



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



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, вземащи 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 преминават 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 сформизирана едва през юни 2005 г., но към септември 2005 г. 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 посетена 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

„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,

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

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 година 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 (наричана 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 г. 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 г. 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 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

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

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.

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, диагностицирането 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 комисии 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 комисии 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 създаването 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 хелзинкски 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/rf_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 новият 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 специална 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-широкоразпространената 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-то 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 Интернешанъл“ – 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 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

²¹⁶ БХК, „Домовете за деца“, стр. 28

²¹⁷ БХК, „Домовете за деца“, стр. 29

– като насърчи 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 позадълбочен 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. Организацията 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 хода 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 нагоре трайно намалена работоспособност

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

– 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 на 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. Таблицы

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)





Rights of People with Intellectual Disabilities

Access to Education and Employment

Bulgaria

Table of Contents

Acknowledgements	5
Preface	9
Foreword	11
I. Executive Summary and Recommendations	13
1. Executive Summary	13
2. Recommendations	17
II. Country Overview and Background	23
1. Legal and Administrative Framework	23
1.1 International standards and obligations	23
1.2 Domestic legislation	24
2. General Situation of People with Intellectual Disabilities .	27
2.1 Definitions	27
2.2 Diagnosis and assessment of disability	29
2.3 Guardianship	31
2.4 Statistical data	33
III. Access to Education	36
1. Legal and Administrative Framework	36
1.1 The right to education	36
1.2 Structure and administration of schools	38
1.3 Diagnosis and assessment of disability for educational purposes	40
1.4 Early intervention	45
2. Government Education Policy	46
2.1 The EU and Government education policy	46
2.2 National programmes	47
3. Education in Practice	49
3.1 Resources and support	50
3.1.1 Curriculum and support	50
3.1.2 Teacher training	51

3.2	Inclusive education	52
3.2.1	Mainstreaming	52
3.2.2	Special schools	56
3.3	Education outside the school system	59
3.3.1	Home schooling	59
3.3.2	Education of children in institutions	60
3.3.3	Day services	61
4.	Transition from Education to Employment	63
4.1	Vocational education	63
IV.	Access to Employment	67
1.	Legal and Administrative Framework	67
1.1	Domestic legislation	67
1.2	Diagnosis and assessment for employment and benefits purposes	69
1.3	The role of the social welfare system	71
2.	Government Employment Policy	72
2.1	The EU and Government employment policy	73
2.2	National employment policy	73
2.2.1	Development of Government employment programmes	73
2.2.2	Government requirements and incentives	76
3.	Employment in Practice	78
3.1	Statistical information	78
3.2	Employment on the open market	79
3.2.1	Supported employment on the open market ..	80
3.2.2	Other models of inclusive employment	80
3.3	The sheltered workplace	81
V.	Conclusions	84
	Annex 1. Tables	87
	Annex 2. Legislation cited in the report	91
	Annex 3. Bibliography	92

Index of Tables

Table A1. People with intellectual disabilities registered with dispensaries (as of 31 December 2002)	87
Table A2. People with all levels of intellectual disabilities registered with dispensaries – breakdown by region (as of 31 December 2002)	88
Table A3. People with intellectual disabilities living in homes for adults with intellectual disabilities	89
Table A4. People with intellectual disabilities living in homes for adults with mental disorders	90

List of Acronyms

BAPID	Bulgarian Association of People with Intellectual Disabilities
EASPD	European Association of Service Providers for Persons with Disabilities
LEMCC	Labour Experts Medical Commission
NCHI	National Centre for Health Information
NEMC	National Expert Medical Commission
NSI	National Statistical Institute
RAPID	Regional Association of People with Intellectual Disabilities
REMCC	Regional Expert Medical Consultative Commission
SEBS	Social-Educational Boarding School

Acknowledgements

The EU Monitoring and Advocacy Program of the Open Society Institute and the Open Society Mental Health Initiative would like to acknowledge the primary role of the following individuals in researching and drafting these monitoring reports. Final responsibility for the content of the reports rests with EUMAP.

Bulgaria	Slavka Kukova	<i>Bulgarian Helsinki Committee</i>
Croatia	Ljiljana Pintarić Mlinar	<i>University of Zagreb, Faculty of Special Education and Rehabilitation</i>
Czech Republic	Jan Šiška	<i>Charles University, Faculty of Education</i>
Estonia	Agne Raudmees	<i>EVPIIT – Estonian Mentally Disabled People Support Organization</i>
Greece	John Tsiantis, and Harris Asimopoulos, Stavroula Diareme, Dimitra Giannakopoulou, Gerasimos Kolaitis, Eugenia Soumaki, Konstantinos Thiveos, Evangelos Zacharias	<i>Association for the Psychosocial Health of Children and Adolescents (APHCA)</i>
Hungary	Emese Kővágó	<i>Salva Vita Foundation</i>
Latvia	Ieva Leimane-Veldmeijere	<i>Latvian Centre for Human Rights and Ethnic Studies</i>
Lithuania	Dovile Juodkaitė and Klementina Gečaitė	<i>Lithuanian Welfare Society for People with Intellectual Disability – Viltis</i>
Netherlands	Jacqueline Schoonheim	<i>University of Maastricht, Faculty of Law</i>
Poland	Ewa Wapiennik	<i>Maria Grzegorzewska Academy of Special Education, Warsaw</i>
Romania	Raluca Nica	<i>Romanian League for Mental Health</i>
Slovakia	Alexandra Bražinová and Viera Zahorcová	<i>League for Mental Health Inclusion Slovakia</i>
Slovenia	Darja Zaviršek and Špela Urh	<i>University of Ljubljana, Faculty of Social Work</i>

United Kingdom Stephen Beyer	<i>Welsh Centre for Learning Disabilities, Cardiff University</i>
Pauline Banks	<i>Strathclyde Centre for Disability Research, University of Glasgow</i>
Roy McConkey	<i>School of Nursing, University of Ulster</i>
Edyth Dunlop	<i>Northern Ireland Union of Supported Employment</i>
Hazel Morgan	<i>Foundation for People with Learning Disabilities</i>

We would also like to thank the following organisations for their invaluable contribution to the reports through their partnership throughout the process of developing the reports:

Bulgarian Association of People with Intellectual Disabilities, Open Society Foundation – Sofia (Bulgaria); Association for Promoting Inclusion (Croatia); Inclusion Czech Republic (Czech Republic); Open Estonia Foundation, EVPIT – Estonian Mentally Disabled People Support Organization; (Estonia); Association for the Psychosocial Health of Children and Adolescents (Greece); Salva Vita Foundation (Hungary); Latvian Centre for Human Rights and Ethnic Studies, Soros Foundation – Latvia (Latvia); Lithuanian Welfare Society for People with Intellectual Disability – Viltis (Lithuania); Federation of Parents Organisations (Netherlands); Polish Association for Persons with Mental Handicap (Poland); Association Pentru Voi (Romania); YHD – Association for Theory & Culture of Handicap (Slovenia); League for Mental Health, Inclusion Slovakia (Slovakia); Foundation for People with Learning Disabilities (UK).

For this report on Bulgaria, we would like to also particularly acknowledge the following people for their contribution to the reports by being available for interviews, providing information or research, or reviewing and critiquing drafts of the report: Bulgarian Association of People with Intellectual Disabilities, Lyubka Aleksandrova, Vanya Peycheva, Bisserka Ivanova, Zlatka Grudeva and other parents, Bulgarian Helsinki Committee, Peshka Korkinova. Ministry of Education and Science, Slavka Evlogieva – Vaklina, Ministry of Education and Science, Ivanka Christova, Ministry of Labour and Social Policy, Dr. Dimitar Terziev

ADVISORY BOARD

Lyubka Alexandrovna	<i>BAPID – Bulgarian Association of People with Intellectual Disabilities</i>
Camilla Parker	<i>Mental Health and Human Rights Consultant</i>
Geert Freyhoff	<i>Inclusion Europe</i>
Laila Onu	<i>Pentru Voi</i>
Borka Teodorović	<i>Association for Promoting Inclusion</i>

EUMAP

Penelope Farrar	<i>Program Director</i>
Miriam Anati	<i>Deputy Program Director</i>
Katy Negrin	<i>Project Manager</i>
Alpha Abdikeeva	<i>Website Manager</i>
Joost Van Beek	<i>Website Manager</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Program Coordinator</i>
John Kowalzyk	<i>Editorial Consultant</i>
Barbara Zatlokal	<i>Editorial Consultant</i>

MHI

Judith Klein	<i>Program Director</i>
Kathryn Vandever	<i>Program Officer</i>
Camilla Parker	<i>Mental Health and Human Rights Consultant</i>
Mona Nicoara	<i>Advocacy and Networking Development Consultant</i>

Preface

The **EU Monitoring and Advocacy Program (EUMAP)** of the Open Society Institute monitors human rights and rule of law issues throughout Europe, jointly with local NGOs and civil society organisations. EUMAP reports emphasise the importance of civil society monitoring and encourage a direct dialogue between governmental and non-governmental actors on issues related to human rights and the rule of law. In addition to its reports on the Rights of People with Intellectual Disabilities, EUMAP has released monitoring reports focusing on Minority Protection, Judicial Independence and Capacity, Corruption and Anti-corruption Policy, and Equal Opportunities for Women and Men. Reports on the Regulation and Independence of the Broadcast Media are also forthcoming in 2005. EUMAP is currently preparing reports on Equal Access to Quality Education for Roma; publication is expected in 2006.

EUMAP reports are elaborated by independent experts from the countries being monitored. They are intended to highlight the significance of human rights issues and the key role of civil society in promoting governmental compliance with human rights standards throughout an expanding Europe. All EUMAP reports include detailed recommendations targeted at the national and international levels. Directed at Governments, international organizations and other stakeholders, the recommendations aim to ensure that the report findings directly impact on policy in the areas being monitored.

The present reports have been prepared in collaboration with the **Open Society Mental Health Initiative (MHI)**, part of OSI's Public Health Programs. MHI seeks to ensure that people with mental disabilities (mental health problems and/or intellectual disabilities) are able to live as equal citizens in the community and to participate in society with full respect for their human rights. MHI promotes the social inclusion of people with mental disabilities by supporting the development of community-based alternatives to institutionalisation and by actively engaging in policy-based advocacy.

Throughout Europe people with intellectual disabilities still face serious stigma, prejudice and significant barriers to realising their fundamental human rights. Discrimination against people with intellectual disabilities is deeply rooted and widespread, standing in the way of positive change. Providing real access to education and employment for people with intellectual disabilities is key to ensuring their social inclusion, and enabling them to live and work in the community as equal citizens. The EUMAP reports focus specifically on these two areas because of their importance to people with intellectual disabilities and because of the existence of international standards, and national law and policy, relating to these areas.

Monitoring of the rights of people with intellectual disabilities was based on a detailed methodology (available at www.eumap.org), intended to ensure a comparative

approach across the countries monitored. The reports cover the eight Central and Eastern European (CEE) countries that joined the EU in May 2004 (the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia, and Slovenia), Bulgaria and Romania, expected to join in 2007, one candidate country (Croatia), and three older EU member States (Greece, the Netherlands, and the United Kingdom).

The preparation of reports on both member and non-member States highlights the fact that international human rights standards apply equally, and provides an opportunity to comment on general trends in the development and the policy application of these standards. The States selected represent a geographical spread and illustrate a spectrum of policy, practice and implementation.

Reports on each of the 14 countries monitored, plus an overview report resuming the main findings across all the countries, will be published separately. First drafts of each of the country reports were reviewed at national roundtable meetings. These were organised in order to invite comments on the draft from Government officials, civil society organisations, self-advocates, parents, and international organisations. The final report reproduced in this volume underwent significant revision based on the comments and critique received during this process. EUMAP assumes full responsibility for its final content.

Foreword

This report is one of a series of 14 country reports prepared by the Open Society Institute's EU Monitoring and Advocacy Program and the Open Society Mental Health Initiative. The report presents an overview of the opportunities and challenges facing people with intellectual disabilities in accessing education and employment. It provides an important contribution to research on this group, one of the most vulnerable groups throughout Europe.

The initiative of producing this report fulfils important objectives. There is a clear need for comprehensive studies based on reliable research about the situation of people with intellectual disabilities in Europe. Without reliable information, the strategies and policies targeting this particular group of people are often inadequate in terms of meeting their real needs. The monitoring underlying the reports also aims to provide a comparative overview on the countries analysed. The present report goes far beyond previous reports that have brought this issue to the attention of European and national decision-makers.

Presenting a wider picture, this series of reports provides a thorough analysis of the situation of people with intellectual disabilities in their access to education and employment in eight new EU Member States (Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Slovenia), two accession countries (Bulgaria and Romania) and one candidate country (Croatia). To give a broader view of practice across Europe, Greece, the Netherlands and the United Kingdom have also been studied. The conclusions of the series of reports indicate that people with intellectual disabilities in Europe continue to face significant barriers as far as real access to education and employment is concerned. Discrimination also remains a major issue, despite measures taken at the national level and within a larger European context.

The reports also stand for the importance of civil society monitoring and the overall involvement of different stakeholders in dialogue regarding the human rights of people with intellectual disabilities. A local expert in each country prepared the monitoring report, while local NGOs were involved throughout the monitoring process, providing the basis for broad consultation wherever possible. A central goal of this monitoring is to promote greater awareness and discussion of the issues at stake for people with intellectual disabilities at the local, national, and international levels.

Across the countries monitored, common problems continue to block access to education and employment for people with intellectual disabilities. In many countries, data on the situation of this group is extremely limited or insufficiently disaggregated, making it difficult for Governments to develop policy tailored to their needs. What data there is, shows that while integration of children with intellectual disabilities in mainstream schools is generally increasing, a more fundamental process towards

inclusion, as presented in the 1994 Salamanca Declaration on Special Needs Education, has made little headway. Many children throughout the region are still segregated in special schools or denied an education altogether, leaving little hope that they will be able to find jobs as adults. In most countries monitored, there is only the most basic support for the transition from education to employment.

Existing incentive schemes in many countries, particularly hiring quotas, have not been successful in increasing the number of people with intellectual disabilities who have entered the work force. More specifically targeted programmes must be developed to meet the needs of this group. Throughout Europe, NGOs have piloted effective projects offering supported employment to people with intellectual disabilities, providing assistance such as job coaches, specialised job training and individually tailored supervision. However, this approach has not yet been adopted as Government policy and therefore the opportunities it offers cannot be extended to a much larger group of people.

The reports highlight numerous obstacles that people with intellectual disabilities face in accessing education and employment in various countries across Europe. Improved legislation still needs to be adopted and implemented nationally as well as at the EU level. Existing models of good practice in inclusive education and supported employment should be replicated on a more extensive scale. These reports should help domestic and European decision-makers to develop effective policies ensuring the inclusion of people with intellectual disabilities into society.

From the perspective of Inclusion Europe, the European Association of People with Intellectual Disabilities and their Families, this report makes a very important contribution to the present discussion on access to education and employment for people with intellectual disabilities. We only can encourage local, national and European decision-makers, service providers and disability and social NGOs to consider and follow the recommendations developed in this report.

Geert Freyhoff

Director
Inclusion Europe

I. Executive Summary and Recommendations

1. EXECUTIVE SUMMARY

Throughout Europe people with intellectual disabilities¹ face major stigma and prejudice and are confronted with significant barriers to realising their fundamental human rights. Discrimination against people with intellectual disabilities is deeply rooted and widespread, standing in the way of positive change. Providing real access to education and employment for people with intellectual disabilities is critical to ensuring that they can live and work in the community as equal citizens. There is a strong link between education and employment: without access to adequate education, people with intellectual disabilities cannot secure meaningful employment. This denial of access leads to life long dependency, poverty and social exclusion adding to the stigma of intellectual disability. This monitoring report focuses specifically on the areas of education and employment because of their importance to people with intellectual disabilities, and because of the existence of both international standards and national legislation that specifically address them.

Access to education and employment for people with intellectual disabilities in Bulgaria remains highly limited. Although new programmes adopting a modern, inclusive approach have been adopted, older policies segregating people with intellectual disabilities remain in force. Incremental changes are being made, many prompted by the EU accession process, but much work remains to be done to shift attitudes towards acceptance of people with intellectual disabilities as active, participating members of society.

The Bulgarian Government has taken important initial steps towards better inclusion of people with intellectual disabilities, particularly in education. While Bulgaria has demonstrated good intentions through the adoption of policies addressing the education of children with disabilities, much remains to be done to ensure that people with intellectual disabilities leave school equipped with the skills to be active, contributing members of society. The limited options available in education are matched by the even more restricted possibilities for people with intellectual disabilities to secure meaningful employment. Ensuring that the policies adopted in recent years reach their potential will go far towards helping people with intellectual disabilities to reach their potential as well.

¹ The term “intellectual disability” (also described as “learning disability” or “mental retardation”) here refers to a lifelong condition, usually present from birth or which develops before the age of 18. It is a permanent condition that is characterised by significantly lower than average intellectual ability and results in significant functional limitations in intellectual functioning and in adaptive behaviour as expressed in conceptual, social and practical adaptive skills.

Background

Bulgaria has ratified most international instruments that pertain to people with disabilities but has not signed Protocol No. 12 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR). While the Constitution does not afford protection against discrimination on the grounds of disability, supplemental anti-discrimination legislation enacted to comply with the EU anti discrimination *acquis*, in particular the Protection against Discrimination Act, does include disability as a protected ground. An independent body charged with addressing cases of discrimination, the Commission for Protection Against Discrimination, is provided for in new legislation; however, this body has not yet been established. A new Law for the Integration of People with Disabilities was adopted in September 2004 and entered into force on 1 January 2005. It provides for the creation of additional bodies to specifically address issues relating to people with disabilities, as well as a more inclusive approach to education, and improved data collection. Regulations for implementation of this law were also adopted in December 2004.

As Bulgaria lacks a unified definition of intellectual disability that is used consistently in law and policy, basic information regarding people with intellectual disabilities is somewhat unreliable. Some legislation uses terminology that is outdated and stigmatising, and not in line with international standards for the classification of intellectual disability. Definitions from the outdated International Classification of Diseases, ninth revision (ICD-9) are used in much of the medical legislation in force, but legislation in other areas uses various terminology. In the diagnosis procedure as well, the four different bodies assessing disability for various purposes employ different terminology, which is not used consistently or in line with recognised standards.

Detailed statistical data is available on the number of people with intellectual disabilities in each district (and their level of intellectual disabilities); there are an estimated 49,000 people with intellectual disabilities in Bulgaria. However, this data does not include all people with intellectual disabilities and the lack of standardised diagnosis procedures casts some doubt on its reliability. This data is not disaggregated by age, sex, or ethnic origin; nevertheless, the disproportionately high number of Roma diagnosed with intellectual disabilities is a clear trend indicating that diagnosis procedures should be reformed. Both *plenary* and *partial* guardianship exist in Bulgarian law. People under guardianship retain the right to work, but for those under *plenary* guardianship, the guardian must sign the employment contract on behalf of the ward, which can in practice be a serious impediment to employment. Guardianship presents problems primarily for people in institutions, who are likely to be under the *plenary* guardianship of the institutional director. A conflict of interest emerges in such cases, as the ward cannot leave the institution or find employment without the guardian's permission. There is no effective oversight as to whether the wards' interests are respected. Around 8,000 people remain in institutions, including residential schools.

Education

The Constitution recognises the universal right to education. However, for students with intellectual disabilities, access to secondary and higher education is sharply restricted, as most such students will not meet the requirements for a diploma. For the vast majority of people in institutions, there is no access to education at all. After changes to the regulatory framework in 2002, all children with intellectual disabilities may attend mainstream schools, regardless of their diagnosis. Serious concerns have been raised regarding the assessment procedure, however; the process is often superficial, inconsistent, and fails to take into account the individual capacity and potential of the child under examination. There is no national system of early intervention centres, although NGO services are available in limited areas; comprehensive early intervention services provided by multidisciplinary teams must be made widely available for children with intellectual disabilities, to address their needs at the earliest and best time possible.

Before June 2003 there were no long-term governmental programmes or strategies for special education. In general, even children with *mild* intellectual disabilities were excluded from mainstream schools and placed in special schools, while children with more severe intellectual disabilities were regarded as “uneducable” and placed in institutions or cared for by their parents at home with no educational options. However, in the past several years, Bulgaria has implemented a number of initiatives aimed at improving education for children with intellectual disabilities. As part of the “National Strategy for Equal Opportunities for People with Disabilities 2003–2005” (hereafter, National Disability Strategy), the Government has set out a series of specific measures related to education. A National Action Plan for Implementation of the Strategy was also adopted by the Council of Ministers in December 2003. National NGOs were consulted in the preparation of the Strategy, but to date the State has taken few concrete steps towards implementation of its provisions. The EU has not addressed the education of people with disabilities in its regular reporting on Bulgaria as part of the accession process; however, a recent initiative to identify schools for a mainstreaming pilot project has been funded by the EU’s Phare programme.

There remains a chronic lack of resources needed to promote effective education of children with intellectual disabilities, in both mainstream and special schools. Adapted textbooks and curricula are extremely limited, and many of the texts that are available are out of date. General teacher training does not include a component on working with children with intellectual disabilities; current pilot projects aim to train “resource teachers” to support integration in the classroom, a promising initiative that should be rapidly implemented and expanded to meet needs across the country. Resource centres, which would provide support to integrated mainstream schools, are also called for in new legislation, but further regulations must be elaborated to ensure that these structures are established in line with the goals of the Salamanca Declaration.

Since August 2002, parents of children with intellectual disabilities can choose whether to send their children to mainstream or special schools regardless of their diagnosis. To

date, however, resources to make this policy effective, including adequate preparation of teachers, students, and communities as well as financial support, have not been made available. Mainstreaming is taking place only on an extremely small scale, with only a very few students with intellectual disabilities integrated into inclusive classes in mainstream schools. Most children with *mild* to *moderate* intellectual disabilities remain in segregated special schools, where generally the facilities are poor, materials scarce, textbooks out-of-date or unavailable, and teachers poorly trained and motivated. The declining birth rate in Bulgaria has increased competition for students among schools reluctant to cut staff, a phenomenon that has exacerbated the overrepresentation of Roma in special schools, arising from the poorly controlled assessment procedures that too often are discriminatory.

Very few children with intellectual disabilities receive home schooling; although this option is available by law, the resources to implement it are not available, and parents are not aware home schooling is possible for children with intellectual disabilities. Children in residential institutions generally have no access to education whatsoever, although legally they are no longer considered “uneducable”. As most children in institutions have been abandoned by their parents, there are few advocates for their integration into education, and gradual improvements in institutional care have not yet extended to the provision of appropriate educational programmes either in the institutions or in local schools.

Transition from education to employment

The education system does not adequately prepare people with intellectual disabilities to find employment on the open market. Education simply ends at the eighth grade for students with intellectual disabilities who do not live near an appropriate secondary school. Other students are able to continue their studies through vocational education, although the courses available are limited and for the most part do not offer training in marketable skills. Few students who complete these courses are able to find work outside sheltered environments.

