на правителствени експерти, представители на граждански сдружения, застъпници, родители и представители на международни организации. Окончателните доклади, включени в настоящото издание, бяха преработени значително въз основа на мненията и забележките, получени по време на кръглите маси. Отговорността за тяхното съдържание принадлежи изцяло на програмата „Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз“.

Предисловие

Настоящият доклад е част от поредица от 14 национални доклада, изготвени от програма „Мониторинг на процеса на присъединяване към ЕС“ и Инициативата за психично здраве на институт „Отворено общество“. Докладът представя обобщен анализ на възможностите и предизвикателствата пред хората с умствени увреждания, що се отнася до техния достъп до образование и заетост, и обогатява значително изследването на тази социална група – една от най-уязвимите в цяла Европа.

Инициативата за изготвянето на настоящия доклад има за цел да отговори на някои важни нужди. В Европа съществува очевиден недостиг на задълбочени изследвания за състоянието на хората с умствени увреждания, които да се основават на сериозна изследователска работа. Без надеждна информация стратегиите и политиките, насочени към тази група хора, често са неадекватни и не отговарят на техните действителни нужди, особено в страните от Централна и Източна Европа. Мониторингът, въз основа на който бяха изготвени докладите, има за цел също да представи сравнителен анализ на положението в наблюдаваните държави. Настоящият доклад разширява значително обхвата на предишни изследвания, които изостриха вниманието на европейските и националните институции към проблемите на хората с умствени увреждания.

Поредицата от доклади очертава общата картина на състоянието на хората с умствени увреждания в Европа и представя задълбочен анализ на факторите, влияещи върху техния достъп до образование и заетост в осем държави, които се присъединиха към ЕС наскоро (Естония, Латвия, Литва, Полша, Словакия, Словения, Унгария и Чехия), две страни в процес на присъединяване (България и Румъния) и една страна кандидатка за членство (Хърватия). За да се даде по-широка представа за практиката на европейските държави спрямо хората с умствени увреждания, са изследвани и Великобритания, Гърция и Холандия. Изводите от докладите показват, че хората с умствени увреждания в Европа продължават да срещат значителни трудности при реалния си достъп до образование и заетост. Дискриминацията също все още представлява сериозен проблем въпреки предприетите мерки както от отделните страни, така и в по-широк европейски контекст.

В докладите се подчертава и значението на гражданския мониторинг и активното участие на представители на различни заинтересовани страни в диалога за човешките права на хората с умствени увреждания. Докладът за всяка държава е изготвен от местен експерт, като в процеса на мониторинг бяха ангажирани и местни неправителствени организации, което осигури основа за широки консултации там, където бе възможно. Една от ключовите цели на проведеното наблюдение е да се подобри информираността и да се насърчи дебатът по въпросите, засягащи хората с умствени увреждания на местно, национално и международно равнище.

Проблемите, които възпрепятстват достъпа на хора с умствени увреждания до образование и заетост, са сходни във всички наблюдавани страни. В много

държави данните за състоянието на тази група са крайно ограничени или не дават достатъчна информация за нейната структура, което създава трудности при разработването на правителствени политики, насочени към нуждите на хората с умствени увреждания. Дори и малко, наличните данни показват, че макар интеграцията на деца с умствени увреждания в масови училища да набира скорост, все още е постигнато твърде малко по отношение на цялостното включване на тези деца в съответствие с приетата през 1994 година Декларация от Саламанка за образованието на ученици със специални нужди. Много деца в региона все още са сегрегирани в специални училища или изобщо нямат достъп до образование, което свежда до минимум шансовете им да си осигурят работа като възрастни. В повечето от наблюдаваните страни подкрепата за осъществяване на прехода от образование към заетост е незначителна.

Предприетите насърчителни мерки в много държави, особено що се отнася до квотите за наемане на лица с увреждания, не са допринесли за увеличаване на броя на хората с умствени увреждания, наети на работа. Необходимо е да бъдат разработени специални целеви програми, за да се отговори на нуждите на тази група. Навсякъде в Европа по инициатива на неправителствените организации се осъществяват ефективни пилотни проекти, които осигуряват субсидирана заетост на хората с умствени увреждания, оказват съдействие за намиране на работа и интегриране в работната среда, предоставят специализирано обучение и индивидуални програми. Този подход обаче все още не е възприет в правителствените политики и предлаганите възможности не могат да обхванат по-голяма група хора.

В докладите са описани множеството пречки, които хората с умствени увреждания срещат при достъпа си до образование и заетост в различните европейски страни. Необходими са още усилия за подобряване на законодателството в тази сфера както на национално, така и на европейско равнище. Съществуващите модели на добри практики в областта на интегрираното образование и субсидираната заетост трябва да се въвеждат по-широко, така че да обхванат повече хора. Докладите от проведеня мониторинг би следвало да помогнат на националните и европейските институциите, взимащи решения по засегнатите проблеми, да разработят ефективни политики за гарантиране на интеграцията на хората с умствени увреждания в обществото.

От гледната точка на Европейската асоциация на хора с умствени увреждания и техните семейства *Inclusion Europe*, настоящият доклад има изключително важен принос в протичащия дебат за достъпа на хора с умствени увреждания до образование и заетост. Можем само да насърчим местните, националните и европейските институции, структурите, осигуряващи услуги за хората с умствени увреждания, и неправителствените организации, работещи в тази сфера, да вземат под внимание и да приложат на практика препоръките, изложени в настоящия доклад.

Герт Фрейхоф
Директор на *Inclusion Europe*

I. Резюме и препоръки

1. РЕЗЮМЕ

Хората с умствени увреждания¹ в цяла Европа са изправени пред стигматизиращо отношение и сериозни предразсъдъци и срещат значителни трудности в стремежа си да се възползват от основните си човешки права. Дискриминацията срещу тях е дълбоко вкоренена и широко разпространена в обществото, което създава пречки пред опитите за постигане на положителна промяна. Осигуряването на равен достъп до образование и заетост за хората с умствени увреждания е от ключово значение за това те да могат да живеят и да работят в общността като равноправни граждани. Между образованието и заетостта съществува тясна връзка: без достъп до адекватно образование, хората с умствени увреждания не биха могли да си осигурят пълноценна заетост. Липсата на достъп води до доживотна зависимост, бедност и социална изолация, които още повече задълбочават стигмата на интелектуалното увреждане. В настоящия доклад вниманието е насочено конкретно върху образованието и заетостта, от една страна, защото те имат огромно значение за хората с умствени увреждания, а от друга, защото съществуват международни стандарти и норми на националното законодателство, приети специално, за да гарантират защита в тези области.

Достъпът на хора с умствени увреждания до образование и заетост в България все още е твърде ограничен. Въпреки че са приети нови програми, които предвиждат съвременен интегративен подход, старите политики за сегрегиране на хората с умствени увреждания продължават да се прилагат. През последните години в страната бяха осъществени редица промени, голяма част от тях във връзка с процеса на присъединяване към ЕС, но все още предстои много работа, за да се променят обществените нагласи по посока на приемане на хората с умствени увреждания като активни и пълноценни членове на обществото.

Българското правителство предприе някои важни първи стъпки за подпомагане на интеграцията на хората с умствени увреждания особено в сферата на образованието. Въпреки че България демонстрира добри намерения, приемайки конкретни политики, насочени към образованието на деца с увреждания, необходими са още много усилия, за да се гарантира, че хората с интелектуални затруднения ще излизат от училище достатъчно подготвени за пълноценно

¹ Терминът „умствено увреждане“ (често срещан и като „намалена способност за обучение“ и „умствена изостаналост“) тук означава необратимо състояние, обикновено съществуващо по рождение или придобито преди навършването на 18 години. Това е трайно състояние, което се характеризира със забележимо по-ниски от нормалното интелектуални способности и води до значителни функционални ограничения на интелектуалната дейност и адаптивното поведение, изразени в недостиг на общи, социални и практически умения за адаптация.

участие в обществения живот. Възможностите на хората с умствени увреждания да си осигурят адекватна заетост са дори още по-ограничени. Усилията за ефективно прилагане на приетите през последните години политики ще помогнат значително на хората с интелектуални затруднения да използват по-пълно своя потенциал.

Контекст

България е ратифицирала повечето международни документи, засягащи хората с увреждания, но не е подписала Протокол № 12 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Въпреки че в Конституцията на Република България не се съдържа изрична забрана за дискриминация въз основа на физическо или умствено увреждане, новите антидискриминационни закони, приети във връзка с хармонизирането на националното законодателство с достиженията на правото на Европейския съюз, и по-специално Законът за защита срещу дискриминацията, осигуряват защита на хората с увреждания. В тях се предвижда създаването на независим орган, Комисия за защита срещу дискриминацията, която да разглежда случаи на дискриминация. Тя е сформирана, но още не е започнала да функционира. През септември 2004 година бе приет и нов Закон за интеграция на хората с увреждания, който влезе в сила на 1 януари 2005. В него се предвижда създаване на отделни органи, които да се занимават с въпроси, засягащи хората с увреждания, както и въвеждане на по-интегративен подход и подобряване на системата за събиране на информация. Правилник за прилагането на този закон също бе приет през декември 2004 година.

Тъй като в България няма официално установена дефиниция за умствено увреждане, която да се ползва в правото и в практиката, базисните данни, засягащи хората с умствени увреждания, не са достатъчно надеждни. В някои закони съществува терминология, която е остаряла, стигматизираща и не съответства на международните стандарти за класифициране на умствените увреждания. В по-голямата част от действащото здравно законодателство се ползват дефиниции от старата Международна класификация на болестите (МКБ), Девето преработено издание, но в останалите закони терминологията не е единна. Подобен проблем съществува и при диагностицирането на хората с умствени увреждания, тъй като четирите органа, които оценяват степента на увреждане за различни цели, ползват различна терминология, която не отговаря на общоприетите стандарти. Подробни статистически данни за броя на хората с умствени увреждания (и степента на увреждане) има за всяка област. Според тях хората с интелектуални затруднения в България са 49 000. Тази статистика обаче не обхваща всички хора с умствени увреждания, а липсата на стандартизирани процедури за диагностициране поставят под съмнение нейната надеждност. Данните не са разделени по възраст, пол и етническа принадлежност, но делът на ромите с умствени увреждания е несъразмерно голям, което показва, че процедурите за диагностициране трябва да бъдат преразгледани. В българското законодателство е предвидено както пълно,

така и ограничено запрещение. Лицата под запрещение запазват правото си на труд, но за онези, които са под пълно запрещение, трудовият договор трябва да бъде подписан от настойника, което на практика е сериозна пречка пред осигуряването на заетост. Поставянето под запрещение представлява проблем най-вече за хората, които живеят в институции, тъй като много често за техен настойник или попечител е назначен директорът на съответната институция. В такива случаи възниква конфликт на интереси, защото лицето не може да напусне институцията или да си намери работа без разрешението на настойника или попечителя. Няма ефективен контрол, който да гарантира, че интересите на хората с умствени увреждания ще бъдат защитени. Понастоящем около 8000 души живеят постоянно в институции, като в тях се включват и децата в интернати.

Образование

Правото на образование е гарантирано от Конституцията. Достъпът на хора с умствени увреждания до средно и висше образование обаче е твърде ограничен, тъй като повечето от тях не са в състояние да покрият изискванията за получаване на диплома. Огромното мнозинство от хората, живеещи в институции, изобщо нямат достъп до образование. След промените в законодателството от 2002 година всички деца с интелектуални затруднения имат право да се обучават в масовите училища, независимо каква е тяхната диагноза. Процедурата за оценка на степента на увреждане обаче буди сериозна тревога, тъй като често е повърхностна, непоследователна и не отчита индивидуалния капацитет и потенциал на оценяваното дете. Не съществува национална мрежа от центрове за ранна интервенция, въпреки че в някои райони има неправителствени организации, които оказват подобни услуги. Необходимо е да бъдат създадени комплексни и широко достъпни услуги за ранна интервенция, които да се предлагат от мултидисциплинарни екипи, за да се отговори на нуждите на децата с интелектуални затруднения колкото е възможно по-рано.

До юни 2003 година няма дългосрочна правителствена програма или стратегия за образованието на деца със специални нужди. В общия случай дори деца с умерена умствена изостаналост не са приемани в масовите училища, а са изпращани в специални образователни институции. Децата с умерени, тежки или дълбоки умствени увреждания са смятани за „необучаеми“ и са отглеждани в домове или в семейна среда, но без възможности за образование. През последните години обаче в България бяха предприети редица инициативи за подобряване на достъпа на децата с умствени увреждания до образование. В приетата през 2003 година Национална стратегия за равни възможности на хората с увреждания за периода 2003–2005 (наричана по-нататък Национална стратегия за хората с увреждания) правителството набеляза серия от конкретни мерки в областта на образованието. Национален план за действие в изпълнение на стратегията също бе приет от Министерския съвет през декември 2003 година. При изготвянето на стратегията бе потърсено и становището на българските неправителствени

организации, но до този момент държавата не е предприела конкретни стъпки за осъществяване на предвидените в нея мерки. Проблемът с образованието на хората с умствени увреждания не е засяган в редовните доклади на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване, но програма „Фар“ на ЕС е отпуснала финансиране за оценка и избор на училища, които да бъдат включени в пилотен проект за интегрирано образование.

Все още не е преодолян хроничният недостиг на ресурси, необходими за ефективното образование на деца с интелектуални затруднения както в масовите, така и в специалните училища. Адаптираните учебници и учебни програми са крайно недостатъчни, а много от наличните текстове са морално остарели. В общото педагогическо образование не е предвиден компонент, засягащ работата с деца с умствени увреждания. Напоследък в рамките на пилотни проекти се обучават „ресурсни учители“, които да подпомогнат интеграцията на децата с увреждания в учебния процес. Това е обещаваща инициатива, която трябва бързо да бъде въведена в практиката и да обхване повече учители, за да се отговори на нуждите в цялата страна. В новоприетите закони се предвижда също и създаването на ресурсни центрове, които да подпомагат работата в масовите училища, предлагащи интегрирано образование, но трябва да бъдат разработени допълнителни подзаконови актове, за да се гарантира, че тези структури ще зареботят в съответствие с целите на Декларацията от Саламанка.

От август 2002 година родителите на деца с умствени увреждания имат право на избор дали да ги запишат в масово или в специално училище независимо от тяхната диагноза. До този момент обаче не са осигурени ресурси за ефективно прилагане на тази политика, не само под формата на финансови средства, но и на адекватна подготовка на учителите, учениците и членовете на общността. Възможностите за интегрирано образование са изключително ограничени и само много малък брой ученици с умствени увреждания се обучават в интегрирани паралелки в масови училища. Повечето деца с лека или умерена степен на умствено увреждане обаче все още се обучават в сегрегирани специални училища, в които като цяло материалната база е незадоволителна, учебните помагала – оскъдни, учебниците – морално остарели и недостатъчни, а учителите – ниско квалифицирани и немотивирани. Все по-ниската раждаемост в България доведе до увеличаване на конкуренцията между училищата и много от тях се стремят да привличат ученици, за да не се налага да съкращават персонал. Това задълбочи проблема с непропорционално големия процент деца от ромски произход, обучаващи се в специални усилия, който произтича от липсата на адекватен контрол върху процедурата за диагностициране, която често е и дискриминационна.

Броят на децата с умствени увреждания, които се обучават в домашна среда, е съвсем малък. Въпреки че такава възможност съществува по закон, ресурси за нейното практическо прилагане няма, а много родители не знаят, че децата им могат да бъдат обучавани у дома. Децата, живеещи в институции, с малки

изключения нямат никакъв достъп до образование, въпреки че по закон вече не се смятат за „необучаеми“. Тъй като повечето деца, настанени в институции, са изоставени от своите родители, няма кой да се застъпи за това те да бъдат интегрирани в образователната система и въпреки че грижите, предлагани в институциите, постепенно се подобряват, все още не са разработени подходящи програми, по които тези деца да се обучават, било то в самите институции или в местните училища.

Преход от образование към заетост

Образователната система не дава достатъчна подготовка на хората с умствени увреждания да си намерят работа на свободния пазар на труда. За учениците с интелектуални затруднения, които не живеят в близост до подходящо средно училище, образованието просто приключва след завършване на осми клас. Останалите могат да продължат обучението си в професионални училища, но предлаганите програми са малко и в повечето случаи не дават квалификация, която да осигурява професионална реализация. Малцина от завършващите тези училища са в състояние да си намерят работа извън местата за защитена трудова заетост.

Заетост

С промени в Кодекса на труда бе въведена изрична забрана за дискриминация въз основа на физическо или умствено увреждане, а Законът за защита срещу дискриминацията (2003) задължава работодателите да пригледат работното място с оглед на нуждите на лицата с увреждания, както се изисква и в Директивата на ЕС за заетостта. При оценка на инвалидността както за нуждите на социалното подпомагане, така и за определяне на работоспособността често дори хора с умерена степен на умствено увреждане се категоризират като ограничено годни за труд, което значително намалява шансовете им да си намерят работа. Въпреки че помощите за инвалидност намаляват или спират, когато доходите на лицето надхвърлят определен лимит, техният размер е толкова малък, че стимулът за полагане на труд остава силен.

В България са въведени редица амбициозни програми, които имат за цел да подобрят възможностите за заетост сред някои социални групи, включително и сред хората с умствени увреждания. Те обаче все още са в твърде ранен етап, за да се прецени доколко успешно постигат целите си. Основополагащ принцип в тях е намаляването на зависимостта от социални помощи и постепенният преход към финансова самостоятелност. Този подход би могъл да помогне на хората с умствени увреждания да си осигурят заетост и да бъдат продуктивни, но без адекватна подкрепа в преходния период той може да има отрицателни последици в краткосрочен план. Зрелите хора с умствени увреждания, чиито възможности за образование и професионална подготовка в миналото са били ограничени, ще имат нужда от повече подкрепа, за да започнат да се издържат сами дори и

частично, и системата за социално подпомагане трябва да бъде структурирана така, че да отговори на тази нужда. Политиката на правителството за въвеждане на квоти за хора с увреждания, както изглежда, също не е допринесла особено до този момент за увеличаване на броя на лицата с интелектуални затруднения, които работят на свободния пазар на труда, но новите програми, които насърчават работодателите да наемат такива лица, може би ще имат по-голям ефект в бъдеще, особено ако в бюджета се предвидят средства за квалификация.

Въпреки че няма официална статистика за броя на заетите лица с умствени увреждания, всички данни сочат, че безработицата сред тази група е изключително висока. Защитени работни места за лица с интелектуални затруднения има, но през последните години техният брой прогресивно намалява. Трудовите дейности, които се извършват на тези работни места, са с ограничена пазарна стойност и в този смисъл защитената трудова заетост не подготвя хората за реализация на свободния пазар на труда. Процентът на заетите в специализираните предприятия за лица с умствени увреждания е малък, но още по-малък е броят на хората, успели да си намерят работа извън тях. Ограничени възможности за субсидирана заетост съществуват по линия на някои неправителствени организации, но няма законодателна рамка, нито конкретна политика за разгръщане на подобни инициативи в национален мащаб.

2. ПРЕПОРЪКИ

Общи препоръки

Международни стандарти

1. България трябва да подпише и ратифицира Протокол № 12 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, с който се въвежда обща забрана на дискриминацията. България трябва да ратифицира също и Конвенция № 159 на Международната организация на труда относно професионалната адаптация и заетостта (Хора с увреждания).
2. България трябва да се ангажира с изпълнението на член 15 от ревизираната Европейска социална харта, засягащ правото на лицата с физически и умствени увреждания на професионално обучение, адаптация и ресоциализация.

Законодателство

3. Правителството трябва да премахне стигматизиращи и унижителни понятия като „малоумие“, „изостаналост“, „олигофрения“, „инвалид“ и

„умствена недостатъчност“ в националното законодателство и във всички документи, засягащи хората с интелектуални затруднения и да ги замени с понятието „умствени увреждания“.

Координация

4. Правителството трябва да възложи на новосъздадения Съвет за интеграция на хората с увреждания да контролира политиките, насочени към лицата с физически и умствени увреждания, да насърчава по-ефективно социалната интеграция на хората с интелектуални затруднения и да следи за последователността и целесъобразността на прилаганите закони и политики.
5. Съветът трябва да отговаря също и за популяризиране на резултатите от предприетите мерки, за да се повиши осведомеността относно правата и отговорностите, които новите закони и програми предполагат.

Процедури за диагностициране

6. Министерството на здравеопазването и Министерството на образованието и науката трябва спешно да преразгледат процедурите за диагностициране на деца и възрастни от съответните институции и да приемат единни, конкретни и подробни инструкции за методите на диагностика, обхващащи аспекти свързани с медицината, социалната сфера и образованието.
7. Правителството трябва да уеднакви използваната терминология при диагностициране на степента на увреждане и класифициране на хората с увреждания във всички области на законодателството и политиката, за да гарантира единен подход при поставянето на диагноза и последващата оценка.
8. Правителството трябва да осигури адекватно обучение на членовете на съответните органи, отговарящи за диагностицирането и последващата оценка на инвалидността, и да създаде условия за текущ независим контрол върху тяхната дейност.
9. Правителството трябва да вземе мерки за прилагането на международноприети стандарти (МКБ-10) и при определяне на степента на инвалидност и да създаде реални възможности за преразглеждане на издадените становища. Наред с това правителството трябва да прецени до каква степен езиковата бариера, културните различия и расовите и класовите предразсъдъци влияят върху поставянето на точна диагноза и последващото ѝ преразглеждане.

Запрещение

10. Правителството трябва да преразгледа системата за поставяне под запрещение, за да гарантира, че правата и интересите на лицата под запрещение ще бъдат адекватно защитени.

Събиране на данни

11. Националният статистически институт, Националната агенция за здравна информация, Агенцията по заетостта и Министерството на труда и социалната политика трябва да постигнат съгласие за единна дефиниция за „умствено увреждане“, която да съответства на международните стандарти и да се използва при събиране на данни за вида увреждане, пола, възрастта, трудовия и правния статут на хората с увреждания в национален мащаб.
12. Правителството трябва да събира и поддържа достъпна и подробна статистическа информация за хората с увреждания, включваща данни за поставените под пълно или ограничено запрещение, като осигури адекватна защита на личността на засегнатите.

Препоръки относно образованието

Ранна интервенция

13. Министерството на здравеопазването трябва да осигури достатъчен брой лекари, които да отговарят за диагностицирането на умствените увреждания във всички областни болници.
14. Правителството трябва да осигури широко достъпни услуги за ранна интервенция в цялата страна, за да даде възможност на децата с умствени увреждания да използват в максимална степен своя потенциал и да подпомогне тяхната социална интеграция.

Интеграционна политика

15. Министерството на образованието и науката трябва да разработи стандарти, методология и механизми за финансиране с оглед интегрирането на деца с умствени увреждания в образователната система и да осигури на масовите училища необходимата подкрепа и ресурси за пълната интеграция и безпрепятственото развитие на ученици с интелектуални затруднения.

Човешки ресурси

16. Министерството на образованието и науката трябва да осигури средства за назначаването на отделен инспектор по специално образование във всеки Регионален инспекторат по образование, който да има необходимата квалификация (университетска степен по „Специална педагогика“) и допълнително обучение, за да следи процеса на интеграция на деца със специални нужди в масовите училища.

Обучение

17. Министерството на труда и социалната политика трябва да предприеме мерки всички деца, настанени в домове за деца с умствени увреждания, да бъдат преглеждани редовно от съответната териториална експертна лекарска комисия за последваща оценка на диагнозата. Министерството на труда и социалната политика трябва да осъществява контрол върху тази процедура и да събира данни от домовете за вида увреждане и нуждите на децата.
18. Университетите, в които се предлага специалността „Специална педагогика“, трябва да осъвременят своите учебни програми с оглед на нуждите на интегрираното образование, като поставят акцент върху процеса на интеграция и неговите механизми.
19. Министерството на образованието и науката трябва да задължи всички учители, които понастоящем работят в специални училища, да преминат квалификационни курсове.

Местни власти

20. Министерството на образованието и науката трябва да предостави на общините необходимата подкрепа и ресурси, за да може интегрираното образование да стане реална възможност за децата с умствени увреждания.
21. Общините трябва да предприемат необходимите мерки, за да подготвят учителите, родителите и общността за процеса на образователна интеграция и да осигурят съответните ресурси, обучение и подкрепа за осъществяването на този процес.

Ресурси и подкрепа

22. Министерството на образованието и науката трябва да въведе подробна и единна методология за разработване на индивидуални учебни програми за деца с умствени увреждания и да осигури необходимата подготовка на учителите за адаптиране на учебния материал.

23. Министерството на образованието и науката трябва да осъвремени учебните програми в масовите и специалните училища и в другите образователни институции, за да гарантира, че те ще отговарят на реалните нужди на хората с умствени увреждания, включително и по отношение на развитието на социални умения и способности за независим живот и придобиването на професионална квалификация с действителна пазарна стойност.
24. Министерството на образованието и науката трябва да вземе мерки за прилагането на законовите разпоредби, свързани с образованието в домашна среда, като разработи стандарти и осигури всички необходими методически, човешки и материални ресурси за предоставянето на обучение на деца и възрастни с умствени увреждания в домашни условия.

Ресурсни центрове

25. Министерството на образованието и науката трябва да предприеме мерки за ясното дефиниране на понятията „ресурсен център“ и „ресурсен учител“ в законодателството, като се придържа към общоприети стандарти като тези, въведени в Декларацията от Саламанка относно образованието на деца със специални нужди.

Преход към средно образование

26. Министерството на образованието и науката трябва да реформира своята политика, за да даде реална възможност на учениците, завършили основно образование, да продължат обучението си в избрано от тях средно училище.

Образование в институции

27. Правителството трябва да се погрижи всички деца с умствени увреждания, настанени в институции, да имат достъп до качествено образование. Министерството на образованието и науката трябва да предостави необходимите методически, човешки и материални ресурси, за да осигури обучението на живеещите в институции деца и възрастни с умствени увреждания, чиито възможности за образование понастоящем са много ограничени и със съмнително качество.

Препоръки относно прехода от образование към заетост

28. Министерството на образованието и науката и Министерството на труда и социалната политика трябва съвместно да реформират системата за професионално образование на хората с умствени увреждания и да им

осигурят достъп до програми за професионално обучение, които развиват умения с пазарна стойност и биха подпомогнали тяхната реализация на пазара на труда.

29. Министерството на образованието и науката и Министерството на труда и социалната политика трябва да обединят усилията си и за създаване и развитие на възможности за обучение през целия живот за хората с умствени увреждания.

Препоръки относно заетостта

Законодателство и правоприлагане

30. Правителството трябва да осигури подробна методология за оценка на трудоспособността, която да съответства на международноприетите стандарти, и да задължи членовете на териториалните експертни лекарски комисии, отговарящи за тази оценка, да преминат през обучение.
31. Правителството трябва непрекъснато да следи и да контролира работата на органите, извършващи оценка на трудоспособността, за да гарантира, че хората с умствени увреждания ще бъдат оценявани правилно, така че да не се възпрепятства достъпът им до заетост.
32. Главната инспекция по труда трябва редовно да контролира работодателите за спазване на квотния принцип при наемане на хора с увреждания и да налага санкции, когато е необходимо.

Координиране на политиката

33. Правителството трябва да оценява ефективността на разработените програми за разширяване на възможностите за заетост на хората с умствени увреждания и да предприема необходимите структурни промени, за да гарантира възможно най-ефективно използване на ресурсите, включително и на финансовите средства, така че да се отговори на реалните нужди на хората с умствени увреждания.

Обществена осведоменост

34. Министерството на труда и социалната политика трябва да подготви кампания за повишаване на обществената осведоменост, за да насочи общественото внимание към мерките в подкрепа на осигуряването на условия за заетост на хора с увреждания и да покаже на работодателите,

че хората с умствени увреждания могат да бъдат продуктивни работници и служители.

Местни власти

35. Общинските власти трябва да осигурят подкрепа и ресурси на местни неправителствени организации, предлагащи възможности за заетост на хора с умствени увреждания.

Служби по заетостта

36. Министерството на труда и социалната политика трябва да създаде специални служби по заетостта за хора с умствени увреждания, които да предлагат консултации и съдействие за намиране на работа, както и възможности за субсидирана заетост. Правителството трябва да се погрижи в тези служби да бъдат назначени хора, които са обучени за работа с лица с умствени увреждания.

II. Общ преглед на страната и основни положения

1. ЗАКОНОДАТЕЛНА И АДМИНИСТРАТИВНА РАМКА

България е ратифицирала повечето международни документи, засягащи хората с увреждания, но не е подписала Протокол № 12 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Въпреки че в Конституцията на Република България не се съдържа изрична забрана за дискриминация въз основа на физическо или умствено увреждане, новите антидискриминационни закони, и по-специално Законът за защита срещу дискриминацията, осигуряват защита на хората с увреждания. В тях се предвижда създаването на независим орган, Комисия за защита срещу дискриминацията, която да разглежда случаи на дискриминация. Тя бе сформирана едва през юни 2005 година, но към септември 2005 все още не е започнала да функционира. През септември 2004 година бе приет и нов Закон за интеграция на хората с увреждания, който влезе в сила на 1 януари 2005. В него се предвижда създаване на отделни органи, които да се занимават с въпроси, засягащи хората с увреждания, както и въвеждане на по-интегративен подход и подобряване на системата за събиране на информация. Правилник за прилагането на този закон също бе приет през декември 2004 година.

1.1. Международни стандарти и задължения

България е страна по всички основни документи в областта на правата на човека, включително и тези, в които се съдържат разпоредби, свързани с правата на хората с умствени увреждания. Веднъж ратифицирани, международните договори стават част от националното законодателство и имат предимство пред нормите на вътрешното право, които им противоречат.²

България е ратифицирала Международния пакт за граждански и политически права³ и Международния пакт за икономически, социални и културни права^{3а} през 1976 година и Международната конвенция за правата на детето⁴ през 1991 година. Страната е ратифицирала и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи⁵ през 1992 година, но не е

² Конституция на Република България, ДВ, бр. 56, 13 юли 1991, член 5, алинея 4 (наричана по-нататък за краткост Конституция)

³ Международен пакт за граждански и политически права, 23 март 1976, 999 U.N.T.S. 171

^{3а} Международен пакт за икономически, социални и културни права, 3 януари 1976, 993 U.N.T.S. 3.

⁴ Международна конвенция за правата на детето, 2 септември 1990, 44 U.N. GAOR Supp. (No 49) – 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989)

⁵ Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, 3 септември 1953, E.T.S. 005, достъпна на страницата на Съвета на Европа в Интернет на адрес: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (Страницата е посещена на 22 октомври 2004.)

подписала Протокол № 12⁶ към нея. През 2000 година България ратифицира и ревизираната Европейска социална харта⁷, но не се е ангажирала с изпълнението на член 15, засягащ правото на лицата с физически и умствени увреждания на професионално обучение, адаптация и ресоциализация.

България е ратифицирала и осемте основни конвенции на Международната организация на труда⁸, но не е подписала Конвенцията относно професионалната ориентация и професионалното обучение за развитието на човешките ресурси от 1975 година (№ 142), нито Конвенцията относно професионалната адаптация и заетостта от 1983 година (№ 159).

1.2. Национално законодателство

В Конституцията на Република България (наричана по-нататък за краткост Конституция) не се съдържа изрична забрана за дискриминация въз основа на физическо или умствено увреждане, но има разпоредба, която гласи, че всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права и всички граждани са равни пред закона.⁹ Конституцията постановява също, че „не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние“.¹⁰

През последните три години в антидискриминационното законодателство на България са направени значителни промени, главно във връзка с процеса на присъединяване към Европейския съюз. Наскоро приетите или изменени закони забраняват дискриминацията въз основа на физическо или умствено увреждане. Този въпрос е най-добре уреден в Закона за защита срещу дискриминацията, приет на 3 октомври 2003 година и влязъл в сила на 1 януари 2004 година.¹¹ Член 4 от този закон гласи:

⁶ Протокол № 12 към Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, E.T.S. 177 (все още невлязъл в сила), достъпен в Интернет на адрес: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/177.htm> (Страницата е посетена на 22 октомври 2004.)

⁷ Ревизирана Европейска социална харта, 1 юли 1999, C.E.T.S. 163, достъпна в Интернет на адрес: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/163.htm> (Страницата е посетена на 22 октомври 2004.)

⁸ Международната организация на труда е определила осем свои конвенции за основни: Конвенцията за премахване на принудителния или задължителния труд от 1930 (№ 29), Конвенцията относно свободата на сдружаване и защита на правото на организиране от 1948 (№ 87), Конвенцията относно правото на организиране и колективно договаряне от 1949 (№ 98), Конвенцията за правото на равно заплащане от 1951 (№ 100), Конвенцията относно дискриминацията в областта на труда и професиите от 1958 (№ 111), Конвенцията относно минималната възраст за приемане на работа от 1973 (№ 138) и Конвенцията за премахване на най-тежките форми на детски труд от 1999 (№ 182).

⁹ Конституция, член 6, алинея 2

¹⁰ Конституция, член 6, алинея 2

¹¹ Обнародван в ДВ, бр. 86, 30 септември 2003

„Забранена е всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, 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“.

Тази забрана се отнася както за обществения, така и за частния сектор. Законът също дава определение на пряка и непряка дискриминация, което съответства на международни стандарти¹² и обхваща всички етапи, свързани с упражняването на правото на труд.¹³

Законът за защита срещу дискриминацията предвижда създаването на специална Комисия за защита срещу дискриминацията три месеца след влизането на нормативния акт в сила на 1 януари 2004 година. В съответствие с Директивата на ЕС от 29 юни 2000 година, с която се въвежда принципът за равно третиране на всички граждани, независимо от тяхната расова или етническа принадлежност (наричана по-нататък за краткост Директива за расово равенство¹⁴), Комисията ще бъде овластена да установява нарушения, да налага санкции, да издава задължителни предписания, да обжалва административни актове и да прави препоръки за законодателни действия¹⁵. В срок от три месеца след създаването си Комисията трябва да приеме правилник и да започне да работи. Към януари 2005 година обаче този орган все още не беше създаден.

Освен от Закона за защита срещу дискриминацията, пряката и непряката дискриминация срещу хора с увреждания е изрично забранена и от Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите от 2001 година (наричан по-нататък за краткост Закона за защита на инвалидите).¹⁶ Наред с това законът задължава държавата да създава условия за равенство между инвалидите и другите лица,¹⁷ въпреки че в нормативния акт не са предвидени конкретни механизми за практическото прилагане на тази разпоредба.

Законът за социално подпомагане от 1998 година предвижда, че

„при осъществяване на социалното подпомагане не се допускат пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, цвят на кожата, етническа принадлежност, гражданство, политически или други убеждения, религия или вяра, увреждане,

¹² Закон за защита срещу дискриминацията, ДВ, бр. 86, 30 септември 2003, член 4, алинея 1–3. За сравнение виж Директивата на ЕС за равно третиране в заетостта (Директива на Съвета 2000/78/ЕО), член 2, алинея 2, (a)–(b), достъпна в Интернет на адрес: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000-78_en.pdf. (Страницата е посетена на 6 септември 2004.)

¹³ Закон за защита срещу дискриминацията, член 12–21

¹⁴ Директивата на Съвета 2000/43/ЕС от 29 юни 2000 за въвеждане на принципа за равно третиране на всички граждани независимо от тяхната расова или етническа принадлежност, член 13 (наричана по-нататък за краткост Директива за расово равенство)

¹⁵ Закон за защита срещу дискриминацията, член 47

¹⁶ Закон за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите, ДВ, бр. 31, 30 март 2001, член 5а (наричан по-нататък за краткост Закона за защита на инвалидите)

¹⁷ Закон за защита на инвалидите, член 5а, алинея 4

възраст, сексуална ориентация, семейно положение или произход, членуване в синдикални и други обществени организации и движения“.¹⁸

Член 2 на Закона за насърчаване на заетостта от 2001 година също изрично забранява дискриминацията въз основа на физическо или умствено увреждане.¹⁹

Специални разпоредби за социална интеграция и рехабилитация се съдържат и в Закона за народната просвета от 1991 година, в Кодекса на труда от 1986 година, в Закона за социалното подпомагане от 1998 година, в Закона за насърчаване на заетостта от 2001 година и в правилниците за прилагането на тези закони. Разпоредбите на тези нормативни актове се отнасят за хора с умствени увреждания, които имат призната намалена работоспособност.

На 1 януари 2005 година влезе в сила нов Закон за интеграция на хората с увреждания, който бе изготвен от междуведомствена група в консултации с над 20 неправителствени организации на и за хора с увреждания. Той предвижда създаването на два държавни органа – Национален съвет за интеграция на хората с увреждания и Агенция за интеграция на хората с увреждания. Съветът ще бъде на подчинение на Министерския съвет и в състава му ще влизат представители на национални организации на и за хора с увреждания, представители на държавата, назначени от Министерския съвет, и представители на работодателските организации и на Националното сдружение на общините в Република България (член 6)²⁰. Предвижданата агенция ще бъде подчинена на Министерството на труда и социалната политика и ще отговаря за събирането на данни за хората с трайни увреждания, за регистрирането на специализирани предприятия за хора с увреждания, за разработването на законодателство и за лицензирането на производството и вноса на технологии в помощ на хората с увреждания (член 8 и член 9). Съгласно разпоредбите на този закон оценката на работоспособността трябва да включва както медицински, така и социално-функционални аспекти и да се извършва не само от медицински комисии, както е досега, а и от социални работници от местните отдели за социално подпомагане. Тези отдели са подчинени на Агенцията за социално подпомагане към Министерството на труда и социалната политика.

Въпреки че приемането на новия Закон за интеграция на хората с увреждания предостави добра възможност за осъвременяване на съществуващите практики, той съвсем не е новаторски. Повечето от разпоредбите му са заимствани от други действащи закони или от програми, които вече се прилагат. Новият закон предвижда събирането на по-подробни данни за състоянието на хората с увреждания, което е важна стъпка по пътя към разработването на по-конкретни и по-целенасочени мерки, но не въвежда нови подходи или механизми за интеграция на хората с увреждания, нито дава дефиниция на различните видове увреждания, които попадат под неговата защита. Макар да предвижда по-интегративен подход към образованието, законът не определя задълженията на

¹⁸ Закон за социално подпомагане, ДВ, бр. 120, 29 декември 2002, член 3

¹⁹ Закон за насърчаване на заетостта, ДВ, бр. 112, 29 декември 2001

²⁰ Закон за интеграция на хората с увреждания, ДВ, бр. 81, 17 септември 2004, член 6 (Закон за интеграция на хората с увреждания)

онези, които трябва да го приложат, и не обяснява концепцията на ресурсните центрове, които са ключов елемент на новия подход. Тези въпроси предстои да бъдат уредени в други нормативни актове, които още не са разработени.

2. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ, ЗАСЯГАЩИ ХОРАТА С УМСТВЕНИ УВРЕЖДЕНИЯ

Тъй като в България няма официално установена дефиниция за умствено увреждане, която да се ползва в правото и в практиката, базисните данни, засягащи хората с умствени увреждания, не са достатъчно надеждни. В някои закони съществува терминология, която е остаряла, стигматизираща и не съответства на международните стандарти за класифициране на умствените увреждания. В по-голямата част от действащото здравно законодателство се ползват дефиниции от старата Международна класификация на болестите (МКБ), Девото преработено издание, но в останалите закони терминологията не е единна. Подобен проблем съществува и при диагностицирането на хората с умствени увреждания, тъй като четирите органа, които оценяват степента на увреждане за различни цели, ползват различна терминология, която не отговаря на общоприетите стандарти. Подробни статистически данни за броя на хората с умствени увреждания (и степента на увреждане) има за всяка област. Според тях хората с интелектуални затруднения в България са 49 000. Тази статистика обаче не обхваща всички хора с умствени увреждания, а липсата на стандартизирани процедури за диагностициране поставят под съмнение нейната надеждност. Данните не са разделени по възраст, пол и етническа принадлежност, но делът на ромите с умствени увреждания е несъразмерно голям, което показва, че процедурите за диагностициране трябва да бъдат преразгледани. В българското законодателство е предвидено както пълно, така и ограничено запрещение. Лицата под запрещение загубват правото си на труд, но за онези, които са под пълно запрещение, трудовият договор трябва да бъде подписан от настойника, което на практика е сериозна пречка пред осигуряването на заетост. Поставянето под запрещение представлява проблем най-вече за хората, които живеят в институции, тъй като много често за техен настойник или попечител е назначен директорът на съответната институция. В такива случаи възниква конфликт на интереси, защото лицето не може да напусне институцията или да си намери работа без разрешението на настойника или попечителя. Няма ефективен контрол, който да гарантира, че интересите на хората с умствени увреждания ще бъдат защитени. Понастоящем около 8000 души живеят постоянно в институции, като в тях се включват и децата в интернати.

2.1. Дефиниции

В българското законодателство не съществува единна правна дефиниция за умствено увреждане. Всички нормативни актове в областта на здравеопазването и всички статистики обаче ползват дефиниции, които съответстват на Международната класификация на болестите, Девото преработено издание (наричана по-нататък за краткост МКБ–9), въпреки че десетото издание на това ръководство е признато за международен стандарт. В най-новите нормативни актове се използват термините „умствени увреждания“ или „умствена изостаналост“, като изборът на дефиниция,

изглежда, зависи основно от целите на конкретния акт и от това кога е бил приет.²¹ До средата на 2002 година действията Инstrukция № 6 на Министерството на народното здраве и Министерството на народната просвета²², според която за дете с умствена недостатъчност се смята дете, чиято „когнитивна дейност е трайно нарушена поради органично увреждане на мозъка“.²³

Според новия Закон за интеграция на хората с увреждания „увреждане е всяка загуба или нарушаване в анатомичната структура, във физиологията или в психиката на даден индивид“²⁴. Наред с това в закона се определя, че „човек с трайно увреждане е лице, което в резултат на анатомично, физиологично или психическо увреждане е с трайно намалени възможности да изпълнява дейности по начин и в степен, възможни за здравия човек, и за което органите на медицинската експертиза са установили степен на намалена работоспособност или намалена възможност за социална адаптация“ (член 2 от Допълнителните разпоредби).

Според отменения Закон за защита на инвалидите лице с увреждане е „всяко лице независимо от възрастта му с физическо, сетивно или умствено увреждане, което затруднява социалното му интегриране и участие в обществения живот, възможностите му за общуване и обучение или трудовата му реализация“.²⁵ Националната стратегия за равни възможности на хората с увреждания за периода 2003–2005 година, приета на 21 март 2003 година от Националния съвет за социална рехабилитация и интеграция към Министерския съвет,²⁶ въвежда отделна дефиниция за „хора с увреждания“, според която това са лица с „нарушени физически функции, умствени способности или душевно здраве“, чието състояние продължава повече от шест месеца, като вследствие на това е възпрепятствано участието им в живота на обществото.²⁷

²¹ В Правилника за прилагане на Закона за народната просвета е използван терминът „умствена изостаналост“, в нормативните актове, издадени от Министерството на труда и социалната политика, обикновено се ползва терминът „лица с умствена изостаналост/умствени затруднения“, виж Наредба № 4 от 16 март 1999 за условията и реда за извършване на социални услуги, член 38, алинея 1.

²² Според Закона за нормативните актове (обнародван в ДВ, бр. 27, 3 април 1973), член 7, алинея 3, „с инструкция висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да обезпечи.“

²³ Инstrukция № 6 за прием на деца и ученици с телесни или психически недостатъци в специални училища и специални образователно-възпитателни заведения, издадена на 18 март 1977 от Министерството на народната просвета и Министерството на народното здраве, непубликувана в ДВ, член 2 (наричана по-нататък за краткост Инstrukция № 6 от 1977)

²⁴ Закон за интеграция на хората с увреждания, член 1 от Допълнителните разпоредби

²⁵ Закон за защита на инвалидите, параграф 1, алинея 3 на Допълнителните разпоредби (изменен на 30 март 2001)

²⁶ Национална стратегия за равни възможности за хората с увреждания, достъпна на български език на Интернет страницата на Министерството на труда и социалната политика на адрес: http://www.mlsp.government.bg/bg/law/regulation/disable_strategy.doc (Страницата е посетена на 6 септември 2004.) (наричана по-нататък за краткост Национална стратегия за хората с увреждания)

²⁷ Национална стратегия за хората с увреждания, стр. 25

На 19 август 2002 година Министерството на образованието и науката издава Наредба № 6 за обучението на деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания, която заменя предишната инструкция и в която няма конкретна дефиниция на умствените увреждания. Този нормативен акт обаче като цяло се позовава на дефинициите, отразени в Десетото преработено издание на МКБ, според което „умственото увреждане“ е „комплексно нарушение на когнитивните, говорните, двигателните и социалните умения, което води до отклонения в адаптивното поведение“. Съгласно тази дефиниция съществуват четири степени на умствено увреждане: лека, умерена, тежка и дълбока.²⁸ Въпреки че определенията, използвани в различни закони и подзаконовни актове, отговарят на МКБ, Десето издание, МКБ не е изрично упоменат в нито един правен документ и следователно лекарите не са задължени да ползват неговите дефиниции.

2.2. Диагностициране и оценка на уврежданията

Съществуват отделни процедури за диагностициране на възрастни и деца, както и за целите на образованието, заетостта и социалното подпомагане.

До лятото на 2002 година диагностицирането и последващото настаняване на дете с умствени увреждания в училище се осъществява съгласно Инструкция № 6 на Министерството на народната просвета и Министерството на народното здраве от 1977 година. Впоследствие тази инструкция е отменена и заменена от Наредба № 6 на Министерството на образованието и науката от 19 август 2002.²⁹ В тази наредба умствените увреждания са категоризирани в четири степени – лека, средна, тежка и дълбока умствена изостаналост, като не е дадено конкретно обяснение или тълкуване на тези термини. Детските психиатри, които оценяват инвалидността на децата за образователни цели обаче, все още ползват тристепенната категоризация на умствените увреждания: лека, средна и тежка изостаналост.³⁰ Националният център за здравна информация пък използва обидните термини „лека олигофрения“, „средна олигофрения“ и „тежка олигофрения“, когато събира национални статистически данни за хората с умствени увреждания³¹. Тоест, съществуват три различни подхода за дефиниране на умствените увреждания, което буди съмнения относно

²⁸ Световна здравна организация, Международна класификация на болестите и свързаните с тях здравни проблеми, Десето преработено издание, Женева, 1992 (наричана по-нататък за краткост МКБ–10)

²⁹ Наредба № 6 на министъра на образованието и науката за обучението на деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания, ДВ, бр. 83, 30 август 2002 (наричана по-нататък за краткост Наредба № 6 от 2002)

³⁰ БХК, „Помощните училища“, стр. 12

³¹ НЦЗИ определя умствените увреждания с термина „олигофрения“, който съответства на официално признатата МКБ–9. Тази терминология произлиза от гръцката дума за слабоумие и е крайно остаряла и стигматизираща.

точността на диагнозите и навежда на мисълта, че диагнозата зависи от органа, който я поставя.

Експертизата на деца с умствени увреждания се осъществява от два органа, които следват различни процедури. Първият от тях до януари 2005 година бе Районната експертна лекарска консултативна комисия (РЕЛКК), която оценява състоянието на детето с оглед осигуряването на достъп до медицински услуги и социално подпомагане, но също и на достъп до образование.^{31a} Вторият орган са диагностичните екипи (и диагностичните комисии в регионалните инспекторати по образование), които отговарят за освидетелстването на умствени увреждания за образователни цели.

Районните експертни лекарски консултативни комисии (РЕЛКК) се състоят само от лекари, но могат да привличат като консултанти и специалисти в областта на образованието.³² РЕЛКК са под контрола на Министерството на здравеопазването и функциите им са определени в Наредба № 19 за експертизата на инвалидността при децата до шестнадесетгодишна възраст.³³ Лицата над шестнадесетгодишна възраст се освидетелстват от териториалните експертни лекарски комисии по процедурата, уредена в Наредбата за експертизата на работоспособността. Вторият и основен орган, отговарящ за освидетелстването на умствени увреждания за образователни цели, са диагностичните екипи (и диагностичните комисии) във всяко специално училище. По препоръка на директора на съответното училище мултидисциплинарен диагностичен екип провежда изследване на всяко дете, за което се смята, че има увреждане, и оценява неговите лични и специални образователни потребности.³⁴

Повечето детски психиатри в България не си служат с терминологията на МКБ-10, но следват включените в него инструкции за диагностициране. В медицинските и други документи, издадени от диагностичните комисии в специалните училища, се говори за „умствена изостаналост“ или за „олигофрения“.³⁵ Според психиатри с опит в освидетелстването на деца за нуждите на образованието процедурите за диагностициране на умствени увреждания в България са с много ниско качество.³⁶

^{31a} РЕЛКК бяха разформирвани през януари 2005 и тяхната функция започна да се изпълнява от ТЕЛК.

³² Наредба № 19 на Министерството на здравеопазването от 3 октомври 2000, ДВ, бр. 84, 13 октомври 2000, член 6, алинея 2

³³ Наредба № 19 на Министерството на здравеопазването от 3 октомври 2000, ДВ, бр. 84, 13 октомври 2000

³⁴ Наредба № 6 от 2002, член 19, алинея 3

³⁵ Български хелзинкски комитет, „Помощните училища“ в България, София, 2003, стр. 12 (наричана по-нататък за краткост БХК, „Помощните училища“)

³⁶ Крыгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004. Обяснителна бележка: През април 2004 година институт „Отворено общество“ организира крыгла маса в България за обсъждане на предварителния вариант на настоящия доклад. В дискусиата участваха експерти на правителството, родители и представители на неправителствени организации.

Обикновено умствените увреждания се установяват между три и седемгодишна възраст.³⁷ В много редки случаи, когато детето е родено с тежки увреждания, лекарите биха могли да диагностицират тежки или дълбоки умствени увреждания преди тригодишна възраст. Здравните и учебните заведения обаче са на мнение, че умствените увреждания не могат да бъдат диагностицирани с положителност в най-ранната детска възраст преди навършването на три години.³⁸

Процедурата за оценка на трудоспособността е уредена в Наредбата за експертизата на работоспособността.³⁹ Експертизата на трайната неработоспособност се осъществява от териториалните експертни лекарски комисии (ТЕЛК) и от Националната експертна лекарска комисия (НЕЛК), които са на подчинение на Министерството на здравеопазването. Експертизата на временната неработоспособност се извършва от ТЕЛК и НЕЛК със съдействието на лекарските консултативни комисии в местната болница. Правото на социални помощи се определя чрез поредица от анкети за оценка на материалното състояние на кандидата, които се провеждат от териториалната дирекция „Социално подпомагане“.

2.3. Запрещение

Поставяне под пълно или ограничено запрещение е предвидено в Закона за лицата и семейството от 1949 година. Основният принцип, залегнал в нормативните актове, засягащи попечителството, е, че правният статут на лица, поставени под пълно или ограничено запрещение, е еднакъв с този на малолетните,⁴⁰ които не могат да извършват правни действия от свое име. По-конкретно, правните действия на лица под пълно запрещение се извършват единствено от техните родители, настойници или попечители, а за тези под ограничено запрещение е необходимо съгласието на родителя, настойника или попечителя.⁴¹ Съгласно Закона за лицата и семейството „непълнолетните и пълнолетните, които поради слабоумие или душевна болест не могат да се грижат за своите работи, се поставят под пълно запрещение и стават недееспособни“.⁴² Законът предвижда също възможност за поставяне под ограничено запрещение, в случай че умственото увреждане е в по-лека форма.⁴³

³⁷ Интервю с родители на деца с умствени увреждания, Пазарджик, 4 декември 2003; Български хелзински комитет, „Домовете за деца“ със специални нужди, София, 2002, стр. 12 (наричана по-нататък за краткост БХК, „Домовете за деца“). Телефонно интервю с д-р Димитър Терзиев, детски психиатър в Детската психиатрична клиника „Св. Никола“ на Александровска болница, София, 6 февруари 2004.

³⁸ Телефонно интервю с д-р Димитър Терзиев, детски психиатър в Детската психиатрична клиника „Св. Никола“ на Александровска болница, София, 6 февруари 2004; също БХК, „Домовете за деца“, София, 2002, стр. 14, „Най-често освидетелстването на децата досега е ставало чрез изследване на нервно-психическото им развитие на 3-годишна възраст по таблицата на Манова-Томова – метод, който според някои специалисти, е твърде остарял.“

³⁹ Наредба за експертизата на работоспособността, ДВ, бр. 61, 25 юли 2000

⁴⁰ Закон за лицата и семейството, ДВ, бр. 89, 6 ноември 1953 година, член 5, алинея 3

⁴¹ Закон за лицата и семейството, член 5, алинея 3

⁴² Закон за лицата и семейството, член 5

⁴³ Закон за лицата и семейството, член 5, алинея 2

Процедурата за поставяне под запрещение е уредена в Гражданския процесуален кодекс, който не е променян от 1983 година.⁴⁴ Съгласно неговите разпоредби поставяне на едно лице под пълно или ограничено запрещение може да бъде поискано с искова молба от съпруга, от близките роднини, от прокурора или от всеки, който има правен интерес от това.⁴⁵ Лицето, за което се иска запрещение, трябва да бъде разпитано лично от съда и ако е необходимо, може да бъде доведено насила в съдебната зала. Близки на лицето и експерти също могат да бъдат призовани да дадат сведения пред съда. Ако след разпита на засегнатото лице съдът прецени, че е необходимо, той може незабавно да назначи временен попечител, който да се грижи за неговите лични и имуществени интереси.