Employment

The Labour Code has been amended to specifically prohibit discrimination in employment on the grounds of disability, and the Protection Against Discrimination Act (2003) requires employers to adapt the workplace to accommodate workers with disabilities, in line with the EU Employment Directive. The assessment process to determine both eligibility for benefits and capacity for employment tends to categorise people with even *mild* intellectual disabilities as having a very low work capacity, which severely reduces their possibility of ever finding employment. Although disability benefits are cut or withdrawn if an individual’s income exceeds a certain level, the level of benefits is so low that the incentive to work remains strong. However, guardianship status can be a serious impediment towards employment; in particular, people in institutions are often under the guardianship of the institutional director, without any effective oversight as to whether the wards’ interests are respected.

Bulgaria has introduced a number of ambitious programmes aimed at improving employment levels among various groups, including people with intellectual disabilities. As implementation of these programmes is still in its early stages at present, it is too soon to assess the extent to which they are meeting with success. The underlying principles of these programmes tend to emphasise a move away from dependence on benefits and towards self-reliance. While such an approach could be an important means of aiding people with intellectual disabilities in moving towards productive employment, without adequate support in a transition period the process could have a negative impact in the short term. Adults with intellectual disabilities, whose previous opportunities for education and training were extremely limited, will require greater help to succeed in supporting themselves, even in part, and benefits should be structured to reflect this situation. Government quota policies also appear to have been of only limited use in increasing the number of people with intellectual disabilities working in the open market, although new employer incentive programmes may have a greater effect in the future, especially as training is included in the budget.

No official statistics on the number of people with intellectual disabilities who are employed are available, but all indicators point to an extremely high level of unemployment in this group. Work in sheltered employment has been available to people with intellectual disabilities, but even this type of segregated employment, which does not enhance social inclusion, has been on the decline in recent years. The types of work that are offered in these workshops tend to be of limited marketability, and therefore do not serve to prepare people for employment on the open market. The proportion of people with intellectual disabilities working in these specialised enterprises for people with disabilities tends to be quite small, but smaller still is the number of people with intellectual disabilities working on the open market. Supported employment services² are available on a very small scale through NGOs, but there is no legal or policy framework to develop such initiatives at the national level.

2. RECOMMENDATIONS

General Recommendations

International standards

1. Bulgaria should sign and ratify Protocol No. 12 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms establishing a general prohibition against discrimination. Bulgaria should also ratify International Labour Organization Convention C159 on Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons).

² Supported employment is an employment option that facilitates competitive work in integrated work settings for people with disabilities. It provides assistance such as job coaches, transportation, assistive technology, specialised job training and individually tailored supervision.

2. Bulgaria should bind itself to Article 15 of the Revised European Social Charter (ESC) on the right of physically and mentally disabled persons to vocational training, rehabilitation and social resettlement.

Legislation

3. The Government should eliminate the use of stigmatising and degrading terms to refer to people with intellectual disabilities such as “imbecility”, “retardation”, “oligophrenia”, “handicap” and “mental deficiency” in all domestic law and policy documents and replace them with the term “intellectual disability”.

Coordination

4. The Government should specifically task the new National Council for Integration of People with Disabilities to oversee policymaking in the field of disability, to promote the social inclusion of people with intellectual disabilities more effectively, and to ensure laws and policies take a holistic and coherent approach in law and policy.
5. The Council should also be given the responsibility for promoting and publicising the results of existing policies to raise awareness of the rights and responsibilities created under these laws and programmes.

Diagnosis procedures

6. The Ministry of Health Care, the Ministry of Education and Science, and the Ministry of Labour and Social Policy should undertake an urgent review of the procedure for diagnosing children and adults by the relevant bodies, and issue unified, specific, and detailed instructions for diagnosis incorporating medical, social, and educational approaches.
7. The Government should unify the terminology used to diagnose grades of disability and to classify people with disabilities across all legal and policy instruments to ensure consistency of diagnosis and assessment.
8. The Government should provide adequate training for members of diagnostic and assessment bodies and should ensure that there is ongoing independent monitoring of diagnostic and assessment bodies' operating procedures.
9. The Government should ensure that consistent internationally accepted standards (ICD-10 and ICF) are used in determining disability status and that the appeals process is meaningful. The Government should also evaluate how language and/or cultural barriers and racial and class biases may impede accurate diagnosis and assessment.

Guardianship

10. The Government should review the guardianship system in order to ensure that all people placed under guardianship have their rights and interests adequately protected.

Data collection

11. The National Statistical Institute, the National Centre for Health Information, the Employment Agency and the Ministry of Labour and Social Policy should agree upon one consistent definition of “intellectual disability” in line with international standards for use in collecting data on the type of disability, sex, age, employment and legal status of people with disabilities at a national level.
12. The Government should collect and maintain accessible, disaggregated statistical information on people with disabilities, including information on guardianship and legal capacity, with appropriate protection for personal privacy.

Recommendations on education*Early intervention*

13. The Ministry of Health Care should ensure that a sufficient number of doctors responsible for diagnosing intellectual disability are available in all district hospitals.
14. The Government should make early intervention services widely available throughout Bulgaria, in order to maximise the potential of children with intellectual disabilities and facilitate their social inclusion to the fullest extent.

Inclusive policy

15. The Ministry of Education and Science should develop standards, methodologies, and financing mechanisms for the mainstreaming of children with intellectual disabilities, ensuring that mainstream schools offer all of the support and resources necessary for the full inclusion and unhampered development of students with intellectual disabilities.

Staffing

16. The Ministry of Education and Science should make funding available to ensure that each Regional Educational Inspectorate has a separate full-time position for a special education inspector with appropriate qualifications (a university degree in “Special Pedagogy”) and training to competently monitor and support the integration process for children with special needs in mainstream schools.

Training

17. The Ministry of Labour and Social Policy should ensure that each residential institution for children with intellectual disabilities takes all children in the institution to the Regional Expert Medical Commissions for regular review of their diagnoses. The Ministry of Labour and Social Policy should oversee this procedure and collect data provided by the institutions on the type of disability and needs of the children.
18. Universities that offer a course in “Special Pedagogy” should reform their curricula to promote mainstream schooling, with an emphasis on the mainstreaming process and mechanisms.
19. The Ministry of Education and Science should require all staff currently teaching in special schools to regularly take mandatory qualification courses.

Local governments

20. The Ministry of Education and Science should offer the appropriate resources and support to municipalities that would make mainstreaming an authentic option for children with intellectual disabilities.
21. Municipalities must take steps to prepare teachers, parents, and communities for mainstreaming, and provide adequate resources, training, and support for the mainstreaming process.

Resources and support

22. The Ministry of Education and Science should issue a thorough and uniform methodology for designing individual education plans for children with intellectual disabilities, and ensure that teachers receive training on the adaptation of lessons for all children.
23. The Ministry of Education and Science should reform curricula in mainstream and special schools and other educational facilities in order to ensure that the actual needs of people with intellectual disabilities are addressed, including the development of social and independent living skills and the acquisition of marketable vocational skills.
24. The Ministry of Education and Science should enact the legal provisions relating to home schooling by developing standards and allocating all necessary methodological, human, and material resources to making home schooling for children and adults with intellectual disabilities.

Resource centres

25. The Ministry of Education and Science should ensure that the terms, “resource centre” and “resource teacher” are clearly defined in legislation, in

line with recognised standards such as those elaborated in the Salamanca Declaration on Special Needs Education.

Advancement to secondary education

26. The Ministry of Education and Science should reform policy to enable students who have completed primary education to have a viable opportunity to continue their studies in a secondary school of their choosing.

Education in institutions

27. The Government should ensure that all children with intellectual disabilities in residential institutions have access to high quality education. In addition, the Ministry of Education and Science should develop and provide adequate methodological, human, and material resources to ensure an education for children and adults in residential institutions, who have currently very limited educational opportunities of questionable quality.

Recommendations on the transition from education to employment

28. The Ministry of Education and Science and the Ministry of Labour and Social Policy should cooperate to reform vocational training for people with intellectual disabilities, and ensure that a range of professional courses offering marketable skills for future employment are available to people with intellectual disabilities.
29. The Ministry of Education and Science and the Ministry of Labour and Social Policy should also join efforts to introduce and support life-long education for people with intellectual disabilities.

Recommendations on employment

Legislation and enforcement

30. The Government should provide detailed methodologies for assessing working capacity that are in line with internationally accepted standards and should mandate training of the Labour Experts Medical Commissions responsible for assessing the capacity to work.
31. The Government should continuously monitor and evaluate the practices of the assessment bodies to ensure that people with intellectual disabilities receive an accurate evaluation that promotes their access to employment.
32. The Chief Labour Inspectorate should regularly monitor and issue sanctions where necessary to ensure that employers respect quota policies for hiring people with disabilities.

Policy coordination

33. The Government should evaluate the effectiveness of programmes developed to enhance employment opportunities for people with disabilities and implement the necessary structural reforms to ensure the most efficient use of resources, including funds, so that the actual needs of people with disabilities are met.

Public awareness

34. The Ministry of Labour and Social Policy should prepare a public awareness campaign to bring attention to measures supporting the employment of people with disabilities, and to increase employers' awareness that people with intellectual disabilities can be productive employees.

Local governments

35. Municipal authorities should provide support and resources to local NGOs offering employment opportunities for people with intellectual disabilities.

Employment services

36. The Ministry of Labour and Social Policy should establish employment services specifically for people with intellectual disabilities, which include the provision of counselling, job searching and coaching, as well as supported employment services. The Government should ensure these services are staffed by people who have received training in working with people who have intellectual disabilities.

II. Country Overview and Background

1. LEGAL AND ADMINISTRATIVE FRAMEWORK

Bulgaria has ratified most international instruments that pertain to people with disabilities but has not signed Protocol No. 12 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR). While the Constitution does not afford protection against discrimination on the grounds of disability, supplemental anti-discrimination legislation, in particular, the Protection against Discrimination Act, does include disability as a protected ground. An independent body charged with addressing cases of discrimination, the Commission for Protection Against Discrimination, is provided for in new legislation; however, this body has not yet been established. A new Law for the Integration of People with Disabilities was adopted in September 2004 and entered into force on 1 January 2005. It provides for the creation of additional bodies to specifically address issues relating to people with disabilities, as well as a more inclusive approach to education, and improved data collection. Regulations for implementation of this law had also been adopted in December 2004.

1.1 International standards and obligations

Bulgaria has ratified the major human rights instruments, including those with provisions relating to the rights of people with disabilities. Once ratified, international treaties are considered part of domestic legislation, superseding any national law in the event of conflict between the two.³

Bulgaria ratified the International Covenant on Civil and Political Rights⁴ (CCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights⁵ (CESCR) in 1976; and the International Convention on the Rights of the Child⁶ (CRC) in 1991. Bulgaria ratified the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms⁷ (ECHR) in 1992, but has not signed Protocol No. 12⁸ to the

³ The Constitution of the Republic of Bulgaria, SG 56, 13 July 1991, art. 5(4), (hereafter, Constitution)

⁴ International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR), 23 March 1976, 999 U.N.T.S. 171.

⁵ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 3 January 1976, 993 U.N.T.S. 3.

⁶ International Convention on the Rights of the Child (CRC), 2 September 1990, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989).

⁷ European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), 3 September 1953, E.T.S. 005, available on the COE website at <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (accessed 22 October 2004).

⁸ Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, E.T.S. 177 (not yet in force), available at <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/177.htm> (accessed 22 October 2004).

ECHR. Bulgaria ratified the Revised European Social Charter⁹ (ESC) in 2000, but is not bound by Article 15 on the right of physically and mentally disabled persons to vocational training, rehabilitation and social resettlement.

Bulgaria has ratified all of the eight fundamental conventions of the International Labour Organization (ILO)¹⁰ but has not signed the ILO Convention Concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources 1975 (No. 142) or the ILO Convention Concerning Vocational Rehabilitation and Employment 1983 (No. 159).

1.2 Domestic legislation

The Constitution of the Republic of Bulgaria (hereafter, Constitution) does not specifically prohibit discrimination on the grounds of disability, providing only that all persons are born free and equal in dignity and rights and that all citizens shall be equal before the law.¹¹ The Constitution also states that there shall be “no privileges or restrictions of rights on the grounds of race, nationality, ethnic identity, sex, origin, religion, education, opinion, political affiliation, personal or social status and property status.”¹²

In the past three years, Bulgaria has substantially revised its legislative anti-discrimination framework, largely as part of the EU accession process. Laws recently amended or adopted prohibit discrimination on the grounds of disability, most notably the Protection against Discrimination Act, which was adopted on 3 October 2003 and came into force on 1 January 2004.¹³ In Article 4 the act provides that,

any direct or indirect discrimination on the grounds of sex, race, nationality, ethnicity, citizenship, origin, religion and faith, education, beliefs, political affiliation, personal or public status, disability, age, sexual orientation, family status, property status or any other ground, provided by a law or international treaty to which the Republic of Bulgaria is a party to shall be prohibited,

⁹ Revised European Social Charter (RESC), 1 July 1999, C.E.T.S. 163, available at <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/163.htm> (accessed 22 October 2004).

¹⁰ The International Labour Organisation (ILO) has identified eight fundamental ILO Conventions: Convention on the Abolition of Forced Labour, 1930 (No. 29); Convention on Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, 1948 (No. 87); Convention on the Right to Organize and Collective Bargaining, 1949 (No. 98); Convention on Equal Remuneration, 1951; (No. 100) Convention on Abolition of Forced Labour, 1957 (No. 105); Convention on Equality Discrimination (Employment and Occupation) 1958 (No. 111); Convention on the Elimination of Child Labour and Minimum Age, 1973 (No. 138); Convention on Worst Forms of Child Labour, 1999 (No. 182).

¹¹ Constitution, art. 6(2).

¹² Constitution, art. 6(2).

¹³ Protection against Discrimination Act, promulgated in SG 86, 30 September 2003.

which applies to both the public and private sectors. The act also sets out definitions of direct and indirect discrimination in line with international standards,¹⁴ and covers both the pre-employment and employment phases.¹⁵

The Protection against Discrimination Act envisages the establishment of a special Commission for Protection Against Discrimination three months after the act entered into force on 1 January 2004. In line with the European Council Directive of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (hereafter, Race Equality Directive¹⁶), the Commission will have the authority to establish whether a violation has occurred, to impose sanctions, issue binding instructions, to lodge appeals with relevant bodies, and to recommend legislative action.¹⁷ The Commission must adopt regulations within three months of its establishment, and is expected to begin work from that point onward. As of January 2005 this Commission had not yet been established.

In addition to the provisions in the Protection Against Discrimination Act, there is a specific prohibition against direct and indirect discrimination against people with disabilities in the Law for the Protection, Rehabilitation and Social Integration of Disabled Persons 2001, (hereafter, Law for the Protection of Disabled Persons).¹⁸ The law also establishes a positive obligation for the State to provide for equality between disabled and non-disabled persons,¹⁹ although mechanisms for the practical implementation of this provision are not specified.

The Social Support Act 1998 provides that,

in implementing social support, direct or indirect discrimination on the grounds of sex, race, skin colour, ethnic background, citizenship, political or other beliefs, religion and faith, disability, age, sexual orientation, family status or origin, membership in labour or other organisations and movements shall not be permitted.²⁰

¹⁴ Protection against Discrimination Act, SG 86, 30 September 2003, art. 4(1)–4(3), (hereafter, Protection against Discrimination Act). Compare the EU Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000, establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, art. 2, paras. 2(a)–(b), available at http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000-78_en.pdf (accessed 6 September 2004).

¹⁵ Protection Against Discrimination Act, arts. 12–21.

¹⁶ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, art. 13, (hereafter, Race Equality Directive).

¹⁷ Protection Against Discrimination Act, art. 47.

¹⁸ Law for the Protection, Rehabilitation and Social Integration of Disabled Persons, SG 31, 30 March 2001, art. 5a, (hereafter, Law for the Protection of Disabled Persons).

¹⁹ Law for the Protection of Disabled Persons, art. 5a(4).

²⁰ Social Support Act, SG 120, 29 December 2002, art 3.

Article 2 of the Encouragement of Employment Act 2001 also prohibits discrimination on the grounds of physical or mental disability.²¹

There are specific provisions for social integration and rehabilitation in the Public Education Act 1991, the Labour Code 1986, the Social Support Act 1998, the Encouragement of Employment Act 2001 and in the regulations for the implementation of these acts. This legislation applies to people with intellectual disabilities who have a recognised reduced capacity for employment.

A new Law for Integration of People with Disabilities replaced them and entered into force on 1 January 2005. It was prepared by an inter-ministerial group, in consultation with over 20 NGOs for, and of, people with disabilities. It envisages the establishment of two State bodies – a National Council for Integration of People with Disabilities, and an Agency for Integration of People with Disabilities. The Council is to be under the authority of the Council of Ministers. Its members will be representatives of the national organisations of and for disabled people, representatives of the State appointed by the Council of Ministers, representatives of employers' organisations, and the National Municipality Union.²² The proposed Agency will be under the authority of the Ministry of Labour and Social Policy, and will be responsible for collecting data on people with permanent disabilities, registering specialised enterprises for people with disabilities, elaborating legislation, and licensing production and import of technology to assist people with disabilities.²³ The law stipulates that the assessment of disability should include both a medical and social-functional approach, conducted not only by medical commissions, as is the current practice, but also by social workers from local social assistance departments. The latter are under the authority of the Social Support Agency, which is under the supervision of the Ministry of Labour and Social Policy.

Although the adoption of a new Law for the Integration of People with Disabilities presented an important opportunity to update current practices, the law is not innovative; most provisions are drawn from existing legislation or from programmes already being implemented. The new law does provide for more extensive data collection on the situation of people with disabilities, which is an essential step towards developing more specific and targeted policies, but it does not establish new approaches and mechanisms for the integration of people with disabilities, nor does it provide any definitions of the different types of disabilities that it is meant to cover. While the law calls for a more inclusive approach to education, it does not set out the responsibilities of the staff who should implement the integration process, and does not explain the concept of “resource centres” that are a key element of the new approach. These issues are to be regulated in supplementary legislation, which has not yet been elaborated.

²¹ Encouragement of Employment Act, SG 112, 29 December 2001.

²² Law for Integration of People with Disabilities, SG 81, 17 September 2004, art. 6 (Law for the Integration of People with Disabilities).

²³ Law for the Integration of People with Disabilities, arts 8-9.

2. GENERAL SITUATION OF PEOPLE WITH INTELLECTUAL DISABILITIES

As Bulgaria lacks a unified definition of intellectual disability that is used consistently in law and policy, basic information regarding people with intellectual disabilities is somewhat unreliable. Some legislation uses terminology that is outdated and stigmatising, and not in line with international standards for the classification of intellectual disability. Definitions from the outdated International Classification of Diseases, ninth revision (ICD-9) are used in much of the medical legislation in force, but legislation in other areas uses various terminology. In the diagnosis procedure as well, the four different bodies assessing disability for various purposes employ different terminology, which is not used consistently or in line with recognised standards.

Detailed statistical data is available on the number of people with intellectual disabilities in each district (and their level of intellectual disabilities); there are an estimated 49,000 people with intellectual disabilities in Bulgaria. However, this data does not include all people with intellectual disabilities and the lack of standardised diagnosis procedures casts some doubt on its reliability. This data is not disaggregated by age, sex, or ethnic origin; nevertheless, the disproportionately high number of Roma diagnosed with intellectual disabilities is a clear trend indicating that diagnosis procedures should be reformed. Both plenary and partial guardianship exist in Bulgarian law. People under guardianship retain the right to work, but for those under plenary guardianship, the guardian must sign the employment contract on behalf of the ward, which can in practice be a serious impediment to employment. Guardianship presents problems primarily for people in institutions, who are likely to be under the plenary guardianship of the institutional director. A conflict of interest emerges in such cases, as the ward cannot leave the institution or find employment without the guardian's permission. There is no effective oversight as to whether the wards' interests are respected. Around 8,000 people remain in institutions, including residential schools.

2.1 Definitions

There is no unified legal definition of intellectual disability in Bulgarian legislation. However all medical legislation and statistics use definitions that correspond to the World Health Organization's *International Classification of Diseases and Related Health Problems*, Ninth Revision, (hereafter, ICD-9), although a tenth edition of this reference guide is generally accepted as the international standard (hereafter, ICD-10). Most current legislation uses the terms "mental disability" or "mental retardation", rather than "intellectual disability", and the choice of the definition appears to depend primarily on the aim of the particular act and when it was adopted.²⁴ Until mid-2002, the Ministry of National Health and the Ministry of National Education's joint

²⁴ The Regulations for Implementation of the Law on Public Education uses the term "mental retardation"; Legislation issued by the Ministry of Labour and Social Policy generally uses the term "persons with mental retardation/disability", see Decree 4 from 16 March 1999 for providing social services, art. 38(1).

Instruction No. 6²⁵ defined a child with “mental insufficiency” as a child whose “cognitive activity is permanently impaired because of organic damage to the brain.”²⁶

According to the new Law for Integration of People with Disabilities, “disability is each loss or impairment in anatomic structure, physiology or mental activity of an individual”.²⁷ It also provides that “a person with permanent disability is such who as a result of anatomical, physiological or mental impairment has a reduced capacity to perform activities in the way a healthy person would perform them and for which medical experts have assessed a level of reduced working capacity and reduced capacity for social adaptation” (art. 2 of the additional provisions).

The revoked Law for the Protection of Disabled Persons defined a person with disabilities as “every person, regardless of his age, with a physical, sensory or mental disorder which encumbers his social integration and participation in the social life, his abilities of communication and education or his labour performance”.²⁸ The “National Strategy for Equal Opportunities for People with Disabilities 2003–2005” adopted on 21 March 2003 by the National Council for Social Rehabilitation and Integration at the national Council of Ministers²⁹ uses its own definition of “persons with disability”, referring to “handicaps of physical functions, intellectual abilities or mental health” that persist for longer than six months and hinder the individuals’ participation in social life.³⁰

On 19 August 2002, the Ministry of Education issued Decree No. 6 for the education of children with special educational needs and/or chronic illnesses that replaced the earlier instruction. The new instruction does not contain a definition of intellectual disability. However, it generally relies upon the definitions corresponding to the ICD, Tenth Revision (ICD-10), according to which, “mental retardation” is defined as a “complex disturbance in the cognitive, speech, motor and social skills, which leads to deviations in adaptive behaviour”. This definition sets out four levels of intellectual disability: *mild*,

²⁵ According to the Law for the Normative Acts, SG 27, 3 April 1973, art. 7 (3), an instruction may be issued by a governmental body to “direct bodies subordinated to it about the implementation of a normative act which it has issued or whose fulfilment it has to ensure.”

²⁶ Instruction No. 6 on the placement of children and pupils with physical or mental disabilities in special schools and special educational-disciplinary establishments, issued on 18 March 1977 by the Ministry of Education and Ministry of Health Care, not published in the SG, art. 2, (hereafter, 1977 Instruction No. 6).

²⁷ Law for the Integration of People with Disabilities, art. 1 of additional provisions.

²⁸ Law for the Protection of Disabled Persons, additional provisions § 1(3) (amended 30 March 2001).

²⁹ The National Strategy for Equal Opportunities for People with Disabilities, available on the Ministry of Labour and Social Policy’s website in Bulgarian at http://www.mlsp.government.bg/bg/law/regulation/disable_strategy.doc (accessed 6 September 2004), (hereafter, National Disability Strategy).

³⁰ National Disability Strategy, p. 25.

moderate, severe and *profound*.³¹ Although the definitions used in various laws and regulations correspond to the ICD-10, it is not specifically cited in any legal document, and therefore it is not obligatory for medical doctors to use its definitions.

2.2 Diagnosis and assessment of disability

There are separate assessment procedures for adults and children and for education, employment and access to social benefits.

Until summer 2002, Instruction No. 6 of the Ministry of Education and the Ministry of Health Care from 1977 regulated the diagnosis of a child's intellectual disability and subsequent placement in school. This instruction was repealed and replaced by Decree No. 6 of the Ministry of Education on 19 August 2002.³² The latter uses a four-level system of categorisation of intellectual disability – *mild, moderate, severe, and profound* mental retardation, without giving an explanation or citation for these terms. Child psychiatrists who assess children for educational purposes generally still use a three-level categorisation of intellectual disability: *mild, moderate* and *severe* mental retardation,³³ while the National Centre for Health Information uses the offensive terms “mild oligophrenia”, “moderate oligophrenia” and “severe oligophrenia” when collecting national statistics on people with intellectual disabilities.³⁴ There are thus three different systems of terminology in use, which causes confusion regarding the exact diagnosis and indicates that the diagnosis itself can vary widely.

Two bodies, which follow two separate procedures, are responsible for assessing children with intellectual disabilities. One is the Regional Expert Medical Consultative Commission that is responsible for assessing the child for access to medical services and social benefits but also for access to educational services. The other is the diagnostic team (and the diagnostic commission at the Regional Education Inspectorates), which has the responsibility of assessing the child for educational purposes only.

The Regional Expert Medical Consultative Commissions (REMCC) consist only of medical doctors, although the Commission may invite educational experts to take part in its assessments.³⁵ The REMCCs are under the supervision of the Ministry of Health

³¹ World Health Organization, *International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems*, Tenth Revision, Geneva, 1992, (hereafter, ICD-10).

³² Decree No. 6 on the Education of Children with Special Needs and/or Chronic Diseases issued by the Minister of Education and Science, SG 83, 30 August, 2002, (hereafter, 2002 Decree No. 6).

³³ Bulgarian Helsinki Committee, *Special Schools in Bulgaria*, Sofia, 2003, p. 12, (hereafter, BHC, *Special Schools*).

³⁴ The NCHI uses the term “oligophrenia” to define intellectual disabilities following the officially approved ICD-9. This terminology comes from the Greek meaning ‘little or small mind’ and is both outdated and stigmatising.

³⁵ Decree No. 19, issued by of the Ministry of Health Care on 3 October 2000, SG 84, 13 October 2000, art. 6 para. 2.

Care, and regulated by Decree 19 for the medical assessment of disability of children up to sixteen years old.³⁶ People over sixteen years old are diagnosed by the Labour Expert Medical Commissions following procedure regulated by the Decree for Working Capacity Assessment. The second and primary body responsible for diagnosing intellectual disability for educational purposes is the diagnostic team (and the diagnostic commission) based at each special school. On the recommendation of the director of the child's school, the multidisciplinary diagnostic team carries out the examination of children believed to have disabilities, and makes an assessment of their individual and specific educational needs.³⁷

Most child psychiatrists in Bulgaria do not use the ICD-10 terminology in their diagnosis, although they use its diagnostic instructions. Medical and other documents issued by the diagnostic commissions in special schools use the terms "mental retardation" or "oligophrenia".³⁸ According to psychiatrists experienced in assessing children for educational purposes, the diagnostic process for intellectual disability in Bulgaria is of very low quality.³⁹

Generally, intellectual disability is determined between the ages of three and seven.⁴⁰ Very rarely, when a child is born with severe disabilities, doctors may make a diagnosis of *severe* or *profound* intellectual disability before the age of three. But the medical and educational establishments are of the opinion that intellectual disability cannot be clearly diagnosed in very early childhood before the age of three.⁴¹

The procedure for assessing capacity to work is provided in the Decree for Working Capacity Assessment.⁴² The assessment for determining permanent incapacity to work is performed by the Labour Experts Medical Commissions (LEMC) and the National Expert Medical Commission (NEMC), which are under the authority of the Ministry of Health Care. The assessment of temporarily reduced capacity to work is made by the

³⁶ Decree No. 19, issued by of the Ministry of Health Care on 3 October 2000, SG 84, 13 October 2000.

³⁷ 2002 Decree no. 6, art. 19(3).

³⁸ BHC, *Special schools*, p. 12.

³⁹ OSI Roundtable, Sofia, April 2004. *Explanatory Note: OSI held a roundtable meeting in Bulgaria in April 2004 to invite critique of the present report in draft form. Experts present included representatives of the government, parents, and NGOs.*

⁴⁰ Interview with parents of children with intellectual disabilities, Pazardzhik, 4 December 2003; Bulgarian Helsinki Committee, *The Homes for Children with Special Needs*, Sofia, 2002, p. 12, (hereafter, BHC, *Homes for Children*); telephone interview with Dr. Dimitar Terziev, child and youth psychiatrist at the Consultative Child Psychiatric Clinic "St. Nikola", Aleksandrovska hospital, Sofia, 6 February 2004.

⁴¹ Telephone interview with Dr. Dimitar Terziev, 6 February 2004; see also BHC, *Homes for children*, p. 14, "Children's diagnoses have until now most often been made to use a test for neurological and physiological development at the age of three using the Manova-Tomova tables (ICD-10). Many specialists, however, believe that this method is outdated."

⁴² Decree for Working Capacity Assessment, SG 61, 25 July 2000.

LEMC and NEMC, with assistance from a Medical Consultative Commission based at a local hospital. Eligibility for social welfare benefits is determined through a series of means tests, carried out by the local social assistance department.

2.3 Guardianship

Both *plenary* and *partial* guardianship are provided for in the Law for Individuals and Family 1949. The basic principle underlying the laws governing guardianship is that the legal status of adults who are placed under *plenary* or *partial* guardianship is the same as that of minors⁴³ who cannot carry out legal actions on their own behalf. Specifically, only a guardian may carry out legal actions on behalf of a person under *plenary* guardianship, while people under *partial* guardianship can perform legal actions themselves, with their guardians' consent.⁴⁴ The Law for Individuals and Family provides that "juveniles and adults who, due to their imbecility or mental disease, cannot take care of their affairs shall be placed under *plenary* guardianship and shall be declared legally incapable".⁴⁵ The law further stipulates that people with less severe disabilities may be placed under *partial* guardianship.⁴⁶

The procedure for placing a person under guardianship is regulated by the Civil Procedure Code and has not been amended since 1983.⁴⁷ A person may be placed under *plenary* or *partial* guardianship at the request of a spouse, a close relative, the prosecutor, or by anyone who has a legal interest in an individual's competence, such as presumptive heirs or contracting parties.⁴⁸ A person whose capacity is called into question must be interviewed in person by the court and, if needed, can be compelled to participate in the court hearing. The person's relatives and experts may also be called to give evidence before the court. If, after the interview the court finds it necessary, it can immediately appoint a temporary custodian who will take care of the ward's personal and property interests.

The Family Code 1985, chapter 10, regulates the appointment of guardians.⁴⁹ The mayor of the municipality appoints a guardian from among the relatives or close friends of the person placed under guardianship.⁵⁰ The guardians of people placed under *plenary* guardianship are responsible for the life, health, and property of their

⁴³ Law for Individuals and Family, SG 89/6 November 1953, art. 5(3).

⁴⁴ Law for Individuals and Family, art. 5(3).

⁴⁵ Law for Individuals and Family, art. 5.

⁴⁶ Law for Individuals and Family, art. 5(2).

⁴⁷ Civil Procedure Code, adopted SG 12, 8 February 1952, last amended April 2004, last amendments in the chapter on guardianship – April 1983 and December 1997, chapter 27, art. 275–277.

⁴⁸ Civil Procedure Code, art. 275.

⁴⁹ Family Code, adopted SG 41, 28 May 1985, last amendments – September 2003, last amendments in the chapter on guardianship – July 2003.

⁵⁰ Family Code, art. 11.

wards, and for representing them before third parties.⁵¹ The guardians of people placed under *partial* guardianship only give consent for legal actions performed by their wards.⁵² A guardian may request revocation of the guardianship order, and wards may also request a revocation through the municipal guardianship body. The same court hearing procedure then applies.

There is no national statistical data on guardianship in Bulgaria, although NGO research into the conditions of social care homes has revealed clear patterns (see Annex 1, Table A2). This report indicates that it is common for directors of the homes or members of the staff to be appointed as guardians of the people with intellectual disabilities residing there: the director or staff member was appointed as a guardian to 41 per cent of the residents in all homes for adults with intellectual disabilities.⁵³ Some residents do have their relatives appointed as guardians.⁵⁴

NGO monitoring in social care homes and social assistance departments has found that guardians regularly fail to perform some of their legal duties and central authorities and municipal bodies in charge of overseeing guardianship either do not perform their duties at all, or fulfil them with minimal care and responsibility. For example, although guardians are required to submit annual reports to the mayor's office, in most of the municipalities surveyed, no such reports appeared to have been filed.⁵⁵ No municipalities appear to have taken action to ensure that guardian reports are filed. Under these circumstances, guardians may abuse their role with impunity; the directors of some institutions have taken advantage of the fact that they were appointed as guardians of residents and appropriated wards' personal income or privileges for themselves.⁵⁶

There is no provision in national legislation imposing restrictions upon, or prohibiting the employment of, people under *plenary* guardianship. They can work if their guardians sign the employment contract and the guardians receive the salary on their wards' behalf. People under *partial* guardianship may sign an employment contract for themselves, with their guardians' authorisation.

While according to the law, *plenary* guardians are responsible for their ward's life, health, property and financial interests, in practice the guardian's role extends only as far as their ward's property is concerned. Most relatives who are appointed as guardians do not live with their wards and therefore cannot protect their interests in a meaningful

⁵¹ Family Code, art. 117, para. 2.

⁵² Family Code, art. 122, para. 2.

⁵³ Bulgarian Helsinki Committee, *Archipelago of the forgotten – homes for people with mental disabilities in Bulgaria*, Sofia, August 2004, p. 29, (hereafter, BHC, *Archipelago of the Forgotten*).

⁵⁴ See Annex 2, Table 2.

⁵⁵ BHC, *Archipelago of the Forgotten*, p. 30.

⁵⁶ Unofficial information provided by the director of the home for children with intellectual disabilities in Vidrare for the dismissal of the previous director of the home in an interview with BHC and Amnesty International, 25 January 2002.

way, although legally cohabitation is a condition of guardianship.⁵⁷ When a director of an institution is appointed as a guardian of one or more residents, a clear conflict of interests emerges. The director represents both the institution and the resident who contracts with the institution for providing social services. Thus if a person is placed under guardianship after entering the institution, and the director is appointed as the guardian, the ward cannot leave unless the director agrees to it. The Government should review the guardianship system in order to ensure that all people placed under guardianship have their rights and interests adequately protected.

2.4 Statistical data

Due to the lack of a single, unified definition of intellectual disability that is used throughout law and practice, statistical information available in Bulgaria is not based on consistent interpretation of the term intellectual disability. Problems with the procedure for diagnosing intellectual disability also call into question the reliability of any data source; in particular, the disproportionately large number of Roma children diagnosed with intellectual disabilities suggests that cultural or language barriers may be misdiagnosed and incorrectly recorded as intellectual disability. The application of clear and consistent definitions of intellectual disability in regulations governing diagnosis, access to education and employment would serve to ensure that data is more reliable and more comparable across sectors. The Ministry of Labour and Social Policy reports that a methodology for a unified database on people with disabilities will be developed by the end of 2004,⁵⁸ that should ultimately lead to more regular data collection and improve the information available to policymakers. No methodology for this database has been elaborated to date.⁵⁹ However, the development of a unified database alone will not resolve the chronic unreliability of data generated by a system that lacks a unified definition of intellectual disability and standardised diagnostic procedures.

The National Centre for Health Information (NCHI) under the Ministry of Health Care maintains data for the number of people with intellectual disabilities in all 28 districts of Bulgaria, and for the numbers of people with certain types of intellectual disabilities in each district (see Annex 1, Table A1). While this data is extensive and useful, it is not disaggregated for the age, sex, or ethnic origin of people with intellectual disabilities, which would provide greater information about this population. According to data provided by the NCHI, there were 49,014 people with intellectual disabilities in Bulgaria – 30,285 (or 61 per cent) with *mild* intellectual disabilities, 13,719 with *moderate* intellectual disabilities, 4,851 with *severe* and *profound* intellectual disabilities and 159 with other unspecified intellectual disabilities as of 31 December 2002.⁶⁰ This data is compiled from the annual reports of the

⁵⁷ BHC's observations in the homes for adults with intellectual disabilities.

⁵⁸ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

⁵⁹ Interview with agency official, confidentiality requested, 12 January 2005.

⁶⁰ See Annex 1.

psychiatric facilities, psychiatric clinics and from practising psychiatrists and takes into consideration only people who are registered at the dispensaries which are local bodies under the authority of the municipalities. However, because thousands of people with intellectual disabilities never come into contact with psychiatrists or the mental health system, there are concerns that these numbers may underestimate the actual population. The figures do not include people with intellectual disabilities living in social care homes or those who were diagnosed by special commissions for employment purposes, although such people are advised to apply for admission at the social care homes or the employment commissions after their initial diagnosis.⁶¹

According to the Ministry of Labour and Social Policy there are 27 institutions for adults with intellectual disabilities, in which there were 2,300 residents as of October 2003.⁶² There are 30 residential institutions specifically for children with intellectual disabilities accommodating 1,751 children. Although there is a national strategy to reduce the number of children in institutional care, in fact the number of children under the age of three placed in social care homes increased in 2003.⁶³

According to data provided by the Ministry of Education and Science there are 74 special schools for children with intellectual disabilities with 8,957 students enrolled for the 2003–2004 academic year. Of all students, some 3,726 children live in residential schools. The total number of people with intellectual disabilities living in residential institutions is 7,777 or 15.8 per cent of all people with intellectual disabilities.⁶⁴ In addition, there are 16 State-run day centres for children and six day-centres for adults with intellectual disabilities in the country.⁶⁵

The National Statistical Institute (NSI) also collects data on the number of people who have been assessed as having a disability. However it does not disaggregate the data based on the type of disability.⁶⁶ According to the latest data provided by the NSI, “as

⁶¹ Telephone interview with Krassimira Dikova, head of the “Information Resources, Analysis and Prognoses” Department at the National Centre for Health Information, Sofia, 19 February 2004.

⁶² See Annex 1, Table A2.

⁶³ Save the Children, Bulgarian Helsinki Committee, Every Child, Inter Ethnic Initiative for Human Rights, Centre for Independent Life, *NGO Alternative Report on Bulgaria’s Progress Towards EU Accession*, 2004, Sofia, October 2004, p. 7, available at http://www.savethechildrenbg.org/SCBG/Docs/NGOAlternativeReport_EN.doc (accessed 3 November 2004), (hereafter, *NGO Alternative Report 2004*).

⁶⁴ Data provided by the National Centre for Health Information: the number of people diagnosed with intellectual disabilities in hospitals, psychiatric clinics; data provided by the Ministry of Education and Science: the number of children studying in special residential schools; data from Ministry of Labour and Social Policy: the number of homes for children and adults with intellectual disabilities; data collected by the Bulgarian Helsinki Committee: the number of people living in social care homes for adults with intellectual disabilities.

⁶⁵ Correspondence from Ivanka Chistova, Deputy-minister of Labour and Social Policy, 23 December 2003, on file with the Bulgarian Helsinki Committee.

⁶⁶ Correspondence from Aleksandar Hadzhijiski, Director of the National Statistical Institute, 26 November 2003, on file with the Bulgarian Helsinki Committee.

of 1 March 2001 the number of people assessed as having a disability (both physical and mental) is 224,550 of which 2,204 are children up to 16 years of age”.⁶⁷

The Bulgarian Association of People with Intellectual Disabilities (BAPID), which is the only national representative NGO in the country, does not maintain any statistical data on the number of people with intellectual disabilities. BAPID has 1,547 members, 1,216 of who are parents of children with intellectual disabilities.⁶⁸

⁶⁷ NSI data, 2001. Correspondence from Aleksandar Hadzhijski, 26 November 2003, on file with the Bulgarian Helsinki Committee.

⁶⁸ Interview with Lyubka Aleksandrova, representative of BAPID, Vidin, 11 December 2003.

III. Access to Education

1. LEGAL AND ADMINISTRATIVE FRAMEWORK

The Constitution recognises the universal right to education. However, for students with intellectual disabilities, access to secondary and higher education is sharply restricted, as most such students will not meet the requirements for a diploma. For the vast majority of people in institutions, there is no access to education at all. After changes to the regulatory framework in 2002, all children with intellectual disabilities may attend mainstream schools, regardless of their diagnosis. Serious concerns have been raised regarding the assessment procedure, however; the process is often superficial, and fails to take into account the individual capacity and potential of the child under examination. There is no national system of early intervention centres, although NGO services are available in limited areas; comprehensive early intervention services provided by multidisciplinary teams should be made widely available for children with intellectual disabilities, to address their needs at the earliest and best time possible.

1.1 The right to education

The Bulgarian Constitution recognises the universal right to education, and mandates compulsory school attendance up to the age of 16.⁶⁹ Compulsory education applies to “all citizens” except people with intellectual disabilities, for whom there is no legally prescribed term of compulsory education. The Public Education Act also provides that citizens shall have the right to education without discrimination on the grounds of race, nationality, sex, ethnic or social origin, religion, or public position.⁷⁰

The legislative framework for both the mainstream and special educational systems is set out in the Public Education Act and the Regulations for Its Implementation; the Professional Education Act 1999 and the Regulations for Its Implementation 1999; and the 2002 Decree No. 6 of the Ministry of Education and Science on the Education of Children with Special Needs and/or Chronic Diseases.

The Public Education Act and the Regulations for Its Implementation defines the function and role of mainstream schools, which are funded and governed by the municipalities.⁷¹ The special educational system, however, is administered and financed directly by the Ministry of Education and Science (hereafter, Ministry of Education).

⁶⁹ Constitution, art. 53(1)-(2).

⁷⁰ Public Education Act, adopted SG 86, 18 October 1991, last amendments May 2004. art. 4. “The citizens shall have right to education. They can constantly increase their education and qualification. (2) No restrictions or privileges shall be admitted based on race, nationality, sex, ethnic or social origin, religion or public position.”

⁷¹ The municipalities shall ensure education up to the age of 16, including funding for the curriculum and teaching, resources and maintenance of facilities, health services, etc. Public Education Act, art. 36.

In accordance with the Constitution, the Public Education Act 2004 provides that school attendance up to the age of 16 is compulsory.⁷² However, for children with intellectual disabilities there is no legally prescribed term of education. In addition, children without disabilities may repeat a grade if necessary, while children with intellectual disabilities may not, and few meet the necessary qualifications to advance to secondary or tertiary education.⁷³ Often children with intellectual disabilities are promoted whether they meet educational standards or not. The 2003 amendments to the Regulations for the Implementation of the Public Education Act provide that students with special educational needs who finish eighth grade but do not meet State academic standards for continuing their education may continue their studies in a professional high school.⁷⁴ Such students obtain a certificate for finishing the eighth grade, but not a diploma for primary education. The certificate allows them to continue studying at vocational high schools, or for training at the secondary level, but upon completion of these courses they again only earn a certificate, not a high school diploma.⁷⁵ This system of not awarding diplomas to students with intellectual disabilities denies them access to further education.

Neither the Constitution nor the Public Education Act specifically provides for non-discrimination on the grounds of disability in education. Only the Protection against Discrimination Act explicitly prohibits discrimination in education on the grounds of disability. At present, cases of alleged discrimination in education can be addressed by the courts. The act additionally provides that “a director of an educational institution shall take effective measures to prevent all forms of discrimination in the place of study by members of the teaching or administrative staff, or by students”.⁷⁶ The act also requires that educational institutions take appropriate measures to compensate for persons with disabilities’ limited opportunities to effectively exercise their rights to education and training, unless the cost is “excessive” and “would seriously burden the institution”.⁷⁷ The extent of what would constitute excessive cost has not yet been determined, neither by the courts nor by supplementary legislation, but the vague language of this provision may offer schools a justification to deny support for, or mainstreaming of, students with intellectual disabilities.

⁷² Public Education Act, art. 7.

⁷³ A primary school diploma is required to advance to secondary school. In practice, it is assumed that children with intellectual disabilities cannot meet the general State educational standards, so they study according to individual curricula even if they are integrated in mainstream schools. Once they complete primary school they receive only a certificate, not a diploma that would allow them to move on to secondary education.

⁷⁴ Regulations for the Implementation of the Public Education Act, SG 99, 11 November 2003, art. 48(3).

⁷⁵ Regulations for the Implementation of the Public Education Act, SG 99, 11 November 2003, art. 56(7), (8).

⁷⁶ Protection Against Discrimination Act, art. 29(2).

⁷⁷ Protection Against Discrimination Act, art. 32.

The Protection against Discrimination Act establishes a duty for a director of an educational institution to provide information to a person alleging a violation of the right to education. The act also states that providers of training or education, and drafters of textbooks and teaching materials shall present information and apply methods of training and education in a manner designed to overcome negative stereotypes of persons with disabilities.⁷⁸

The legacy of discriminatory legislation persists, although new regulations have been in place for several years. The Ministry of Education and the Ministry of Health Care's 1977 Instruction No. 6 on the placement of children and pupils with physical or mental disabilities in special schools and special educational-disciplinary establishments relegated children with *mild* intellectual disabilities to special schools, and denied education to those with *moderate*, *severe*, and *profound* intellectual disabilities, who were classified as "uneducable".⁷⁹ In August 2002, a new Decree No. 6 on the Education of Children with Special Needs and/or Chronic Diseases (hereafter, 2002 Decree No. 6) was issued by the Minister of Education and Science, which supersedes the 1977 Instruction. Importantly, this new legislation entitles children with any type of intellectual disability to study in special schools or mainstream schools depending on the choice of their parents.⁸⁰ The Ministry of Education was reportedly elaborating a new decree in spring 2004, as the current Decree's approach does not meet the aims of inclusive education,⁸¹ but no decree had been prepared as of January 2005.

1.2 Structure and administration of schools

There were 74 special schools for children with intellectual disabilities with 8,957 students enrolled for the 2003–2004 academic year.⁸² This figure also includes children with intellectual disabilities who study in special classes in mainstream schools in Montana (36 children), Svishtov (52 children) and Purvomaici (69 children). Almost

⁷⁸ Protection Against Discrimination Act, art. 35.