Назначаването на настойник или попечител е уредено в Глава 10 на Семейния кодекс.⁴⁶ Кметът на общината по местожителството на лицето назначава настойник или попечител измежду роднините и близките на поставения под пълно запрещение.⁴⁷ Настойниците или попечителите на лица, поставени под пълно запрещение, са длъжни да се грижат за техния живот, здраве и имущество и да ги представляват пред трети лица,⁴⁸ докато настойниците или попечителите на лица, поставени под ограничено запрещение, само дават съгласие за извършваните от поверениците им правни действия.⁴⁹ Настойникът или попечителят може да поиска отмяна на съдебното решение за поставяне под запрещение. В такива случаи се прилага същата съдебна процедура.

В България няма национално представителни статистически данни за броя на лицата, поставени под пълно или ограничено запрещение, но изследвания на неправителствени организации за положението на социалните домове показват някои ясни тенденции (виж приложение 1, таблица А2). В докладите от тях се отбелязва, че е честа практика директорите или служителите на домовете да изпълняват ролята на настойници или попечители на настанените в тях лица с умствени увреждания: 41 процента от всички лица с умствени увреждания, живеещи в институции, са поставени под попечителството на директора на дома или някои от служителите⁵⁰. Част от настанените в домовете имат роднини, които са назначени като техни настойници.⁵¹

⁴⁴ Граждански процесуален кодекс, обнародван в ДВ, бр. 12, 8 февруари 1952, последно изменен през април 2004, последни изменения в разпоредбите, засягащи поставянето под запрещение, приети през април 1983 и през декември 1997. Глава 27, член 275–277

⁴⁵ Граждански процесуален кодекс, член 275

⁴⁶ Семейен кодекс, обнародван в ДВ, бр. 41, 28 май 1985, последно изменен през септември 2003, последни изменения в разпоредбите, засягащи поставянето под запрещение, приети през юли 2003

⁴⁷ Семейен кодекс, член 111

⁴⁸ Семейен кодекс, член 117, алинея 2

⁴⁹ Семейен кодекс, член 122, алинея 2

⁵⁰ Български хелзинкски комитет, „Архипелагът на забравените: домове за лица с умствени увреждания в България“, София, август 2004, стр. 29 (наричано по-нататък за краткост БХК, „Архипелагът на забравените“)

⁵¹ Виж приложение 2, таблица 2.

Изследвания на неправителствени организации за състоянието на домовете за социални грижи и службите за социално подпомагане сочат, че попечителите често пъти пренебрегват своите законни задължения, а държавните и общинските органи, натоварени със задачата да контролират дейността на назначените настойници и попечители, или изобщо не изпълняват функциите си, или се отнасят към тях с недостатъчно грижа и отговорност. Например, въпреки че настойниците и попечителите са длъжни в края на всяка година да представят годишен отчет в съответното кметство, в повечето изследвани общини няма данни да са постъпвали такива отчети.⁵² Както изглежда, общинските власти не се предприемали мерки за своевременно внасяне на изискваните от попечителите отчети. При тези обстоятелства лицата, определени за настойници или попечители, на практика могат безнаказано да не изпълняват своите задължения. Някои директори на институции се възползват от факта, че са назначени за попечители на настанените в институцията лица, и присвояват личните средства или помощите на своите повереници.⁵³

В националното законодателство не съществуват разпоредби, които да ограничават или да забраняват наемането на хора под пълно запрещение. По закон те имат право да работят, ако техните попечители подпишат трудовия договор и получават възнаграждението им от тяхно име. Лицата, поставени под ограничено запрещение, могат да сключват трудови договори сами със съгласието на попечителите им.

Макар че по закон настойниците и попечителите на лица, поставени под пълно запрещение, отговарят за техния живот, здраве, имущество и финансови интереси, на практика ролята им се изчерпва единствено с грижа за имуществото на поставените под запрещение лица. Повечето роднини на лица под пълно запрещение, които са назначени за техни настойници или попечители, не живеят със своите повереници и следователно не са в състояние да защитават пълноценно техните интереси, въпреки че по закон съвместното съжителство е едно от условията за учредяване на настойничество или попечителство.⁵⁴ Когато директорът на дадена институция е назначен за настойник или попечител на едно или повече от настанените в нея лица, конфликтът на интереси е очевиден, тъй като институцията и клиентите, които се ползват от нейните услуги, се представляват от един и същи човек. Така например, ако дадено лице е поставено под запрещение след постъпването му в институцията и за негов настойник или попечител е назначен съответният директор, то това лице не може да напусне институцията без съгласието на директора. Правителството трябва да преразгледа системата за поставяне под

⁵² Текущо изследване на Българския хелзинкски комитет за състоянието на домовете за социални грижи и службите за социално подпомагане, все още непубликувано

⁵³ Неофициална информация, предоставена от директора на дома за деца с умствени увреждания във Видраре относно причините за уволнението на неговия предшественик. Интервю на Българския хелзинкски комитет и Амнести интернешънъл, 25 януари 2002

⁵⁴ Наблюдения на Българския хелзинкски комитет в домове за пълнолетни лица с умствени увреждания

запрещение, за да гарантира, че правата и интересите на лицата под запрещение ще бъдат адекватно защитени.

2.4. Статистически данни

Поради липсата на официално установена дефиниция за умствено увреждане, която да се ползва в правото и в практиката, статистическата информация, събирана в България, не се основава на единно тълкуване на термина „умствено увреждане“. Проблемите с процедурата за диагностициране на умствените увреждания също поставят под въпрос надеждността на наличните данни. Несъразмерно високият процент ромски деца, които са освидетелствани като умствено изостанали, например навежда на мисълта, че културните и езиковите бариери биха могли да бъдат погрешно тълкувани и диагностицирани като умствено увреждане. Въвеждането на ясна и конкретна дефиниция за умствено увреждане в нормативните актове, засягащи поставянето на диагноза и достъпа до образование и заетост, биха спомогнали за събирането на по-надеждни и по-лесно съпоставими статистически данни. Според представители на Министерството на труда и социалната политика методология за изграждане на единна база данни за хората с увреждания ще бъде разработена в края на 2004 година⁵⁵; това ще доведе до по-редовно събиране на статистически данни и ще осигури необходимата информация на институциите, ангажирани с определянето на политиката спрямо хората с увреждания. До този момент обаче методология за изграждането на такава база данни не е разработена.⁵⁶ Така или иначе, създаването на единна база данни само по себе си няма да реши хроничния проблем с ненадеждността на информацията, подавана от една система, в която не съществува единна дефиниция на умствените увреждания, нито стандартизирани процедури за диагностициране.

Националният център за здравна информация (НЦЗИ) към Министерството на здравеопазването събира данни за броя на лицата с умствени увреждания в 28-те области на България, както и за броя на хората с определени видове увреждания във всяка област (виж приложение 1, таблица А1). Този информационен масив е обемен и несъмнено полезен, но данните не са разделени по възраст, пол и етническа принадлежност, което би дало ценна информация за тази уязвима група. По данни на НЦЗИ към 31 декември 2002 година в България има 49 014 лица с умствени увреждания, от които 30 285 (или 61 процента) с леки, 13 719 с умерени, 4851 с тежки и дълбоки и 159 с други некатегоризирани умствени увреждания⁵⁷. Информацията е почерпана от годишните доклади на здравните заведения за психиатрична

⁵⁵ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

⁵⁶ Интервю със служител на министерството, пожелал анонимност, 12 януари 2005

⁵⁷ Виж приложение 1.

помощ и психиатричните клиники, както и от практикуващи психиатри и обхваща само лица, регистрирани в районните психодиспансери – местни органи под ръководството на общините. Тъй като хиляди хора с умствени увреждания никога не влизат в контакт с психиатри, нито попадат в системата за психичноздравни грижи, съществуват опасения, че тези цифри не отразяват действителния брой на лицата с умствени увреждания. Данните не обхващат също хора с интелектуални затруднения, настанени в социални домове, и лица, диагностицирани от специализирани комисии за установяване на трудоспособност, на които се препоръчва да кандидатстват за прием в социални институции или да се явят отново пред комисиите по трудоустрояване след първоначалното освидетелстване.⁵⁸

По данни на Министерството на труда и социалната политика в страната има 27 институции за пълнолетни лица с умствени увреждания, в които към октомври 2003 година са настанени 2300 души.⁵⁹ Домовете за деца с умствени увреждания са 30 и в тях постоянно живеят 1751 деца. Въпреки че съществува национална стратегия за намаляване на броя на децата, отглеждани в институции, в действителност децата до три годишна възраст, настанени в социални заведения, са се увеличили през 2003 година.⁶⁰

Съгласно информация, предоставена от Министерството на образованието и науката, в България има 74 специални училища за деца с умствени увреждания, в които през учебната 2003–2004 година се обучават 8957 ученици. 3726 от тях са настанени в училища от интернатен тип. Общият брой на хората с умствени увреждания, живеещи в институции, възлиза на 7777 души, или 15,8 процента от всички лица с такива увреждания.⁶¹ Освен това в страната работят 16 държавни дневни центъра за деца и 6 за възрастни с умствени увреждания.⁶²

Националният статистически институт (НСИ) също събира данни за броя на лицата с установена инвалидност. Тези сведения обаче не са разделени по видове

⁵⁸ Телефонно интервю с Красимира Дикова, началник на отдел „Информационни ресурси, анализи и прогнози“ в Националния център за здравна информация, София, 19 февруари 2004

⁵⁹ Виж приложение 1, таблица А2.

⁶⁰ „Спасете децата“, Български хелзински комитет, „Всяко дете“, Междуетническа инициатива за права на човека, Център за независим живот, Алтернативен доклад на неправителствените организации за напредъка на България в процеса на присъединяване към ЕС, 2004, София, октомври 2004, стр. 7, достъпен в Интернет на адрес: http://www.savethechildrenbg.org/SCBG/Docs/NGOAlternativeReport_EN.doc (Страницата е посетена на 3 ноември 2004 година.) (наричан по-нататък за краткост Алтернативен доклад на НПО за 2004)

⁶¹ Данни, предоставени от Националния център за здравна информация: брой на лицата с умствени увреждания, диагностицирани в болници и психиатрични клиники; данни, предоставени от Министерството на образованието и науката: брой на децата, обучаващи се в специални училища от интернатен тип; данни, предоставени от Министерството на труда и социалната политика: брой на домовете за деца и възрастни с умствени увреждания; данни, предоставени от Българския хелзински комитет: брой на лицата, живеещи в социални домове за пълнолетни с умствени увреждания

⁶² Писмо на Иванка Христова, заместник-министър на труда и социалната политика, от 23 декември 2003, заведено в деловодството на Българския хелзински комитет

увреждания.⁶³ Според последните данни, изнесени от НСИ, „към 1 март 2001 година броят на лицата с установена инвалидност (физическа или умствена) възлиза на 224 550 души, 2204 от които са деца до шестнадесетгодишна възраст“.⁶⁴

Българската асоциация за лица с интелектуални затруднения (БАЛИЗ), която е единствената национално представена неправителствена организация в тази област, не събира никакви статистически данни за броя на хората с умствени увреждания. В БАЛИЗ членуват 1547 души, 1216 от които са родители на деца с умствени увреждания.⁶⁵

⁶³ Писмо на Александър Хаджийски, директор на Националния статистически институт, от 26 ноември 2003, заведено в деловодството на Българския хелзинкски комитет

⁶⁴ Данни на НСИ, 2001. Писмо на Александър Хаджийски, директор на Националния статистически институт, от 26 ноември 2003, заведено в деловодството на Българския хелзинкски комитет

⁶⁵ Интервю с Любка Александрова, представител на БАЛИЗ, Видин, 11 декември 2003

III. Достъп до образование

1. ЗАКОНОДАТЕЛНА И АДМИНИСТРАТИВНА РАМКА

Правото на образование е гарантирано от Конституцията. Достъпът на хора с умствени увреждания до средно и висше образование обаче е твърде ограничен, тъй като повечето от тях не са в състояние да покрият изискванията за получаване на диплома. Огромното мнозинство от хората, живеещи в институции, изобщо нямат достъп до образование. След промените в законодателството от 2002 година всички деца с интелектуални затруднения имат право да се обучават в масовите училища независимо каква е тяхната диагноза. Процедурата за оценка на степента на увреждане обаче буди сериозна тревога, тъй като често е повърхностна, непоследователна и не отчита индивидуалния капацитет и потенциал на оценяваното дете. Не съществува национална мрежа от центрове за ранна интервенция, въпреки че в някои райони има неправителствени организации, които оказват подобни услуги. Необходимо е да бъдат създадени комплексни и широко достъпни услуги за ранна интервенция, които да се предлагат от мултидисциплинарни екипи, за да се отговори на нуждите на децата с интелектуални затруднения колкото е възможно по-рано.

1.1. Правото на образование

Конституцията потвърждава универсалното право на образование и постановява, че посещаването на училище е задължително до шестнадесетгодишна възраст.⁶⁶ Задължителното образование се отнася за „всички граждани“, но не и за хората с умствени увреждания, за които не е предвиден законоустановен срок на обучение. Законът за народната просвета също постановява, че всеки гражданин има право на образование без дискриминация на основание на раса, народност, пол, етнически и социален произход, вероизповедание и обществено положение.⁶⁷

Законовата рамка на масовата образователна система и на системата от специални училища е определена със Закона за народната просвета и правилника за неговото прилагане, със Закона за професионалното образование от 1999 година и правилника за прилагането му и с Наредба № 6 от 2002

⁶⁶ Конституция, член 53, алинея 1–2

⁶⁷ „Чл. 4 (1) Гражданите имат право на образование. Те могат да повишават непрекъснато своето образование и квалификация. (2) Не се допускат ограничения или привилегии, основани на раса, народност, пол, етнически и социален произход, вероизповедание и обществено положение.“, Закон за народната просвета, обнародван в ДВ, бр. 86, 18 октомври 1991, последни изменения от май 2004, член 4.

година на Министерството на образованието и науката за обучението на деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания. Законът за народната просвета и правилникът за прилагането му определят функциите и ролята на масовите училища, които се финансират и управляват от общините.⁶⁸ Системата на специалните училища обаче се управлява и финансира пряко от Министерството на образованието и науката (наричано по-нататък за краткост Министерство на образованието).

Следвайки разпоредбите на Конституцията, Законът за народната просвета от 2004 година постановява, че училищното обучение до шестнадесетгодишна възраст е задължително.⁶⁹ За децата с умствени увреждания обаче не е предвиден законоустановен срок на обучение. Освен това за разлика от останалите ученици, тези деца нямат право да повтарят класа, в който вече са се обучавали, и малцина от тях получават необходимите познания, за да продължат образованието си в средно и висше училище.⁷⁰ Често пъти децата с умствени увреждания преминават в по-горен клас независимо дали са покрили образователните изисквания, или не. Съгласно приетите през 2003 година поправки в Правилника за прилагане на Закона за народната просвета ученици със специални образователни потребности, които са завършили осми клас, но не са усвоили държавните образователни изисквания за основно образование, могат да продължат обучението си в средни професионални училища.⁷¹ Такива ученици получават свидетелство за завършен осми клас, но не и диплома за основно образование. Удостоверението им дава право да се обучават в професионални гимназии, тоест в среден курс, но при завършването си те получават свидетелство, а не диплома за средно образование.⁷² По този начин на учениците с умствени увреждания на практика се отказва достъп до по-нататъшно образование.

Нито в Конституцията, нито в Закона за народната просвета не е предвидена изрична забрана за дискриминация в сферата на образованието поради увреждане. Такава забрана се съдържа единствено в Закона за защита срещу дискриминацията. Освен това този нормативен акт задължава ръководителите на обучаващи институции да предприемат „ефективни мерки за предотвратяване на всички

⁶⁸ „Общините осигуряват училищното обучение на децата до 16-годишна възраст, както и средства за изпълнение на учебния план, поддържане на материалната база, здравно обслужване и т.н.“, Закон за народната просвета, член 36

⁶⁹ Закон за народната просвета, член 7

⁷⁰ За постъпване в средно училище се изисква диплома за завършено основно образование. На практика, тъй като се смята, че децата с умствени увреждания не могат да покрият държавните образователни изисквания, те се обучават по индивидуален учебен план дори когато са интегрирани в масови училища. При завършване на основно образование тези деца получават само свидетелство, а не диплома, която би им дала възможност да продължат обучението си в средно училище.

⁷¹ Правилник за прилагане на Закона за народната просвета, ДВ, бр. 99, 11 ноември 2003, член 48, алинея 3

⁷² Правилник за прилагане на Закона за народната просвета, ДВ, бр. 99, 11 ноември 2003, член 56, алинея 7 и алинея 8

форми на дискриминация на учебното място от страна на лице от педагогическия или непедagogическия персонал или от учащ се“.⁷³ Законът постановява също, че обучаващите институции следва да предприемат подходящи мерки с цел изравняване на възможностите за ефективно упражняване на правото на образование и на обучение на лицата с увреждания, освен когато разходите за това са „необосновано големи“ и „биха затруднили сериозно институцията“.⁷⁴ Размерът на разходите, които биха били необосновано големи, все още не е определен нито от съда, нито от подзаконов или друг нормативен акт, но мъглявата формулировка на тази разпоредба може да даде на училищата оправдание да не окажат подкрепа или да не предоставят възможност за интегрирано обучение на ученици с умствени увреждания.

Законът за защита срещу дискриминацията задължава ръководителите на обучаващи институции да предоставят информация на лице, което твърди, че правото му на образование е било накърнено. Законът постановява също, че лицата, предоставящи обучение и възпитание, и съставителите на учебници и учебни помагала са длъжни да предоставят информация и да прилагат методи на обучение и възпитание по начин, насочен към преодоляване на отрицателните стереотипи за хората с увреждания.⁷⁵

Наследените дискриминационни законови разпоредби продължават да се прилагат, въпреки че от няколко години насам в страната са въведени нови нормативни актове. Съгласно Инstrukция № 6 за прием на деца и ученици с телесни или психически недостатъци в специални училища и специални учебно-възпитателни заведения, издадена през 1977 година от Министерството на народната просвета и Министерството на народното здраве, децата с леки умствени увреждания се настаняваха в специални училища, а децата с умерени, тежки или дълбоки умствени увреждания са смятаха за „необучаеми“ и нямаха никакви възможности за образование.⁷⁶ През август 2002 министърът на образованието и науката прие нова Наредба № 6 за обучението на деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания (наричана по-нататък за краткост „Наредба № 6 от 2002 година“), която отменя инструкцията от 1977 година. Най-важната промяна в този нов нормативен акт е, че той дава право на деца с каквато и да било степен на умствено увреждане да се обучават в специални или в масови училища в зависимост от желанието на техните родители.⁷⁷ През пролетта на 2004 година

⁷³ Закон за защита срещу дискриминацията, член 29, алинея 2

⁷⁴ Закон за защита срещу дискриминацията, член 32

⁷⁵ Закон за защита срещу дискриминацията, член 35

⁷⁶ Инstrukция № 6, издадена на 18 март 1977. Според член 1 на тази инструкция специални учебно-възпитателни заведения са специалните детски градини за деца със сензорни увреждания, умствена недостатъчност и говорни нарушения, кабинетите за говорна терапия и центровете за рехабилитация на говора и слуха за деца в предучилищна възраст.

⁷⁷ Правилник за прилагане на Закона за народната просвета, член 36, алинея 1 (изм., ДВ, бр. 53 от 2001): „Децата постъпват в I клас на държавните и общинските училища по молба на родителите или настойниците им.“ и алинея 2 (изм., ДВ, бр. 33 от 11 април 2003): „Училището се избира от родителите или настойниците.“ Наредба № 6 от 2002, член 2, алинея 1: „Децата със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания се обучават и възпитават интегрирано в детски градини, училища и обслужващи звена.“

се разбира, че Министерството на образованието подготвя нова наредба, тъй като действащата не съответства на целите на интегрираното образование,⁷⁸ но към януари 2005 година такъв акт не е изработен.

1.2. Структура и управление на училищната мрежа

В България има 74 специални училища за деца с умствени увреждания, в които през учебната 2003–2004 година се обучават 8957 ученици.⁷⁹ В тази цифра са включени и децата с умствени увреждания, които учат в специални класове в масови училища в Монтана (36 деца), Свищов (52 деца) и Първомайци (69 деца). Почти половината от специалните училища са от интернатен тип и в тях понастоящем живеят 3726 деца.⁸⁰ Няма неправителствени организации, лицензирани да предоставят образователни услуги на хора с умствени увреждания.

Министерството на образованието и науката е разработило съвсем малко стандарти и писмени инструкции по отношение на специалното образование. В Наредба № 6 от 2002 година се определя продължителността на учебните часове, а в инструкцията, издадена от министерството през септември 2002 година, се конкретизира какви учебни планове и какви учебници ще се ползват през учебната 2002–2003 година. Министерството обаче все още не е приело държавни образователни изисквания за деца с хронични заболявания и със специални образователни потребности. Следователно няма и стандарти за оценка на образователните постижения на учениците, завършващи специални училища. Според експерти Министерството на образованието поддържа становището, че подобни стандарти ще поставят ограничения върху образованието на децата с увреждания, чиито нужди и способности се различават значително. Всеобщо е схващането, че целта трябва да бъде децата с увреждания да покрият същите образователни изисквания като децата без увреждания⁸¹. Това буди тревога, тъй като целта на специалното образование не е от децата да се изисква да покрият еднакви стандарти, а да се гарантира, че всяко дете ще има възможност да развие в максимална степен своя потенциал. Освен това настоящата липса на каквито и да било образователни изисквания за деца с увреждания създава много предпоставки за влошаване на качеството на образование.⁸²

⁷⁸ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

⁷⁹ Телефонно интервю със Славка Евлогиева–Ваклина, главен експерт в отдел „Интеграция на деца със специфични образователни потребности“ на Министерството на образованието и науката, София, 18 февруари 2004

⁸⁰ Телефонно интервю със Славка Евлогиева–Ваклина, София, 18 февруари 2004

⁸¹ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

⁸² Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

Родители на деца с умствени увреждания споделят, че в много случаи им се налага сами да финансират образованието или професионалното обучение на децата си, особено в по-малките градове.⁸³ Някои експерти призовават да се създадат възможности за дистанционно обучение там, където няма подходящи училища с адаптирана среда, особено когато става дума за свръхактивни деца.⁸⁴ Би могло финансирането на такива възможности за обучение да бъде отговорност на общините.

Родителите са загрижени и от липсата на избор при обучението на деца с умствени увреждания – всеобщо е мнението, че масовите училища все още не разполагат с необходимия квалифициран персонал и учебни материали, за да осигурят обучението на деца с умствени увреждания, а качеството на образованието в специалните училища е ниско⁸⁵. Освен това според родителите нито масовите, нито специалните училища не са в състояние да отговорят на образователните потребности на деца с тежки умствени увреждания.

1.3. Диагностициране и оценка на инвалидността за образователни цели

Процедурата за диагностициране е уредена със закон и с подробни инструкции на Министерството на образованието. Взети заедно, тези нормативни актове въвеждат задълбочена мултидисциплинарна процедура за оценка, но контролът е недостатъчен, за да се гарантира нейното ефективно прилагане на практика. Наблюденията на неправителствени организации и свидетелствата на родители на деца с умствени увреждания показват, че съществуват сериозни несъответствия в практиката на районните експертни лекарски консултативни комисии и на диагностичните комисии, отговарящи за освидетелстването на деца с умствени увреждания. Прегледите често са формални и само в много редки случаи повторната оценка води до промяна в степента на диагностицираното увреждане. Прекалено високият процент ромски деца, освидетелствани като умствено изостанали, до голяма степен се дължи на липсата на адекватен контрол върху процедурите за диагностициране, което създава предпоставки езиковата бариера, културните различия и предразсъдъците да влияят върху оценката.

⁸³ Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003; въпросници, попълнени от родители от Бургас, Варна и Русе и изпратени по електронна поща

⁸⁴ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

⁸⁵ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

Диагностични процедури

Експертизата на деца с умствени увреждания за целите на образованието се осъществява от два органа: районните експертни лекарски консултативни комисии (РЕЛКК) и диагностичните комисии. Личните лекари обикновено съветват родителите на деца, за които има съмнение, че страдат от умствени увреждания, да се обърнат към РЕЛКК в най-близката областна болница с детско отделение. След като направи експертиза, комисията може да препоръча детето да бъде настанено в дом за социални грижи или в специално училище.⁸⁶ Понякога се налага родителите да чакат между пет месеца и една година, за да бъде прегледано детето им, тъй като комисииите заседават само на определени дати всеки месец и не могат да приемат всички деца, които чакат за освидетелстване. Някои родители изразяват загриженост, че комисииите невинаги са в състояние да поставят точна диагноза и те трябва да водят децата си в София, за да получат правилно становище.⁸⁷

Според Наредба № 19 за експертизата на инвалидността РЕЛКК са задължени да правят повторно освидетелстване на диагностицираните лица на всеки две години.⁸⁸ Много родители обаче споделят, че след като детето им е било първоначално диагностицирано от РЕЛКК, впоследствие не са правени прегледи за евентуално преразглеждане на диагнозата.⁸⁹ При данни за безспорна необратимост на увреждането и след наблюдение от две години срокът на инвалидността се определя до навършване на шестнадесетгодишна възраст,⁹⁰ след което се прилага процедурата за възрастни.

Вторият и основен орган, отговарящ за освидетелстването на умствени увреждания за образователни цели, са диагностичните екипи (и диагностичните комисии) във всяко специално училище. До 2002 година в състава на тези комисии влизат регионалният инспектор за специалните училища в съответния Регионален инспекторат по образование към Министерството на образованието и науката, лекар (невролог или психиатър), специалист по специална педагогика, психолог, логопед и начален учител от масово училище. Комисииите отговарят за „провеждането на клинично-психологическо изучаване с цел качествен анализ на психо-физическото развитие на детето“.⁹¹ Координацията между РЕЛКК и диагностичните комисии е слаба, тъй като тези два органа са на подчинение на две различни министерства. Като цяло диагностичните комисии просто преписват поставената от РЕЛКК диагноза, тъй като децата в училищна възраст, за които се предполага, че имат увреждане, трябва да бъдат освидетелствани от комисиията, за да постъпят в училище.

⁸⁶ Наредба № 6 от 2002, член 21, алинея 6

⁸⁷ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

⁸⁸ Наредба № 19 от 2000, член 27, алинея 1. Когато съществува възможност за бързо възстановяване, е определен съкратен срок от една година след първоначалното поставяне на диагнозата, член 27, алинея 2.

⁸⁹ Интервюта и въпросници, раздадени на родители на деца с умствени увреждания в Пазарджик, Видин, Разлог, Варна, Бургас и Пловдив (ноември–декември 2003)

⁹⁰ Наредба № 19 от 2000, член 27, алинея 3

⁹¹ Наредба № 19 от 2000, член 22, член 23

Понастоящем, след приемането на Наредба № 6 от 2002 година, диагностика на деца със специални нужди се осъществява чрез комплексно психолого-педагогическо изследване, за което отговарят три органа: диагностичен екип, който се формира в специалната детска градина и в специалното училище, диагностична комисия към Регионалния инспекторат по образование, и централна диагностична комисия към Министерството на образованието и науката.⁹² Съществуват 74 диагностични екипа (по един във всяко специално училище), 28 диагностични комисии и една централна диагностична комисия.

В края на всеки срок директорите на всички образователни институции и масови училища в областта съставят списъци на децата със специални образователни потребности и ги представят на диагностичния екип. Списъците се предоставят и на диагностичната комисия към Регионалния инспекторат по образование.

Диагностичният екип е председателстван от директора на съответното специално училище и в неговия състав влизат психолог, логопед, учител по специална педагогика, учител по предучилищна педагогика или учител от началния етап на основното образование, психиатър, детски невролог и други специалисти в зависимост от вида на специалното училище.⁹³ Родителите на детето също участват в екипа и присъстват на неговите заседания.⁹⁴ Работата на екипа се наблюдава от инспектора за специалните училища от Регионалния инспекторат по образование.⁹⁵ След поставяне на първоначалната диагноза екипът разработва индивидуални планове и програми за децата със специални образователни потребности⁹⁶ и може да препоръча те да бъдат пренасочени от специални към масови училища.⁹⁷ Масовите училища са задължени по закон да приемат такива деца⁹⁸, въпреки че на практика броят на децата, които са преосвидетелствани или за които е установено, че са постигнали достатъчен напредък да се върнат в масовото училище, е съвсем малък.⁹⁹

Диагностичната комисия контролира диагностичните екипи в специалните училища и им оказва методическо съдействие. Тя провежда допълнително изследване на всички деца, за които диагностичните екипи са препоръчали насочване към специално училище, проверява документите, на които се основава диагнозата, и съдейства за осигуряването на учебници и учебни помагала на масовите училища, в които са интегрирани деца със специални нужди. Централната диагностична комисия осъществява контрол върху дейността на диагностичните комисии към Регионалните инспекторати по образование и

⁹² Наредба № 6 от 2002, член 15

⁹³ Наредба № 6 от 2002, член 18, алинея 9

⁹⁴ Наредба № 6 от 2002, член 18, алинея 3

⁹⁵ Наредба № 6 от 2002, член 18, алинея 2

⁹⁶ Наредба № 6 от 2002, член 19, алинея 5

⁹⁷ Наредба № 6 от 2002, член 19, алинея 8

⁹⁸ Закон за народната просвета, член 27, алинея 2

⁹⁹ БХК, „Помощните училища“, стр. 11

оказва методическа помощ на диагностичните комисии и на диагностичните екипи. Тя също има правомощията да решава възникналите проблемни и спорни случаи. Централната диагностична комисия съставя протокол за всяко дете, който се съхранява в Министерството на образованието за срок до 10 години.¹⁰⁰ Комисията се назначава със заповед на министъра на образованието и науката и включва експерти от министерството, психолог, логопед, детски психиатър и други специалисти при необходимост.¹⁰¹

Съгласно Наредба № 6 от 2002 година на Министерството на образованието становищата на диагностичните екипи се преглеждат от съответната диагностична комисия. Освен това всеки диагностичен екип е длъжен да следи развитието на прегледаните деца през съответния учебен срок и да докладва на диагностичната комисия в края на учебната година. При нужда комисията може да препоръча детето да бъде изследвано повторно от диагностичния екип.¹⁰²

Диагностицирането на практика

Въпреки всички законоустановени правила на практика диагностицирането на деца със специални нужди се свежда до съвсем проста процедура. В много училища децата се изследват единствено от диагностичния екип. Диагностичната комисия понякога просто подписва представения от екипа протокол без дори да се срещне с детето, а в други случаи изследването се провежда само от диагностичната комисия, без преди това да има становище на диагностичния екип.¹⁰³ Резултатите от проведено от неправителствена организация през 2002 година изследване на медицинската документация на учениците във всяко от 74-те специални училища, показват, че за преобладаващия брой деца първоначалното диагностициране от диагностичната комисия е единственият преглед от екип специалисти, който им е извършван през целия курс на обучение в специалното училище.

Съществуват и опасения, че някои психиатри не са достатъчно запознати с нормативната уредба, засягаща диагностицирането. Психиатър в комисията в Стара Загора например по време на изследването не бил наясно, че от септември 2002 година децата с умерена и тежка умствена изостаналост могат да се обучават в специални училища, и е продължавал да ги смята за „необучаеми“.¹⁰⁴ Както изглежда, не съществуват единни стандарти за регистриране на диагнозите. Протоколите от диагностични изследвания на деца навеждат на мисълта, че инструкциите, включени в МКБ–10 (включително и по отношение на ползването на тестове за интелигентност), не са били следвани при диагностицирането, тъй като в документите не се споменават класификациите на МКБ.

¹⁰⁰ Наредба № 6 от 2002, член 27

¹⁰¹ Наредба № 6 от 2002, член 26

¹⁰² Наредба № 6 от 2002, член 19, алинея 8; член 23, алинея 13

¹⁰³ БХК, „Помощните училища“, стр. 14

¹⁰⁴ БХК, „Помощните училища“, стр. 12

Доскоро в протоколите от изследванията често липсваха данни за резултатите от тестовете за интелигентност, а графите за представи и възприятия или мисловна дейност са попълнени с „неизследвани“ или „не може да се изследва“. Еднотипните отговори на някои от по-старите протоколи създават впечатлението, че не е обърнато достатъчно внимание на индивидуалния капацитет на изследваното дете. В това отношение, както личи от проведени наблюдения, новият образец за протокол, въведен с Наредба № 6 от 2002 година, дава по-добри възможности за събиране на повече информация за здравословното състояние на диагностицираното дете (състояние на зрението и слуха, здравни проблеми в миналото, резултати от тестове за интелигентност и т.н.). Освен това, въпреки че графи за състоянието на слуха и зрението се съдържат в протоколите и преди приемането на Наредба № 6, те почти винаги са попълвани с „неизследвани“, докато след въвеждането на наредбата тези изследвания вече задължително се правят от лекар и макар често да се осъществяват формално, от септември 2002 година в повечето случаи са част от експертизата.¹⁰⁵

Тъй като няма инструкции за това как следва да се попълват протоколите от изследванията и Министерството на образованието и науката не е предприело необходимите стъпки, за да стандартизира и контролира този процес, резултатите са крайно противоречиви. Съгласно новата Наредба № 6 на Министерството на образованието и науката психолозите са задължени единствено да упоменат методиките, по които са изследвали различните показатели. Но едно изследване, проведено от неправителствена организация през септември–ноември 2002 година, показва, че само няколко училища са спазили това изискване.¹⁰⁶ Психолози и психиатри, които работят в специални училища и участват в диагностични комисии, споделят, че всеки от тях ползва различни тестове, за да изследва интелигентността, паметта, представите, въображението и способността за концентрация на децата. В повечето случаи комисиите не посочват методите, които са използвали при психологическото изследване, не отразяват резултатите от тестовете за интелигентност и не попълват необходимите данни за анамнезата, често защото родителите не са в състояние да предоставят информация или медицинска документация за здравното състояние на детето от ранната му детска възраст.¹⁰⁷ В някои случаи протоколите от изследванията нямат дата или не са подписани от всички членове на комисията.¹⁰⁸

Буди тревога фактът, че наличието на родител или брат и сестра, учили в специално училище, често пъти се приема като достатъчно доказателство за наследствената обремененост на детето с умствено увреждане и се отразява по този начин в протокола.¹⁰⁹ В някои училища попълнените данни са противоречиви, особено когато комисиите са срещнали трудности при диагностицирането на

¹⁰⁵ БХК, „Помощните училища“, стр. 13

¹⁰⁶ БХК, „Помощните училища“, стр. 13

¹⁰⁷ БХК, „Помощните училища“, стр. 13

¹⁰⁸ БХК, „Помощните училища“, стр. 13

¹⁰⁹ БХК, „Помощните училища“, стр. 13

дете от билингвална среда, тъй като при работата с детето не се ползва преводач. Това е често срещан проблем при изследването на деца от ромски произход.¹¹⁰ Изследвания на неправителствени организации сочат, че расовите предразсъдъци също оказват негативно влияние върху процедурите за диагностициране.¹¹¹

Мненията на родителите относно диагностицирането се различават в зависимост от поставената диагноза и информацията, която имат за шансовете на детето да получи образование и адекватно лечение. Някои родители на деца с тежки или дълбоки умствени увреждания споделят, че са били подведени от личните си лекари или от други медицински специалисти в малките градове и се е наложило да се консултират с лекари от столицата, за да бъде поставена точна диагноза на детето им.¹¹² Родители, присъствали на срещите на децата им с диагностичните екипи и комисии и добили пряка представа за тяхната работа, са на мнение, че те не са достатъчно компетентни да диагностицират и лекуват деца с тежки или дълбоки умствени увреждания.¹¹³ Според интервюираните комисии са лишили децата им от възможност да бъдат изследвани задълбочено и да се обучават дори в специално училище.

Много родители не са запознати с услугите за деца с умствени увреждания, предлагани в техния град, и не разбират добре диагностичните процедури, следвани от комисииите.¹¹⁴ Някои родители нямат никаква медицинска документация за състоянието на детето им в ранна детска възраст и не могат да предоставят информация в това отношение.¹¹⁵ Родители от Пловдив, Бургас, Варна, Разлог, Пазарджик и Видин и членове на БАЛИЗ съобщават за редица нередности при изследването на децата, включително недостиг на време за поставяне на точна диагноза, липса на подходящи условия за диагностициране, ниска квалификация на членовете на екипа и формален подход в работата. Много родители са особено загрижени от създалото се у тях впечатление, че изследването на децата се прави, за да се наберат ученици за специалните училища, а не за да се оценят реално индивидуалните способности на всяко дете.¹¹⁶

Според сведения на родители в някои училища комисииите не включват в състава си учител от масово училище, въпреки че това изрично е поставено като изискване

¹¹⁰ Виж програма „Мониторинг на процеса на присъединяване към ЕС“, „Мониторинг на процеса на присъединяване към ЕС: Защита на малцинствата“, Будапеща, 2001, стр. 88–89.

¹¹¹ Европейски център за ромски права, „Стигмата: сегрегираното образование на ромите в Централна и Източна Европа“, Будапеща, 2004, стр. 50 (наричана по-нататък за краткост ЕЦРП, „Стигмата“)

¹¹² Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003

¹¹³ Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003

¹¹⁴ Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003; въпросници, попълнени от родители от Бургас, Варна и Русе и изпратени по електронна поща (ноември–декември 2003)

¹¹⁵ Български хелзински комитет, наблюдение на работата на диагностична комисия в специално училище в Стара Загора, септември 2002

¹¹⁶ Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003; въпросници, попълнени от родители от Бургас, Варна и Русе и изпратени по електронна поща.

в член 18 на Наредба № 6 от 2002 година. Други училища срещат трудности, особено през последните две години, да осигурят участие на психиатър или психолог в комисиите.¹¹⁷ В около 30 процента от специалните училища няма назначен щатен психолог и директорите са принудени да се обръщат за съдействие към Областната служба за социално подпомагане, към масови училища или към частнопрактикуващи психолози от района.¹¹⁸ След приемането на новата наредба през август 2002 година в някои региони, като Сливен, Търговище, Перник и други, психиатрите изискват прегледите на децата да им бъдат платени и учителите се принуждават да ги заплащат от личните си средства. По принцип членовете на диагностичните комисии не получават допълнително възнаграждение за участието си в комисиите, тъй като се смята, че това е едно от задълженията им по договорите, които са сключили със съответното училище, болница или инспекторат.¹¹⁹

1.4. Ранна интервенция

Въпреки че програмите за ранна интервенция могат да окажат значителна подкрепа на децата с умствени увреждания и техните семейства, понастоящем предлагането на подобни услуги в България е много ограничено.

Програми за ранна интервенция се предлагат основно в два вида дневни центрове – под контрола на Министерството на здравеопазването и под контрола на Министерството на труда и социалната политика. Първите са за деца до седемгодишна възраст и функционират в тридесетте дома за медико-социални грижи за деца. Те са създадени, за да предоставят помощ и консултации на деца с различни увреждания и на техните родители¹²⁰. Първият център е открит през 1999 година във Велико Търново. Понастоящем в почти всички домове за медико-социални грижи за деца функционират дневни центрове за ранна интервенция.

Дневни центрове от втория вид са открити след 1992 година в някои областни градове. Понастоящем съществуват шестнадесет такива центъра с общ капацитет около 455 деца на възраст от 3 до 18 години, които освен програми за ранна интервенция предлагат и други услуги (виж раздел III.3.3.3).¹²¹ Средствата за тяхното създаване и оборудване са предоставени от дарители, от държавата и от общините, но текущото им финансиране продължава да се осигурява главно от чужди дарители.¹²²

¹¹⁷ Интервюта с родители и с членовете на изследователския екип на Българския хелзинкски комитет, Стара Загора, септември 2002, Пловдив, май 2002; виж също БХК, „Помощните училища“, стр. 12.

¹¹⁸ БХК, „Помощните училища“, стр. 12

¹¹⁹ БХК, „Помощните училища“, стр. 12

¹²⁰ Интервю с Милена Бръчкова, детски психолог в дневния център във Велико Търново и в дома за деца в Дебелец, 11 февруари 2004

¹²¹ БХК, „Домовете за деца“, стр. 4

¹²² БХК, „Домовете за деца“, стр. 25

Някои неправителствени организации, специализирани в работата с хора с умствени увреждания, отскоро предлагат услуги и за деца с умствени увреждания, включително медицински прегледи, слухова и говорна терапия, арттерапия и психологична помощ. Понастоящем обаче съществува само една активна местна неправителствена организация, сдружение „Егида“ – Пазарджик, която предлага такива услуги, но тя може да обхване само ограничен брой деца в малък географски район.

2. ПРАВИТЕЛСТВЕНА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО

До юни 2003 година няма дългосрочна правителствена програма или стратегия за образованието на деца със специални нужди. В обичайния случай дори деца с умерена умствена изостаналост не са приемани в масовите училища, а са изпращани в специални образователни институции. Деца с умерени, тежки или дълбоки умствени увреждания са смятани за „необучаеми“ и са отглеждани в домове или в семейна среда, но без възможности за образование. През последните години обаче в България бяха предприети редица инициативи за подобряване на достъпа на децата с умствени увреждания до образование. В приетата през 2003 година Национална стратегия за равни възможности на хората с увреждания за периода 2003–2005 (наричана по-нататък Национална стратегия за хората с увреждания) правителството набеляза серия от конкретни мерки в областта на образованието. Национален план за действие в изпълнение на стратегията също бе приет от Министерския съвет през декември 2003 година. При изготвянето на стратегията бе потърсено и становището на българските неправителствени организации, но до този момент държавата не е предприела конкретни стъпки за осъществяване на предвидените в нея мерки. Проблемът с образованието на хората с умствени увреждания не е засяган в редовните доклади на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване, но програма „Фар“ на ЕС е отпуснала финансиране за оценка и избор на училища, които да бъдат включени в пилотен проект за интегрирано образование.

2.1. Европейският съюз и правителствената политика в областта на образованието

България подава молба за членство в ЕС през 1995 година и започва преговори за присъединяване през 1999 година. Положението на хората с увреждания не е сред проблемите, които Европейският съюз наблюдава, за да следи напредъка на страната в усилията ѝ да покрие критериите за членство. Проблемът с образованието на хората с умствени увреждания не е засяган в редовните доклади на Европейската комисия за напредъка на България в изпълнение на политическите и икономическите критерии за членство. Кратък анализ е направен само на състоянието на социалните домове за деца и възрастни с умствени увреждания в страната, без обаче да се разглежда въпросът за образованието на тези хора.¹²³

¹²³ Виж например Европейска комисия, „Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване“, Брюксел, 2003, стр. 24, достъпен в Интернет на адрес: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_bg_2004_en.pdf (посетен на 4 ноември 2004).

През 2003 година в рамките на програма „Фар“ Европейската комисия отпуска средства за проекта „Подобряване на качеството на живот на хора с умствени увреждания“, чието осъществяване се очаква да започне в началото на 2004 година и да продължи до 2007 година.¹²⁴ Основната цел на проекта е да се насърчи социалната интеграция на деца и възрастни с умствени увреждания чрез осигуряване на социални услуги в общността. Част от средствата по проекта ще бъдат изразходвани за пилотна инициатива, насочена към интегрирането на деца с умствени увреждания в детските градини и училищата на територията на няколко общини.¹²⁵ Работата по проекта е започнала с избор на пилотни общини и оценка на дневните центрове за деца.¹²⁶ Няколко неправителствени организации също са получавали средства от ЕС за различни проекти, насочени към хората с умствени увреждания, като например проекта за интеграция, разработен от местно сдружение на родители от Пазарджик.¹²⁷

2.2. Национални програми

До юни 2003 година няма дългосрочна правителствена програма или стратегия за образованието на деца със специални нужди. В общия случай дори деца с умерена умствена изостаналост не са приемани в масовите училища, а са изпращани в специални образователни институции. Деца с умерени, тежки или дълбоки умствени увреждания са смятани за „необучаеми“ и са отглеждани в домове или в семейна среда, но без възможности за образование.

През август 2002 година Министерството на образованието и науката приема нов нормативен акт, който дава право на деца с каквато и да било степен на умствено увреждане да се обучават в специални или в масови училища в зависимост от желанието на техните родители.¹²⁸ Все още обаче е твърде рано да се прецени какъв ефект ще има новото законодателство върху броя на децата с умствени увреждания, обучаващи се в масови училища или изобщо в училища.

¹²⁴ Писмо от Иванка Христова, заместник-министър на труда и социалната политика, 23 декември 2003

¹²⁵ Писмо от Иванка Христова, заместник-министър на труда и социалната политика, 23 декември 2003

¹²⁶ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

¹²⁷ Виж раздел III.3.2.1. по-долу.

¹²⁸ Правилник за прилагане на Закона за народната просвета, член 36, алинея 1 (изм., ДВ, бр. 53 от 2001); „Децата постъпват в I клас на държавните и общинските училища по молба на родителите или настойниците им.“ и алинея 2 (изм., ДВ, бр. 33 от 11 април 2003): „Училището се избира от родителите или настойниците.“ Наредба № 6 от 2002, член 2, алинея 1: „Децата със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания се обучават и възпитават интегрирано в детски градини, училища и обслужващи звена.“

На 21 март 2003 година Националният съвет по рехабилитация и социална интеграция към Министерския съвет приема Национална стратегия за равни възможности за хората с увреждания за периода 2003–2005 година¹²⁹. В стратегията са отчетени трудностите в обучението на деца с увреждания, включително и умствени, и е направен цялостен анализ на основните законови и обективни пречки пред гарантирането на правото на образование на децата с увреждания.

Националната стратегия е разработена в съответствие с международните стандарти и е съобразена със Стандартните правила на ООН за равнопоставеност и равни възможности за хората с увреждания, с Конвенцията на ООН за правата на детето, с директивите на ЕС в тази сфера и с най-добрите международни практики. През декември 2003 година Министерският съвет прие и Национален план за действие в изпълнение на стратегията.¹³⁰ Планът обхваща периода до края на 2005 година и финансовите ресурси, необходими за неговото осъществяване, вече са предвидени в бюджета.¹³¹

Стратегията предвижда редица мерки за подобряване на образованието на хора с умствени увреждания:

- гарантиране на възможности за образование на всички деца с увреждания от предучилищна до гимназиална степен;
- обучение на персонала в масовите училища за провеждането на интегрирано обучение на деца със специални нужди;
- повторно диагностициране на всички деца, настанени в специални училища за деца с умствени увреждания;
- създаване на подкрепяща среда и прилагане на индивидуален подход към децата с увреждания чрез разработване на индивидуални планове с участието на мултидисциплинарен екип за всяко дете с увреждане в масовите училища;
- осигуряване на достатъчен брой квалифициран персонал;
- обучение на ресурсни учители за деца със специални нужди в масовите училища и осигуряване на средства за тяхното наемане;

¹²⁹ Писмо до Българския хелзински комитет от Силвия Цанова, заместник-изпълнителен директор на Агенцията за социално подпомагане, София, 24 юли 2003. Национална стратегия за равни възможности за хората с увреждания (наричана по-нататък за краткост Национална стратегия), достъпна на български език на Интернет страницата на Министерството на труда и социалната политика на адрес: <http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/index.htm> (Страницата е посетена на 4 март 2005.)

¹³⁰ Национална стратегия за равни възможности за хората с увреждания, достъпна на български език на Интернет страницата на Министерството на труда и социалната политика на адрес: <http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/index.htm> (Страницата е посетена на 4 март 2005.)

¹³¹ Писмо от Иванка Христова, заместник-министър на труда и социалната политика, 23 декември 2003

- осигуряване от обществените библиотеки на достъп до информация за децата с увреждания;
- подпомагане на талантиливи деца с увреждания;
- подобряване на качеството на специалното образование и осъвременяване на образователните програми по специална педагогика и социални дейности в университетите.¹³²

Националната стратегия е разработена от правителството след консултации с представители на 22 неправителствени организации, работещи с хора с увреждания, включително Българската асоциация за лица с интелектуални затруднения (БАЛИЗ), която обединява родители на деца с умствени увреждания от цялата страна.

Планът за действие предвижда всяко дете в предучилищна и училищна възраст да бъде обхванато от образователната система до септември 2004 година. За постигането на тази цел отговаря Министерството на образованието и науката. Допълнителните средства, необходими за осигуряването на специални учители и специализиран персонал, също трябва да бъдат отделени от бюджета на министерството. В Плана за действие обаче не е посочен източникът на средства за закупуване на учебници и учебни помагала за децата, интегрирани в масовите училища, или за превръщане на специалните училища в ресурсни центрове.

3. ОБРАЗОВАНИЕТО НА ПРАКТИКА

Все още не е преодолян хроничният недостиг на ресурси, необходими за ефективното образование на деца с интелектуални затруднения както в масовите, така и в специалните училища. Адаптираните учебници и учебни програми са крайно недостатъчни, а много от наличните текстове са морално остарели. В общото педагогическо образование не е предвиден компонент, засягащ работата с деца с умствени увреждания. Напоследък в рамките на пилотни проекти се обучават „ресурсни учители“, които да подпомогнат интеграцията на децата с увреждания в учебния процес. Това е обещаваща инициатива, която трябва бързо да бъде въведена в практиката и да обхване повече учители, за да се отговори на нуждите в цялата страна.

От август 2002 година родителите на деца с умствени увреждания имат право на избор дали да ги запишат в масово или в специално училище независимо от тяхната диагноза. До този момент обаче не са осигурени ресурси за ефективно прилагане на тази политика, не само под формата на финансови средства, но и на адекватна подготовка

¹³² Национална стратегия, цел 5

на учителите, учениците и членовете на общността. Възможностите за интегрирано образование са изключително ограничени и само много малък брой ученици с умствени увреждания се обучават в интегрирани паралелки в масови училища. Повечето деца с лека или умерена степен на умствено увреждане обаче все още се обучават в сегрегирани специални училища, в които като цяло материалната база е незадоволителна, учебните помагала – оскъдни, учебниците – морално остарели и недостатъчни, а учителите – ниско квалифицирани и немотивирани. Все по-ниската раждаемост в България доведе до увеличаване на конкуренцията между училищата и много от тях се стремят да привличат ученици, за да не се налага да съкращават персонал. Това задълбочи проблема с непропорционално големия процент деца от ромски произход, обучаващи се в специални усилия, които произтича от липсата на адекватен контрол върху процедурата за диагностициране, която често е и дискриминационна.

Броят на децата с умствени увреждания, които се обучават в домашна среда, е съвсем малък. Въпреки че такава възможност съществува по закон, ресурси за нейното практическо прилагане няма, а много родители не знаят, че децата им могат да бъдат обучавани у дома. Децата, живеещи в институции, с малки изключения нямат никакъв достъп до образование. Тъй като повечето деца, настанени в институции, са изоставени от своите родители, няма кой да се застъпи за това те да бъдат интегрирани в образователната система и въпреки че грижите, предлагани в институциите, постепенно се подобряват, все още не са разработени подходящи програми, по които тези деца да се обучават, било то в самите институции или в местните училища.

3.1. Ресурси и подкрепа

Министерството на образованието оповести, че наскоро е разпространило до всички регионални инспекторати по образование заповед, която ги задължава да назначат експерт по специално образование с подходяща квалификация. Повечето инспекторати са отговорили, че ще назначат такъв експерт на пълен работен ден, а където това не е възможно – на половин работен ден. Към февруари 2004 година във всички инспекторати трябваше да бъдат сформирани екипи от представители на неправителствени организации, родители и експерти на инспектората, които да отговарят за насочването на деца със специални нужди към масовите училища, като работят съвместно с учители от масовите и от специалните училища, при необходимост и с други специалисти от региона.¹³³

¹³³ Информация от Пешка Коркинова, началник отдел „Интеграция на деца със специфични образователни потребности“ на Министерството на образованието и науката, София, 8 април 2004; Закон за интеграция на хората с увреждания, член 16, алинея 1

3.1.1. Учебни планове, учебни програми и подкрепа

Всички учебни планове, програми и учебници, които се ползват в специалните училища, трябва да бъдат осигурени от Министерството на образованието и науката, тъй като специалните училища се ръководят и контролират пряко от него.

Министерството е разработило примерен учебен план за специалните училища, но в него е определен единствено броят на часовете във всеки клас и по всеки предмет. Учебният процес се осъществява по адаптирани учебни планове и програми, разработени въз основа на прилаганите в масовите училища, с тази разлика, че в тях не е предвидено обучение по чужди езици и физика. Примерните учебни планове и програми за професионално образование в специалните училища са само четири или пет. Учителите в училищата за деца с увреждания избират между утвърдените учебни материали и програми или си ги разработват сами, като не получават почти никаква подкрепа или инструкции от Регионалните инспекторати по образование на Министерството на образованието и науката.

Недостигът на учебници се сочи като една от сериозните пречки пред ефективното обучение: по някои предмети изобщо не съществуват учебници, докато по други те са толкова остарели, че са неизползваеми.¹³⁴ Някои по-нови учебници, макар че са интересни и атрактивно оформени по мнението на учителите, не са подходящи за деца с умствени увреждания и, изглежда, не са разработени след консултации със специалисти по специално образование.¹³⁵

Единствено учебниците за началния курс са адаптирани за деца с умствени увреждания и са преиздадени в периода 1990–1993 година, но повечето училища не разполагат с достатъчно екземпляри от тях. По сведения, получени в края на октомври 2003 година от експерти в отдел „Интеграция на деца със специфични образователни потребности“ на Министерството на образованието и науката, учебните планове и програми по предметите, преподавани от втори до осми клас, предстои да бъдат преразгледани в следващите две години, а нови учебници се очаква да бъдат осигурени през 2004 година. Според друг експерт на министерството в началото на 2004 година ще бъдат преиздадени по 2000 екземпляра от всички съществуващи учебници.¹³⁶ През февруари 2004 година обаче експерти в отдел „Интеграция на деца със специфични образователни потребности“ на Министерството на образованието обявиха, че отпуснатите средства на министерството са недостатъчни и учебниците няма да бъдат преиздадени.¹³⁷

¹³⁴ БХК, „Помощните училища“, стр. 18

¹³⁵ БХК, „Помощните училища“, стр. 18

¹³⁶ Факс от Надежда Тодорова, експерт в Министерството на образованието, 2 декември 2003. Виж приложение 1.