⁷⁹ Issued on 18 March 1977. According to art. 1 of the Instruction, special educational-disciplinary establishments are special kindergartens for children with sensor disabilities, mental insufficiency and speech deviations, speech therapy cabinets and speech and hearing rehabilitation centres for children of pre-school age.

⁸⁰ Regulations for Implementation of Law on Public Education, art.36, par. 1 (amend. SG 53, 2001) "Children are enrolled in the first grade in state and municipal schools at request of their parents or guardians" and par.2 (amend. SG 33, 11 April 2003) "The school is to be chosen by the parents or guardians." Decree 6, art. 2, par. 1. "Children with special educational needs and/or chronic diseases are to be integrated in kindergartens and schools."

⁸¹ OSI roundtable, Sofia, April 2004.

⁸² Telephone interview with Slavka Evlogieva-Vaklina, senior expert at the Integration of Children with Special Needs Department, Ministry of Education and Science, Sofia, 18 February 2004.

half of all special schools are residential, accommodating some 3,726 children.⁸³ There are no NGOs licensed to provide education for people with intellectual disabilities.

The Ministry of Education has elaborated few standards and offered little written guidance on the conduct of special education. The 2002 Decree No. 6 stipulates the amount of time that pupils are to spend in class, and the Ministry's September 2002 Instruction specifies what types of curricula are to be used and which textbooks are acceptable for the 2002–2003 academic year. However, the Ministry has not yet adopted any State educational requirements for children with chronic illnesses and special educational needs. Consequently, there are no standards for measuring the educational achievements of the children who have graduated from special schools. According to experts, the Ministry of Education takes the view that such standards would place a limitation on the education of children with disabilities, whose needs and abilities are diverse. It is widely assumed that the aim should be for children with disabilities to achieve the same State academic standards as children without disabilities,⁸⁴ which is a cause for concern, as the aim of special education should not be to hold children to the same academic standards, but rather to ensure that all children have the individual opportunity to develop to their fullest potential. Moreover, the present lack of educational requirements of any kind for children with disabilities creates many opportunities for the quality of education to deteriorate.⁸⁵

Families of children with intellectual disabilities report that in many cases they must secure financing for their children's educational and professional training opportunities themselves, especially in smaller towns.⁸⁶ Some experts have called for an option for distance learning to be created where no adapted school environment is available, especially for hyperactive children.⁸⁷ Municipalities would be responsible for funding this option.

Parents have also expressed concern about the lack of choice for education of children with intellectual disabilities – there is broad agreement that mainstream schools are not yet prepared to provide education for children with intellectual disabilities in terms of staff training and teaching materials, and the special schools provide only poor-quality education.⁸⁸ In addition, parents indicate that both the mainstream and special education systems are not able to address the needs of children with severe intellectual disabilities.

⁸³ Telephone interview with Slavka Evlogieva-Vaklina, Sofia, 18 February 2004.

⁸⁴ OSI roundtable, Sofia, April 2004.

⁸⁵ OSI roundtable, Sofia, April 2004.

⁸⁶ Interviews with: parents in Vidin, 11 December 2003; parents in Pazardzhik, 4 December 2003; questionnaires completed by parents in Burgas, Varna, Russe and returned by email.

⁸⁷ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

⁸⁸ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

1.3 Diagnosis and assessment of disability for educational purposes

The diagnosis procedure is regulated by law and through instructions issued by the Ministry of Education; together, these regulations set out a multidisciplinary and thorough examination procedure, but there is insufficient monitoring to ensure compliance with the process. Both NGO monitoring and parents' accounts indicate that there are wide discrepancies in the practice of the Regional Expert Medical Consultative Commissions and diagnostic commissions responsible for assessing children with intellectual disabilities. Examinations are often cursory, and only rarely do reassessments result in a change in the level of disability diagnosed. The overrepresentation of Roma in special schools is largely a consequence of the inadequate controls over the diagnosis procedure, which leaves open the possibility that language barriers, cultural issues, and prejudice may affect the assessment outcome.

Diagnosis Procedures

There are two commissions responsible for the diagnosis of intellectual disability for educational purposes, the Regional Expert Medical Consultative Commissions (REMCC) and the diagnostic commissions. Parents of children who may have intellectual disabilities are generally advised by their general physician to visit the REMCC at the nearest district hospital with a children's ward. Following its assessment, the Commission may recommend that the child be placed in a social care home or in a special school.⁸⁹ Parents may have to wait at least five to 12 months for their children to be initially assessed by the commission, because commissions sit only on certain dates each month and are not able to see all children waiting for assessment. Parents have also expressed concern that commissions are not always able to determine a precise diagnosis and they must bring their child to Sofia to get an appropriate assessment.⁹⁰

According to Decree 19 for medical assessment of disability, the REMCC is generally obliged to review the diagnosis every two years.⁹¹ Many parents, however, report that after their children had been diagnosed by the REMCC the diagnosis was not reviewed later.⁹² If it appears that the disability is permanent, and after monitoring the development of the disability over two years, the term of the disability is defined up to the age of 16,⁹³ and then procedures for adults are used.

⁸⁹ 2002 Decree No. 6, art. 21(6).

⁹⁰ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

⁹¹ 2000 Decree No. 19, art. 27(1). In cases where rapid recovery may be anticipated, a reassessment is scheduled in one year, Art 27(2).

⁹² Interviews and questionnaires distributed among parents of children with intellectual disabilities in Pazardzhik, Vidin, Razlog, Varna, Burgas, Plovdiv, November and December 2003.

⁹³ 2000 Decree No. 19, art. 27(3).

The second and main body responsible for diagnosing intellectual disability for educational purposes is the diagnostic team (and the diagnostic commission) based at each special school. Until 2002, commissions consisted of the Ministry of Education's Regional Educational Inspector for special schools, a doctor (either a neurologist or a psychiatrist), a special education teacher, a psychologist, a speech therapist, and a primary teacher from a mainstream school. These commissions were "responsible for conducting clinical psychological examinations aimed at a qualitative analysis of the children's psycho-physical development".⁹⁴ There is little coordination between the REMCC and the diagnostic commissions, as these function under the authority of two different ministries. In general practice, the commissions rewrite the diagnosis determined by the REMCC, as children of school age who are believed to have a disability must be assessed by the commission to gain access to school.

At present, following the 2002 Decree no. 6 on assessment procedures, the diagnosis of children with special needs occurs through a series of psychological and pedagogical examinations. Three bodies are responsible for these examinations: a diagnostic team formed in the special kindergartens and special schools; a diagnostic commission from the Regional Inspectorate of the Ministry of Education; and a central diagnostic commission from the Ministry of Education.⁹⁵ There are 74 diagnostic teams (at each special school), 28 diagnostic commissions and one central diagnostic commission.

Lists of children who are thought to have special needs are to be drawn up by the directors in each institution and mainstream school in the region at the end of every term for examination by the diagnostic team. The lists should be given to the diagnostic commission at the Regional Inspectorate on Education.

The diagnostic team is chaired by the special school principal and comprised of a psychologist, a speech therapist, a special education teacher, a pre-school or primary school teacher, a psychiatrist, a paediatric neurologist, and other specialists as relevant.⁹⁶ The child's parents are involved as members of the team and they also attend the assessment.⁹⁷ An expert on special schools from the regional inspectorate for education oversees the diagnostic team.⁹⁸ After the initial diagnosis, the team develops individual plans and programmes for children with special educational needs,⁹⁹ and may recommend the transfer of a child from a special school to mainstream education.¹⁰⁰ The mainstream school is legally obliged to enrol such a child,¹⁰¹

⁹⁴ 2000 Decree No. 19, art. 22, 23.

⁹⁵ 2002 Decree No. 6, art. 15.

⁹⁶ 2002 Decree No. 6, art. 18(9).

⁹⁷ 2002 Decree No. 6, art. 18(3).

⁹⁸ 2002 Decree No. 6, art. 18(2).

⁹⁹ 2002 Decree No. 6, art. 19(5).

¹⁰⁰ 2002 Decree No. 6, art. 19(8).

¹⁰¹ Law on Public Education, art. 27(2).

although in practice very few children are ever re-diagnosed or found to have made sufficient progress to return to mainstream schools.¹⁰²

The diagnostic commission is competent to supervise and provide guidance to the diagnostic teams in special schools. It carries out additional examinations of all children recommended for special education who have already been examined by the diagnostic teams, checks the documentation upon which the diagnoses are based, cooperates in providing textbooks and other materials to the mainstream schools where children with special needs are integrated. The Central Diagnostic Commission is responsible for supervising the activities of the diagnostic commissions at the Regional Inspectorates on Education, and for providing methodological assistance to the diagnostic commissions and teams. It also has the mandate to resolve any disputed or difficult cases of diagnosis. For each child diagnosed, the Central Commission draws up an assessment document, which is maintained at the Ministry of Education for a period of ten years.¹⁰³ The Commission is appointed by the Minister of Education and Science and includes experts from the ministry, psychologists, speech therapists, child psychiatrists and other specialists if relevant.¹⁰⁴

According to the Ministry of Education's 2002 Decree No. 6, each diagnostic team's activities are reviewed by the diagnostic commission; in addition, the diagnostic team should keep a record for the development of every child examined during each school term, and should present that record to the diagnostic commission at the end of the school year. When the commission finds it necessary, it can recommend that the child be reassessed by the diagnostic team and the commission.¹⁰⁵

Diagnosis in practice

In spite of all the procedures provided for by law, in practice the diagnostic examination of children with special needs is reduced to a very simple procedure. In many schools the diagnostic team conducts the only examination of the children. The diagnostic commission sometimes simply signs the examination record provided by the diagnostic team without even seeing the child, while in other instances, the examination of the child is conducted solely by the diagnostic commission without a previous examination by a diagnostic team.¹⁰⁶ NGO research carried out in 2002 sought to review the medical files of the students in each of the 74 special schools. This investigation revealed that for most pupils the initial diagnosis by the diagnostic commission is the only examination by a team of specialists that children undergo during their entire education in special schools.

¹⁰² BHC, *Special Schools*, p. 11.

¹⁰³ 2002 Decree No. 6, art. 27.

¹⁰⁴ 2002 Decree No. 6, art. 26.

¹⁰⁵ 2002 Decree No. 6, art. 19(8), art.23(13).

¹⁰⁶ BHC, *Special Schools*, p. 14.

Concerns have also been raised that some psychiatrists are not aware of the normative framework for diagnosis. For example, the psychiatrist on the Stara Zagora diagnostic commission was unaware that children with *moderate* and *severe* mental disabilities could be placed in special schools as of September 2002, and continued to regard such children as “uneducable”.¹⁰⁷ No unified standard for noting diagnoses appears to exist. Records from the children’s diagnostic examinations suggest that the ICD-10 instructions (including the use of IQ tests) were not used for diagnosis, as the records do not mention the appropriate classifications from the ICD.

Until recently, examination reports frequently failed to record the results of the IQ tests used in the assessment, and the sections about comprehension and mental activity were frequently marked “not examined” or “cannot be examined”. The formulaic responses on older reports suggest that little attention was given to the individual capacities of the children examined. In this regard, monitoring the use of the new forms introduced by the 2002 Decree No. 6 indicates that the new instructions have led to the collection of more information about the health conditions (status of hearing and sight, health history, IQ tests results, etc.) of the children being diagnosed. Moreover, despite the fact that even before the passage of Decree No. 6 there were sections on the forms for hearing and sight ability, these were almost always marked “not examined.” The new Decree requires that a doctor examine these indicators. Even though this was frequently done as a mere formality, after September 2002 vision and hearing is generally included in the examination.¹⁰⁸

As there are no instructions on how the examination forms should be completed, and the Ministry of Education has not taken steps to standardise or monitor the process, the results are highly inconsistent. Under the Ministry of Education’s new Decree No. 6, psychologists are only required to record the methods that they used to examine the various indicators. NGO research conducted in September-November 2002 indicates that only a few schools followed even that requirement.¹⁰⁹ Psychologists and psychiatrists who work in special schools and participate in the diagnostic commissions state that they employ any one of a wide range of tests to examine the intelligence, memory, understanding, creativity, and attention span of the children. In general, the commissions did not indicate which methods were used for the psychological tests, they did not record the results of the IQ tests, and they did not fill in the data on the child’s health history, often because parents are unable to provide information or medical documentation about the children’s health conditions from infancy.¹¹⁰ In some cases, examination reports were not dated or signed by all members of the commission.¹¹¹

¹⁰⁷ BHC, *Special Schools*, p. 12.

¹⁰⁸ BHC, *Special Schools*, p. 13.

¹⁰⁹ BHC, *Special Schools*, p. 13.

¹¹⁰ BHC, *Special Schools*, p. 13.

¹¹¹ BHC, *Special Schools*, p. 13.

Disturbingly, it appears that the fact that a child's parent or sibling studied in a special school is often considered sufficient evidence for the question regarding a family history of mental disability on the assessment form.¹¹² In some schools, the information on the examination reports contradicts itself. These errors usually happen when the commissions face difficulties in diagnosing children from a bilingual environment without an interpreter, and most frequently it is a problem in assessing Roma children. Such cultural or linguistic barriers are one of the key reasons for the excessively high proportion of Roma children who are diagnosed with intellectual disabilities.¹¹³ NGO investigation has revealed that racial prejudice also pervasively affects the diagnosis procedure.¹¹⁴

Parents have different opinions about the diagnosis process, depending on the child's diagnosis and the information they have about their child's opportunities for education and appropriate treatment. Some parents of children with *severe* and *profound* intellectual disabilities reported that they were misled by their general practitioners and other doctors in smaller towns, and that they had to visit doctors in the capital to receive a precise diagnosis of their child.¹¹⁵ Some parents who attended diagnosis meetings with their children had direct impressions of the diagnostic teams and commissions, and were of the opinion that they were not competent to diagnose and treat a child with *severe* and *profound* intellectual disabilities.¹¹⁶ According to these families, the commissions denied their children the chance to be examined and educated even in a special school.

Many parents are poorly informed about the existing services for children with intellectual disabilities in their towns, and did not fully understand the commissions' diagnosis procedures.¹¹⁷ Some parents do not have any medical documentation about their child's early childhood and are not able to provide such information.¹¹⁸ Parents from Plovdiv, Burgas, Varna, Razlog, Pazardzhik, and Vidin, and the members of BAPID reported numerous shortcomings in the diagnosis process, including a lack of time for precise diagnosis, lack of an appropriate environment for the diagnostic procedure, poorly qualified staff, and the formality of the procedure. Of particular concern to many parents was the perception that the diagnosis procedure amounts to

¹¹² BHC, *Special Schools*, p. 13.

¹¹³ See EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Budapest, 2001, pp. 88–89.

¹¹⁴ European Roma Rights Center, *Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe*, Budapest, May 2004, p. 50, (hereafter, ERRC, *Stigmata*).

¹¹⁵ Interviews with: parents in Vidin, 11 December 2003; parents in Pazardzhik, 4 December 2003.

¹¹⁶ Interviews with: parents in Vidin, 11 December 2003; parents in Pazardzhik, 4 December 2003.

¹¹⁷ Interviews with: parents in Vidin, 11 December 2003; with parents in Pazardzhik, 4 December 2003; questionnaires, completed by parents in Burgas, Varna, Russe and returned by email (November and December 2003).

¹¹⁸ Bulgarian Helsinki Committee, *Observations of a Diagnostic Commission in a Special School, Stara Zagora*, September 2002.

recruitment of students for special schools, rather than an authentic assessment of an individual child's abilities.¹¹⁹

In some schools, parents report that commissions did not include a teacher from a mainstream school as is required by the 2002 Decree No. 6, art.18. Other schools have had difficulty, particularly during the past two years, in ensuring the participation of a psychiatrist or psychologist in the commission.¹²⁰ Approximately thirty per cent of special schools do not employ full-time psychologists, and must request the attendance of a psychologist from the Regional Social Support Department, from mainstream schools, or from among the psychologists with private practices in the region.¹²¹ Since the adoption of the Decree in August 2002, in some regions such as Sliven, Targovishte, Pernik, and others, psychiatrists have demanded payment for conducting examinations and teachers have had no alternative but to pay for the psychiatrists' services personally. In general the members of the commissions do not receive any additional remuneration for their participation in the commissions because it is considered to be one of their legal obligations according to their contracts.¹²²

1.4 Early intervention

Although early intervention programmes can offer significant support to families and to children with intellectual disabilities, at present such services are quite limited in Bulgaria.

Early intervention services are primarily available in Bulgaria through two types of day centres, supervised by the Ministry of Health Care and the Ministry of Labour and Social Policy respectively. The centres of the first type are for children up to seven years old and have been established within the 30 existing institutions for medical and social care for infants. They are established to provide help and consultation to parents and children with different types of disabilities.¹²³ The first centre was established in 1999 in Veliko Turnovo. At present, almost all such institutions have a day centre for early intervention.

The second type of day centre was established in 1992 in district centres. At present, there are 16 such centres with a total capacity to accommodate approximately 455 children from three to 18 years of age, and which provide a range of services in

¹¹⁹ Interviews with: parents in Vidin, 11 December 2003; with parents in Pazardzhik, 4 December 2003; questionnaires, completed by parents in Burgas, Varna, Russe and returned by email.

¹²⁰ Interviews with: parents and the Bulgarian Helsinki Committee research team, Stara Zagora, September 2002, Plovdiv May 2002; see also, BHC, *Special Schools*, p. 12.

¹²¹ BHC, *Special Schools*, p. 12.

¹²² BHC, *Special Schools*, p. 12.

¹²³ Interview with Mrs. Milena Brachkova, child psychologist at the day care centre in Veliko Turnovo and in the home for infants in Debelets, 11 February 2004.

addition to early intervention (see section III.3.3.3).¹²⁴ Donors, the State, and municipalities were responsible for the establishment and furnishing of the centres, although funding for the centres continues to come primarily from foreign sponsors.¹²⁵

Some NGOs have also started to offer services for children with intellectual disabilities, including medical examinations, hearing and speech therapy, art and psychological therapy. At present there is only one active local NGO, Egida in Pazardzhik, that provides such services, and it only has the capacity to serve a limited number of children in a limited area.

2. GOVERNMENT EDUCATION POLICY

Before June 2003 there were no long-term governmental programmes or strategies for special education. In general, even children with mild intellectual disabilities were excluded from mainstream schools and placed in special schools, while children with more severe intellectual disabilities were regarded as “uneducable” and placed in institutions or cared for by their parents at home with no educational options. However, in the past several years, Bulgaria has implemented a number of initiatives aimed at improving education for children with intellectual disabilities. As part of the “National Strategy for Equal Opportunities for People with Disabilities 2003–2005” (hereafter, National Disability Strategy), the Government has set out a series of specific measures related to education. A National Action Plan for Implementation of the Strategy was also adopted by the Council of Ministers in December 2003. National NGOs were consulted in the preparation of the Strategy, but to date the State has taken few concrete steps towards implementation of its provisions. The EU has not addressed the education of people with disabilities in its regular reporting on Bulgaria as part of the accession process; however, a recent initiative to identify schools for a mainstreaming pilot project has been funded by the EU’s Phare programme.

2.1 The EU and Government education policy

Bulgaria applied for EU membership in 1995, and opened negotiations in 1999. The situation of people with intellectual disabilities has not been an issue that the EU has focused upon in monitoring Bulgaria’s efforts to meet accession criteria. The regular reports issued by the European Commission on Bulgaria’s progress towards meeting the political and economic criteria for membership have never addressed the issue of education for people with intellectual disabilities. The reports have briefly analysed the

¹²⁴ BHC, *Homes for Children*, p. 4.

¹²⁵ BHC, *Homes for Children*, p. 25.

situation in social care homes for children and adults with intellectual disabilities, but without reference to education for these people.¹²⁶

However, in 2003 a Phare project, “Improving the quality of life of mentally disabled people” was approved by the European Commission, and is expected to run from 2004 through 2007.¹²⁷ The main aim of the project is to encourage the social integration of children and adults with mental disabilities by providing social services in the community. As a pilot project, one aspect of the grant will be used for the integration of children with mental disabilities in kindergartens and schools in several municipalities.¹²⁸ Implementation has started with the selection of pilot municipalities and with an assessment of day care centres for children.¹²⁹ Several NGOs have also received EU funding to work with people with intellectual disabilities, such as an integration project in Pazardzhik organised by a local parents’ organisation.¹³⁰

2.2 National programmes

Before June 2003 there were no long-term governmental programmes or strategies for special education. In general, even children with *mild* intellectual disabilities were excluded from mainstream schools and placed in special schools. Children with *moderate*, *severe*, and *profound* intellectual disabilities were regarded as “uneducable” and placed in institutions or cared for by their parents at home with no educational options.

In August 2002, the Ministry of Education adopted new legislation that entitles children with any type of intellectual disability to study in special schools or mainstream schools depending on the choice of their parents.¹³¹ It is still too soon to gauge the effect this change in legislation will have on the numbers of children with intellectual disabilities attending mainstream schools, or indeed, any form of school.

On 21 March 2003 the National Council for Social Rehabilitation and Integration at the Council of Ministers adopted the National Strategy for Equal Opportunities for

¹²⁶ See, e.g. European Commission, *Regular Report on Bulgaria’s Progress Towards Accession*, Brussels, 2004, p. 25. Available at http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_bg_2004_en.pdf (accessed 4 November 2004).

¹²⁷ Letter from Ms. Ivanka Christova, Deputy Minister of Labour and Social Policy, 23 December 2003.

¹²⁸ Letter from Ms. Ivanka Christova, 23 December 2003.

¹²⁹ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

¹³⁰ See section III. 3.2.1.

¹³¹ Regulations for Implementation of Law on Public Education, art. 36, par. 1 (amend. SG 53, 2001). “Children are enrolled in the first grade in state and municipal schools at request of their parents or guardians” and par.2 (amend. SG 33, 11 April 2003) “The school is to be chosen by the parents or guardians.” Decree 6, art. 2, par.1. “Children with special educational needs and/or chronic diseases are to be integrated in kindergartens and schools.”

People with Disabilities.¹³² It highlights the difficulties in educating children with disabilities, including children with intellectual disabilities, taking a comprehensive approach in its identification and definition of the main legislative and practical obstacles for exercising the right to education for children with disabilities.

The National Strategy for Equal Opportunities for People with Disabilities is designed to meet international standards, drawing upon the UN Standard Rules on the Equalisation of Opportunities for Persons with Disabilities, the UN Convention on the Rights of the Child, relevant EU directives, and best practices. The National Action Plan for implementation of the Strategy was also adopted by the Council of Ministers in December 2003.¹³³ It covers the period up to the end of 2005, and the financial resources for its implementation have already been included in the State budget.¹³⁴

The Strategy envisages several measures for improving the education of people with intellectual disabilities:

- ensuring education for all children with intellectual disabilities from the pre-school to high school levels;
- training staff at mainstream schools for the integration of children with special needs;
- reviewing the diagnoses of children placed in special schools for children with intellectual disabilities;
- creating a supportive environment and individual approach by developing individual plans elaborated by a multi-disciplinary team of experts for every disabled child in mainstream schools;
- ensuring sufficient numbers of qualified staff;
- training and budgeting for dedicated teachers for special needs education in mainstream classes;
- supplying public libraries with information about children with disabilities;
- supporting gifted children with disabilities;

¹³² Correspondence of BHC with Silvyu Canova, deputy executive director of the Agency for Social Assistance, Sofia, 24 July 2003. National Strategy for Equal Opportunities for People with Disabilities, (hereafter National Disability Strategy), <http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/index.htm> in Bulgarian (accessed 4 March 2005).