¹³⁷ Телефонно интервю със Славка Евлогиева–Ваклина, главен експерт в отдел „Интеграция на деца със специфични образователни потребности“ на Министерството на образованието и науката, София, 18 февруари 2004

Когато се издават нови учебници, без да са разработени актуализирани учебни планове и програми, организацията на учебния процес се затруднява и има опасност да се обърка разпределението на учебния материал през годината.¹³⁸

В новия Закон за интеграция на хората с увреждания са предвидени някои допълнителни отговорности на Министерството на образованието, което е длъжно да осигури учебници, учебни помагала и подкрепяща среда на децата с увреждания, интегрирани в масови училища и детски градини.¹³⁹ В законодателството, което беше в сила преди 1 януари 2005 година, не се съдържаха конкретни разпоредби за осигуряването на ресурси за обучението на деца с увреждания в интегрирана среда, а с приемането на новия закон официално се признава правото на тези деца да получат необходимата подкрепа.

3.1.2. Квалификация на учителите

Съгласно Националния план за равни възможности на хората с увреждания,¹⁴⁰ разработен, за да се гарантира изпълнението на Националната стратегия за хората с увреждания, в срок до септември 2004 година Министерството на образованието трябва да осигури необходимия брой специалисти в масовите училища и да обучи „ресурсни учители“. За да подготви масовите училища за интеграцията на деца с увреждания, през април и през юни 2004 министерството организира обучение за работа с деца със специални нужди за учители и работещи в училища и детски градини и за психолози. Обучението се проведе в рамките на пилотен проект, финансиран от програма „Фар“, който обхваща 28 масови училища и 84 детски градини в цялата страна.¹⁴¹

Понастоящем учителите в масовите училища не получават специално обучение, което да ги подготви за работа с деца с умствени увреждания, а огромното мнозинство от учениците в масовите училища са неподготвени да учат заедно с деца с умствени увреждания. Според един специален педагог, работещ по проект за интегрирано образование, висшите училища не дават практически познания за интеграцията на деца със специфични образователни потребности, а литературата и източниците на информация в тази област са оскъдни.¹⁴²

¹³⁸ БХК, „Помощните училища“, стр. 18

¹³⁹ „Министерството на образованието и науката осигурява (...) учебници, учебни помагала, съвременни технологии и технически средства за обучение на децата с увреждания до 18-годишна възраст или до завършване на средното им образование“; „Министерството на образованието и науката създава възможности за обучение на деца, които имат специални образователни потребности и не са интегрирани в обща образователна среда.“ Закон за интеграция на хората с увреждания, член 17, алинея 4, член 18

¹⁴⁰ Национален план за равни възможности за хората с увреждания, достъпен в Интернет на адрес: <http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/index.htm>, стр. 17, раздел 5 (Страницата е посетена на 4 март 2005.)

¹⁴¹ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

¹⁴² Интервю с Мария Дамянова, специален педагог, Пазарджик, 4 декември 2003

Учителите и психолозите, които работят в специални училища, трябва да имат диплома за завършено висше образование в специалност „Специална педагогика“ или диплома за завършено полувисше или висше образование в специалност „Педагогика“ и специализация или преквалификация по „Олигофренопедагогика“. Ако обаче за дадено учителско място няма кандидат с подходящата квалификация, на него може да бъде назначен учител, който не е получил специална подготовка за работа с деца с умствени увреждания¹⁴³.

През 2003 година Факултетът по начална и предучилищна педагогика на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ въведе специална магистърска програма за подготовка на „ресурсни учители“, в която имат право да кандидатстват студенти, получили бакалавърска степен по специална педагогика. Министерството на образованието разработи и прие длъжностна характеристика на ресурсния учител, която бе публикувана във вътрешното периодично издание на министерството за учебната 2004–2005 година.¹⁴⁴

3.2. Интегрирано образование

3.2.1. Интеграция в масовите училища

След последните промени в законодателството децата с умствени увреждания вече могат да се обучават в масови училища независимо от тяхната диагноза и предучилищна подготовка.¹⁴⁵ До 2002 година броят на децата, за които е констатирано, че могат да се обучават в масови училища, е съвсем малък.¹⁴⁶ И тъй като Министерството на образованието и науката не осъществява контрол върху прилагането на законодателните промени, засягащи приемането и настаняването на деца в специални училища, твърде е възможно децата с умствени увреждания все още да се насочват предимно към такива, а не към масови училища.

Съгласно промените от 2002 година масовите училища са задължени да приемат деца с умствени увреждания и такива деца могат да бъдат насочвани към специални училища само когато всички други възможности за интегрирано обучение и възпитание са изчерпани.¹⁴⁷ В закона обаче не се казва кога може да се смята, че „всички други възможности са изчерпани“. Според началника на отдел „Интеграция на деца със специфични

¹⁴³ Интервю с Пешка Коркинова, началник отдел „Интеграция на деца със специфични образователни потребности“ на Министерството на образованието и науката, София, 31 октомври 2003

¹⁴⁴ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

¹⁴⁵ Съгласно член 27 от Закона за народната просвета децата със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания се обучават интегрирано в масовите училища.

¹⁴⁶ БХК, „Помощните училища“, стр. 11

¹⁴⁷ Закон за народната просвета, член 27, алинея 4

образователни потребности“ на Министерството на образованието и науката директорите на училищата са тези, които трябва да поискат допълнителни средства и ресурсни учители, когато към училището им бъде пренасочено дете с умствени увреждания.¹⁴⁸ Дори когато деца от специални училища се приемат в масови училища, твърде е възможно директорите и учителите да не знаят как да оценят способностите и знанията на детето и да го запишат в подходящ клас.¹⁴⁹

Масовите училища не са подготвени да обучават деца с умствени увреждания, не разполагат с квалифицирани учители, специални учебни програми и учебници и нямат средства, за да адаптират училищната среда. Родителите и детските психолози споделят мнението, че интегрираното образование на деца с умствени увреждания освен образователен елемент трябва да включва и лечение, рехабилитация и социализация. Експертите отбелязват, че масовите училища не разполагат с достатъчно средства и оборудване, за да отговорят на нуждите и интересите на децата без увреждания, камо ли да осигурят подходяща среда за деца с умствени увреждания, които изискват коренно различен подход към образованието.¹⁵⁰

От август 2002 година родителите на деца с увреждания имат правото сами да изберат дали детето им да се обучава в масово или в специално училище, като подадат молба до избраното от тях училище. Много родители обаче не са достатъчно информирани за различните възможности за образование и не могат да вземат обосновано решение. Някои не са наясно със структурата и целите на специалните училища, а други предпочитат да насочат децата си към тях, защото не са удовлетворени от развитието им в масовите училища.¹⁵¹ Родители на деца с умствени увреждания споделят, че за три или четири години в масово училище децата им не са се научили да пишат буквите от азбуката или да броят до 20, защото учителите им нямат необходимите умения и квалификация за работа с ученици със специфични образователни потребности.¹⁵² Част от родителите отбелязват също, че паралелките в масовите училища са твърде големи, за да може учителят да обърне достатъчно внимание на всеки ученик, и трудностите на някои деца често пъти остават незабелязани. Други, чиито деца вече се обучават в специални училища, изразяват мнението, че интегрираното образование е най-добрият избор, и вече са предприели мерки за преместването на децата си в масово училище.¹⁵³ Трети пък, чиито деца страдат от по-тежки умствени увреждания,

¹⁴⁸ Интервю с Пешка Коркинова, 31 октомври 2003

¹⁴⁹ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

¹⁵⁰ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

¹⁵¹ Интервю на представители на Българския хелзински комитет с родители, участващи в диагностични комисии в Пловдив, 16 май 2002, и в Стара Загора, 9 и 10 септември 2002

¹⁵² Интервю на представители на Българския хелзински комитет с родители, участващи в диагностични комисии в Пловдив, 16 май 2002, и в Стара Загора, 9 и 10 септември 2002

¹⁵³ Интервю на представители на Българския хелзински комитет с родители, участващи в диагностични комисии в Пловдив, 16 май 2002, и в Стара Загора, 9 и 10 септември 2002

са на мнение, че масовите училища осигуряват по-качествено образование и дават по-добри възможности за реализация след завършване.¹⁵⁴

По сведения на запознати с образованието на деца със специални нужди, към 1 април 2004 година в масовите училища са интегрирани 280 деца с увреждания (предимно със сензорни и говорни нарушения).¹⁵⁵ Малък брой деца се обучават в масови училища в Гомотарци край Видин, в Пазарджик, в Банско и в един техникум в Русе. Всички те са постъпили в тези училища единствено благодарение на усилията на местни сдружения на родители и на неправителствени организации.

Най-голямата група деца, които се обучават интегрирано, е тази в Пазарджик, където местното сдружение на родители на деца с увреждания „Егида“ осъществява проект, финансиран от ЕС и реализиран със съдействието на Европейската асоциация на институциите, предоставящи услуги за хора с увреждания – Брюксел.¹⁵⁶ Целта на проекта е да се създаде ресурсен център за интегрирано обучение, чрез който местната общност и представителите на местната власт да се убедят, че интегрираното образование е възможно, като се изгради пилотен център за интегрирано образование. В рамките на проекта е събрана и информация за съществуващите модели на интегрирано образование, която може да се ползва от родители, учители и доброволци в работата им с хора с умствени увреждания.¹⁵⁷

През учебната 2002–2003 година в начално училище „Любен Каравелов“ в Пазарджик са се обучавали девет деца с умствени увреждания – пет в първи, три в пети и едно в осми клас. С подкрепата на Регионалния инспекторат по образование общината е осигурила логопед, а със заповед на заместник-министъра на образованието и науката е назначен ресурсен учител. Подготвителната работа сред учителите, родителите и децата е извършена две-три години преди самото преместване на децата с увреждания в масовото училище. През учебната 2001–2002 година децата от Дневния център за деца с умствени увреждания в Пазарджик са посещавали часовете по изкуство и музика в училището, за да може връстниците им да ги опознаят и да се изследва реакцията спрямо тях. През първите три месеца от началото на проекта децата с умствени увреждания са наблюдавани, като потенциалът и развитието им са оценявани от психолог.

Членовете на неправителствената организация, учителите и директорът на училището са провели редица срещи и дискусии за интегрираните деца с

¹⁵⁴ Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003; въпросници, попълнени от родители от Бургас, Варна и Русе и изпратени по електронна поща

¹⁵⁵ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

¹⁵⁶ Европейска асоциация на институциите, предоставящи услуги за хора с увреждания. Виж страницата на организацията в Интернет на адрес: <http://www.easpd.org> (посетена на 3 ноември 2004).

¹⁵⁷ Брошура за проекта, издадена от сдружение „Егида“, стр. 4

увреждания, а през януари 2003 година екипът на проекта е завършил работата си по техните индивидуални програми за обучение.

Конкретните задачи, които децата с умствени увреждания трябва да изпълнят, се разработват всеки ден от ресурсния учител и учителя по съответния предмет. Според заместник-директора на училище „Любен Каравелов“ резултатите на децата са насърчаващи. През учебната 2003–2004 година броят на учениците с умствени увреждания в училището е достигнал 16 души и вече има нужда от допълнителни ресурсни учители, за да се отговори на потребностите на учениците. Един от ресурсните учители, които работят по проекта, изказва съмнение за точността на диагнозите на някои от децата, тъй като те показват много по-добри възможности, отколкото би могло да се очаква при такава диагноза. Майка на едно от интегрираните деца изразява дълбока признателност към учителите и екипа на училището за това, че всеки ден допринасят за по-доброто самочувствие и познания на нейното дете.¹⁵⁸

Според заместник-директора на училището Министерството на образованието и науката не е предоставило никакви финансови средства за този проект, като се изключи заплатата на единия ресурсен учител; възнаграждението на другия се покрива от неправителствената организация.¹⁵⁹ Сдружение „Егида“ осигурява също материалите за рисуване и учебните помагала на децата. Някои специални училища в страната са проявили интерес към този модел и искат да споделят опит с екипа на проекта. Училището и неправителствената организация обаче не разполагат със средства, за да го разпространят сами. В този смисъл ангажираността и подкрепата на Министерството на образованието е от ключово значение за мултиплицирането на добрите практики в областта на интегрираното образование.

Благодарение на активните усилия на регионалната организация на родители на деца с увреждания в Русе през последните три години 140 деца с умствени увреждания са интегрирани в техникума по машиностроене в града. По сведения на Регионалната асоциация за лица с интелектуални затруднения в Русе в техникума са създадени две професионални паралелки за ученици с умствени увреждания – една по готварство и една по шлосерство.¹⁶⁰ Около 140 ученици с умствени увреждания вече са завършили. Само четирима от тридесетте, които поддържат връзка с асоциацията обаче са успели да си намерят работа, при това двама от тях са наети на непълнен работен ден в техникума.¹⁶¹

Някои масови училища са се обърнали към специалните училища в техния регион за помощ и съдействие при работата с деца с умствени увреждания, които предстои да

¹⁵⁸ Интервю със Златка Грудева, родител, Пазарджик, 4 декември 2003

¹⁵⁹ Интервю с Румяна Парнарева, заместник-директор на начално училище „Любен Каравелов“, Пазарджик, 4 декември 2003

¹⁶⁰ Писмо от Бисерка Иванова, изпратено по електронна поща, 11 януари 2004

¹⁶¹ Писмо от Бисерка Иванова, изпратено по електронна поща, 11 януари 2004

се обучават интегрирано.¹⁶² Местни организации на родители на деца с увреждания също са осигурили обучение и учебни материали на учители от масовите училища. Такова сътрудничество има например между гимназията „Найден Геров“ във Варна и Регионалното сдружение за подкрепа на хората с умствени увреждания. В някои случаи училищата са успели да изградят добри контакти и да постигнат координация, но като цяло директорите и учителите от масовите училища не получават достатъчно подкрепа от регионалните инспекторати по образование, които отговарят за оказването на такова съдействие.

Законът за интеграция на хората с увреждания предвижда създаването на „ресурсни центрове“ под ръководството на Министерството на образованието, които да подпомагат интеграцията на деца със специални нужди. Предвижда се също сформирването на екипи за интегрирано обучение на деца с увреждания към регионалните инспекторати по образование, но в закона не се указва какъв ще е съставът и какви ще са задълженията на тези екипи.¹⁶³

3.2.2. Специални училища

Понастоящем специалните училища все още са най-широко разпространената възможност за обучение на деца с умствени увреждания. Въпреки това много от тях не работят с пълен капацитет. По данни на Министерството на образованието и науката през учебната 2003–2004 година в 74-те специални училища в страната се обучават 8957 деца с умствени увреждания.¹⁶⁴ Като цяло качеството на образованието в тези училища е ниско, материалната база е занемарена, учебните помагала са остарели, а персоналът е ниско платен и немотивиран. Според доклад на неправителствени организации от 2004 година „повечето специални училища са институционални по своята същност: децата са трайно отделени от своите семейства, имат ограничени възможности за развитие и ограничен достъп до качествено образование.“¹⁶⁵

Мебелировката в специалните училища в повечето случаи е оскъдна и на много места се свежда само до чинове, шкафове и черни дъски. Оборудването в кабинетите за професионално обучение – дърводелски работилници и шивашки ателиета например – често е на повече от 30 години.¹⁶⁶ Учебните пособия – карти,

¹⁶² Подобно сътрудничество е установено между 23-та гимназия и 6-о специално училище в София, както и между специалните училища и техникума по машиностроене в Русе. Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

¹⁶³ Закон за интеграция на хората с увреждания, член 16, алинея 2: „За подпомагане на интегрираното обучение на децата с увреждания се създават ресурсни центрове за интегрирано обучение към Министерството на образованието и науката.“

¹⁶⁴ Телефонно интервю със Славка Евлогиева–Ваклина, главен експерт в отдел „Интеграция на деца със специфични образователни потребности“ на Министерството на образованието и науката, София, 18 февруари 2004

¹⁶⁵ Алтернативен доклад на НПО за 2004, стр. 9

¹⁶⁶ БХК, „Помощните училища“, стр. 16

макети за обучение по естествени науки и други помагала – са остарели, а в някои случаи не достигат дори елементарни учебни пособия като тетрадки например.¹⁶⁷ Поради липса на средства няма и достатъчно материали за извънучебни занимания като рисуване, музика или ръкоделие. Извънкласните дейности са от особено значение за децата с умствени увреждания, тъй като им дават възможност да придобият важни социални и комуникативни умения, но заради финансови и бюрократични пречки учителите трудно успяват да ги организират.¹⁶⁸

Недостигът на квалифициран персонал и липсата на мотивация за подобряване на квалификацията все още е сериозен проблем в специалните училища. Тъй като работата в тези образователни институции се смята за непрестижна и не дава добри възможности за професионално израстване, в тях често се назначават учители на временен трудов договор, без необходимата квалификация. Поради неблагоприятните условия на работа някои специални училища в отдалечени от областните градове населени места срещат огромни трудности при набирането на каквито и да било учители.¹⁶⁹

Въпреки че изследванията на неправителствени организации разкриват редица проблеми в работата на специалните училища, регионалните инспекторати по образованието, които отговарят за дейността на училищната мрежа във всеки регион, не обръщат достатъчно внимание на положението в тези училища. Единици са инспекторатите, в които има експерти с необходимата квалификация да извършват инспекции в специални училища и проверките обикновено се правят от експерти в друга област, например биология или литература. Тъй като тези експерти имат оскъдни познания за нормативната уредба или политиката в областта на специалното образование, те не са в състояние да дадат препоръки на ръководствата на училищата за решаване на специфичните им проблеми. Освен това проверки се правят рядко, тъй като специалните училища, изглежда, не са сред приоритетите на регионалните инспекторати.¹⁷⁰

Сериозна тревога буди отбелязаният от неправителствените организации факт, че броят на ромските деца в специалните училища е несъразмерно голям и по приблизителни данни надвишава 50 процента от всички ученици.¹⁷¹ В някои случаи децата от ромски произход погрешно се диагностицират като умствено изостанали поради езикови или културни бариери, а в други семейства с финансови проблеми просто са привлечени от условията, които специалните училища предлагат, и изпращат децата си в тях само защото там ще им осигурят легло, храна, дрехи и учебници.¹⁷² Предразсъдъците и дискриминацията също са сред факторите, на които

¹⁶⁷ БХК, „Помощните училища“, стр. 18

¹⁶⁸ БХК, „Помощните училища“, стр. 19

¹⁶⁹ БХК, „Помощните училища“, стр. 19

¹⁷⁰ БХК, „Помощните училища“, стр. 21

¹⁷¹ БХК, „Помощните училища“, стр. 7

¹⁷² Интервю на представители на Българския хелзинкски комитет с родители, участващи в диагностични комисии в Пловдив, 16 май 2002, и в Стара Загора, 9 и 10 септември 2002

се дължи високият процент ученици от ромски произход в специалните училища.¹⁷³ Съществуват обаче и данни, които сочат, че някои специални училища активно привличат деца от ромски произход, за да поддържат висока численост на учениците.¹⁷⁴

През последните години много училища в България са принудени да съкращават персонала си, тъй като учениците намаляват поради ниската раждаемост. За да си осигурят необходимия брой ученици, някои масови училища съзнателно не обръщат внимание на деца, които иначе биха отговаряли на критериите за пренасочване към специално училище, и им дават възможност да продължат в по-горен клас, въпреки че не покриват установените образователни изисквания.¹⁷⁵ По същите причини част от специалните училища целенасочено „набират“ ромски деца от близките населени места. Някои от тях дори разпространяват брошури, за да рекламират образователните си програми, или пускат реклами по радиото и телевизията. Работещите в такива училища издирват семейства с деца, които биха могли да отговарят на критериите за приемане в специално училище, и ги насърчават да доведат децата си за диагностициране.¹⁷⁶

Съгласно действащото законодателство, а и съгласно отменената инструкция № 6 от 1977 година пренасочване към специално училище се допуска само ако детето не може да покрие образователните изисквания в масовото училище. Изследвания на неправителствени организации обаче показват, че много ромски деца са настанявани в специални училища, без изобщо да са посещавали масови училища преди това и без да им е била дадена възможност да покрият държавните образователни изисквания.¹⁷⁷ Данните от изследванията сочат, че тази практика продължава дори и след приемането на Наредба № 6 от август 2002 година и въвеждането на промените в Закона за народната просвета, които препотвърдиха принципа, че деца могат да бъдат насочвани към специални училища само ако всички възможности за обучение в масово училище са изчерпани.¹⁷⁸ Ръководствата на някои училища открито признават, че целенасочено са набирали ученици от ромските квартали, където има голям брой деца, които никога не са посещавали училище.¹⁷⁹

¹⁷³ ЕЦРП, „Стигмата“, стр. 34-53

¹⁷⁴ БХК, „Помощните училища“, стр. 432, стр. 299

¹⁷⁵ БХК, „Помощните училища“, стр. 10

¹⁷⁶ БХК, „Помощните училища“, стр. 11

¹⁷⁷ ЕЦРП, „Стигмата“, стр. 39

¹⁷⁸ БХК, „Помощните училища“, стр. 7

¹⁷⁹ В интервю с представител на Българския хелзинкски комитет директорът на специалното училище в квартал „Църква“ край Перник отбелязва, че 82 от 107-те деца в ръководеното от него училище са от ромски произход и само 22 от тях са посещавали масово училище, преди да бъдат насочени към специално образование. БХК, „Помощните училища“, стр. 312. По сведения на директора на специалното училище в Петрич 84 от 109-те ученици в училището са роми, като около 55 от тях не са посещавали масово училище преди това. БХК, „Помощните училища“, стр. 320

Голям процент от децата в специалните училища се идентифицират като роми и мнозина смятат, че техният етнически произход е бил решаващ фактор за настаняването им в специално училище.¹⁸⁰ Екипи на неправителствени организации, изследвали документацията на деца, обучаващи се в специални училища, отбелязват, че ромският произход на някои от учениците изрично е упоменат в документите и в много случаи поне един от родителите или братята и сестрите им също са учили в специално училище.¹⁸¹ Според директорите на училищата информация за етническия произход на учениците не се събира систематично нито в Министерството на образованието и науката, нито в регионалните инспекторати по образование.¹⁸²

Повечето от интервюираните родители от ромски произход в Стара Загора, довели децата си за диагностициране и евентуално насочване към специално училище, са възпитаници на такива училища и това очевидно е повлияло на решението им да изпратят децата си в такава образователна институция. Други никога не са посещавали училище и не говорят български. Като цяло, родителите от ромски произход са доволни от специалните училища и смятат, че те са ефективни и полезни.¹⁸³

В разговори с представители на неправителствени организации някои учители от специални училища изтъкват предимствата на тези образователни институции като безплатна храна и учебници, общезития и ниско съотношение учител–ученици. Те подчертават също, че много от децата, идващи от масови училища, са буквално неграмотни и нямат дори елементарни умения.¹⁸⁴ Учителите в специалните училища твърдят, че те са единствените специалисти в българската образователна система, които имат необходимите познания за обучението на деца с умствени увреждания, но специално отбелязват, че условията за работа в тези училища не са добри.¹⁸⁵

Повечето правителствени експерти и активисти от неправителствения сектор са на мнение, че броят на специалните училища трябва да бъде намален и те трябва да се превърнат в ресурсни центрове. За да отговорят на нуждите на ученици с умствени увреждания, масовите училища трябва да бъдат снабдени със съответните учебни материали, помагала, планове, програми и методологии. Учителите трябва да получат допълнителна квалификация, за да се подготвят за интегрираното обучение на деца със специфични образователни потребности.¹⁸⁶

¹⁸⁰ БХК, „Помощните училища“, стр. 7

¹⁸¹ БХК, „Помощните училища“, стр. 7, стр. 8

¹⁸² БХК, „Помощните училища“, стр. 8

¹⁸³ Изследване на ЕЦПР за ромите, стр. 47

¹⁸⁴ Изследване на ЕЦПР за ромите, стр. 14

¹⁸⁵ БХК, „Помощните училища“, виж докладите за отделните училища.

¹⁸⁶ Интервю с Пешка Коркинова, началник отдел „Интеграция на деца със специфични образователни потребности“ на Министерството на образованието и науката, София, 31 октомври 2003; интервю с Екатерина Маринова, ръководител на проект в „Кеър Интернешънъл“ – България, 17 февруари 2004

За да прецени кои специални училища трябва да бъдат трансформирани в ресурсни центрове и кои трябва да се закрийт, Министерството на образованието е разработило критерии за оценка на специалните училища. Самата оценка предстои да бъде завършена в края на 2005 година.¹⁸⁷

3.3. Образование извън училищната система

3.3.1. Образование в домашна среда

Съгласно Правилника за прилагане на Закона за народната просвета, училищата могат да осигуряват индивидуално обучение в домашна среда за ученици, които не са в състояние да посещават масово или специално училище поради установена инвалидност.¹⁸⁸ За целта директорът на съответното училище трябва да издаде заповед. Родителите на деца с умствени увреждания обаче като цяло не знаят, че такава възможност съществува, или смятат, че тя се отнася само за деца с физически увреждания.¹⁸⁹

Според представители на Министерството на образованието и науката децата с умствени увреждания по закон имат право на обучение в домашна среда, но държавата и общините не са длъжни да отделят средства за осигуряването на тази възможност.¹⁹⁰ Родителите, които искат децата им да се обучават вкъщи, трябва да се обърнат за съдействие към някое от местните училища. Ако училището е масово, директорът трябва да определи учител, който да обучава детето у дома. Ако никой от учителите няма свободно време в програмата си за провеждане на извънучилищни занимания, директорът трябва да предложи възнаграждение на кандидатите, които биха се съгласили да поемат такова допълнително натоварване. Тъй като масовите училища се финансират от общините и бюджетите им не могат да бъдат променяни, след като веднъж са одобрени, директорите обикновено не разполагат с необходимите средства, за да осигурят такова допълнително възнаграждение.

Освен това учителите в масовите училища нямат необходимата квалификация за работа с деца с умствени увреждания и не са подготвени да разработват индивидуални планове за обучение. Ако желанието на родителите е детето им да бъде обучавано от специален педагог от някое от местните специални училища, процедурата и проблемите с наличните и необходимите средства са същите,

¹⁸⁷ Информация от Пешка Коркинова, София, 8 април 2004

¹⁸⁸ Правилник за прилагане на Закона за народната просвета, член 6, алинея 2; член 84, алинея 2

¹⁸⁹ Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003; въпросници, попълнени от родители от Бургас, Варна и Русе и изпратени по електронна поща

¹⁹⁰ Телефонно интервю със Славка Евлогиева-Вақлина, главен експерт в отдел „Интеграция на деца със специфични образователни потребности“ на Министерството на образованието и науката, София, 18 февруари 2004

въпреки че специалните училища се финансират пряко от Министерството на образованието и науката. Именно затова повечето родители са на мнение, че обучението в домашна среда не е реална възможност,¹⁹¹ и броят на децата с умствени увреждания, които се обучават у дома е минимален.

3.3.2. Образование в институции

В България има 30 институции за деца с умствени увреждания. През 90-те години условията в тях западат значително и едва през последните години се наблюдава известно подобрене от гледна точка на материалната база, осигуряването на достатъчно количество храна, дрехи, играчки и уреди за рехабилитация и приходите, както от държавата, така и от дарения.¹⁹² Повечето от децата, настанени в тези институции, имат умерени или дълбоки умствени увреждания и са изоставени от родителите си заради своето състояние. Много хора с умствени увреждания прекарват целия си живот в социални домове, без да бъдат подложени на прегледи за евентуално преразглеждане на диагнозата.¹⁹³

До август 2002 година децата с умерени, тежки или дълбоки умствени увреждания, живеещи в институции, по закон се смятаха за „необучаеми“. От друга страна, за да може едно дете с увреждания да бъде освидетелствано или преосвидетелствано, неговите родители или настойници трябва да подадат молба до РЕЛКК¹⁹⁴. По закон настойници на децата, които са изоставени от родителите си, са директорите на институциите, в които те са настанени. Така че първоначалното и последващото освидетелстване зависи от тях. Повечето директори обаче не са наясно с това свое задължение и не са подавали молби за повторен преглед и евентуално преразглеждане на диагнозите на децата, въпреки че резултатите от направените по инициатива на международна неправителствена организация прегледи от психиатър в десет институции през 2001 година показват, че някои от настанените деца могат да бъдат обучавани.

През 1997 година Министерството на труда и социалната политика въвежда специални програми за учебно-възпитателна и корекционно-компесаторна дейност за деца, настанени в институции.¹⁹⁵ Те включват занятия по развитие на говора, смятане, писане и четене, трудово обучение, физическо възпитание и художествени дейности.¹⁹⁶ Децата, които се обучават по тези програми, не са

¹⁹¹ Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003; въпросници, попълнени от родители от Бургас, Варна и Русе и изпратени по електронна поща

¹⁹² БХК, „Домовете за деца“, стр. 14

¹⁹³ БХК, „Домовете за деца“, стр. 14

¹⁹⁴ Наредба № 19, член 9

¹⁹⁵ Програми за занимания, корекционно-компесаторна и възпитателна дейност с деца от 3 до 18 години с умерена/тежка умствена изостаналост в заведенията за социални грижи

¹⁹⁶ БХК, „Домовете за деца“, стр. 21

разделени на възрастови групи. Освен това единици са институциите, в които съществуват обучителни програми, съобразени със специфичните нужди и способности на деца с различни видове увреждания.¹⁹⁷

Към януари 2005 година все още съществуват много деца с умствени увреждания, които изобщо не се обучават. Според доклад за състоянието на 18 дома за деца с умствени увреждания, издаден от Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) на 5 януари 2005, броят на децата, живеещи в домове, които са били записани в училище през учебната 2003–2004 година, е съвсем малък – едва 39 от над 1000 деца, настанени в пет дома, посещават специални училища, а 32 деца от седем дома се обучават в масови училища.¹⁹⁸ Малцина са децата от тези институции, които са били прегледани от диагностичните комисии за последваща оценка. В Плана за действие не е предвиден източник на финансиране за закупуването на учебници и учебни помагала за децата, интегрирани в масови училища, нито за трансформиране на специалните училища в ресурсни центрове.

С подкрепата на неправителствени организации в социалните домове в някои по-големи градове са сформирани групи от по осем или повече деца с по-добри възможности за обучение, които се обучават от наети учители от местните специални училища по индивидуални програми. Разходите за това се покриват от бюджета на съответните домове.¹⁹⁹

3.3.3. Дневни центрове

В някои по-големи градове в България са създадени дневни центрове, които предоставят услуги за деца до 18-годишна възраст. За разлика от много деца в социални домове, чиито родители са се отказали от родителските си права, децата, посещаващи дневните центрове, имат семейства, които са мотивирани, работят активно за тяхното здраве и благосъстояние и оказват непрекъснат и ефективен натиск за подобряване на условията в тези заведения.²⁰⁰ Специалистите, работещи в центровете – медицински сестри, учители, психолози, логопеди и физиотерапевти – като цяло имат необходимата квалификация.²⁰¹ Начинът, по който е организирано лечението, гарантира висококачествени грижи за хора с умствени увреждания, както и за хора със затруднено зрение или слух. Ежедневните услуги в тези заведения включват

¹⁹⁷ БХК, „Домовете за деца“, стр. 22

¹⁹⁸ Държавна агенция за закрила на детето, Доклад за състоянието на специализираните институции за деца с увреждания, достъпен на български език в Интернет на адрес: http://www.sacr.government.bg/index_bg.htm (Страницата е посетена на 4 март 2005.), стр.4–5, наблюдението е проведено през май 2004.

¹⁹⁹ Такива групи има например в ДДУИ – Търнава, ДДМУИ – Михалци, ДДМУИ – Петрово, ДДМУИ – Мездра. БХК, „Домовете за деца“, стр. 22

²⁰⁰ БХК, „Домовете за деца“, стр. 21

²⁰¹ БХК, „Домовете за деца“, стр. 26

сензорна терапия, физикална терапия, арттерапия, занимания в кръжоци по занаятчйство, рехабилитация, редовни прегледи и лечение от стоматолози, невролози и педиатри.

Тези дневни центрове обаче не предлагат образователни услуги и родителите са на различно мнение, що се отнася до техния принос за развитието на децата им. Някои родители, особено на деца с по-тежки увреждания, смятат, че центрoвете са полезни, тъй като помагат на децата да придобият умения за социализация и общуване, контактувайки с връстници, и дават възможност на самите тях да работят.²⁰² Други са по-критично настроени и отбелязват, че центрoвете не са в състояние да помогнат на децата да развият способности за независим живот и не осигуряват образование.²⁰³ Родители, които живеят в градове, където няма дневен център, изразяват силно желание за създаването на такава институция, като алтернатива на постоянните домашни грижи, и подчертават, че детските градини отказват да приемат техните деца.²⁰⁴ Въпреки това повечето родители се обявяват в подкрепа на интегрираното обучение.²⁰⁵

Редица неправителствени организации също осъществяват проекти в дневните центрове. Някои дневни центрове за деца понастоящем са включени в проект на „Кеър Интернешанъл“ – България, насочен към разработването на индивидуални образователни програми за деца с умствени увреждания. Целта на проекта е да се обучат работещите в дневните центрове и учителите от местните масови училища как да разработват индивидуални образователни програми за всяко дете.²⁰⁶

Някои експерти са на мнение, че системата за финансиране трябва да бъде променена, тъй като дневните центрове са под контрола на Министерството на здравеопазването, а училищата – под контрола на Министерството на образованието, въпреки че и двете институции работят с деца с умствени увреждания. Понастоящем финансирането не е достатъчно нито за центрoвете, нито за училищата. Една възможност би била размерът на средствата да се определя в зависимост от обхвата и видовете дейности, които се предлагат, а не в зависимост от броя на децата. Експертите смятат също, че би било поуместно заведенията, предлагащи образователни услуги, да бъдат на подчинение на Министерството на образованието.²⁰⁷

²⁰² Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003; въпросници, попълнени от родители от Бургас, Варна и Русе и изпратени по електронна поща

²⁰³ Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003; въпросници, попълнени от родители от Бургас, Варна и Русе и изпратени по електронна поща

²⁰⁴ Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003; въпросници, попълнени от родители от Бургас, Варна и Русе и изпратени по електронна поща

²⁰⁵ Интервюта с родители във Видин, 11 декември 2003, и в Пазарджик, 4 декември 2003; мнения на родители от Пловдив, Бургас, Варна, Разлог и Русе, получени по електронна поща (ноември–декември 2003)

²⁰⁶ Телефонно интервю с Екатерина Маринова, ръководител на проект в „Кеър Интернешанъл“ – България, София, 17 февруари 2004

²⁰⁷ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

4. ПРЕХОД ОТ ОБРАЗОВАНИЕ КЪМ ЗАЕТОСТ

Образователната система не дава достатъчна подготовка на хората с умствени увреждания да си намерят работа на свободния пазар на труда. За учениците с интелектуални затруднения, които не живеят в близост до подходящо средно училище, образованието просто приключва след завършване на осми клас. Останалите могат да продължат обучението си в професионални социални учебно-професионални заведения (СУПЗ) или в професионални паралелки в специалните училища, но предлаганите програми са малко и в повечето случаи не дават квалификация, която да осигурява професионална реализация. Малцина от завършващите тези училища са в състояние да си намерят работа извън местата за защитена трудова заетост.

4.1. Професионално образование

Учениците с умствени увреждания, които искат да продължат образованието си след завършване на образователния цикъл, който се предлага в специалните училища, имат две възможности. Едната е да постъпят в СУПЗ, а другата – да получат професионална подготовка в едно от 33-те специални училища, които предлагат такова обучение.

Изследвания на неправителствени организации сочат, че повечето ученици в специални училища, в които има професионални паралелки, продължават образованието си в същото учебно заведение.²⁰⁸ Професионалното образование, предлагано в специалните училища, е двугодишно и се осъществява по учебни програми, разработени от Министерството на образованието и науката.²⁰⁹ Тъй като в специалните училища могат да се преподават само предмети и дисциплини, за които има утвърдени от министерството учебни програми, изборът на професия е твърде ограничен. Над 50 процента от специалните училища предлагат само една възможност за професионално обучение в области като шивачество, тапицерство, готварство, дърводелство, цветарство и декорация. В някои специални училища, например в Пазарджик и в Русе, учителите и директорите оказват съдействие на завършилите при намирането на работа, договаряйки се с местните Бюра по труда или с отделни работодатели. Експертите и родителите са единодушни, че са необходими не професионални паралелки в специалните училища, а програми за професионално обучение на деца с умствени увреждания, предлагани в масовите средни училища с методическата помощ на ресурсен учител.²¹⁰

²⁰⁸ БХК, „Помощните училища“, стр. 19

²⁰⁹ Виж най-общо БХК, „Помощните училища“.

²¹⁰ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

Когато специалното училище, което завършват, не предлага професионално обучение, повечето ученици обикновено продължават образованието си в СУПЗ, а ако наблизко няма такова заведение децата с умствени увреждания в по-голямата си част спират да учат след края на осми клас. След направените промени Правилникът за прилагане на Закона за народната просвета дава възможност на тези деца да продължат образованието си в масови средни професионални училища, но по всичко личи, че няма информация колко от тях са успели да се възползвали от нея до този момент.

Деветте СУПЗ са единствените институции в България, които предлагат образователни услуги извън националната образователна система. Те са създадени през 1991 година като структури на Министерството на труда и социалната политика, подчинени на местните служби за социално подпомагане.²¹¹ СУПЗ са създадени, за да подготвят всички категории лица с увреждания, включително и такива с лека умствена изостаналост и увреден слух, на възраст от 14 до 35 години, за упражняването на подходящи за тях професии.²¹² Право да постъпят в СУПЗ имат ученици, завършили специални училища за деца с леки умствени увреждания, деца с увреден слух, и лица на възраст между 14 и 35 години, за които има издадено предписание от териториална експертна медицинска комисия и препоръка да се обучават в една от професиите, предлагани в СУПЗ²¹³.

Средствата за финансирането на тези училища се отпускат от националния бюджет и от бюджетите на общините. Необходимите материални и технически ресурси се осигуряват от общините. През последните години Министерството на труда и социалната политика обмисля възможността да реструктурира системата на СУПЗ и да направи акредитация на съществуващите заведения. Ако тези намерения бъдат осъществени, броят на СУПЗ вероятно ще намалее.

Условията и процедурата за приемане на лица в СУПЗ понастоящем са уредени в Наредба № 4 на Министерството на труда и социалната политика от 16 март 1999 година²¹⁴ и в Правилника за дейността на СУПЗ от 1992 година.²¹⁵ Според Правилника СУПЗ определят подходящите професии за всички категории лица с увреждания, включително и такива с лека умствена изостаналост и увреден слух, на възраст от 14 до 35 години. Наредба № 4 обаче упълномощава тези заведения да предоставят социални услуги и на деца от семейства в неравностойно социално положение, което създава предпоставки в

²¹¹ Постановление на Министерския съвет № 63 от 11 април 1991 за образуване на социални учебно-професионални заведения за квалификация и преквалификация на лица с намалена трудоспособност

²¹² Правилник за дейността на СУПЗ, ДВ, бр. 1, 3 януари 1992, член 3

²¹³ Правилник за дейността на СУПЗ, ДВ, бр. 1, 3 януари 1992, член 14

²¹⁴ Министерство на труда и социалната политика, Наредба № 4 от 16 март 1999, ДВ, бр. 29, 30 март 1999

²¹⁵ Правилник за дейността на СУПЗ, ДВ, бр. 1, 3 януари 1992

такива институции да се обучават деца не заради умственото или физическото им състояние, а заради икономическия им статус.²¹⁶

Приемът на ученици в СУПЗ става със заповед на директора на съответното заведение по молба на ученика или по препоръка на друга институция или организация. Право да постъпят в СУПЗ имат ученици, завършили специални училища, и лица на възраст между 14 и 35 години, за които има издадено предписание от орган, упълномощен да дава експертиза на трудоспособността.

СУПЗ предлагат пълен пансион. Децата от същото населено място могат да ползват пансиона по желание. Броят на курсистите в една учебна паралелка е от 6 до 11 души, а във възпитателските групи – от 12 до 22 души. Курсисти, които в срок от 3 месеца след постъпването си в СУПЗ не показват данни за успешно усвояване на специалността, могат да бъдат преместени в друга паралелка, в друга специалност или в друго СУПЗ след разглеждане на случая от Педагогическия съвет. Успешно издържалите квалификационния изпит в края на обучението получават свидетелство за професионална квалификация, а онези, които не успеят да вземат изпита, получават удостоверение, в което се посочва какво знаят и могат да вършат по изучаваната професия. Удостоверението трябва да бъде одобрено от ТЕЛК. Видът документ, който курсистите получават след завършването си, е важен, тъй като в него се описва придобитата квалификация, но на практика той често не се взима под внимание от работодателите независимо дали става дума за свидетелство, или за удостоверение.

Учебните планове, учебните програми и обучителните курсове в СУПЗ се утвърждават от Министерството на труда и социалната политика съвместно с Министерството на образованието и науката и Министерството на здравеопазването. СУПЗ предлагат обучение по дърводелство, тапицерство, градинарство, шивачество и печатарство. Съществуват мнения, че курсовете не отговарят на установените стандарти за обучение и не насърчават в достатъчна степен младежите с леки умствени увреждания да се интегрират в обществото. Подобно на специалните училища и тези учебни заведения не разполагат с достатъчно учебници и други учебни помагала. Първият набор от учебници, необходими за придобиване на професионална квалификация в СУПЗ, са отпечатани едва през 2002 година по инициатива на ръководството на СУПЗ – Варна, и с подкрепата на частни дарители.²¹⁷

Учебната и производствената база на СУПЗ като цяло са в добро състояние, но работилниците не се използват достатъчно ефективно, тъй като училищата нямат средства за материали и не могат да намерят пазар за готовата продукция. Държавата би могла да подпомогне СУПЗ при реализацията на предлаганите от тях стоки и услуги – бельо, мебели, строителни дейности – като насърчи

²¹⁶ БХК, „Домовете за деца“, стр. 28

²¹⁷ БХК, „Домовете за деца“, стр. 29

болници, военни поделения и други социални и обществени институции да ги купуват.²¹⁸

Мотивацията и на курсистите, и на преподавателите в СУПЗ е ниска, тъй като курсистите имат ограничени възможности да придобият умения, които биха ги направили конкурентоспособни на пазара на труда или биха подобрили шансовете им за социална интеграция, а преподавателите получават по-ниски от средната заплати, въпреки че работният им ден е по-дълъг. Освен това всички са в очакване системата да бъде реструктурирана, тъй като сегашният статут на тези учебни заведения не е достатъчно добре уреден от законова гледна точка.²¹⁹ От друга страна, в Министерството на труда и социалната политика има недостиг на квалифицирани експерти, които биха могли да допринесат за подобряване на условията в СУПЗ, а и средствата, отпускани от държавата за тези институции, са недостатъчни.

Макар че някои от младежите, завършили СУПЗ, успяват да се реализират в съответната специалност, общинските служби, които би следвало да подпомагат възпитаниците на тези институции, не са в състояние да им осигурят работа или жилище. При сегашните условия възможностите за реализация, които СУПЗ предлагат, са ограничени и много от завършилите се оказват бездомни и безработни. Въпреки че държавата стимулира работодателите да наемат хора от социални домове и СУПЗ, няма данни за действително наетите лица с умствени увреждания, тъй като видът увреждане на наетите работници не се конкретизира.²²⁰ Освен това СУПЗ са институции от интернатен тип и като такива не допринасят за социалната интеграция на хората с увреждания, тъй като ги отделят от обществото.

²¹⁸ БХК, „Домовете за деца“, стр. 29

²¹⁹ БХК, „Домовете за деца“, стр. 22–23

²²⁰ Телефонно интервю с Диана Стаменова, началник на отдел „Програми за заетост и професионална квалификация“ в Агенцията по заетостта, София, 18 ноември 2003

IV. Достъп до заетост за хора с умствени увреждания

1. ЗАКОНОДАТЕЛНА И АДМИНИСТРАТИВНА РАМКА

С промени в Кодекса на труда бе въведена изрична забрана за дискриминация въз основа на физическо или умствено увреждане, а Законът за защита срещу дискриминацията (2003) задължава работодателите да пригледат работното място с оглед на нуждите на лицата с увреждания, както се изисква и в Директивата на ЕС за заетостта. При оценка на инвалидността както за нуждите на социалното подпомагане, така и за определяне на работоспособността често дори хора с умерена степен на умствено увреждане се категоризират като ограничено годни за труд, което значително намалява шансовете им да си намерят работа. Въпреки че помощите за инвалидност намаляват или спират, когато доходите на лицето надхвърлят определен лимит, техният размер е толкова малък, че стимулът за полагане на труд остава силен. Поставянето под запрещение обаче би могло да представлява пречка за намирането на работа, особено за хората, които живеят в институции, тъй като много често за техен настойник или попечител е назначен директорът на съответната институция, а няма ефективен контрол, който да гарантира, че интересите на поставените под запрещение ще бъдат защитени.

1.1. Национално законодателство

Конституцията постановява, че гражданите имат право на труд и че създаването на условия за осъществяване на това право от страна на хората с физически и умствени увреждания е грижа на държавата.²²¹

Кодексът на труда, Законът за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите, Законът за насърчаване на заетостта (2001), новият Закон за интеграция на хората с увреждания (2004) и правилниците за тяхното прилагане оформят законодателната рамка за гарантиране на правото на труд на хората с увреждания. В нито един от тези нормативни актове обаче не се прави разлика между физически, умствени или каквито и да било други увреждания.

След направените през 2001 година изменения в Кодекса на труда бе въведена изрична забрана за дискриминация на основание на физическо или умствено увреждане. Конкретният текст на разпоредбата гласи:

„При осъществяване на трудовите права и задължения не се допускат пряка или непряка дискриминация, привилегии или ограничения, основани на народност, произход, пол, раса, цвят на кожата, възраст, политически и религиозни убеждения, членуване в синдикални и други обществени

²²¹ Конституция, член 48

организации и движения, семейно, обществено и материално положение и инвалидност“.²²²

Според някои експерти принципите, залегнали в Директива на Съвета на Европейски съюз 2000/78/ЕС от 27 ноември 2000 година, създаваща основна рамка за равно третиране при заетостта и професията,²²³ ще бъдат взети под внимание при разработването на Правилника за прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания,²²⁴ в който има отделна глава, засягаща заетостта на хора с увреждания.

Съгласно Закона за интеграция на хората с увреждания „трудовата заетост на хората с увреждания се осъществява чрез интегрирана работна среда и в специализирана работна среда“.²²⁵ Наред с това законът постановява, че „работодателят, съответно органът по назначаването, е длъжен да пригоди работното място към нуждите на лице с увреждане при неговото наемане или когато увреждането на лицето настъпи след наемането му на работа, освен когато разходите за това са необосновано големи и биха затруднили сериозно работодателя.“²²⁶ Работодателите могат да кандидатстват с проекти пред Агенцията за хората с увреждания за отпускане на средства за осигуряване на достъп до работното място за лице с увреждане, за приспособяване на работното място за лице с увреждане или за оборудване на работното място за лице с увреждане,²²⁷ а агенцията трябва ежегодно да определя размера на финансовите средства за тази цел.²²⁸ Ако работодателят кандидатства за финансиране и проектът му бъде одобрен, той трябва да наеме хората с трайни увреждания поне за три години.²²⁹ Законът задължава Министерството на труда и социалната политика и Агенцията по заетостта да разработят и да въведат програми за финансово стимулиране на работодателите, които осигуряват заетост на хора с увреждания на свободния пазар.²³⁰

На 1 януари 2002 година влезе в сила Законът за насърчаване на заетостта, който бе изменен и допълнен през март 2003 година. В него са предвидени редица мерки за насърчаване на заетостта сред най-уязвимите обществени групи, в

²²² „При осъществяване на трудовите права и задължения не се допускат пряка или непряка дискриминация, привилегии или ограничения, основани на народност, произход, пол, раса, цвят на кожата, възраст, политически и религиозни убеждения, членуване в синдикални и други обществени организации и движения, семейно, обществено и материално положение и инвалидност.“ Кодекс на труда, ДВ, бр. 25 от 2001, член 8, алинея 3

²²³ Директива на Съвета на Европейски съюз 2000/78/ЕС от 27 ноември 2000 година, създаваща основна рамка за равно третиране при заетостта и професията (наричана по-нататък за краткост Директива за заетостта)

²²⁴ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

²²⁵ Закон за интеграция на хората с увреждания, член 22

²²⁶ Закон за интеграция на хората с увреждания, член 24

²²⁷ Закон за интеграция на хората с увреждания, член 25, алинея 1

²²⁸ Закон за интеграция на хората с увреждания, член 25, алинея 2

²²⁹ Закон за интеграция на хората с увреждания, член 25, алинея 4

²³⁰ Закон за интеграция на хората с увреждания, член 23, алинея 1, алинея 3

това число и сред хората с увреждания. Част от тях включват предоставяне на техническо съдействие и информация на лицата, които търсят работа, и по-задълбочен анализ на причините, поради които дадено лице среща трудности при реализацията си на пазара на труда.²³¹

Понастоящем няма специализирани органи, които да разглеждат случаи на дискриминация в областта на трудовата заетост, но процедурите, предвидени в Закона за защита срещу дискриминацията, се прилагат и по отношение на заетостта. Този закон задължава работодателя „да пригоди работното място към нуждите на лице с увреждания при неговото наемане или когато увреждането на лицето настъпи след наемането му на работа, освен когато разходите за това са необосновано големи и биха затруднили сериозно работодателя“,²³² което съответства на изискването за „подходящо настаняване“, въведено в Директивата за заетостта.²³³ В Закона за защита срещу дискриминацията се съдържат също и някои по-конкретни разпоредби по отношение на дискриминацията в областта на трудовата заетост, които като цяло следват принципите, залегнали в Директивата за заетостта.

Териториалните поделения на Агенцията по заетостта към Министерството на труда и социалната политика са длъжни да осигурят на безработните лица равни възможности за ползване и упражняване на гарантираните им със закон права, независимо дали имат увреждания, или не.²³⁴ В съответствие с разпоредбите на Закона за защита срещу дискриминацията всички имат право на равни условия на достъп до професия или дейност, възможност за упражняването им и на развитието им в тях без оглед на евентуални физически или умствени увреждания.²³⁵ При обявяване на свободно работно място работодателят няма право да поставя изисквания, свързани с етническа принадлежност, религия, увреждане и други, и освен в определени случаи не може да иска информация за тези обстоятелства.²³⁶ Работодателите са длъжни да осигуряват еднакви условия на труд и равно възнаграждение за еднакъв или равностоен труд независимо дали работниците са с увреждания, или не.²³⁷ Законът ги задължава също да предоставят на работниците и служителите равни възможности за професионално обучение и повишаване на професионалната квалификация и преквалификация, както и за професионално израстване и израстване в длъжност или ранг, като прилага еднакви критерии при оценка на дейността им.²³⁸ Наред с това работодателите трябва да предприемат ефективни мерки за предотвратяване на всички форми на дискриминация или тормоз на работното място, както и да взимат отношение по сигнали за такива случаи.²³⁹

²³¹ Закон за насърчване на заетостта, член 1, член 17, член 19

²³² Закон за защита срещу дискриминацията, член 16

²³³ Директива за заетостта, член 5

²³⁴ Закон за защита срещу дискриминацията, член 25

²³⁵ Закон за защита срещу дискриминацията, член 26

²³⁶ Закон за защита срещу дискриминацията, член 12

²³⁷ Закон за защита срещу дискриминацията, член 13, алинея 1, член 14, алинея 1

²³⁸ Закон за защита срещу дискриминацията, член 15

²³⁹ Закон за защита срещу дискриминацията, член 18, член 23

1.2. Диагностициране и оценка за нуждите на заетостта и социалното подпомагане

Основният орган, който отговаря за експертизата на работоспособността на хора с умствени увреждания, са териториалните експертни лекарски комисии (ТЕЛК) към Министерството на здравеопазването. Първоначалната оценка се прави от лекарски консултативни комисии към областните болници, съставени от лекари и работещи под контрола на Министерството на здравеопазването. Консултативните комисии извършват експертиза на временната неработоспособност и подготвят клиничната документация за пренасочване на лицето към ТЕЛК, в случай че временната неработоспособност е продължила повече от шест месеца.²⁴⁰ След това ТЕЛК също правят оценка на работоспособността. Въпреки че териториалните експертни лекарски комисии могат да се консултират с други специалисти като психолози, социални работници, експерти по трудова медицина, прегледите, диагностицирането и експертизата на работоспособността реално се осъществяват единствено от лекарите, които влизат в състава на тези комисии.²⁴¹

Лицата, чиято работоспособност се оценява, задължително участват в експертизата, която включва определяне на степента на трайно намалената или загубена работоспособност, изразена в проценти спрямо здравия човек. При оценката се взимат под внимание също нуждата от чужда помощ, срокът на инвалидността, началната дата на трайно намалената или загубена работоспособност, датата, на която лицето трябва да бъде подложено на повторна експертиза, и противоположните условия на труд.²⁴²

В приложение към Наредбата за експертизата на работоспособността е указана методологията за оценка на лица с умствени увреждания, като са дефинирани четири степени на „ограничени умствени възможности“. Първата и най-лека степен на умствено увреждане се изразява в десетпроцентно намаление на работоспособността, втората – в намаление от 20 до 50 процента, третата – в намаление 60 до 80 процента, и четвъртата, най-висока степен – в намаление на работоспособността от 80 до 100 процента. Лицата, поставени в четвъртата категория, не подлежат на преосвидетелстване, докато за всички останали се допуска повторна експертиза.²⁴³

Експертните решения на ТЕЛК могат да бъдат обжалвани пред НЕЛК в 14-дневен срок от издаването им. Контролът върху експертните решения

²⁴⁰ Наредба за експертизата на работоспособността, Раздел II, член 6 до 10

²⁴¹ Наредба за експертизата на работоспособността, член 16, алинея 2

²⁴² Наредба за експертизата на работоспособността, член 91

²⁴³ Съгласно член 99, алинея 4 от Наредбата за експертизата на работоспособността за състояния, посочени със знак „*“ в приложение № 1, диагнозата се определя с пожизнен срок (без възможност за повторна експертиза). Описаното по-горе състояние е отбелязано със знак „**“ в приложение № 1 към наредбата.