¹³³ National Plan for Equal Opportunities for People with Disabilities, <http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/index.htm> (accessed 4 March 2005).

¹³⁴ Letter from Ms. Ivanka Christova, 23 December 2003.

- improving the quality of special education and updating the curricula for special teachers at universities.¹³⁵

The Government consulted with representatives of 22 NGOs working with people with disabilities in the development of the National Disability Strategy, including the Bulgarian Association of People with Intellectual Disabilities (BAPID), the national parents' organisation.

The action plan envisages that every pre-school and school age child with disabilities will be included in the educational system by September 2004; the Ministry of Education is responsible for implementing this provision. The additional funds needed to support the positions of special teachers and specialised staff are also to be drawn from the budget of the Ministry of Education.

3. EDUCATION IN PRACTICE

There remains a chronic lack of resources needed to promote effective education of children with intellectual disabilities, in both mainstream and special schools. Adapted textbooks and curricula are extremely limited, and many of the texts that are available are out of date. General teacher training does not include a component on working with children with intellectual disabilities; current pilot projects aim to train "resource teachers" to support integration in the classroom, a promising initiative that should be rapidly implemented and expanded to meet needs across the country. Resource centres, which would provide support to integrated mainstream schools, are also called for in new legislation, but further regulations must be elaborated to ensure that these structures are established in line with the goals of the Salamanca Declaration.

Since August 2002, parents of children with intellectual disabilities can choose whether to send their children to mainstream or special schools regardless of their diagnosis. To date, however, resources to make this policy effective, including adequate preparation of teachers, students, and communities as well as financial support, have not been made available. Mainstreaming is taking place only on an extremely small scale, and most children with mild to moderate intellectual disabilities remain in segregated schools, where generally the facilities are poor, materials scarce, textbooks out-of-date or unavailable, and teachers poorly trained and motivated. The declining birth rate in Bulgaria has increased competition for students among schools reluctant to cut staff, a phenomenon that has exacerbated the over-representation of Roma in special schools, arising from the poorly controlled assessment procedures that too often are discriminatory.

Very few children with intellectual disabilities receive home schooling; although this option is available by law, the resources to implement it are not available, and parents are not aware that home schooling is possible for children with intellectual disabilities. Children in residential institutions generally have no access to education whatsoever. As most children in institutions have been abandoned by their parents, there are few advocates for their integration into education, and gradual improvements in institutional care have not yet extended to the provision of appropriate educational programmes either in the institutions or in local schools.

¹³⁵ National Disability Strategy, Objective 5.

3.1 Resources and support

The Ministry of Education has reported that it recently distributed a Ministry order to all Regional Inspectorates on Education, obliging them to appoint a special education expert with appropriate qualifications. Most Inspectorates replied that they would appoint a full-time expert and wherever this is not possible, a part-time expert will be appointed. Teams were to have been established in all Inspectorates as of February 2004, composed of NGO representatives, parents, and experts from the Inspectorate, which are responsible for directing children with special needs to mainstream schools by working with the mainstream teachers, special teachers and other specialists in the region as needed.¹³⁶

3.1.1 Curriculum and support

The Ministry of Education should issue all curricula and textbooks for use in the special schools, as the special school system is directly supervised and administered by the ministry.

The Ministry of Education has elaborated a model curriculum for special schools. However, this determines only the number of classes for each grade and subjects. Subjects are taught on curricula adapted by the Ministry of Education and teachers in special schools from the mainstream educational system, except foreign languages and physics courses, which are not available at all. Only four or five model curricula for vocational programmes have been prepared for special schools. The teachers in special schools select the teaching materials and teaching plans or create them themselves and receive almost no support or instructions regarding this issue from the Regional Educational Inspectorates or the Ministry of Education.

In particular, the shortage of textbooks has been highlighted as a serious obstacle to effective teaching: for some subjects no text is available at all, while in other subjects the books are so out of date as to be useless.¹³⁷ Some newer textbooks, while praised by teachers as interesting and attractive, are not suitable for children with intellectual disabilities, and no effort appears to have been made to consult with special education experts before preparing the texts.¹³⁸

Only texts for use in the first through fourth grades have been adapted for use by children with intellectual disabilities and reissued between 1990 and 1993, but these books are not available in sufficient quantities in most schools. At the end of October 2003 experts from the Ministry of Education's Department on Integration of Students

¹³⁶ Information from Peshka Korkinova, head of the Integration of Children with Special Needs Department, Ministry of Education and Science, Sofia, 8 April 2004; Law for Integration of People with Disabilities, art. 16, par 1.

¹³⁷ BHC, *Special Schools*, p. 18.

¹³⁸ BHC, *Special Schools*, p. 18.

with Special Educational Needs reported that the curricula for subjects taught in second to eighth grades would be redesigned in the next two years, while new texts would be available in 2004. Another ministry expert indicated that 2,000 copies of each existing textbook would be re-issued at the beginning of 2004.¹³⁹ In February 2004 experts from the Ministry of Education's Department on Integration of Students with Special Educational Needs stated that the funding of the ministry for 2004 appeared to be insufficient and the textbooks would not be re-issued in 2004.¹⁴⁰ When new textbooks are issued before an updated curriculum is available, it is difficult to organise classes effectively, as the books may rearrange the order in which the material must be taught during the course of the year.¹⁴¹

The new Law for the Integration of People with Disabilities provides for certain additional responsibilities for the Ministry of Education, which is obliged to provide textbooks, teaching materials, and a supportive environment for children with disabilities who are integrated in mainstream schools and kindergartens.¹⁴² In the legislation which was in force before 1 January 2005, there was no specific provision on resources for mainstreamed students, and the adoption of this law would formally recognise these children's rights to appropriate support.

3.1.2 Teacher training

The National Plan for Equal Opportunities for People with Disabilities,¹⁴³ which was elaborated to ensure the implementation of the National Disability Strategy, calls for the Ministry of Education to ensure an appropriate number of specialists in the mainstream schools and to provide training of "resource teachers" by September 2004. To prepare mainstream schools for integration, the Ministry of Education organised training on education of children with special needs in April and June 2004 for teachers, staff, and psychologists as part of a Phare-funded pilot integration project in 28 mainstream schools and 84 kindergartens throughout Bulgaria.¹⁴⁴

¹³⁹ Fax from Nadezhda Todorova, Ministry of Education expert, 2 December 2003. See Annex 1.

¹⁴⁰ Telephone interview with Slavka Evlogieva-Valkina, senior expert at the Integration of Children with Special Needs Department, Ministry of Education and Science, Sofia, 18 February 2004.

¹⁴¹ BHC, *Special Schools*, p. 18.

¹⁴² Law for the Integration of People with Disabilities, art. 17, par.4, art. 18. "The Ministry of Education and Science ensures. [...] textbooks, teaching materials, modern technologies and technical devices for training of children with disabilities up to 18 years old or until they finish their high school education."; "The Ministry of Education and Science provides opportunities for training of children who have special educational needs and are not integrated in a mainstream education environment."

¹⁴³ National Plan for Equal Opportunities for People with Disabilities, <http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/index.htm>, p.17, section 5 (accessed 4 March 2005).

¹⁴⁴ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

At present, no specific training is generally offered to teachers in mainstream schools to prepare them to work with children with intellectual disabilities, and the vast majority of children in mainstream schools are unprepared to work with children with intellectual disabilities. A special education teacher working in a mainstreaming project has reported that a university education did not give a practical view of the integration process, and that literature and resources for such information were scarce.¹⁴⁵ Article 22 of the new Law for Integration of People with Disabilities requires universities that teach specialists on special education and social work to prepare students to work with children with disabilities.

The teachers and psychologists working in special schools are required to have either a university degree in special pedagogy, or a college or university degree in pedagogy plus a course on “oligophrenia”. However, a teacher who has no qualifications for working with children with intellectual disabilities can be hired until another candidate with appropriate qualifications applies for the same position.¹⁴⁶

In 2003 the Pre-school and Primary School Education Department of Kliment Ohridski University in Sofia adopted a special master’s curriculum for “resource teachers”. Students with a bachelor’s degree in special pedagogy are eligible to enrol in this graduate programme. A job description for resource teachers was developed and approved by the Ministry of Education and made public in the internal periodic releases of the MES for the academic year 2004/2005.¹⁴⁷

3.2 Inclusive education

3.2.1 Mainstreaming

The most recent education legislation promotes the mainstreaming of children with intellectual disabilities into integrated classes with children without disabilities. In 2002, the legal regulations changed, permitting children with intellectual disabilities to study in mainstream schools regardless of diagnosis and their pre-school preparedness.¹⁴⁸ Prior to 2002, the number of children who were assessed as capable of mainstream study was very low.¹⁴⁹ As the Ministry of Education has not monitored the implementation of legislative amendments regarding the enrolment and placement of children in special schools, it is highly possible that children with intellectual disabilities continue to be primarily referred to special rather than mainstream schools.

¹⁴⁵ Interview with Maria Damyanova, special education teacher, Pazardzhik, 4 December 2003.

¹⁴⁶ Interview with Peshka Korkinova, Head of the Integration of Students with Special Educational Needs Department at the Ministry of Education and Science, Sofia, 31 October 2003.

¹⁴⁷ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

¹⁴⁸ According to art. 27 of the Law on Public Education students with special educational needs and/or chronic diseases are to be educated in the mainstream schools.

¹⁴⁹ BHC, *Special Schools*, p. 11.

The 2002 amendments oblige mainstream schools to enrol children with intellectual disabilities, and mandates that children with intellectual disabilities can only be transferred to special schools after all other opportunities for education in the mainstream system have been exhausted.¹⁵⁰ However, the law does not explain what would constitute the “exhaustion of all other opportunities”. According to the head of the Ministry of Education’s Department for Integration of Children with Special Needs, it is the responsibility of the school director to request resources and special education teachers when a child with intellectual disabilities is transferred into a mainstream school.¹⁵¹ Even where children from special schools are placed in mainstream schools, the directors and the teachers there may not know how to examine the children and to find an appropriate placement for them.¹⁵²

Mainstream schools are not prepared for educating children with intellectual disabilities, lacking qualified teachers, curricula, textbooks and resources to adjust the school environment. Parents and child psychiatrists agree that inclusive education of children with intellectual disabilities should be combined with treatment, rehabilitation and socialisation in addition to academic elements. Experts note that mainstream schools lack the funding and equipment to meet the needs and interests of children without disabilities, leaving much to be desired for the education of children with intellectual disabilities, which would require an entirely new approach to education.¹⁵³

Since August 2002, a child’s parents make the decision about whether a child is enrolled in a mainstream or a special school by filing an application either to a mainstream or a special school. However, many parents do not have enough information about the different educational options to make an informed decision. Some parents are not familiar with the structure and aim of the special schools; some parents chose the special school because they were not satisfied with the development of their child in a mainstream school.¹⁵⁴ Parents of children with intellectual disabilities have reported that their children were unable to learn how to write the letters of the alphabet or to count to 20 in a period of three or four years at a mainstream school, because the teachers lacked the skills and qualifications for working with children who have special needs.¹⁵⁵ Parents also cited concerns that classes in mainstream schools are too large for the teacher to give each child individual attention, so that a child’s difficulties might not be observed. Other parents whose children already study at a special school expressed the opinion that the mainstream school is the best option for

¹⁵⁰ Public Education Act, art. 27(4).

¹⁵¹ Interview with Peshka Korkinova, 31 October 2003.

¹⁵² OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

¹⁵³ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

¹⁵⁴ Bulgarian Helsinki Committee interview with parents at the diagnostic commissions in Plovdiv, 16 May 2002, and Stara Zagora, 9 and 10 September 2002.

¹⁵⁵ Bulgarian Helsinki Committee interview with parents at the diagnostic commissions in Plovdiv, 16 May 2002, and Stara Zagora, 9 and 10 September 2002.

education and were already in the process of enrolling their child.¹⁵⁶ Some parents whose children have more severe intellectual disabilities indicated that the mainstream schools provide a better quality education with greater opportunities for employment after graduation.¹⁵⁷

Reportedly, as of 1 April 2004, 280 children with various types of disabilities (primarily sensory and speech disabilities) have been integrated in mainstream schools.¹⁵⁸ However, only very small numbers of children with intellectual disabilities are currently attending mainstream schools in Gomotarci near Vidin, Pazardzhik, Bansko, Razlog, Sofia, Mihalci, Kjustendil and at the vocational high school in Russe; all of these examples are the result of advocacy by local parents groups and NGOs.

The largest number of children with intellectual disabilities in a mainstream programme is in Pazardzhik. There, the local parents' NGO Egida carried out an EU-financed project in cooperation with EASPD – Brussels.¹⁵⁹ The aim of the project was to demonstrate to the local community and policy makers that mainstreaming in education is possible, by establishing and developing a resource centre as a pilot site for mainstream education. The project also gathered information on existing models of mainstream education that can be used by parents, teachers, and volunteers in their work with people with intellectual disabilities.¹⁶⁰

During the 2002–2003 academic year, nine children with intellectual disabilities were enrolled in the Lyuben Karavelov primary school in Pazardzhik – five pupils in the first grade, three in the fifth and one in the eighth grade. With support from the Regional Education Inspectorate, the municipality provided a speech therapist, and a special teacher was assigned on a directive from the Deputy Minister of Education. Preparatory work with teachers, parents and children was carried out two to three years prior to the mainstreaming itself. During the 2001–2002 school year, children from the Day Centre for Children with Mental Disabilities in Pazardzhik attended art and music classes in the mainstream school so that other children could become familiar with them and the response of the children with intellectual disabilities could be explored. During the first three months of the mainstreaming project, the children with intellectual disabilities were observed and a psychologist tested their potential and development.

¹⁵⁶ Bulgarian Helsinki Committee interview with parents at the diagnostic commissions in Plovdiv, 16 May 2002, and Stara Zagora, 9 and 10 September 2002.

¹⁵⁷ Interviews with: parents in Vidin, 11 December 2003; parents in Pazardzhik, 4 December 2003; questionnaires, completed by parents in Burgas, Varna, Russe and returned by email.

¹⁵⁸ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

¹⁵⁹ European Association of Service Providers for Persons with Disabilities, see their website at <http://www.easpd.org> (accessed 3 November 2004).

¹⁶⁰ Brochure on the project, issued by the NGO Egida, p. 4.

The NGO members, teachers, and principals at the school held many meetings and discussions about the mainstreamed students, and in January 2003 the team finished its elaboration of the individual programmes for the children.

In cooperation with the mainstream teacher, the special education teacher prepares the individual tasks each day for the children with intellectual disabilities. The deputy director of the Lyuben Karavelov school has reported that the academic results of the children are encouraging: in the 2003–2004 school year, 16 children with intellectual disabilities enrolled in the school, which now needs more special teachers to meet the needs of the students. One of the special education teachers has suggested that the diagnoses of some of the children are not accurate, and that the children are much more capable than their diagnoses indicate. A parent of one of the mainstreamed children expressed great gratitude to the teachers and the team at the school for the constant improvements in her daughter's self-esteem and knowledge.¹⁶¹

According to the school's deputy director, the Ministry of Education has not provided any financial resources for this project except for the salary of one of the special teachers, so the NGO is covering the salary of the other teacher.¹⁶² The parents' NGO also provides drawing and teaching materials. Some of the special schools in the country have shown interest in this model, and expressed interest in learning from their experience. However, the lack of resources available to the school and NGO partner limits the extent to which they can disseminate this model themselves; the support and involvement of the ministry itself is essential in duplicating models of good practice in mainstreaming.

In the last three years, the regional parents' organisation in Russe lobbied for and achieved mainstreaming of 140 children with intellectual disabilities in the vocational high school for machine building. According to the Regional Association of People with Intellectual Disabilities in Russe, the vocational high school in the town has now set up two professional classes, one for cooking and one for locksmiths, for students with intellectual disabilities.¹⁶³ Approximately 140 students with intellectual disabilities have graduated so far. However, only four young persons with intellectual disabilities out of 30 who keep in touch with the association have found jobs; two of them are working part-time at the vocational school after being hired by the director.¹⁶⁴

Some mainstream schools have requested help and guidance from the special schools in their region when enrolling children with intellectual disabilities.¹⁶⁵ Local parents'

¹⁶¹ Interview with Zlatka Grudeva, parent, Pazardzhik, 4 December 2003.

¹⁶² Interview with Rumyana Parnareva, Deputy Principal of the Lyuben Karavelov school, Pazardzhik, 4 December 2003.

¹⁶³ Email from Bisserka Ivanova, 11 January 2004.

¹⁶⁴ Email from Bisserka Ivanova, 11 January 2004.

¹⁶⁵ Including the 23rd High School and the 6th Special School in Sofia, and the special schools and Mechanics High School in Russe. OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

organisations have also provided training and teaching materials to mainstream teachers, such as at the Nayden Gerov high school in Varna and the Regional Society for Support for People with Intellectual Disabilities, also in Varna. In several cases, good communication and coordination has been achieved between the schools, but generally the directors and teachers in mainstream schools do not receive sufficient guidance from the Regional Inspectorates on Education that are responsible for providing such instruction.

The Law for Integration of People with Disabilities provides for “resource centres” to be established under the authority of Ministry of Education to support the integration of children with special needs. Teams for inclusive education are also provided for, to be based in the Regional Inspectorates on Education, although there is no further elaboration as to the composition and responsibilities of these teams.¹⁶⁶

3.2.2 Special schools

At present, special schools remain the most widespread educational option for children with intellectual disabilities. Even so, many of the schools are not operating at capacity. The Ministry of Education’s records of the number of children studying in special schools for children with intellectual disabilities indicate that 8,957 children were studying in 74 special schools in the academic year 2003–2004.¹⁶⁷ The quality of education available in the special schools is generally very low, the facilities are in disrepair, materials are out of date, and the staff are both poorly trained and motivated. According to an NGO report published in 2004, “[m]ost Special Schools are institutional in their essence: the children are permanently separated from their families, have reduced life opportunities and limited access to quality education.”¹⁶⁸

Special schools are generally poorly furnished, often with little more than desks, cabinets, and chalkboards. Equipment for vocational training, such as workshops for woodworking or sewing, is frequently 30 years old.¹⁶⁹ Teaching supplies such as maps, science models and supplies are out of date, and in some cases even the most basic materials such as notebooks are in short supply.¹⁷⁰ The lack of resources also extends to the materials available for enrichment activities such as drawing, music, or crafts projects. Extracurricular projects are of special significance for children with intellectual disabilities, who gain important social and communication skills through these

¹⁶⁶ Law for Integration of People with Disabilities, art. 16, par. 2 “For supporting integrated education of children with disabilities resource centers for integrated training at the Ministry of Education and Science are to be established.”

¹⁶⁷ Telephone interview with Slavka Evlogieva-Valkina, senior expert at the Integration of Children with Special Needs Department, Ministry of Education and Science, Sofia, 18 February 2004.

¹⁶⁸ *NGO Alternative Report 2004*, p. 9.

¹⁶⁹ BHC, *Special Schools*, p. 16.

¹⁷⁰ BHC, *Special Schools*, p. 18.

activities, yet, financial and bureaucratic requirements make it difficult for teachers to organise them.¹⁷¹

The lack of sufficiently qualified personnel and the lack of motivation among current staff to improve their qualifications remains a serious problem in special schools. These schools tend to hire under-qualified teachers on temporary contracts, as the positions are considered to offer low prestige and limited career development opportunities. In some special schools located farthest from urban centres, poor working conditions make it very difficult to attract any teachers at all.¹⁷²

NGO research has revealed a wide range of problems in the special schools, although the situation in these schools has gone largely unattended by the Regional Educational Inspectorates that are legally responsible for monitoring the operation of local schools. Very few of these State bodies have experts with relevant qualifications to carry out inspections of special schools, and generally an expert in another field, such as biology or literature, inspects the schools. As these experts have little knowledge of the legislative framework or policy governing the special schools, they can rarely offer recommendations to help administrators address their problems. In any case, the inspections take place only rarely as the Regional Inspectorates seldom visit the special schools, which appear to be their lowest priority.¹⁷³

A cause for serious concern noted by NGOs is the disproportionately high number of Roma enrolled in special schools, more than 50 per cent of the student body in all special schools according to one estimate.¹⁷⁴ In some cases, a misdiagnosis of intellectual disability is made due to a language or cultural barrier, while other families with financial problems are simply attracted by the conditions that special schools offer, including beds, food, clothes and textbooks.¹⁷⁵ However, prejudice and discrimination are also factors contributing to the high percentage of Roma students.¹⁷⁶ There is evidence that special schools have taken to actively seeking out Roma students in order to keep their enrolment levels high.¹⁷⁷

In recent years, many schools have been forced to cut staff as the number of children enrolled has dropped due to Bulgaria's low birth rate. To keep their enrolment at a sufficient level, some mainstream schools have been reluctant to call attention to students who may be eligible for transfer to special schools, allowing these students to

¹⁷¹ BHC, *Special Schools*, p. 19.

¹⁷² BHC, *Special Schools*, p. 19.

¹⁷³ BHC, *Special Schools*, p. 21. Article 27(4) of the Public Education Act regulates transfers to special schools.

¹⁷⁴ BHC, *Special Schools*, p. 7.

¹⁷⁵ Bulgarian Helsinki Committee interview with parents at the diagnostic commissions in Plovdiv, 16 May 2002; and Stara Zagora, 9 and 10 September 2002.

¹⁷⁶ ERRC, *Stigmata*, pp. 34–53.

¹⁷⁷ BHC, *Special Schools*, pp. 299, 432.

advance even though they do not meet the requirements for each grade.¹⁷⁸ To compensate for the decline in enrolment at special schools, some schools have taken to “recruiting” Roma from the surrounding areas. Some schools have circulated brochures promoting their educational programmes, or have advertised on television and radio. Special school staff have sought out the families of children who were considered potential candidates for special education, encouraging them to have the child diagnosed.¹⁷⁹

Both current legislation and the superseded 1977 Instruction No. 6 require the transfer of children to special education only if the child failed to meet the educational standards in a mainstream school. Nevertheless, NGO research has established that many Roma children were placed in special schools without having ever attended mainstream school, or having been given the opportunity to meet State academic standards.¹⁸⁰ Research suggests that this practice continues even after the entry into force of the Decree No. 6 in August 2002 and the amendments to the Public Education Act reiterating that children should be placed in special schools only after all options in the mainstream schools have been exhausted.¹⁸¹ In some schools, administrators openly acknowledge that they have deliberately recruited children from Roma neighbourhoods, where a large number of children who have never attended school can be found.¹⁸²

A high proportion of children in special schools identify themselves as Roma, and many believe their ethnic origin was a deciding factor in their assignment to a special school.¹⁸³ NGO researchers who were able to review the children’s records found that Roma origins were in fact noted in children’s files, and in many cases at least one of their parents or siblings had also studied in a special school.¹⁸⁴ According to the school directors, neither the Ministry of Education nor the Regional Educational Inspectorates systematically collect information about the pupils’ ethnic origin.¹⁸⁵

Most of the Roma parents interviewed who brought their children to be evaluated for placement in a special education programme in Stara Zagora were former pupils in the special schools. Apparently, their decision to have their children diagnosed and placed

¹⁷⁸ BHC, *Special Schools*, p. 10.