на ТЕЛК се осъществява от териториалните поделения на Националния осигурителен институт, които предоставят и техническа и методическа помощ на комисиите.

На практика в огромното мнозинство от случаите становището на ТЕЛК е, че лица дори с умерени умствени увреждания имат 70 процента намалена работоспособност или изобщо не са в състояние да работят. Според Националната програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания за 2003 година броят на хората с трайни увреждания, включително и умствени, по данни от 2001 година възлиза на 265 000 души.²⁴⁴ От тях 90 000 души са с над 90 процента трайно намалена работоспособност, 106 000 души са със 71 и повече процента трайно намалена работоспособност и 69 000 души са с 50 до 70 процента трайно намалена работоспособност. Хора с трайно намалена работоспособност над 71 процента изключително трудно биха могли да си намерят работа, тъй като повечето работодатели не са склонни да наемат лица с такава висока степен на увреждане.²⁴⁵

Процедурата за отпускане на социални помощи е доста сложна. Кандидатът подава молба до териториалната дирекция „Социално подпомагане“, след което социален работник провежда анкета, за да установи дали лицето отговаря на критериите за получаване на помощи от гледна точка на материално положение, имуществено състояние, семейно положение, здравословно състояние, трудова заетост и възраст. Анкетата включва проверки на място, преглед на документи и събиране на данни. След приключването ѝ социалният работник изготвя становище, с което дава оценка на способността на кандидата да се самоиздържа, препоръчва отпускането или отказването на социална помощ и определя нейната форма и размер. При необходимост социалният работник може да предложи разработването на индивидуален проект в подкрепа на социалната интеграция на кандидата или на неговото семейство. Окончателното решение за отпускане на социална помощ се взема от директора на съответната дирекция „Социално подпомагане“.

1.3. Ролята на системата за социално подпомагане

Програмите за социално подпомагане в България са изградени така, че да насърчават участието на пазара на труда, като същевременно гарантират задоволяването на основните жизнени потребности на гражданите в нужда.

²⁴⁴ Национална програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания, достъпна на български език в Интернет на адрес: http://www.nsz.government.bg/elmnt1/e1_16/Frame_Uvrej.htm (наричана по-нататък за краткост Национална програма за заетост на хора с трайни увреждания) (Страницата е посетена на 4 март 2004.)

²⁴⁵ Интервю с родители във Видин, 11 декември 2003; виж също Национална програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания за 2003, стр. 2.

Размерът на социалните помощи е определен с цел да се осигури скромна подкрепа в преходния период на хора, които имат финансови затруднения в процеса на търсене на работа. Социалните помощи се предоставят след преценка на капацитета и възможностите на кандидата да се самоиздържа и се отпускат само в критични ситуации, когато се установи, че кандидатът не може да се издържа сам. Социални помощи се изплащат ежемесечно на лица, които не са в състояние да си осигурят необходимите средства със собствени усилия, чрез имуществото си или с подкрепата на лица, които са задължени по закон да го издържат.²⁴⁶ Повечето хора с умствени увреждания попадат в тази група. Изплащането на помощи на хора с увреждания се преустановява, ако те получават от трудова дейност средства, достатъчни за покриването на гарантирания минимален месечен доход за хора с увреждания, който възлиза на 60 лева (приблизително 31 евро).²⁴⁷ Съществуват и еднократни помощи, които се изплащат при спешна нужда.

Хората с увреждания са освободени от някои разпоредби, които иначе биха ги лишили от възможността да получават месечни помощи. Те например могат да притежават жилище или да откажат работа, предложена им от Бюрото по труда²⁴⁸. Хората с трайни увреждания и над 71 процента трайно намалена работоспособност имат право на едно безплатно пътуване в двете посоки на година. Семействата с месечен доход на глава под 120 лева (приблизително 62 евро) също могат да получат месечна помощ за транспорт, която възлиза на 15 процента от гарантирания минимален доход.

Строгите критерии за получаване на социална помощ и niskият размер на помощите създават достатъчно стимули онези, които са в състояние да работят, да си намерят работа. И въпреки че хората с увреждания могат да загубят правото си да получават помощи, ако са наети на работа и имат приход, по-висок от гарантирания минимален доход, те също са мотивирани да работят, тъй като минималната работна заплата в България е 110 лева (около 55 евро). Финансирането на други услуги за хората с увреждания, като например подкрепата за осигуряване на грижи в дома, се определя като „погрешно насочено, демонстриращо липса на разбиране за реалните нужди на хората с увреждания“.²⁴⁹

Хората със или без увреждания имат право да получават помощи за безработица само ако имат внесени социалноосигурителни вноски за девет от последните петнадесет месеца. Тези, които никога не са работили, нямат право на помощи

²⁴⁶ Закон за социалното подпомагане, член 2, алинея 2, алинея 3

²⁴⁷ Изчисленията са направени при курс 1,95 лева за 1 евро. Интервю с Елена Гюдюлева, началник на отдел „Методология на социалните помощи“ в Агенцията за социално подпомагане, София, 18 февруари 2004. Социалните работници са длъжни да събират информация за доходите на кандидата и да прилагат законовите разпоредби, според които социални помощи могат да получават само хора, които не са в състояние да си осигурят гарантирания минимален доход.

²⁴⁸ Бюрата по труда са местни структури на Агенцията по заетостта към всяка община, които регистрират безработните, оказват им съдействие за намиране на работа и междуременно им изплащат социални помощи.

²⁴⁹ Алтернативен доклад на НПО за 2004, стр. 9

за безработица. Помощите за безработица не могат да се получават заедно със социалните помощи.

2. ПРАВИТЕЛСТВЕНА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ЗАЕТОСТТА

В България са въведени редица амбициозни програми, които имат за цел да подобрят възможностите за заетост сред някои социални групи, включително и сред хората с умствени увреждания. Те обаче все още са в твърде ранен етап, за да се прецени доколко успешно постигат целите си. Основополагащ принцип в тях е намаляването на зависимостта от социални помощи и постепенният преход към финансова самостоятелност. Този подход би могъл да помогне на хората с умствени увреждания да си осигурят заетост и да бъдат продуктивни, но без адекватна подкрепа в преходния период той може да има отрицателни последици в краткосрочен план. Зрелите хора с умствени увреждания, чиито възможности за образование и професионална подготовка в миналото са били ограничени, ще имат нужда от повече подкрепа, за да започнат да се самоиздържат дори и частично и системата за социално подпомагане трябва да бъде структурирана така, че да отговори на тази нужда. Политиката на правителството за въвеждане на квоти за хора с увреждания, както изглежда, също не е допринесла особено до този момент за увеличаване на броя на лицата с интелектуални затруднения, които работят на свободния пазар на труда, но новите програми, които насърчават работодателите да наемат такива лица, може би ще имат по-голям ефект в бъдеще, особено ако в бюджета се предвидят средства за квалификация.

2.1. ЕС и правителствената политика в областта на заетостта

В редовните си доклади за напредъка на България в процеса на присъединяване Европейската комисия е правила редица препоръки за намаляване на високата безработица в страната,²⁵⁰ но не е отправяла конкретни забележки или препоръки по отношение на заетостта на хора с умствени увреждания.

В редовния си доклад за 2004 година Европейската комисия дава положителна оценка на приемането на Националната стратегия за хората с увреждания и по-специално на заявеното намерение да се развият повече „алтернативни услуги“ за хората с умствени увреждания и интелектуални затруднения.²⁵¹

²⁵⁰ Европейска комисия, Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване, 2003, Брюксел, Европейска комисия, стр. 74

²⁵¹ Европейска комисия, Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване, 2004, Брюксел, Европейска комисия, стр. 85

2.2. Правителствена политика в областта на заетостта

2.2.1. Развитие на правителствените политики в областта на заетостта

В България са разработени редица програми за подобряване на възможностите за трудова заетост на уязвимите групи, включително и на хората с умствени увреждания. Сред тях са:

- Националната стратегия за хората с увреждания
- Новата стратегия в социалната политика 2002–2005
- Националната стратегия за заетостта
- Националната програма за насърчаване на предприемачеството сред лицата с намалена работоспособност
- Планът за заетост на хората с увреждания за периода 2003–2005
- Националната програма за заетост и професионално обучение на хората с увреждания

Голяма част от тези програми са въведени едва наскоро и тяхното въздействие все още не може да бъде оценено в пълна степен. Някои недостатъци обаче вече се виждат: обществената осведоменост за наличието на такива програми изглежда твърде ниска дори сред групите, към които те са насочени. Организациите на родители на деца с умствени увреждания нямат достатъчно информация за съществуващите правителствени програми и не са наясно, че те се отнасят и за хора с умствени увреждания.²⁵²

В Националната стратегия за хората с увреждания са предвидени и мерки по отношение на заетостта. През 2003 година е приета и конкретна програма в изпълнение на тази стратегия – Националната програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания. Средствата, отпуснати за нейното осъществяване през 2003, възлизат на 3 237 300 лева (около 1,7 милиона евро), от които 1 024 650 лева (приблизително 525 462 евро) са изразходвани за създаване на възможности за заетост на хора с трайни увреждания.²⁵³ През 2004 година отпуснатите средства възлизат на 1 972 400 лева (приблизително 1 011 487 евро), от които 1 054 800 лева (приблизително 771 692 евро) са предназначени за професионално обучение и осигуряване на заетост на хора с трайни увреждания.²⁵⁴

²⁵² Интервю с Людмила Кежова, председател на Регионалната асоциация за лица с умствени затруднения във Видин, 11 декември 2003; интервю с родители в Пазарджик, 4 декември 2003; интервю с Румяна Аврамова, председател на Регионалната асоциация за лица с умствени затруднения в Дряново, 11 февруари 2004

²⁵³ Национална програма за заетост на хора с трайни увреждания за 2003, приложение 2

²⁵⁴ Национална програма за заетост на хора с трайни увреждания за 2004, стр. 13

В програмата се отбелязва, че делът на хората с психически и умствени увреждания, търсещи работа, е едва 11 процента от лицата с трайни увреждания, регистрирани като безработни, които по данни от 2002 година възлизат средномесечно на 12 233 души.²⁵⁵ Според заявените цели на програмата акцентът в нея е поставен върху положението на лицата с над 71 процента трайно намалена работоспособност, които получават социални помощи. Според представител на Агенцията по заетостта обаче данните за наетите по тази програма лица не се събират по видове увреждане, така че не става ясно колко от тях са хора с умствени увреждания. Все пак трябва да се отбележи, че в програмата за 2004 година специално е упоменато, че в модула за професионална квалификация трябва да бъдат включени 50 лица с умствени увреждания.²⁵⁶

В края на 2002 година правителството прие Нова стратегия в социалната политика за периода 2002–2005 година.²⁵⁷ Един от основните принципи, залегнали в нея, е въвеждането на диференциран подход в социалното подпомагане, който по-конкретно предвижда преминаване от социална помощ към помощ за осигуряване на заетост. Съгласно стратегията една от целите е „да бъде направен преходът от философията на „помощ“ към философия на „помощ за самопомощ“.“²⁵⁸ С оглед насърчване на заетостта и намаляване на зависимостта от социални помощи новата стратегия предвижда да се премине от пряко социално подпомагане към разходи за реална заплата, социална сигурност и участие.²⁵⁹

В Националната стратегия по заетостта, приета на 6 ноември 2003 година, се набляга на факта, че безработицата сред хората с намалена работоспособност е трайно висока през последните десет години.²⁶⁰ С оглед на това стратегията предвижда следните мерки за намаляване на безработицата сред хората с увреждания и осигуряване на равни възможности на пазара на труда:

- повишаване на трудовата заетост и създаване на адаптирани работни места за лицата с увреждания;
- насърчване на предприемачеството и подпомагане стартирането на собствен бизнес;
- обучение и повишаване на професионалната квалификация на лицата с увреждания.²⁶¹

²⁵⁵ Национална програма за заетост на хора с трайни увреждания за 2004, стр. 1

²⁵⁶ Национална програма за заетост на хора с трайни увреждания за 2004, стр. 5

²⁵⁷ Нова стратегия в социалната политика, достъпна в Интернет на адрес: <http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/strategy/strategy-2.htm> (на български език) и <http://www.mlsp.government.bg/en/docs/strategy/index.htm> (на английски език) (Страницата е посещена на 4 март 2005.)

²⁵⁸ Нова стратегия в социалната политика, цел 3

²⁵⁹ Нова стратегия в социалната политика, цел 3

²⁶⁰ Национална стратегия по заетостта, достъпна на български език в Интернет на адрес: http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/strategy/employment_strategy.htm (Страницата е посещена на 4 март 2005.)

²⁶¹ Национална стратегия по заетостта

През 2002 година започна прилагането на Национална програма за насърчаване на предприемачеството сред лицата с намалена работоспособност, чиято основна цел е да осигури равни възможности на хората с увреждания, като повиши тяхната конкурентоспособност и подпомогне създаването на предприемачески нагласи за стартиране и развитие на собствен бизнес.²⁶² Програмата е насочена към безработни хора с увреждания, които са изготвили бизнесплан и са получили кредит от Гаранционния фонд за микрокредитиране, като подкрепата се изразява в покриване на лихвите по тези кредити. През 2002 година от бюджета на програмата са платени 1681 лева (около 862 евро) за лихви по кредити на лица с увреждания.²⁶³

В края на 2003 година Министерството на труда и социалната политика прие План за заетост на хората с увреждания за периода 2003–2005 година,²⁶⁴ който конкретизира целите, сроковете, финансирането и отговорните държавни органи за насърчаване на заетостта на хората с увреждания. Една от целите, предвидени в плана за 2004 година, е да се разработи специална програма за обучение и заетост на хора с умствени увреждания в интегрирана работна среда. Средствата, предвидени за осъществяването на тази цел, възлизат на 250 000 лева (128 205 евро) за 2004 година и на 270 000 лева (138 461 евро) за 2005 година. Планът предвижда също разработването на Програма за заетост на хора с ментални увреждания в специализирани предприятия, като планираните средства за това възлизат на 50 000 лева (25 641 евро) за 2004 година и 70 000 лева (35 897 евро) за 2005 година.

2.2.2. Нормативни изисквания и стимули за наемане на хора с умствени увреждания

Основният механизъм, който правителството прилага, за да насърчи наемането на хора с увреждания на свободния пазар на труда, е въвеждането на квоти за наемане на такива лица, които са задължителни за фирмите и държавните предприятия с численост на персонала над определен лимит. Квотният принцип обаче не се прилага на практика, а санкциите за нарушителите са символични.

В Кодекса на труда се съдържа само една разпоредба, предвиждаща специална закрила на хората с увреждания, според която „работодателят с повече от 50 работници и служители е длъжен да определя ежегодно работни места, подходящи за трудоустрояване на лица с намалена работоспособност от четири

²⁶² Втори доклад за изпълнението на ревизираната Европейска социална харта, внесен от Република България в Съвета на Европа на 26 юни 2003, стр. 17

²⁶³ Втори доклад за изпълнението на ревизираната Европейска социална харта, внесен от Република България в Съвета на Европа на 26 юни 2003, стр. 14

²⁶⁴ План за заетост на хората с увреждания за периода 2003–2005 година, достъпен в Интернет на адрес: www.mlsp.government.bg (Страницата е посетена на 4 март 2005.)

до десет процента от общия брой на работниците и служителите в зависимост от отрасъла на народното стопанство“.²⁶⁵ Санкцията за неспазване на тази разпоредба (глоба от 250 до 1000 лева, около 128 до 513 евро) е определена в друг член на Кодекса на труда,²⁶⁶ а конкретните квоти са фиксирани в отделна наредба.²⁶⁷ В Националната стратегия за хората с увреждания обаче е направен критичен анализ на прилагането на нормативните изисквания, от който става ясно, че работодателите не се съобразяват с тази разпоредба, а механизмът за тяхното санкциониране е неефективен.²⁶⁸ Работодатели и представители на неправителствени организации, работещи с хора с увреждания, изразяват загриженост, че нито в местните инспекции по труда, нито в Централната инспекция няма данни за контрола върху прилагането на квотния принцип. Предлага се работодателите, които не спазват този принцип, да бъдат задължени да предоставят средства за създаването на защитени работни места.²⁶⁹

Правителството стимулира финансово работодателите, ако определен процент от наетите от тях работници и служители са хора с увреждания. Конкретни мерки за насърчаване на наемането на хора с увреждания са предвидени в Закона за насърчаване на заетостта. Разработена е и отделна програма, финансирана от държавния бюджет, която има за цел да осигури тяхното ефективно прилагане. Една от предвидените мерки засяга покриването за срок от една година на разходите за заплата и социални осигуровки на млади хора с увреждания, наети за две или повече години.²⁷⁰ През 2002 година 44 млади хора с увреждания и десет души от домове за социални грижи са започнали работа по тази разпоредба, като част от тях са наети на свободния пазар на труда, а други са били назначени на защитени работни места.²⁷¹

Работодателите, наели лица с трайни увреждания над 29-годишна възраст за две или повече години, получават от държавата средства за покриване на разходите за заплата, социално и здравно осигуряване на тези лица за срок от 12 месеца.²⁷² Броят на хората с трайни увреждания, наети по тази разпоредба, е 523 души за 2002 година, 444 души за 2001 година и 969 души по предварителни данни за 2003 година. Средствата, изплатени от държавния бюджет за покриването на такива разходи през 2003 година, възлизат на 1 480 000 лева (758 974 евро).²⁷³ Няма данни колко от наетите лица са с умствени увреждания.

²⁶⁵ Кодекс на труда, член 315

²⁶⁶ Кодекс на труда, член 414

²⁶⁷ Наредба № 8 от 22 юни 1987 година за определяне на работните места, подходящи за трудоустрояване на лица с намалена трудоспособност (ДВ, бр. 52, 7 юли 1987)

²⁶⁸ Национална стратегия за равни възможности за хората с увреждания, стр. 9

²⁶⁹ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

²⁷⁰ Закон за насърчаване на заетостта, член 36, алинея 2

²⁷¹ Втори доклад за изпълнението на ревизираната Европейска социална харта, внесен от Република България в Съвета на Европа на 26 юни 2003, стр. 14

²⁷² Закон за насърчаване на заетостта, член 52, алинея 1

²⁷³ Национален план за действие по заетостта за 2003, стр. 59, достъпен в Интернет на български език на адрес: <http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/plan/index1.htm> (Страницата е посетена на 4 март 2005.)

При наемане на хора с умствени увреждания на временна или почасова работа работодателите получават средства за покриване на разходите за заплата и осигуровки на наетите лица за период от шест месеца.²⁷⁴ Финансовите ресурси, изплатени за тези цели през 2003 година, възлизат на 317 000 лева (163 564 евро), а броят на наетите лица на временна и почасова работа е 300 души.²⁷⁵

Средствата за насърчаване на заетостта и социалната интеграция на хора с увреждания се отпускат от създадения през 2001 година фонд „Рехабилитация и социална интеграция“ (наричан по-нататък за краткост фонд РСИ) и покриват разходите за:

- подпомагане на инвалиди за закупуване и ремонт на технически помощни средства и съоръжения;
- месечни добавки за непълнолетни хора с увреждания;
- субсидии за специализирани предприятия, кооперации и цехове за хора с увреждания;
- осигуряване на достъпна битова и околна среда;
- финансиране на проекти и програми за професионално обучение и преквалификация на хора с увреждания;
- култура, спорт и туризъм;
- финансиране на проекти и програми за рехабилитация и социална интеграция;
- издръжка на дейността на фонда.

От юни 2003 година, съгласно Националната програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания, работодателите имат право да кандидатстват за пряко финансиране от фонд РСИ за дейности по осигуряване на достъпна работна среда, адаптиране и оборудване на специални работни места, предназначени за лица с трайни увреждания.²⁷⁶ За да получат такова финансиране, работодателите трябва да са наели лице с увреждания за срок не по-малък от 30 месеца. Освен това фонд РСИ отпуска средства и за покриването на заплатите и социалните осигуровки на наетите лица за период от една година. Работодателите, чиито проекти за осигуряване на достъпна работна среда са одобрени, могат да получат еднократно финансиране в размер до 1500 лева (769 евро). За проекти за адаптиране на работни места се отпускат до 1000

²⁷⁴ Закон за насърчаване на заетостта, член 52, алинея 2

²⁷⁵ Национален план за действие по заетостта за 2003, стр. 59

²⁷⁶ Методика за разпределяне на средства от фонд „Рехабилитация и социална интеграция“ на Министерството на труда и социалната политика по Националната програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания, достъпна в Интернет на български език на адрес: www.nsz.government.bg (Страницата е посетена на 4 март 2005.)

лева (513 евро), а за проекти за оборудване на специални работни места – до 3000 лева (1538 евро). Общият бюджет за този модул на програмата за 2003 година възлиза на 1 500 000 лева (769 231 евро). Съгласно Плана за заетост на хората с увреждания за 2004 година са предвидени 200 000 лева (102 564 евро) за проекти за осигуряване на достъпна работна среда и 250 000 лева (128 205 евро) за проекти за адаптиране и оборудване на специални работни места.²⁷⁷

3. ПОЛИТИКАТА ПО ЗАЕТОСТТА НА ПРАКТИКА

Въпреки че няма официална статистика за броя на зетите лица с умствени увреждания, всички данни сочат, че безработицата сред тази група е изключително висока. Защитени работни места за лица с интелектуални затруднения има, но през последните години техният брой прогресивно намалява. Трудовите дейности, които се извършват на тези работни места, са с ограничена пазарна стойност и в този смисъл защитената трудова заетост не подготвя хората за реализация на свободния пазар на труда. Процентът на зетите в специализираните предприятия за лица с умствени увреждания е малък, но още по-малък е броят на хората, успели да си намерят работа извън тях. Ограничени възможности за субсидирана заетост съществуват по линия на някои неправителствени организации, но няма законодателна рамка, нито конкретна политика за разгръщане на подобни инициативи в национален мащаб.

3.1. Статистически данни

Данни за заетостта и равнището на безработица се събират от Националния статистически институт и от Агенцията по заетостта, но в тях са отразени само пола, възрастта и образованието на безработните. По тези причини няма официална статистика за зетите или безработните хора с умствени увреждания. Според неправителствени организации съществува „огромно несъответствие“ между данните за хората с увреждания, предоставяни от различни официални източници.²⁷⁸

Съгласно приетата в края на 2003 година Национална стратегия по заетостта равнището на регистрираната безработица през първите девет месеца на 2003 година е около 14,61 процента, а общият брой на безработните на възраст между 15 и 64 години за периода април–юни 2003 е 456 200 души.²⁷⁹

²⁷⁷ Методика за разпределяне на средства от фонд „Рехабилитация и социална интеграция“

²⁷⁸ Алтернативен доклад на НПО за 2004, стр. 13

²⁷⁹ Национален статистически институт, „Заетост и безработица“, том 2, София, 2003, стр. 23

Броят на хората с трайни увреждания, регистрирани като безработни през 2003 година е 15 916 души.²⁸⁰ Делът им в общия брой на безработните за 2002 година е 1,9 процента,²⁸¹ а за 2003 година – 3 процента.²⁸² Съгласно същите данни хората с психически или умствени увреждания, регистрирани като „търсеци работа“, възлизат на 11 процента от всички безработни лица с увреждания, тоест техният брой е приблизително 1346 души.²⁸³ Тези цифри не са достатъчно красноречиви, тъй като те отразяват само броя на хората с увреждания, които са се регистрирали в Бюрата по труда, докато в действителност числеността на безработните с трайни увреждания вероятно е многократно по-висока.

По сведения на неправителствени организации в ход са преговори с Агенцията за социално подпомагане за събирането на данни за броя на хората с умствени увреждания, техните индивидуални нужди, семейната и социалната им среда, възрастта и професионалната им квалификация.²⁸⁴

3.2. Заетост на свободния пазар на труда

В съответствие с философията, залегнала в Новата стратегия в социалната политика, правителството е предприело нов подход, според който хората с увреждания трябва да участват на пазара на труда колкото е възможно повече. Няма съмнение, че на хората с увреждания трябва да бъдат осигурени условия да развият своите умения и своя потенциал и да допринасят ефективно в икономиката, но без подобряване на възможностите за обучение и без реална подкрепа за независим живот, насърчителните мерки, предвидени в новите политики и програми, биха били лишени от смисъл. Единици са случаите, при които хора с умствени увреждания са успели да си намерят работа на свободния пазар на труда, и тези случаи няма да се увеличат, ако не се създадат условия за субсидирано наемане. Експертите единодушно споделят мнението, че основната пречка пред субсидираната заетост на свободния пазар на труда е липсата на квалификация сред хората с умствени увреждания и липсата на възможности за обучение.

3.2.1. Субсидирани работни места на пазара на труда

Въпреки че субсидираната заетост на свободния пазар на труда е необходим и ефективен модел за осигуряване на работа на хората с умствени увреждания,

²⁸⁰ Национална програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания за 2004

²⁸¹ Национална програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания за 2004

²⁸² Национална програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания за 2004, стр. 1

²⁸³ Национална програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания за 2004, стр. 2

²⁸⁴ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

държавата не отделя средства за неговото развитие в България. Българското законодателство не предвижда разкриването на субсидирани работни места; няма и неправителствени организации, които да предлагат подобни услуги.

По данни на член на Регионалната асоциация за лица с интелектуални затруднения (РАЛИЗ) в Русе едва четирима от около 140 млади хора, получили професионално образование в местния техникум, са си намерили работа. Двама от тях са били наети на половин работен ден в самия техникум, а другите двама работят също на половин работен ден в службата за социално подпомагане и помагат при доставянето на храна за един дом за стари хора.²⁸⁵ Според РАЛИЗ повечето млади хора с умствени увреждания в Русе имат експертиза от ТЕЛК за над 70 процента трайно намалена работоспособност, въпреки че действителното им състояние не съответства на тази оценка, и работодателите не искат да ги наемат на работа. Стажът за завършили професионални училища в предприятия в Русе също е много кратък – едва две седмици. Друг проблем е, че родителите често не разкриват здравните или поведенческите проблеми на своите деца пред лекарите или пред работодателите и това затруднява намирането на подходяща работа в зависимост от капацитета на лицето. Съществува информация поне за един случай, в който на лице с умствени увреждания е отказана работа поради липса на предварителен опит.²⁸⁶

Директорът на едно от специалните училища в София сподели, че от 46 ученици, които са завършили курса по тапицерство в училището, нито един не е успял да си намери работа.²⁸⁷ От Регионалната асоциация за лица с умствени затруднения във Видин съобщават за трима младежи, които също имат професионално образование, но понастоящем са настанени в социален дом, тъй като няма къде да живеят. Те помагат на персонала на дома при отглеждането на децата, но не получават заплата. От асоциацията са на мнение, че при търсенето на възможности за заетост на лицата с умствени увреждания трябва да се взимат под внимание и жилищните нужди на кандидатите.

3.2.2. Други форми на заетост в интегрирана работна среда

В Националната програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания се отбелязва, че броят на лицата с увреждания, които търсят работа, се увеличава драстично. Единадесет процента от регистрираните безработни с увреждания са хора с психични и умствени увреждания. Според програмата броят на хората с трайни увреждания по данни от 2001 година възлиза на 265 000 души. „От тях с над 90 процента трайно намалена работоспособност са 90 000 души, със 71 процента и

²⁸⁵ Писмо от Бисерка Иванова, изпратено по електронна поща, 11 януари 2004

²⁸⁶ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

²⁸⁷ Кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ – София, април 2004

нагоре трайно намалена работоспособност – 106 000 души и с над 50 до 70 процента – 69 000 души“.²⁸⁸ През 2002 година по програмата са открити 615 работни места за хора с намалена работоспособност, като 462 от тях са заети.²⁸⁹ Наред с това в програмата се отбелязва, че хората с над 71 процента намалена работоспособност имат крайно ограничени шансове да си намерят работа, освен ако работните места не се субсидират от държавата.²⁹⁰

В края на 2003 година Министерството на труда и социалната политика и Агенцията по заетостта връчиха награди на работодателите, наели най-много хора с увреждания по специалните мерки и програми на правителството. През 2003 година над 900 фирми са подали молби за финансова помощ, отпускана на работодатели, наели хора с трайни увреждания и намалена работоспособност, а броят на наетите лица е 1094.²⁹¹ Работодателят, награден в категорията „Най-много наети безработни от рискови групи“ обаче, не е наел нито един човек с психични или умствени увреждания, а само хора с леки физически увреждания.²⁹² Втора награда е присъдена на специализирано предприятие, в което е нает един човек с леки умствени увреждания,²⁹³ а трета – на предприятие, в което не работи нито един човек с умствени увреждания.²⁹⁴

3.3. Защитени работни места

Въпреки че политиката на правителството в областта на заетостта на хората с увреждания на теория насърчава полагането на труд в интегрирана работна среда на свободния пазар, основната възможност, която правителството понастоящем предлага на хората с увреждания, е да работят на защитени работни места. Такива работни места са създадени в сегрегирани предприятия, в които се наемат само хора с увреждания. Те не създават реални условия за хората с умствени увреждания да преминат към свободния пазар на труда, нито насърчават тяхната социална интеграция.

²⁸⁸ Национална програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания, част 1, стр. 1.

²⁸⁹ Национална програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания за 2004, стр. 1.

²⁹⁰ „Възможностите за устройване на работа на безработните с намалена работоспособност са крайно ограничени. Шансовете им да започнат работа на несубсидирани работни места са минимални, особено на хора с над 70 процента изгубена работоспособност.“ Национална програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания, стр. 2.

²⁹¹ Агенция по заетостта, новини от 15 декември 2003

²⁹² Телефонно интервю с Валентин Борисов, собственик на ЕТ „Сова 7 – Валентин Борисов“ във Видин, 19 февруари 2004

²⁹³ Телефонно интервю със служител в отдел „Кадри“ на кооперация „Райна Княгиня“ в Панагюрище, 19 февруари 2004

²⁹⁴ Телефонно интервю с Венцислав Бъчваров, изпълнителен директор на „Наслада“ АД в Стара Загора, 19 февруари 2004

Кодексът на труда предвижда създаването на специализирани предприятия и цехове за хора с увреждания. Съгласно Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите „специализирано предприятие“ е търговско дружество, в което относителният дял на хората с увреждания е определен процент от общия брой на персонала.²⁹⁵ Съотношението е определено по закон и зависи от вида увреждане.²⁹⁶

Правителствените институции и общините са длъжни да създават специализирани предприятия, а работодателите с повече от 300 работници и служители – цехове и други звена за работа на лица с намалена работоспособност при условия, определени от правителството.²⁹⁷ В Кодекса на труда обаче не се съдържат конкретни разпоредби, насърчаващи интеграцията в областта на заетостта. Специализирани предприятия могат да бъдат създавани и от неправителствени организации и трите основни съюза – на слепите, на глухите и на инвалидите – имат такива предприятия. Стоките и услугите, които специализираните предприятия могат да осигуряват, са определени с решение на Министерския съвет и включват изделия, вариращи от пижами и лампи до мебели и хранителни стоки.²⁹⁸ Специализираните предприятия плащат само 70 процента от размера на дължимите здравноосигурителни и социалноосигурителни вноски, като останалите 30 процента се покриват от държавата. Предприятията, в които хората с увреждания са 50 или повече процента, са освободени от корпоративни данъци.²⁹⁹ Останалите също се ползват с данъчни облекчения пропорционално на процента наети хора с увреждания.³⁰⁰

В България съществуват 91 специализирани кооперации и предприятия, в които работят 14 573 души. Пазарният им дял през последните години намалява и значителна част от работните места в тях са съкратени, тъй като произвежданите от тези предприятия изделия не покриват стандартите за качество, а държавата вече не е в състояние да субсидира толкова много работни места. От 2002 година насам специализираните кооперации и предприятия трябва да кандидатстват с проекти, за да получат финансиране от държавата, но по-ниската производителност на хората с увреждания ограничава възможностите на тези структури да се конкурират на свободния пазар. Повечето от наетите в специализирани предприятия са хора с намалена работоспособност поради инциденти или травми, хора с хронични заболявания и съвсем малък брой хора с умствени увреждания. Те работят на пълен работен ден и получават възнаграждение в зависимост от производителността си. Преобладаващото мнение на работодателите е, че тези предприятия произвеждат малко и нискокачествена продукция. Условието на труд в специализираните предприятия също не отговарят на законоустановените

²⁹⁵ Закон за защита на инвалидите, член 21

²⁹⁶ Закон за защита на инвалидите, член 20, алинея 2

²⁹⁷ Кодекс на труда, член 316

²⁹⁸ Решение № 58 на Министерския съвет от 24 януари 2003, ДВ, бр. 38, 23 април 2003

²⁹⁹ Закон за корпоративното подоходно облагане, член 59, алинея 1

³⁰⁰ Закон за корпоративното подоходно облагане, член 59, алинея 3

изисквания и не дават реални възможности на работещите в тях да преминат към свободния пазар на труда.³⁰¹

Не съществуват специализирани предприятия конкретно за хора с умствени увреждания, въпреки че такива хора работят в някои от шестдесетте специализирани предприятия и фирми за лица с увреждания. По данни на Централния съюз на кооперациите на инвалидите, които събира информация за броя на работещите в специализирани кооперации и предприятия, през 2002 година в кооперации са били наети 996 души, 234 от които с психически и умствени увреждания, а в предприятия – 704 души, от които 85 с психически и умствени увреждания.³⁰²

Според годишния отчет на съюза за 2002 година кооперациите и предприятията с най-голям брой наети лица с умствени увреждания са общинска фирма „Лозана“ в София, „Родина – 75“ ЕООД в Ботевград и „Мересев“ ЕООД в Стара Загора. Седемдесет процента от 86-те работници и служители на фирма „Мересев“ са с намалена работоспособност, а дванадесет от тях са с умствени увреждания – девет с леки, двама с умерени и един с тежки. Работата им се изразява в шиене, плетене и книговезки дейности.³⁰³ Във фирма „Родина – 75“ през 2004 година няма наети хора с умствени увреждания.³⁰⁴ Изпълнителните директори на няколко специализирани кооперации са единодушни, че наемането на хора с психически и умствени увреждания е истинско предизвикателство за работната среда и че работодателите срещат трудности при професионалното обучение на такива хора, особено като се има предвид недостатъчната подкрепа от страна на държавата и на местните власти.³⁰⁵ Според тях работодателите не са склонни да наемат такива хора.

³⁰¹ Национална стратегия за равни възможности за хората с увреждания, стр. 10

³⁰² Телефонно интервю с г-жа Тодорова, служител в Централния съюз на кооперациите на инвалидите, София, 19 февруари 2004

³⁰³ Телефонно интервю с Димитринка Петрова, изпълнителен директор на „Мересев“ ЕООД в Стара Загора, 20 февруари 2004

³⁰⁴ Телефонно интервю с Николай Цветков, изпълнителен директор на „Родина – 75“ ЕООД в Ботевград, 19 февруари 2004

³⁰⁵ Телефонно интервю с Димитринка Петрова, изпълнителен директор на „Мересев“ ЕООД в Стара Загора, 20 февруари 2004

V. Заключение

След прехода към демокрация в началото на 90-те години и особено след започването на преговори за присъединяване към Европейския съюз през 1999 година България предприе важни стъпки за увеличаване на възможностите за хора с умствени увреждания. Приет е детайлен антидискриминационен закон, който изрично забранява дискриминацията на основание на физическо или умствено увреждане. Разработени са редица широкообхватни политики и програми, насочени към подобряване на положението на хората с увреждания. Сред тях са Националната стратегия за равни възможности за хората с увреждания, Националната програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания и Националната програма за насърчване на предприемачеството сред лицата с намалена работоспособност.

На практика обаче възможностите на хората с умствени увреждания за самостоятелен и независим живот остават крайно ограничени и дори мерките за подобряване на положението на инвалидите като цяло не отчитат специфичните потребности на хората с умствени увреждания. Статистическите данни за броя и състоянието на лицата с умствени увреждания не са достатъчно надеждни, тъй като се основават на различни дефиниции за умствено увреждане и на диагностични процедури, контролът върху които е занижен. Правителството трябва да предприеме мерки за въвеждането на единна терминология, засягаща умствените увреждания, която да се прилага във всички области на законодателството и политиката. Остарелите и обидни понятия като „олигофрения“ трябва да бъдат заменени със съвременни формулировки, които да отговарят на международноприетите стандарти и да се ползват във всички документи по отношение на хората с увреждания. Това ще помогне на специалистите в органите по експертизата да правят по-точна оценка на умствените увреждания във всеки отделен случай.

До 2002 година много деца с умствени увреждания се смятаха за „необучаеми“ и за тяхното образование не се предприемаха никакви мерки. През последните години са положени съществени усилия за гарантиране на равен достъп до образование за децата с умствени увреждания, най-вече чрез приемането на поправки в законодателството, които дават възможност на родителите да избират дали детето им да се обучава в специално или в масово училище независимо от поставената диагноза. Това несъмнено е важна стъпка към подобряване на достъпа до образование, но новите разпоредби се въвеждат в практиката бавно и броят на децата с умствени увреждания, които не получават никакво образование, остава висок. Нещо повече, ако не бъдат разработени конкретни механизми за подпомагане на интеграцията на деца с умствени увреждания в масовите училища, тези усилия ще се окажат неуспешни.

Както изглежда, понастоящем не се предвижда обучение на учители, които да работят с деца с умствени увреждания в масовите училища, не се предприемат мерки за подготовка на останалите ученици и на общността за процеса на интеграция, няма дори елементарни инструкции за това как общините и училищата да подхождат към интегрирането на деца с увреждания на практика. Пилотните инициативи, осъществени от представители на гражданското общество, биха могли да послужат за ценен модел, на базата на който правителството да преразгледа образователната си политика, предприемайки по-интегративен подход и внедрявайки успешните практики на неправителствените организации в национален мащаб. Като втора важна стъпка за подобряване на достъпа до образование правителството трябва да стартира широка осведомителна кампания, за да предостави информация на родителите за наличните възможности и да им помогне да направят разумен избор за образованието на техните деца.

Тъй като промените в законодателството, които дават възможност на децата с умствени увреждания да се обучават в масови училища, бяха направени едва през 2002 година, повечето деца все още са сегрегирани в специални учебни заведения и масовите училища не са подготвени да отговорят на техните потребности. Тревожно висок е броят на децата в специални училища, които се идентифицират като роми, което още веднъж буди съмнения дали насочването към специално училище става след внимателна оценка на потенциала на децата с умствени увреждания, или е въпрос за културни бариери и дори на дискриминация. Макар че в специалните училища има учители, които искрено са отдадени на работата с деца със специфични образователни потребности, малцина са склонни да работят в такива училища, тъй като това се смята за непrestiжно и не дава възможности за напредък в кариерата. В новите нормативни актове правителството е отчело проблемите на специалните училища. Намеренията те да бъдат трансформирани в ресурсни центрове в подкрепа на интегрираното обучение на децата с умствени увреждания трябва да бъдат подплатени със средства, експертна помощ и политическа воля, за да се осъществи успешно този преход.

Децата, които завършват основно образование в специално училище, са поставени в неравностойно положение, независимо дали искат да продължат образованието си в средния курс, или предпочитат да получат професионална подготовка. Тъй като завършилите специални училища получават само свидетелство за основно образование, а не диплома, те трябва да положат успешно изпит, за да могат да продължат обучението си в средно училище. Правителството трябва внимателно да преосмисли тази политика, за да осигури реални шансове на възпитаниците на специални училища да издържат изпита и да им гарантира достъп до средно и висше образование. Поради ограничения брой специалности, които се предлагат в специалните професионални училища, учениците, които искат да усвоят професия имат твърде малък избор, който освен това не им дава добри възможности да се реализират на пазара на труда след завършване.

Въпреки заявените добри намерения в политиката по отношение на образованието на деца с увреждания, в България трябва да бъдат предприети още много усилия, за да се гарантира, че след като напуснат училище, хората с умствени увреждания ще са в състояние да станат продуктивни и пълноценни членове на обществото. Възможностите на тези хора да си намерят работа обаче са дори още по-ограничени. Наскоро разработените политики за насърчаване на заетостта сред инвалидите не предвиждат достатъчно мерки, насочени конкретно към нуждите на хората с умствени увреждания.

Заявеният в правителствената политика стремеж за създаване на среда, която да насърчава участието на пазара на труда, влиза в противоречие с програми, насочващи хората с умствени увреждания към защитени работни места и специализирани предприятия, в които те нито произвеждат стоки, отговарящи на пазарните нужди, нито развиват умения, които биха могли да увеличат шансовете им на пазара на труда. Дори и в тези специализирани предприятия процентът на наетите лица с умствени увреждания е съвсем малък. Повечето от тях, изглежда, изобщо не работят. Политиките, предвиждащи стимули за работодателите, наели хора с увреждания, трябва да бъдат подплатени с програми, които да осигурят на хората с умствени увреждания необходимата подкрепа за постъпване на работа. Средствата, които правителството отпуска за адаптиране и оборудване на работните места за хора с увреждания, трябва да покриват и разходи за подкрепа на лица с умствени увреждания.

Ниската осведоменост за правителствените програми, от които хората с умствени увреждания биха могли да се възползват, отново намалява тяхната ефективност. Всички по-нататъшни програми, насочени към хора с умствени увреждания, трябва да предвиждат и мерки за разгласяването им сред потенциалните работници и работодатели.

Българското правителство е направило първите стъпки към интеграцията на хората с умствени увреждания, особено в образованието. Ако се създадат условия политиките, въведени през последните години, да заработят с пълния си потенциал, това ще помогне значително на хората с умствени увреждания да разгърнат и своя потенциал. За да се пристъпи към интеграция, трябва най-напред да бъдат преодолените дългогодишните нагласи за изключване. Именно затова правителството трябва да предприеме мерки, за да предотврати опасността неговите програми за хора с увреждания неволно да доведат до неравнопоставеност между отделните видове увреждания, при която за умствените увреждания да се окажат отделени най-малко средства и внимание. Консултациите с организации, представляващи семейства на лица с умствени увреждания, биха могли да спомогнат за по-адекватното отразяване на гледната точка на тази уязвима група. Наблюдението върху изпълнението и ефекта от предприетите политики спрямо хората с умствени увреждания също трябва да стане неразделна част от всяка програма в тази сфера.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Таблици

Таблица А1. Хора с умствени увреждания, регистрирани в психодиспансерите в България към 31 декември 2002 година

| Област | Степен на умствено увреждане ³⁰⁶ | Брой на лицата | Брой на 100 000 души население |
|----------|---|----------------|--------------------------------|
| България | <i>лека</i> | 30 285 | 386 |
| | <i>умерена</i> | 13 719 | 175 |
| | <i>тежка и дълбока</i> | 4851 | 62 |
| | <i>неопределена</i> | 159 | 2 |
| | общо (за всички степени) | 49 173 | 627 |

Източник: Национален център за здравна информация (НЦЗИ)

Таблица А2. Статистически данни за броя на хората с умствени увреждания от всякаква степен, регистрирани в психодиспансерите в България към 31 декември 2002 година

| Области население | Брой на лицата | Брой на 100 000 души |
|-------------------|----------------|----------------------|
| Благоевград | 1823 | 541 |
| Бургас | 5090 | 1209 |
| Варна | 2232 | 485 |
| Велико Търново | 1625 | 562 |
| Видин | 840 | 671 |
| Враца | 2890 | 1315 |
| Габрово | 540 | 383 |
| Добрич | 1298 | 616 |

³⁰⁶ Според диагностичните кодове, ползвани в МКБ-9, лека степен на умствено увреждане съответства на код 317, умерена – на код 318.0, тежка – на код 318.1 и дълбока – на код 318.

| | | |
|--------------|------|------|
| Кърджали | 1087 | 670 |
| Кюстендил | 1035 | 652 |
| Ловеч | 704 | 426 |
| Монтана | 434 | 245 |
| Пазарджик | 396 | 130 |
| Перник | 1307 | 893 |
| Плевен | 2033 | 635 |
| Пловдив | 4526 | 635 |
| Разград | 1140 | 797 |
| Русе | 1322 | 500 |
| Силистра | 1900 | 1367 |
| Сливен | 2155 | 1000 |
| Смолян | 1007 | 735 |
| София–град | 3174 | 266 |
| София–област | 1386 | 517 |
| Стара Загора | 1811 | 494 |
| Търговище | 1236 | 885 |
| Хасково | 2341 | 859 |
| Шумен | 1651 | 818 |
| Ямбол | 2031 | 1338 |

Източник: Национален център за здравна информация (НЦЗИ)

Таблица А3. Брой на хората с умствени увреждания, живеещи в домовете за възрастни с умствени увреждания в България

| Дом за възрастни с умствени увреждания | Брой на живеещите в дома | | | | | | |
|--|--------------------------|------|------------------|-------------------|----------------------|--|---------------------|
| | жени | мъже | с умств. уврежд. | под пълно запрещ. | под огранич. запрещ. | с попечител директора или служител на дома | с попечител роднина |
| Баня | 146 | 1 | 96 | 81 | 58 | 47 | 92 |
| Батак | - | 93 | 84 | 60 | 1 | 35 | 26 |
| Батошево | - | 98 | 67 | 85 | 12 | 42 | 55 |

| | | | | | | | |
|---------------|-----|-------------|-------------|-------------|------------|------------------------|-----------------------|
| Бутан | 75 | - | 35 | 50 | 0 | 39 | 11 |
| Българево | 98 | 16 | 99 | 101 | 13 | около 80 | 17 |
| Горен чифлик | 96 | - | 33 | 83 | 9 | 7 | 85 |
| Горно Вушило | 45 | 1 | 40 | 38 | 0 | 31 | 7 |
| Драганово | 85 | - | 80 | 84 | 1 | 56 | 24 |
| Качилка | 83 | 7 | 80 | 19 | 69 | неколцина | поне 60 |
| Куделин | - | 181 | 181 | 50 | 3 | 53 | 0 |
| Лозево | - | 91 | 82 | 52 | 8 | 14 | 46 |
| Лясково | 84 | 27 | 47 | 59 | 2 | 49 | 12 |
| Маленово | 80 | - | 48 | 80 | 0 | 13 | 67 |
| Малко Шарково | 92 | - | 67 | 85 | 5 | 85 | 5 |
| Оборище | - | 109 | 60 | 104 | 0 | 54 | 14 |
| Орсоя | 17 | 31 | 47 | 47 | 1 | 38 | 10 |
| Пловдив | 3 | 55 | 55 | 44 | 0 | 20 | 24 |
| Подгумер | - | 127 | 87 | 90 | 0 | мед. сестра | няма данни |
| Преколница | 61 | 1 | 60 | 61 | 0 | 46 | 15 |
| Присово | - | 56 | 33 | 50 | 6 | 50 | 6 |
| Пчелище | 38 | 31 | 55 | 41 | 11 | соц. работник | роднини |
| Русокастро | - | 144 | 110 | 140 | 3 | 94 | 49 |
| Самуил | 106 | 13 | 102 | 99 | 12 | 107 | 4 |
| Твърдица | - | 209 | 104 | 195 | 11 | 115 | 91 |
| Тръстика | 70 | - | 62 | 67 | 3 | 57 | 13 |
| Церова кория | 25 | 35 | 59 | 53 | 5 | 47 | 11 |
| Общо | | 2530 | 1873 | 1918 | 233 | прибл. 1179 | прибл. 744 |

Източник: БХК, „Архителагът на забравените“, стр. 136

Таблица А4. Брой на хората с умствени увреждания, живеещи в домовете за възрастни с психични отклонения в България

| Дом за възрастни с психични отклонения | Брой на живеещите в дома | | | | | | |
|--|--------------------------|------|------------------|-------------------|----------------------|--|---------------------|
| | жени | мъже | с умств. уврежд. | под пълно запрещ. | под огранич. запрещ. | с попечител директора или служител на дома | с попечител роднина |
| Бориловец | 57 | - | 17 | 53 | 1 | 54 | 0 |
| Говежда | - | 72 | 0 | 68 | 4 | 26 | 46 |
| Заберново | 84 | - | 35 | 72 | 0 | 30 | 42 |
| Лакатник | 101 | - | 34 | 7 | 4 | 0 | 11 |
| Петково | - | 100 | 20 | 90 | 7 | 55 | 43 |
| Правда | - | 67 | 0 | 58 | 7 | 65 | 0 |
| Пъстра | - | 93 | 8 | 20 | 0 | 0 | 20 |
| Радовец | - | 87 | 5 | 33 | 0 | 1 | 32 |
| Радовци | 114 | - | 12 | 101 | 8 | 84 | |
| Раздол | 112 | - | 56 | 20 | 0 | 0 | 20 |
| Ровино | 99 | - | 16 | 71 | 0 | 71 | 0 |
| Свиленград | 88 | - | 35 | 28 | 60 | 28 | 0 |
| Черни връх | 108 | - | 31 | 103 | 2 | | неколцина |
| Общо | 1182 | | 269 | 724 | 93 | 414 | прибл. 214 |

Източник: БХК, „Архипелагът на забравените“, стр. 136

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Нормативни актове, цитирани в доклада

Конституция

Конституция на Република България, ДВ, бр. 56, 13 юли 1991

Законали

Граждански процесуален кодекс, ДВ, бр. 12, 8 февруари 1952

Закон за лицата и семейството, изменен и допълнен, ДВ, бр. 89, 6 ноември 1953

Закон за нормативните актове, ДВ, бр. 27, 3 април 1973

Закон за народната просвета, ДВ, бр. 86, 18 октомври 1991, изменен и допълнен, ДВ, бр. 36, 1998

Закон за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите, ДВ, бр. 112, 27 декември 1995

Кодекс на труда, изменен и допълнен, ДВ, бр. 25, 2001

Закон за защита на инвалидите и Правилник за неговото прилагане, ДВ, бр. 97, 12 ноември 1996, изменен и допълнен на 30 март 2001

Закон за насърчаване на заетостта, ДВ, бр. 112, 29 декември 2001

Закон за социалното подпомагане, ДВ, бр. 56, 19 май 1998, изменен и допълнен, ДВ, бр. 120, 29 декември 2002

Закон за защита срещу дискриминацията, ДВ, бр. 86, 30 септември 2003

Подзаконови актове

Инструкция № 6 от 18 март 1977 за прием на деца и ученици с телесни или психически недостатъци в специални училища и специални учебно-възпитателни заведения на Министерството на народната просвета и Министерството на народното здраве

Наредба № 8 от 22 юни 1987 година за определяне на работните места, подходящи за трудоустрояване на лица с намалена трудоспособност, ДВ, бр. 52, 7 юли 1987

Постановление на Министерския съвет № 63 от 11 април 1991 за образуване на социални учебно-професионални заведения за квалификация и преквалификация на лица с намалена трудоспособност

Правилник за дейността на СУПЗ, ДВ, бр. 1, 3 януари 1992

Наредба № 4 от 16 март 1999 на Министерството на труда и социалната политика, ДВ, бр. 29, 30 март 1999

Наредба за оценка на трудоспособността, ДВ, бр. 61, 25 юли 2000

Наредба № 19 от 3 октомври 2000 на Министерството на здравеопазването, ДВ, бр. 84, 13 октомври 2000

Наредба № 6 за обучението на деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания на Министерството на образованието и науката, ДВ, бр. 83, 30 август 2002

Решение на Министерския съвет № 58, издадено на 24 януари 2003, ДВ, бр. 38, 23 април 2003

Правилник за прилагането на Закона за народната просвета, ДВ, бр. 99, 11 ноември 2003

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Библиография

Български хелзинкски комитет, „Помощните училища в България“ (София, Български хелзинкски комитет, 2003)

Български хелзинкски комитет, „Домове за деца със специални нужди“ (София, Български хелзинкски комитет, 2002)

Български хелзинкски комитет, „Архипелагът на забравените: домове за лица с умствени увреждания в България (София, Български хелзинкски комитет, август 2004)

Комисия на Европейските общности, Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване (Брюксел, Комисия на Европейските общности, 2004)

Европейски център за ромски права, „Стигмата: сегрегираното образование на ромите в Централна и Източна Европа“, (Будапеща, Европейски център за ромски права, 2004)

Програма „Мониторинг на процеса на присъединяване към ЕС“, „Мониторинг на процеса на присъединяване към ЕС: Защита на малцинствата“ (Будапеща, Институт „Отворено общество“, 2001)

„Спасете децата“, Български хелзинкски комитет, „Всяко дете“, Междуетническа инициатива за права на човека, Център за независим живот, Алтернативен доклад на неправителствените организации за напредъка на България в процеса на присъединяване към ЕС, 2004 (София, „Спасете децата“, октомври 2004)