¹⁷⁹ BHC, *Special Schools*, p. 11.

¹⁸⁰ ERRC, *Stigmata*, p. 39.

¹⁸¹ BHC, *Special Schools*, p. 7.

¹⁸² The director of the special school in Carkva neighbourhood near Pernik told BHC’s researcher that 82 out of 107 children in the school are Roma. Only 22 children had ever studied in a mainstream school prior to enrolling in the special school. BHC, *Special Schools*, p. 312. The director of the special school in Petrich stated that 84 of the 109 children are Roma. About 55 children had not attended a mainstream school previously. BHC, *Special Schools*, p. 320.

¹⁸³ BHC, *Special Schools*, p. 7.

¹⁸⁴ BHC, *Special Schools*, pp. 7, 8.

¹⁸⁵ BHC, *Special Schools*, p. 8.

in the schools had been influenced by their own experience. Another group of parents who brought their children before the commission for diagnoses were Roma who had never attended school at all, and did not speak Bulgarian. In general, these parents praise the special schools as effective and useful.¹⁸⁶

In NGO interviews, teachers in special schools have called attention to the benefits of the special schools, such as free meals, free textbooks, dormitories, and the low pupil-teacher ratio. They also emphasise that many children who had studied in a mainstream school come to the special school without elementary literacy and basic skills.¹⁸⁷ The teachers in special schools claim that they are the only qualified teachers in the education system able to educate children with intellectual disabilities. Nevertheless, they raised concerns about the poor working conditions in the special education system.¹⁸⁸

Most policymakers and activists agree that the number of special schools should be reduced and they should be transformed into resource centres. To accommodate students with intellectual disabilities, mainstream schools should be supplied with teaching materials, plans, programmes, and methodologies. Staff should be given additional training to prepare them for integration of children with special needs.¹⁸⁹

In order to determine which special schools should be transformed into resource centres and which should be closed down, the Ministry of Education elaborated criteria for the assessment of the special schools. The assessment is to be completed by the end of 2005.¹⁹⁰

3.3 Education outside the school system

3.3.1 Home schooling

According to the Regulations for the Implementation of the Public Education Act, schools may provide education at home for students who are not able to attend regular or special classes because of a recognised disability.¹⁹¹ Students are declared eligible for home schooling by an order issued by the director of the school. However, parents of

¹⁸⁶ ERRC, *Stigmata*, p. 47.

¹⁸⁷ BHC, *Special Schools*, p. 14.

¹⁸⁸ BHC, *Special Schools*, see the report on each school.

¹⁸⁹ Interviews with: Peshka Korkinova, Sofia, 31 October 2003; Ekaterina Marinova, project manager at Care International – Bulgaria, Sofia, 17 February 2004.

¹⁹⁰ Information was provided by Peshka Korkinova, Sofia, 8 April 2004.

¹⁹¹ Regulations for the Implementation of the Public Education Act, art. 6, para. 2; art. 84, para. 2.

children with intellectual disabilities generally are not aware of this option, and many believed it is available only for children with physical disabilities.¹⁹²

Officials at the Ministry of Education indicate that children with intellectual disabilities are entitled by law to home schooling, but that the State and municipalities are not obliged to set aside funding to implement such an option.¹⁹³ Parents choosing to home-school their children must apply to one of the local schools for support. If parents have chosen a mainstream school, the school director must adjust the schedule of a teacher who will educate the child at home. If no teacher has time available for off-site teaching, the director must offer extra compensation to the teacher who takes on the additional workload of home schooling. School directors generally do not have the necessary resources on hand to compensate the teacher for this additional work, as they operate from a fixed budget from the municipality.

In addition, no mainstream teachers have been trained in educating children with intellectual disabilities, or on how to design individual plans. If parents choose a special teacher from the local special school to educate their children, the same procedure applies, and the same problems of allocating resources result, although special schools draw their budget directly from the Ministry of Education. For these reasons, most parents are of the opinion that home schooling is not a viable option,¹⁹⁴ and the number of children with intellectual disabilities studying at home is minute.

3.3.2 Education of children in institutions

There are 30 institutions for children with intellectual disabilities in Bulgaria. Conditions in these institutions deteriorated significantly in the 1990s, and only in the past several years has the situation begun to improve in terms of material conditions, providing sufficient quantities of food, clothes, toys, rehabilitation devices, more State funding and donations.¹⁹⁵ The majority of children in these institutions have *moderate* to *profound* intellectual disabilities, and have been abandoned by their parents on the basis of their disability. Many people with intellectual disabilities have spent their entire lives in institutions, never receiving a reassessment or adequate diagnosis of their disability.¹⁹⁶

Until August 2002, the law provided that children with *moderate*, *severe* or *profound* intellectual disabilities living in institutions were regarded as “uneducable”. A parent or the guardian must initiate a medical assessment of children, by filing an application to

¹⁹² Interviews with: parents in Vidin, 11 December 2003, parents in Pazardzhik, 4 December 2003, questionnaires, completed by parents in Burgas, Varna, Russe and returned by email.

¹⁹³ Telephone interview with Slavka Evlogieva-Valkina, Sofia, 18 February 2004.

¹⁹⁴ Interviews with: parents in Vidin, 11 December 2003; with parents in Pazardzhik, 4 December 2003; questionnaires, completed by parents in Burgas, Varna, Russe and returned by email.

¹⁹⁵ BHC, *Homes for Children*, p. 14.

¹⁹⁶ BHC, *Homes for Children*, p. 14.

the Regional Medical Expert Committee,¹⁹⁷ but children who have been abandoned by their parents are by law wards of the directors of the institution where they are placed. Therefore only the directors may apply for the initial diagnosis or reassessment of institutionalised children. However, most directors are not aware of this obligation, and have not initiated reassessments. However, after an international NGO brought in a child psychiatrist to re-examine and diagnose the children in ten institutions in 2001, some children have been able to study in these facilities.

In 1997, the Ministry of Labour and Social Policy established special programmes for the education and care of children in institutions.¹⁹⁸ These programmes include speech development, mathematics, reading and writing, job training, physical education, and art projects.¹⁹⁹ There are no distinctions made between grade levels in these programmes, and only a few institutions have programmes that address the specific needs and abilities of different groups of children with disabilities.²⁰⁰

As of January 2005 there are still many children with intellectual disabilities who do not study at all. A report on the situation in 18 homes for children with intellectual disabilities issued by the State Agency for Child Protection (SACP) on 5 January 2005 states that few children from the homes had been enrolled in schools for the academic year 2003–2004 – only 39 children (out of more than 1000) from five homes attend special schools and 32 children from seven homes attend mainstream schools.²⁰¹ Few children from these homes were presented to the diagnostic commissions for assessment. No source of funding for textbooks and teaching materials for children integrated into mainstream schools, or for transforming special schools into resource and support centres is identified in the Action Plan.

In some larger cities, with the support of NGOs, residential institutions have established groups of eight or more children who were able to study, and hired teachers from the local special school to teach them according to individual programmes using funds from their own budget.²⁰²

3.3.3 Day services

In larger cities throughout Bulgaria, day centres have been established to provide services to children up to the age of 18. Unlike many children in social care homes

¹⁹⁷ Decree 19, art. 9.

¹⁹⁸ Programmes for activities, corrective compensation, and care of children aged between three and 18 with moderate/severe mental retardation in social care institutions.

¹⁹⁹ BHC, *Homes for Children*, p. 21.

²⁰⁰ BHC, *Homes for Children*, p. 22.

²⁰¹ State Agency for Child Protection, *Report on the situation of the specialized institutions for children with disabilities*, http://www.sacp.government.bg/index_bg.htm, in Bulgarian (accessed 4 March 2005) pp. 4–5, the monitoring was carried out in May 2004.

²⁰² For example, in Turnava, Mihalci, Petrovo, and Mezdra. BHC, *Homes for Children*, p. 22.

whose families have given up parental rights, children who attend day centres have parents who are motivated and active advocates for their health and welfare, and have proven to be a source of constant and effective pressure for the improvement of conditions in these facilities.²⁰³ The specialists employed in the centres include nurses, teachers, psychologists, speech therapists, and physical therapists, who generally have all the necessary qualifications.²⁰⁴ The structure and administration of treatment provide a high quality level of care for people with intellectual disabilities, including those with visual and hearing impairments. Everyday services in these facilities include sensory and physical therapy, art therapy, crafts activities, physical rehabilitation, regular examinations and medical care by dentists, neurologists and paediatric specialists.

These day centres, however, do not provide any educational services, and parents disagree on the extent to which day centres are a useful part of their child's development. Some parents, especially those of children with more severe disabilities, find the centres useful because their children acquire socialisation and communication skills through their interaction with others in the centres, and the parents themselves have the opportunity to work.²⁰⁵ Other parents are more critical, and note that the centres cannot help their children develop independent living skills and are not a substitute for educational services.²⁰⁶ Parents interviewed who live in towns where there is no day centre expressed strong preferences for such a centre as an alternative to caring for their children themselves at all times, and noted that mainstream kindergartens refuse to admit their children.²⁰⁷ Indeed, most parents indicated a preference for mainstream education for their children.²⁰⁸

A number of NGOs also carry out projects in the day centres. Some of the day centres for children are currently involved in a project implemented by Care International – Bulgaria, which is focused on the elaboration of individual educational programmes for children with intellectual disabilities. The project objective is to train the centres' staff and the teachers in the local mainstream schools how to develop individual educational plans for each child.²⁰⁹

²⁰³ BHC, *Homes for Children*, p. 21.

²⁰⁴ BHC, *Homes for Children*, p. 26.

²⁰⁵ Interviews with: parents in Vidin, 11 December 2003; with parents in Pazardzhik, 4 December 2003; questionnaires, completed by parents in Burgas, Varna, Russe and returned by email.

²⁰⁶ Interviews with: parents in Vidin, 11 December 2003; with parents in Pazardzhik, 4 December 2003; questionnaires, completed by parents in Burgas, Varna, Russe and returned by email.

²⁰⁷ Interviews with parents: in Vidin, 11 December 2003; with parents in Pazardzhik, 4 December 2003; questionnaires, completed by parents in Burgas, Varna, Russe and returned by email.

²⁰⁸ Interviews with: parents in Pazardzhik on 4 December 2003; in Vidin on 11 December 2003; opinions of parents in Plovdiv, Burgas, Varna, Razlog and Russe received by email, November and December 2003.

²⁰⁹ Telephone interview with Ekaterina Marinova, Sofia, 17 February 2004.

Some experts have suggested that the system of funding should be modified, since day centres are under the authority of the Ministry of Health Care and schools are under the Ministry of Education, although both work with children with intellectual disabilities. At present, neither the centres' funding nor the schools' is sufficient. One possible option would be for funding to be determined based on the number and types of activities, not on the number of children. Experts have also suggested that it would be more appropriate for all facilities offering educational services to be placed under the authority of the Ministry of Education.²¹⁰

4. TRANSITION FROM EDUCATION TO EMPLOYMENT

The education system does not adequately prepare people with intellectual disabilities to find employment on the open market. Education simply ends at the eighth grade for students with intellectual disabilities who do not live near an appropriate secondary school. Other students are able to continue their studies through vocational education at Social-Educational Boarding Schools (SEBS) and vocational classes in special schools, although the courses available are limited and for the most part do not offer training to develop marketable skills. Few students who complete these courses are able to find work outside sheltered environments.

4.1 Vocational education

Students with intellectual disabilities who wish to continue their education after completing the classes available at the special schools have two choices. They may either enter a SEBS or attend vocational classes that are offered in 33 of the special schools.

NGO research indicates that most students in special schools offering vocational courses continue their studies at the same school.²¹¹ The vocational training available in special schools is offered in two-year courses, using curricula developed by the Ministry of Education.²¹² Since the ministry has adopted only a limited number of curricula, the available selection of different trades is quite low. More than half of the special schools offer only a single vocational training course, in subjects including sewing, upholstery, cooking, carpentry, floriculture, and decoration. In some special schools, such as those in Pazardzhik and Russe, the teachers and the director offer graduates assistance in finding employment by negotiating with the Employment Agency's regional departments or with certain employers on the open market. It is generally agreed among experts and parents that no vocational classes are needed in special schools, but rather vocational training for children with intellectual disabilities

²¹⁰ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

²¹¹ BHC, *Special Schools*, p. 19.

²¹² See generally, BHC, *Special Schools*.

should be offered in the mainstream high schools with guidance from a resource teacher.²¹³

Where special schools do not offer vocational classes, the majority of students who wish to continue their education generally choose to do so in a SEBS. If there is no SEBS in their area, most children with intellectual disabilities simply stop studying after the eighth grade. The Regulations for Implementation of the Law on Public Education now offer these children a new opportunity to continue their education in mainstream secondary vocational schools but there appears to be no information available on whether any students have successfully gone on to study in a mainstream vocational school to date.

The nine existing SEBS are the only institutions in Bulgaria that provide educational services outside the framework of the national educational system. The SEBS were established in 1991 as legal entities with Ministry of Labour and Social Policy, subordinated to the local municipal social welfare assistance services.²¹⁴ SEBS were established to qualify all categories of people with disabilities, including people with mild intellectual disabilities and impaired hearing from the ages of 14 to 35 in suitable professions.²¹⁵ SEBS enroll students who have completed their education at special schools for children with mild intellectual disabilities, children with hearing disabilities, and persons from the ages of 14 to 35 who were assessed by the Labour Expert Medical Commission and were directed to study one of the professions taught in the SEBS.²¹⁶

Funding for the schools' activities comes from the national budget and the budgets of the municipal councils. Municipalities provide the necessary material and technical facilities. In recent years, the Ministry of Labour and Social Policy has been considering proposals to restructure the SEBS including licensing and accreditation of existing SEBS. Such measures are likely to reduce the number of these institutions.

The conditions and procedure for placing people in SEBS are currently governed by the Ministry of Labour and Social Policy's Decree No. 4 of 16 March 1999²¹⁷ and Regulations for SEBS Activities 1992.²¹⁸ According to the Regulations for SEBS Activities, the SEBS determine which are the appropriate professions for all categories of people with disabilities, including people with intellectual disabilities and hearing impairments between the ages of 14 and 35. However, Decree No. 4 also authorises the SEBS to provide social services to children from socially disadvantaged families,

²¹³ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

²¹⁴ Council of Ministers' Ordinance 63 of 11 April 1991, for the training and re-training of the disabled and for providing social services and assisted living.

²¹⁵ Regulations for Activities in SEBS, SG 1, 3 January 1992, art. 3.

²¹⁶ Regulations for Activities in SEBS, SG 1, 3 January 1992, art. 14.

²¹⁷ Ministry of Labour and Social Policy, Decree No. 4 of 16 March 1999, SG 29, 30 March 1999.

²¹⁸ Regulations for SEBS Activities, SG 1, 3 January 1992.

which leaves open the possibility that children will receive this form of education based not upon their ability, but on their economic status.²¹⁹

Students are accepted into SEBS by order of the director, at their own request, or at the suggestion of another institution or organisation. Students who have finished their education at a special school are eligible to enrol, as are people between the ages of 14 and 35 who have been recommended by one of the assessment bodies responsible for evaluating disability.

The SEBS are residential institutions, providing full room and board. Children living in the town or village where the SEBS is located also have access to the boarding services of the SEBS if they wish. There are between six and eleven students in each class, and 12-22 students in each counselling group. Students who do not demonstrate progress towards learning a trade within three months of enrolment may be transferred to another class or speciality, or to another SEBS, following an examination by the SEBS Pedagogical Council. Students who successfully pass a final examination receive a certificate of professional qualification, while those who do not pass the examination are given a certificate stating what they studied and the work they are capable of doing within the profession that they studied. The LEMC must approve the latter type of certificate. While the type of certificate is significant as it specifies the type of qualification attained, in practice employers often do not consider any of the certificates of value.

The Ministry of Labour and Social Policy, in cooperation with the Ministry of Education and the Ministry of Health, approves and monitors the SEBS curricula, lesson plans, and training courses. The SEBS offer courses in carpentry, upholstery, gardening, sewing, and printing. Concerns have been raised that the training provided in the SEBS is below acceptable standards, and does not provide the necessary encouragement for children with mild intellectual disabilities to become integrated into society. As with special schools, supplies of textbooks and other teaching materials are inadequate. In 2002 the director of the SEBS in Varna organised the publication of the first set of textbooks on vocational training for the SEBS system, with the support of private donors.²²⁰

The SEBS' facilities for studying and production are generally in good condition, but the workshops are underused because the schools lack funds for raw materials and have been unable to find a market for their finished products. The State could assist the SEBS in marketing their products, by encouraging hospitals, military bases, and other social institutions to purchase these goods and services, which include products such as underwear and furniture, and services such as construction work.²²¹

²¹⁹ BHC, *Homes for Children*, p. 28.

²²⁰ BHC, *Homes for Children*, p. 29.

²²¹ BHC, *Homes for Children*, p. 29.

The morale of both students and teachers at the SEBS tends to be quite low, as residents have little opportunity to gain marketable skills or improve their chances of social integration, while the staff receive lower than average salaries for a longer than average workday. Moreover, there is an ongoing expectation that the system will be restructured, given that the current status of these institutions is poorly defined legally.²²² There is also a lack of qualified experts in the Ministry of Labour and Social Policy who could address and improve the situation of the SEBS, and State funding for these facilities is very low.

While some graduates of the SEBS system do find employment in their respective fields, the municipal services that are available to support graduates are generally unable to provide jobs or housing to former students. Under current conditions, the SEBS offer residents few opportunities to gain life skills, and many graduates find themselves homeless and unemployed. Although the State does offer incentives for employers to hire people from social care homes and SEBS, there is no data on whether employers have in fact employed people with intellectual disabilities, since the type of disability of employed people is not specified in the records maintained.²²³ Ultimately, the residential, segregated structure of the SEBS limits their role in promoting the social inclusion of people with disabilities, who remain cut off from mainstream society.

²²² BHC, *Homes for Children*, pp. 22–23.

²²³ Telephone interview with Diana Stamenova, Head of the Employment programmes and professional qualification, Department at the Employment Agency, Sofia, 18 November 2003.

IV. Access to Employment

1. LEGAL AND ADMINISTRATIVE FRAMEWORK

The Labour Code has been amended to specifically prohibit discrimination in employment on the grounds of disability, and the Protection Against Discrimination Act (2003) requires employers to adapt the workplace to accommodate workers with disabilities, in line with the EU Employment Directive. The assessment process to determine both eligibility for benefits and capacity for employment tends to categorise people with even mild intellectual disabilities as having a very low work capacity, which severely reduces their possibility of ever finding employment. Although disability benefits are reduced or withdrawn if an individual's income exceeds a certain figure, the level of benefits is so low that the incentive to work remains strong. However, guardianship status can be a serious impediment towards employment; in particular, people in institutions are often under the guardianship of the institutional director, without any effective oversight as to whether the wards' interests are respected.

1.1 Domestic legislation

The Constitution provides that citizens shall have the right to work, and furthermore, that the State shall provide conditions for the exercising of this right by the physically or mentally disabled.²²⁴

The Labour Code, the Law for the Protection of Disabled Persons, the Encouragement of Employment Act (2001), the new Law for Integration of People with Disabilities (2004) and the Regulations for their implementation (2004) comprise the legislative framework for the employment of people with disabilities. However none of these laws make a distinction between physical and intellectual disability or any other disability.

The amended Labour Code of 2001 provides for non-discrimination on the grounds of disability. It states that:

In exercising labour rights and duties no direct or indirect discrimination, privileges or restrictions shall be allowed on grounds of nationality, origin, sex, race, skin colour, political and religious convictions, affiliation to trade union and other public organisations and movements, marital status, social and material status and disability.²²⁵

According to an expert, the principles of the European Union's Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal

²²⁴ Constitution, art. 48.

²²⁵ Labour Code, SG 25/2001, art. 8.(3), (hereafter, Labour Code). "In exercising labour rights and duties no direct or indirect discrimination, privileges or restrictions shall be allowed on grounds of nationality, origin, sex, race, skin colour, political and religious convictions, affiliation to trade union and other public organisations and movements, marital status, social and material status and disability."

treatment in employment and occupation,²²⁶ (hereafter, the Employment Directive), will be considered in the drafting of the Regulations for Implementation of the Law for Integration of People with Disabilities,²²⁷ which contains a chapter that addresses the employment of people with disabilities.

The Law for Integration of People with Disabilities provides that “the employment of people with disabilities is to be done in an integrated work environment and in a specialised work environment”.²²⁸ The law further stipulates that “employers are obliged to adapt the workplace to the needs of the person with disabilities at his/her appointment to the job or when the person becomes impaired after hiring, unless the expenses are excessive and would be a serious burden for the employer”.²²⁹ Employers may apply with a project to the Agency for People with Disabilities for financial resources to ensure access to the workplace for a person with disability, to adapt a workplace or to equip a workplace for a person with disabilities,²³⁰ and the Agency must determine what financial resources are available annually for this purpose.²³¹ If an employer applies for financial resources and its project is approved, it should hire people with permanent disabilities for at least three years.²³² The law obliges the Ministry of Labour and Social Policy and its Employment Agency to elaborate and implement programmes for the financial stimulation of employers on the open market who hire people with disabilities.²³³

On 1 January 2002 the Encouragement of Employment Act came into force, and was amended in March 2003. It provides for a number of measures for encouraging employment among the most vulnerable groups in society, including people with disabilities. It calls for the provision of technical and information access to people seeking work, and introduces a more complex analysis of the reasons for unemployment.²³⁴

At present there are no specialised bodies for addressing cases of discrimination in employment, but the procedures set out under the Protection against Discrimination Act apply to the employment context. The act stipulates that “Upon recruitment, or where disability occurs during employment, an employer shall adapt the workplace to the needs of a person with disabilities, unless the cost is excessive and would seriously

²²⁶ European Union’s Council Directive 2000/78/EC, 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, (hereafter, Employment Directive).

²²⁷ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

²²⁸ Law for Integration of People with Disabilities, art. 22.

²²⁹ Law for Integration of People with Disabilities, art. 24.

²³⁰ Law for Integration of People with Disabilities, art. 25, par.1.

²³¹ Law for Integration of People with Disabilities, art.25, par.2.

²³² Law for Integration of People with Disabilities, art.25, par.4

²³³ Law for Integration of People with Disabilities, art. 23, par.1, par. 2.

²³⁴ Encouragement of Employment Act, art. 1, 17, 19.

burden the employer”,²³⁵ in line with the Employment Directive’s requirement for “reasonable accommodation”.²³⁶ The Act also sets out more specific provisions addressing discrimination in employment, which are generally in line with the Employment Directive.

The Employment Agency’s territorial branches subordinated to the Ministry of Labour and Social Policy are charged with ensuring equal opportunities for unemployed persons without regard to disability.²³⁷ In accordance with the Protection against Discrimination Act, individuals are entitled to equal conditions in access to a profession or occupation, as well as equal opportunities to practice and advance in a profession or occupation, without regard to disability.²³⁸ Employers are prohibited from conditioning hiring on ethnic, religious, or disability status, among other grounds, and may not enquire about this information in most circumstances.²³⁹ Employers are obliged to ensure equal working conditions without regard to disability, and to offer equal remuneration for work of equal value.²⁴⁰ Employers are required to provide employees with equal opportunities for vocational training and retraining, as well as for professional advancement and promotion in post or rank, applying the same assessment criteria, without regard to disability or other grounds.²⁴¹ Employers must take effective measures to prevent discrimination or harassment, and must address any cases of discrimination or harassment that are reported.²⁴²

1.2 Diagnosis and assessment for employment and benefits purposes

The Labour Experts Medical Commissions (LEMCs) under the Ministry of Health Care are the bodies primarily responsible for assessing capacity to work for people with intellectual disabilities. The local Medical Consultative Commission, based at the regional hospitals, staffed by doctors and supervised by the Ministry of Health Care make the initial evaluation. Their function is to assess temporary reduced working capacity and to prepare clinical examination documents for the LEMC if the person’s limited working capacity persists for more than six months.²⁴³ The LEMC then makes its assessment. Although the LEMC may consult other specialists such as psychologists, social workers, and specialists in labour medicine, only the medical doctors who make

²³⁵ Protection against Discrimination Act, art. 16.

²³⁶ Employment Directive, art. 5.

²³⁷ Protection against Discrimination Act, art. 25.

²³⁸ Protection against Discrimination Act, art. 26.

²³⁹ Protection against Discrimination Act, art. 12.

²⁴⁰ Protection against Discrimination Act, art. 13(1), art. 14(1).

²⁴¹ Protection against Discrimination Act, art. 15.

²⁴² Protection against Discrimination Act, art. 18, art. 23.

²⁴³ Decree for Working Capacity Assessment, chapter 2, art. 6–10.

up the LEMC actually perform the examination, making a diagnosis and determining the capacity of an individual to work.²⁴⁴

The person under evaluation must participate in the assessment, which includes a determination of the degree of lasting incapacity to work or permanent incapacity to work, expressed by a percentage comparison to a non-disabled person. The assessment also takes note of the need for assistance, the duration of the determined incapacity, the starting date of the incapacity, the date when the person should be re-examined, and any work conditions unsuitable for a person with that disability.²⁴⁵

An annex to the Decree for Working Capacity Assessment establishes the methodology for assessment of people with intellectual disabilities, and is divided into four levels of “limited intellectual ability”. The first and most mild level of intellectual disability is expressed as a ten percent reduced working capacity, the second level at 20 to 50 per cent, the third level at 60 to 80 per cent, and the fourth and highest level is expressed as 80 to 100 per cent reduced work capacity. People who are placed in the fourth category do not have the right to a reassessment but all other categories can request a reassessment.²⁴⁶

The diagnosis of the LEMC can be appealed to the National Employment Medical Commission within 14 days of the assessment. Experts at the regional health care centres of the National Social Security Institute technically and methodologically support and oversee the LEMC’s assessments. The reassessment is made periodically depending on the diagnosis; the most common case is every two years. The appeal of the assessment is made when the person diagnosed finds the diagnosis inadequate or incompetently assessed.

In practice, the LEMC overwhelmingly finds that people with even *mild* intellectual disabilities have a 70 per cent reduced capacity to work, or no capacity to work at all. According to the “National Programme for Employment and Professional Training of People with Permanent Disability for 2003”, the number of people with permanent disabilities, including intellectual disabilities, as of 2001 was 265,000.²⁴⁷ Of this figure, 90,000 have a 90 per cent reduced working capacity, 106,000 have 71 or more per cent reduced working capacity, and 69,000 people have between 50 and 70 per cent reduced working capacity. An assessment of 71 per cent or greater reduced working

²⁴⁴ Decree for Working Capacity Assessment, art. 16, para. 2.

²⁴⁵ Decree for Working Capacity Assessment, art. 91.

²⁴⁶ Decree for Working Capacity Assessment provides that the conditions marked in the Application 1 of the Decree with “*” should be diagnosed life-long (without opportunity for reassessment). The condition described above is marked with “*” in the Application 1 of the Decree.

²⁴⁷ National Programme for Employment and Professional Training for People with Permanent Disabilities for 2003, available at http://www.nsz.government.bg/elmnt1/e1_16/Frame_Uvrej.htm, in Bulgarian (hereafter, National Programme for Employment for People with Permanent Disabilities) (accessed 4 March 2004).

capacity makes it extremely difficult to find work, as most employers are unwilling to hire people with that degree of disability.²⁴⁸

The procedure to qualify for social welfare benefits is somewhat complicated. An applicant begins by making a request to the local social assistance department once a year, where a social worker initiates a means test to ensure the applicant meets the criteria for benefits in terms of income, property, marital status, state of health, employment, and age. This inquiry involves spot-checks, examination of documents, and collecting data. Following the social inquiry, the social worker draws up a report that evaluates the applicant's capacity for self-support, and which recommends either granting or declining the social benefit requested, and determining its type and amount. When necessary, the social worker may also propose drafting an individual proposal for providing certain social services for the individual's or the family's social integration. The Director of the Social Assistance Department has the authority to approve the applicant's benefits.

1.3 The role of the social welfare system

Bulgaria's social assistance programmes are set at a level to encourage participation in the labour market, while ensuring that basic needs are met. The level of social assistance corresponds to the concept of frugal transitional support for persons going through a difficult period while seeking employment; it differentiates between recipients' capacity and prospects for self-support, and provides protection when self-support is deemed impossible. Social assistance is granted monthly to persons unable to secure adequate resources by their own efforts, with their property or with the support of persons who have a legal responsibility to maintain them.²⁴⁹ Most people with intellectual disabilities fall into this group. The benefits received by a person with disabilities would be withdrawn if the person earns an income from legal employment that is sufficient to provide the guaranteed minimum monthly income for disabled people which could be BGN 60 (Bulgarian Leva, approximately €31) at the most.²⁵⁰ There are also "one-off" benefits for emergencies.

People with disabilities are exempt from certain provisions that would otherwise disqualify them for monthly benefits, for example they may own a flat, or refuse a job

²⁴⁸ Interview with parents in Vidin, 11 December 2003; and also National Programme for Employment and Professional Training for People with Permanent Disabilities for 2003, p. 2.

²⁴⁹ Social Support Act, art. 2, par. 2, 3.

²⁵⁰ The exchange is calculated at BGN 1.95 = €1. Interview with Elena Gyugyuleva, head of the Methodology of the Social Assistance Department at the Agency for Social Assistance, Sofia, 18 February 2004. Social workers are responsible for gathering the information about an applicant's income and applying the law, which provides that only that applicants unable to provide themselves with the guaranteed minimum income are eligible for benefits.

offered by the labour department.²⁵¹ People with permanent disabilities of over 71 per cent of working capacity are entitled to two free round trips annually. Families with a monthly income per capita less than BGN 120 (approximately €62) may also receive monthly travel aid for transportation, which amounts to 15 per cent of the guaranteed minimum income. Other funding for services available to people with disabilities, such as support for home care, has been described as “misguided and mis-targeted, demonstrating a continuing lack of understanding of the real needs of people with disabilities.”²⁵²

The stringent criteria applied for applicants to qualify for benefits, combined with the low level of benefit payments, give a strong incentive for those able to work to find employment. People with disabilities may lose all or part of their social assistance benefits if they are employed and earning an income greater than the guaranteed minimum income. As the minimum monthly wage in Bulgaria is BGN 110 (approximately €55), the motivation to work rather than to receive social assistance benefits is still strong among people with disabilities.

People with disabilities or without disabilities are eligible to receive unemployment benefits only if they or their employers have paid social security payments for nine of the last 15 months. Those who have never worked are not entitled to unemployment benefits. Unemployment benefits cannot be combined with social assistance benefits.

2. GOVERNMENT EMPLOYMENT POLICY

Bulgaria has introduced a number of ambitious programmes aimed at improving employment levels among various groups, including people with intellectual disabilities. As implementation of these programmes is still in its early stages at present, it is too soon to assess the extent to which they are meeting with success. The underlying principles of these programmes tend to emphasise a move away from dependence on benefits and towards self-reliance. While such an approach could be an important means of aiding people with intellectual disabilities in moving towards productive employment, without adequate support in a transition period the process could have a negative impact in the short term. Adults with intellectual disabilities, whose previous opportunities for education and training were extremely limited, will require greater help to succeed in supporting themselves, even in part, and benefits should be structured to reflect this situation. Government quota policies also appear to have been of only limited use in increasing the number of people with intellectual disabilities working in the open market, although new employer incentive programmes may have a greater effect in the future, especially as training is included in the budget.

²⁵¹ The labour office is the local department in each municipality under the authority of the Employment Agency responsible for registering jobless people and helping them find employment, and in the meantime paying their social benefits.

²⁵² *NGO Alternative Report 2004*, p. 13.

2.1 The EU and Government employment policy

The EU has made recommendations about the need to reduce the high levels of unemployment in Bulgaria in its Regular Reports,²⁵³ but has not offered specific remarks or recommendations regarding employment for people with intellectual disabilities.

In its 2004 Regular Report, the European Commission takes note of the adoption of the National Disability Strategy, and particularly the goal to develop more “alternative services” for people with mental and intellectual disabilities.²⁵⁴

2.2 National employment policy

2.2.1 Development of Government employment programmes

Bulgaria has developed a number of programmes designed to improve employment opportunities for vulnerable groups, including people with intellectual disabilities. These include:

- The National Disability Strategy
- The New Social Policy Strategy 2002–2005
- The National Employment Strategy
- The National Programme for Encouraging Entrepreneurship among Individuals with Disabilities
- The Employment Plan for People with Disabilities for the period 2003–2005
- The National Programme for the Employment and Professional Training of People with Disabilities

Many of these programmes were only recently adopted, and their impact cannot yet be fully evaluated. However, one shortcoming is already emerging: the public awareness about the existence of these programmes appears to be very low, even among those groups targeted by the programmes. Parents’ organisations have little information regarding government programmes, and are not aware that they apply to people with intellectual disabilities.²⁵⁵

²⁵³ European Commission, *Regular Report on Bulgaria’s Progress Towards Accession 2003*, Brussels, European Commission, p. 74.

²⁵⁴ European Commission, *Regular Report on Bulgaria’s Progress Towards Accession 2004*, Brussels, European Commission, p. 85.

²⁵⁵ Interviews with: Lyudmila Kezhova, chair of The Regional Society for Persons with Intellectual Disabilities in Vidin, 11 December 2003; parents in Pazardzhik, 4 December 2003; Rumiana Avramova, chair of the Regional Society for Persons with Intellectual Disabilities in Drianovo, 11 February 2004.

The National Disability Strategy includes provisions addressing employment for people with disabilities. A specific programme related to the Strategy, the “National Programme for Employment and Professional Training for People with Permanent Disabilities”, was also adopted in 2003. Its funding for 2003 was BGN 3,237,300 (approximately €1.7 million) of which BGN 1,024,650 (approximately €525,462) was spent on promoting the employment of people with permanent disabilities.²⁵⁶ In 2004, BGN 1,972,400 (approximately €1,011,487) was available, of which BGN 1,504,800 (approximately €771,692) is earmarked for professional qualification and employment of people with permanent disabilities.²⁵⁷

The programme notes that the percentage of people with mental and intellectual disabilities seeking jobs is only 11 per cent of all registered unemployed people with permanent disabilities, a total of approximately 12,233 people per month in 2002.²⁵⁸ According to the programme objectives, its focus is on persons with 71 per cent and greater reduced working capacity, who have received social benefits. However, an official of the Employment Agency reported that it does not collect information on the number of people employed under this programme according to the type of disability, so no information regarding the involvement of people with intellectual disabilities is readily available. Notably, however, the programme for 2004 specifically indicates that 50 people with mental disabilities should be involved in the professional qualification module.²⁵⁹

At the end of 2002 the Government adopted a “New Social Policy Strategy” for the years 2002-2005 (hereafter, new Social Policy Strategy).²⁶⁰ One of its main principles is the introduction of a differentiated approach to social assistance, and more specifically, it includes the shift from providing social assistance to providing employment assistance. According to the Strategy document, one of the Strategy’s objectives is to “make the transition from the philosophy of ‘assistance’ to a philosophy of ‘assistance for self-assistance’.”²⁶¹ In order to encourage employment and reduce dependence on social assistance, the new Strategy calls for a shift from direct social assistance payments to expenditures on real wages, social security and participation.²⁶²

The “National Employment Strategy” adopted on 6 November 2003, emphasises the fact that for the last ten years unemployment has been consistently high among people

²⁵⁶ National Programme for Employment for People with Permanent Disabilities for 2003, annex 2.

²⁵⁷ National Programme for Employment for People with Permanent Disabilities for 2004, p. 13.

²⁵⁸ National Programme for Employment for People with Permanent Disabilities for 2004, p. 1.

²⁵⁹ National Programme for Employment for People with Permanent Disabilities for 2004, p. 5.

²⁶⁰ New Social Policy Strategy document, available at <http://www.mlsp.government.bg/en/docs/strategy/index.htm> in English, (hereafter, New Social Policy Strategy) (accessed 4 March 2005).

²⁶¹ New Social Policy Strategy, Objective 3.

²⁶² New Social Policy Strategy, Objective 3.

with reduced working capacity.²⁶³ The Strategy accordingly provides for the following measures to reduce unemployment among people with disabilities and equalise opportunities on the open market:

- increasing employment and creating adapted workplaces for people with disabilities;
- encouraging and supporting business start-ups;
- training and improving the professional qualifications of people with disabilities.²⁶⁴

Implementation of the “National Programme for Encouraging Entrepreneurship among Individuals with Disabilities” began in 2002. The main goal of this programme is to provide equal opportunities for people with disabilities, by increasing their competitiveness and supporting the growth of entrepreneurial attitudes for establishing and developing businesses.²⁶⁵ The beneficiaries of this programme are unemployed people with disabilities, who have drawn up a business proposal and received a credit from the State Guarantee Fund for Microcredits; the programme subsidizes the interest on these credits. In 2002 BGN 1,681 (approximately €862) was paid in interest on credits to people with disabilities.²⁶⁶

The Ministry of Labour and Social Policy adopted an Employment Plan for People with Disabilities for the period 2003–2005 at the end of 2003.²⁶⁷ Its aims include clarifying the objectives, the deadlines, the financial resources and the responsible State bodies for the employment of people with disabilities. One of the objectives is to elaborate a special programme for training and employment in integrated working environments of people with mental disabilities during 2004. The 2004 funding for this purpose is BGN 250,000 (approximately €128,205) and for 2005 it is BGN 270,000 (approximately €138,461). Another objective is the elaboration of a “Programme for Employment of People with Mental Disabilities in Specialised Enterprises”. The funding for that activity is BGN 50,000 (approximately €25,641) for 2004 and BGN 70,000 (approximately €35,897) for 2005.

²⁶³ The National Employment Strategy is available in Bulgarian at http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/strategy/employment_strategy.htm (accessed 4 March 2005).

²⁶⁴ National Employment Strategy.

²⁶⁵ Second report on the implementation of the Revised European Social Charter, submitted by Bulgaria to the Council of Europe on 26 June 2003, p. 17.

²⁶⁶ Second report on the implementation of the Revised European Social Charter, submitted by Bulgaria to the Council of Europe on 26 June 2003, p. 14.

²⁶⁷ Employment Plan for People with Disabilities for the period 2003–2005, available at <http://www.mlsp.government.bg> (accessed 4 March 2005).

2.2.2 Government requirements and incentives

A quota system requiring companies and State agencies of a certain size to hire people with disabilities has been the main mechanism the Government has put into place for encouraging employment of people with disabilities on the open market. However, the quota requirement is not enforced and the sanctions for violators are symbolic.

The Labour Code offers only one provision regarding the legal protection of people with disabilities, which obliges “an employer with more than 50 employees to provide jobs on an annual basis, suitable for reassignment of persons with reduced working capacity, from four to ten per cent of the total number of jobs depending on the economic sector”.²⁶⁸ The penalty for not adhering to the quota requirement (a fine of between BGN 250 and 1,000 (approximately €128–€513) is stipulated in another article,²⁶⁹ while the quotas are set out in a separate decree.²⁷⁰ However, the National Disability Strategy makes a critical analysis of the implementation of this provision, noting that the oversight of its implementation is not effective and neither are the sanctions imposed.²⁷¹ Both employers and NGOs working in the field have expressed concern that no data on the oversight and implementation of the quota requirement is available at the local Labour Departments or the local branches of the Chief Labour Inspectorate. It has been suggested that the employers that do not comply with this requirement should be obliged to support sheltered workplaces.²⁷²

The Government provides financial incentives to employers if the workforce is composed of a certain percentage of people with disabilities. Specific measures to encourage employers to hire people with disabilities are included in the Encouragement of Employment Act; a separate State-funded programme was adopted to encourage the implementation of each legislative measure. One measure covers the salaries and social contributions of young people with disabilities for up to one year where employers contract to hire people with disabilities for at least two years.²⁷³ In 2002, 44 young people with disabilities and ten people from social care institutions started to work under this measure for either employers on the open market or sheltered workplaces.²⁷⁴

Employers who hire people over the age of 29 with permanent disabilities for a period of not less than 24 months receive the funding for salaries and contributions for health

²⁶⁸ Labour Code, art. 315.

²⁶⁹ Labour Code, art. 414.

²⁷⁰ Decree No. 8 from 22 June 1987 for determination of working positions, suitable for employment of people with reduced working capacity (SG 52, 7 July 1987).

²⁷¹ National Strategy for Equal Opportunities for People with Disabilities, p. 9.

²⁷² OSI Round table, Sofia, April 2004.

²⁷³ Encouragement of Employment Act, art. 36, para. 2.

²⁷⁴ Second Bulgarian report on the Implementation of the Revised European Social Charter, 26 June 2003, p. 14.

and social insurance for each person for a period of up to 12 months.²⁷⁵ Under this measure, 523 people with permanent disabilities were employed in 2002, and it is estimated that 969 people with disabilities were employed under this measure in 2003. In 2003, BGN 1,480,000 (approximately €758,974) was allocated from the State budget for implementing this measure,²⁷⁶ although there is no data on the number of people with intellectual disability who were actually hired.

For temporary or part-time employment of people with disabilities, employers are eligible to receive support for salaries and contributions for each person for up to six months.²⁷⁷ Funding for this measure in 2003 totalled BGN 317, 000 (approximately €163,564), and 300 people were employed.²⁷⁸

Funding for employment and social integration of people with disabilities is available through the Rehabilitation and Social Integration Fund (hereafter, RSI Fund), which was established in 2001. The RSI Fund's resources are available for:

- support to people with disabilities for the purchase and repair of technical devices and equipment;
- monthly subsidies for young people with disabilities;
- subsidies for specialised enterprises, cooperatives and workshops for people with disabilities;
- ensuring accessible living and access to the natural environment for people with disabilities;
- financing projects and programmes for vocational education and re-qualification of people with disabilities;
- culture, sport and tourism;
- financing projects and programmes for rehabilitation and social integration;
- support for the maintenance of the fund.

Since June 2003, the “National Programme for the Employment and Professional Training of People with Disabilities” has given employers an opportunity to apply for direct funding from the RSI Fund to make the workplace accessible, or to adapt a

²⁷⁵ Encouragement of Employment Act, art. 52, para. 1.

²⁷⁶ National Action Plan on Employment for 2003, p. 59, available in Bulgarian at <http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/plan/index1.htm> (accessed 4 March 2005).

²⁷⁷ Encouragement of Employment Act, art. 52, para. 2.

²⁷⁸ National Action Plan on Employment for 2003, p. 59.

workplace for people with permanent disabilities.²⁷⁹ To be eligible, an employer must sign a contract with an employee with disabilities for a 30-month period; the RSI Fund covers the salaries and social welfare fund contributions of each of these employees for 12 months. The employers whose projects for access to the workplace are approved could receive one payment up to BGN 1,500 (approximately €769). Projects for adapting the workplace can receive up to BGN 1000 (approximately €513), and the RSI Fund will pay up to BGN 3,000 (approximately €1,538) for equipping the workplace to improve access for people with disabilities. The total budget for this module of the programme in 2003 was BGN 1,500,000 (approximately €769,231). For 2004, the Employment Plan for People with Disabilities calls for BGN 200,000 (approximately €102,564) to be allocated for projects improving access to workplaces, and BGN 250,000 (approximately €128,205) for the adaptation and equipping of workplaces.²⁸⁰

3. EMPLOYMENT IN PRACTICE

No official statistics on the number of people with intellectual disabilities who are employed are available, but all indicators point to an extremely high level of unemployment in this group. Work in sheltered employment has been available to people with intellectual disabilities, but even this type of segregated employment, which does not enhance social inclusion, has been on the decline in recent years. The types of work that are offered in these workshops tend to be of limited marketability, and therefore do not serve to prepare people for employment on the open market. The proportion of people with intellectual disabilities working in these specialised enterprises tends to be quite small, but smaller still is the number of people with intellectual disabilities working on the open market. Supported employment services are available on a very small scale through NGOs, but there is no legal or policy framework to develop such initiatives at the national level.

3.1 Statistical information

The National Statistical Institute and the Employment Agency collect data on employment and unemployment rates in the country, but only record the sex, age, and education level of the unemployed population. Therefore, no official data on the employment level of people with intellectual disabilities is available. NGOs have indicated that there is a “huge discrepancy” between the data on people with disabilities made available from different official sources.²⁸¹

²⁷⁹ Methodology for distributing funds from the Rehabilitation and Social Integration Fund at the Ministry of Labour and Social Policy for the National Programme for the Employment and Professional Training of People with Disabilities, available at <http://www.nsz.government.bg> in Bulgarian (accessed 4 March 2005).

²⁸⁰ Methodology for distributing funds from the Rehabilitation and Social Integration Fund.

²⁸¹ *NGO Alternative Report, 2004*, p. 13.

The National Employment Strategy adopted in late 2003 shows that approximately 14.61 per cent of the population was registered as being unemployed for the first nine months of 2003. The total number of the unemployed persons between the ages of 15 to 64 between April and June 2003 was 456,200.²⁸²

The number of people with permanent disabilities registered as unemployed throughout 2003 was 15,916.²⁸³ The proportion of people with disabilities among all unemployed people in 2002 was recorded at 1.9 per cent²⁸⁴ and for 2003 it was recorded at three per cent.²⁸⁵ According to this data, people with intellectual and mental disabilities registered as “searching for a job” comprised 11 per cent of the population of unemployed people with permanent disabilities, approximately 1,346 people.²⁸⁶ These numbers are not clearly indicative because they only count the people with disabilities who are “registered” with the labour departments, while the numbers of people with permanent disabilities who have not registered despite being unemployed are probably vastly higher.

NGOs have reported that negotiations were opened with the Social Assistance Agency for collecting data on the number of people with intellectual disabilities, their individual needs, their family and social environment, their age, and their vocational qualification.²⁸⁷

3.2 Employment on the open market

In line with the philosophy espoused in its New Social Policy Strategy, the Government has adopted an approach that calls for people with disabilities to take part in the labour market as far as possible. While people with disabilities should have every opportunity to develop their skills and potential to contribute to a productive economy, the encouraging provisions set out in recent policies and programmes have little substance without improved opportunities for training and real support for independent living. There are very few reported cases of people with intellectual disabilities who have found employment on the open market and without supported employment services these numbers are unlikely to increase. Experts agree that the main barrier for supported employment on the open market is the lack of qualifications among people with intellectual disabilities and available training.

²⁸² National Statistical Institute, *Employment and Unemployment*, volume 2, Sofia, 2003, p. 23.

²⁸³ National Programme for Employment for People with Permanent Disabilities for 2004.

²⁸⁴ National Programme for Employment for People with Permanent Disabilities for 2004.

²⁸⁵ National Programme for Employment for People with Permanent Disabilities for 2004, p. 1.

²⁸⁶ National Programme for Employment for People with Permanent Disabilities for 2004, p. 2.

²⁸⁷ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

3.2.1 Supported employment on the open market

While supported employment on the open market is a necessary and effective employment model for people with intellectual disabilities, there are no government resources allocated to its development in Bulgaria. Bulgarian legislation makes no provision for supported employment, and there are no NGOs in Bulgaria that provide supported employment services.

A member of the Regional Association of People with Intellectual Disabilities (RAPID) in Russe reported that of out of approximately 140 young people who completed vocational training at a secondary school in the city, only four are known to have found employment. Two have been hired part-time at the secondary school, and two are hired also part-time by the social assistance service to assist in providing food to a home for elderly people.²⁸⁸ According to RAPID, in Russe most of the young people with intellectual disabilities are assessed by the LEMC with over 70 per cent reduced working capacity, although their actual condition does not correspond to that assessment and employers are unwilling to employ them. There is also a very short internship of just two weeks at the enterprises in Russe for vocational students. Parents often do not report their children's health or behavioural problems to doctors, or employers, which makes it difficult to find an appropriate match between the person's capabilities and the available employment opportunities. In at least one reported case, a person with intellectual disabilities was refused a job because of a lack of previous work experience.²⁸⁹

The director of one of the special schools in Sofia stated that out of 46 students who had finished the upholstery course in the special school no one has found a job.²⁹⁰ The Regional Society for People with Intellectual Disabilities (RSPID) in Vidin reported the situation of three young people who completed vocational training and are presently living at a social care home for adults since they have no other place to live. They assist the staff at the home in caring for children, but receive no salary. RSPID has recommended that employment opportunities for people with intellectual disabilities must also take into account the accommodation needs of the employee.

3.2.2 Other models of inclusive employment

The National Programme for the Employment and Professional Training of People with Disabilities mentions that the number of people with disabilities who are searching for a job is dramatically increasing. Eleven per cent of all registered unemployed people with permanent disabilities seeking employment are people with mental and intellectual disabilities. According to the programme, as of 2001 there were

²⁸⁸ Email from Bisserka Ivanova, 11 January 2004.

²⁸⁹ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

²⁹⁰ OSI Roundtable, Sofia, April 2004.

“265,000 people registered with permanent disabilities, 90,000 of whom were assessed as having a 90 per cent reduced working capacity, 106,000 with over 71 per cent reduced working capacity, and 69,000 with from 50 to 70 per cent reduced working capacity”.²⁹¹ In 2002, 615 positions for people with reduced working capacity were opened under this programme and 462 were filled.²⁹² The programme observes that there are very few employment opportunities for people with over 71 per cent reduced working capacity, unless the workplaces are subsidised by the state.²⁹³

At the end of 2003 the Ministry of Labour and Social Policy and the Employment Agency awarded the employers that hired most people with disabilities using the special measures and programmes offered by the Government. More than 900 firms applied for financial incentives for employers who hire people with permanent disabilities and reduced working capacity in 2003, and 1,094 people were hired under these measures.²⁹⁴ However, the employer which won the award for hiring the highest number of unemployed from risk groups did not hire any people with intellectual or mental disabilities, but only people who have slight physical disabilities.²⁹⁵ The employer which won the second place award is a specialised enterprise where only one person with mild intellectual disabilities has been hired under the Government programme.²⁹⁶ The winner of the third prize has not hired any people with intellectual disabilities at all.²⁹⁷

3.3 The sheltered workplace

While Government employment policies are in theory promoting inclusive employment on the open market for people with disabilities, the main avenue for employment that the Government offers to people with disabilities to date consists of sheltered workplaces. Sheltered workplaces are segregated employment environments which only employ people with disabilities. Such segregated workplaces do not offer real opportunities for people with intellectual disabilities to make the transition to

²⁹¹ National Programme for the Employment of People with Permanent Disabilities, chapter 1, p. 1.

²⁹² National Programme for the Employment of People with Permanent Disabilities, p. 1.

²⁹³ National Programme for the Employment of People with Disabilities, p. 2. “The employment opportunities for unemployed people with reduced working capacity are scarce. Their chances to start work at unsubsidised working places are minimal, especially for people with over 70 per cent reduced working capacity.”

²⁹⁴ Employment Agency, news from 15 December 2003.

²⁹⁵ Telephone interview with Valentin Borisov, owner of a company “Sova – 7 – Valentin Borisov”, Vidin, 19 February 2004.

²⁹⁶ Telephone interview with human resources department officer of the “Rayna Knyaginya” cooperative, Pazagyurishte, 19 February 2004.

²⁹⁷ Telephone interview with Vencislav Buchvarov, executive director of “Naslada” company, Stara Zagora, 19 February 2004.

employment on the open market, nor do they promote the social inclusion of people with disabilities.

The Labour Code provides for the establishment of specialised enterprises and workshops for people with disabilities. The Law for the Protection of Disabled Persons defines “specialised enterprises” as commercial businesses that ensure employment at a defined ratio of fully able and disabled workers.²⁹⁸ The proportion is established by law and contingent upon the type of disability.²⁹⁹

The Government and municipalities are obliged to establish specialised enterprises and large employers with more than 300 workers are obliged to establish sheltered workplaces employing people with disabilities under conditions determined by the Government.³⁰⁰ The Labour Code does not provide for inclusion regarding employment, however. An NGO may also establish a specialised enterprise, and the three main organisations of visually and hearing impaired people and those with physical disabilities have indeed set up their own such facilities. The goods and services that specialised enterprises can produce are also set out in a decision by the Council of Ministers, which includes products ranging from pyjamas to furniture and lamps to food items.³⁰¹ Specialised enterprises are required to cover only 70 per cent of required national health and social insurance payments, and the state covers the remaining 30 per cent. Those enterprises where people with disabilities comprise at least 50 per cent of the workforce are exempt from corporate taxes.³⁰² Taxes are proportionally reduced for specialised enterprises where the percentage of employees with disabilities is lower than half.³⁰³

There are 91 specialised cooperatives and enterprises in Bulgaria, employing 14,573 people. The market share of their production has been reduced in recent years, and a significant number of workplaces have been closed because their products could not meet quality standards and the State could no longer support so many subsidised workplaces. Since 2002, in order to receive State subsidies these enterprises must apply for funding by presenting a project. This measure has improved the transparency of funding allocations, but the lower productivity of the people with disabilities restricts the enterprises’ ability to compete on the open market. Most of the employees in these enterprises are people whose reduced working capacity is the result of an accident or trauma, people with chronic diseases, and a few people with intellectual disabilities. They work on full-time contracts and are paid according to their productivity. The prevailing opinion of the employees regarding the role of these enterprises is that the

²⁹⁸ Law for the Protection of Disabled Persons, art. 21.

²⁹⁹ Law for the Protection of Disabled Persons, art. 20 para. 2.

³⁰⁰ Labour Code, art. 316.

³⁰¹ Decision of the Council of Ministers No 58, issued on 24 January 2003, SG 38, 23 April 2003.

³⁰² Labour Code, art. 59, para. 1 LTCT.

³⁰³ Labour Code, art. 59, para. 3 LTCT.

quality and quantity of their production is very low. The working conditions in specialised enterprises also do not comply with labour market requirements set out by law, and do not offer employees real opportunities to make the transition to the open market.³⁰⁴

There are no specialised enterprises specifically for people with intellectual disabilities, although in a few of the 60 specialised enterprises and firms for people with disabilities, people with intellectual disabilities are employed. The National Union of Specialised Cooperatives for Disabled Persons maintains figures for the number of people working in specialised cooperatives and specialised firms. According to the Union, in 2002 there were 996 people with disabilities working in the specialised cooperatives, of whom 234 were people with mental and intellectual disabilities; 704 people with disabilities were also working in the specialised firms, 85 of whom had mental disabilities.³⁰⁵

According to the Union's 2002 annual report, the cooperatives and firms that hired the largest number of people with mental disabilities are Lozana municipal firm in Sofia, Rodina-75 Ltd. in Botevgrad and Meresev Ltd. in Stara Zagora. At the Meresev company, 70 per cent of all 86 workers have a reduced working capacity, and 12 of them have intellectual disabilities, nine with mild intellectual disabilities, two with moderate intellectual disabilities, and one with severe intellectual disabilities. Their occupations include sewing, knitting, and bookbinding.³⁰⁶ At Rodina-75, no people with intellectual disabilities have been hired for 2004.³⁰⁷ The executive directors of several specialised cooperatives agreed that employing people with intellectual and mental disabilities is a real challenge to the working environment, and that it is difficult to train people with intellectual disabilities professionally, especially without adequate support from the State or the local community.³⁰⁸ According to these directors, no employers are willing to hire people with such disabilities.

³⁰⁴ National Disability Strategy, p. 10.

³⁰⁵ Telephone interview with Mrs. Todorova, officer at the National Union of the Specialized Cooperatives for Disabled Persons, Sofia, 19 February 2004.

³⁰⁶ Telephone interview with Dimitrinka Petrova, executive director of "Meresev" Ltd; Stara Zagora, 20 February 2004.

³⁰⁷ Telephone interview with Nikolay Cvetkov, executive director of "Rodina-75" Ltd; Botevgrad, 19 February 2004.

³⁰⁸ Telephone interview with Dimitrinka Petrova, 20 February 2004.

V. Conclusions

Since its transition to democracy in the early 1990s, and particularly since entering accession negotiations with the European Union in 1999, Bulgaria has taken important steps towards increasing opportunities for people with intellectual disabilities. Comprehensive anti-discrimination legislation has been enacted that includes disability as one of the prohibited grounds of discrimination, and a number of wide-ranging policies and programmes have been adopted to address the situation of people with disabilities. These include the National Disability Strategy, the “National Programme for Employment and Professional Training for People with Disabilities”, and the “National Programme for Encouraging Entrepreneurship among Individuals with Disabilities”.

In practice, however, opportunities for people with intellectual disabilities to achieve autonomy and independence remain extremely limited, and even those measures that are intended to address the situation of people with disabilities generally fail to take into account the specific needs of people with intellectual disabilities. Available statistical data regarding people with intellectual disabilities cannot be considered reliable, as it is based on inconsistent definitions of what constitutes intellectual disability and on poorly controlled diagnosis procedures. The Government should begin by taking steps to adopt unified terminology for people with intellectual disabilities across all areas of legislation and policy. Outdated and negative terms such as “oligophrenia” should be replaced with current, internationally recognised standards that are used consistently in all relevant documents. Such a move would help to establish the context for specialists serving on diagnosis bodies to make more accurate assessments of intellectual disability in individual cases.

Until 2002, a large number of children with intellectual disabilities were considered uneducable, and no provision was made for their education at all. Important efforts to ensure that children with intellectual disabilities have equal access to education have been made in recent years, most notably through the promulgation of legislation that allows parents to choose whether to send their child to a special school or to a mainstream facility, regardless of the diagnosis of disability. While this is a critical step in improving access to education, its implementation is proceeding only slowly, and the number of children with intellectual disabilities who receive no education remains high. Moreover, without the elaboration of specific mechanisms to ensure that there is sufficient support for children with intellectual disabilities to integrate in mainstream schools there is little likelihood that such efforts will succeed.

At present, the Government appears to have made no provision for additional training for teachers working with children with intellectual disabilities in mainstream schools, no preparation of classrooms or communities, and minimal instruction as to how municipalities and schools should proceed with the actual integration process. Small-scale models established by civil society could provide a valuable model upon which the Government could begin to shift education policy towards a more inclusive approach,

expanding the successes of NGO initiatives to the national level. As a second vital component of improving access to quality education, the Government should initiate a campaign to inform and advise parents on the options available to their children, helping them to make an informed choice regarding their child's education.

As the change in policy allowing children with intellectual disabilities to study in mainstream schools was adopted only in 2002, the majority of children with intellectual disabilities remain segregated in special schools for students whose needs the mainstream system is not equipped to meet. An alarmingly high number of children in special schools identify themselves as Roma, again calling into question whether the assessment process actually identifies children with intellectual disabilities, or whether cultural barriers and even discrimination serve as the main factors in determining placement in a special school. While some teachers in the special schools are truly dedicated to working with children with special needs, few teachers are attracted by the low prestige and limited opportunities for professional advancement in the special school system. The Government has already recognised the problems inherent in the special schools in new regulations. Plans to transform these schools into expert resource centres to support the mainstreaming of children with intellectual disabilities must be followed by the resources, guidance, and political will to implement this conversion.

Those children who complete their primary education in special schools are at a real disadvantage regardless of whether they hope to continue their education, or practice a trade through a vocational programme. As graduates of special primary schools receive only a certificate and not a diploma, they must successfully pass an exam in order to continue their studies at the secondary level; the Government should carefully monitor this policy to ensure that special school graduates have a realistic possibility of passing the entrance examination, and that their needs are accommodated at the secondary and tertiary levels. For those students wishing to pursue a vocational route, the limited selection of trades offered in special vocational schools offers only a choice among poor options, which have proven unmarketable for most students who complete the courses.

While Bulgaria has demonstrated good intentions, through the adoption of policies addressing the education of children with disabilities, much remains to be done to ensure that people with intellectual disabilities leave school equipped with the skills to be productive, contributing members of society. The limited options available in education are matched by the even more restricted possibilities for people with intellectual disabilities to secure meaningful employment in Bulgaria. Recent policies that have been developed to support the employment of people with disabilities appear to offer little that is specifically tailored for the needs of people with intellectual disabilities.

The goal of the Government's policy to create an environment that encourages participation in the labour market is at odds with programmes that channel people with intellectual disabilities to sheltered workplaces and enterprises where their work neither meets market needs nor develops marketable skills. Even in these sheltered

workplaces, people with intellectual disabilities represent only a small percentage of the workers. The majority of people with intellectual disabilities appear not to have any occupation at all. Policies that offer incentives for companies to hire people with disabilities should be complemented with programmes that would give people with intellectual disabilities the support needed to enter the workforce. Government funding allocated for modifying and equipping the workplace to accommodate people with disabilities should also be made available to cover the costs of providing support for people with intellectual disabilities.

Again, a low level of awareness of Government programmes that could benefit people with intellectual disabilities limits their efficacy. Efforts to raise awareness of these policies among employers and employees alike should be a component of all further employment programmes targeting people with intellectual disabilities.

The Bulgarian Government has taken the initial steps towards better inclusion of people with intellectual disabilities, particularly in education. Ensuring that the policies adopted in recent years reach their potential will go far towards helping people with intellectual disabilities to reach their potential as well. Longstanding exclusionary attitudes must be overcome in order to begin the process of integration; the Government must take steps to ensure that its programmes for people with disabilities do not inadvertently support a hierarchy of disability, with intellectual disability receiving the least attention and resources. Consultation with groups representing families of people with intellectual disabilities is a step towards better inclusion of their perspectives; ongoing monitoring of these policies and their impact on people with intellectual disabilities should also be an inherent part of each programme adopted in these fields.

ANNEX 1. Tables

**Table A1. People with intellectual disabilities registered with dispensaries
(as of 31 December 2002)**

	Level of intellectual disability ³⁰⁹	Total number of people	Number per 100,000 population
Bulgaria	mild	30,285	386
	moderate	13,719	175
	severe and profound	4,851	62
	unspecified	159	2
	total (all levels)	49,173	627

Source: National Centre for Health Information (NCIH)

³⁰⁹ According to the diagnosis codes used in ICD-9, *mild* intellectual disability corresponds to code 317, *moderate* to code 318.0, and *severe* and *profound* to codes 318.1 and 318.

Table A2. People with all levels of intellectual disabilities registered with dispensaries – breakdown by region (as of 31 December 2002)

Breakdown by region	Total number of people	Number per 100,000 population
Blagoevgrad	1,823	541
Bourgas	5,090	1,209
Dobrich	1,298	616
Gabrovo	540	383
Haskovo	2,341	859
Kjustendil	1,035	652
Kurdzhali	1,087	670
Lovech	704	426
Montana	434	245
Pazardzhik	396	130
Pernik	1,307	893
Pleven	2,033	635
Plovdiv	4,526	635
Razgrad	1,140	797
Ruse	1 322	500
Shumen	1,651	818
Silistra	1 900	1,367
Sliven	2,155	1,000
Smolian	1,007	735
Sofia -city	3,174	266
Sofia -district	1,386	517
Stara Zagora	1,811	494
Turgovishte	1,236	885
Varna	2,232	485
Veliko Turnovo	1,625	562
Vidin	840	671
Vraca	2,890	1,315
Yambol	2,031	1,338

Source: National Centre for Health Information (NCIH).

Table A3. People with intellectual disabilities living in homes for adults with intellectual disabilities

Home for adults with intellectual disabilities	Number of residents						
	women	men	with intellectual disabilities	under plenary guardianship	under partial guardianship	with guardian – director or staff of the home	with guardian – relative
Banya	146	1	96	81	58	47	92
Batak	–	93	84	60	1	35	26
Batoshevo	–	98	67	85	12	42	55
Butan	75	–	35	50	0	39	11
Bulgarevo	98	16	99	101	13	around 80	17
Cerova Korja	25	35	59	53	5	47	11
Goren Chiflik	96	–	33	83	9	7	85
Gorno Vushilo	45	1	40	38	0	31	7
Draganovo	85	–	80	84	1	56	24
Kachilka	83	7	80	19	69	Some	at least 60
Kudelin	–	181	181	50	3	53	0
Lozevo	–	91	82	52	8	14	46
Lyaskovo	84	27	47	59	2	49	12
Malenovo	80	–	48	80	0	13	67
Malko Sharkovo	92	–	67	85	5	85	5
Oboroshte	–	109	60	104	0	54	14
Orsoya	17	31	47	47	1	38	10
Plovdiv	3	55	55	44	0	20	24
Podgumer	–	127	87	90	0	Nurse	no data
Prekolnica	61	1	60	61	0	46	15
Prisovo	–	56	33	50	6	50	6
Pchelishte	38	31	55	41	11	social worker	relatives
Rusokastro	–	144	110	140	3	94	49
Samuil	106	13	102	99	12	107	4
Trustika	70	–	62	67	3	57	13
Tvurdica	–	209	104	195	11	115	91
Total	2,530		1,873	1,918	233	approximately 1,179	approximately 744

Source: BHC, *Archipelago of the Forgotten*, p. 136.

Table A4. People with intellectual disabilities living in homes for adults with mental disorders

Home for adults with mental disorders	Number of residents						
	women	men	with intellectual disabilities	under plenary guardianship	under partial guardianship	with guardian – staff of the home	with guardian – a relative
Borilovec	57	–	17	53	1	54	0
Cherni vruh	108	–	31	103	2		a few
Govezhda	–	72	0	68	4	26	46
Lakatnik	101	–	34	7	4	0	11
Pastra	–	93	8	20	0	0	20
Petkovo	–	100	20	90	7	55	43
Pravda	–	67	0	58	7	65	0
Radovets	–	87	5	33	0	1	32
Radovtsi	114	–	12	101	8	84	
Razdol	112	–	56	20	0	0	20
Rovino	99	–	16	71	0	71	0
Svilengrad	88	–	35	28	60	28	0
Zabernovo	84	–	35	72	0	30	42
Total	1,182		269	724	93	414	Approx. 214

Source: BHC³¹⁰³¹⁰ BHC, *Archipelago of the Forgotten*, p. 136.

ANNEX 2. Legislation cited in the report

Constitution

Constitution of the Republic of Bulgaria, SG 56, 13 July 1991

Laws and Acts

Civil Procedure Code, SG 12, 8 February 1952

Law for Individuals and Families, as amended by SG 89/6, November 1953

Law for Normative Acts, SG 27, 3 April 1973

Public Education Act, SG 86, 18 October 1991, as amended by SG 36/98

Law for the Protection, Rehabilitation and Social Integration of Disabled Persons, SG 112, 27 December 1995

Labour Code, as amended by SG 25/2001

Law for the Protection of Disabled Persons and the Regulations for its Implementation, SG 97, 12 November 1996, amended 30 March 2001

Encouragement of Employment Act, SG 112, 29 December 2001

Social Support Act, SG 56, 19 May 1998, as amended by SG 120, 29 December 2002

Protection against Discrimination Act, SG 86, 30 September 2003

Supplementary regulations

Ministry of Education and Ministry of Health Care Instruction No. 6 of 18 March 1977, not published in the SG on the placement of children and pupils with physical or mental disabilities in special schools and special educational-disciplinary establishments,

Decree No. 8 of 22 June 1987 for determination of working positions, suitable for employment of people with reduced working capacity, SG 52, 7 July 1987

Council of Ministers' Ordinance 63 of 11 April 1991, for the training and re-training of the disabled and for providing social services and assisted living

Regulations for SEBS Activities, SG 1, 3 January 1992

Ministry of Labour and Social Policy Decree No. 4 of 16 March 1999, SG 29, 30 March 1999

Decree for Working Capacity Assessment, SG 61, 25 July 2000

Ministry of Health Care Decree No. 19 of 3 October 2000, SG 84, 13 October 2000

Minister of Education and Science Decree No. 6 on the Education of Children with Special Needs and/or Chronic Diseases, SG 83, 30 August 2002

Decision of the Council of Ministers No 58, issued on 24 January 2003, SG 38, 23 April 2003

Regulations for the Implementation of the Public Education Act, SG 99, 11 November 2003

ANNEX 3. Bibliography

Bulgarian Helsinki Committee, *Special Schools in Bulgaria* (Sofia: Bulgarian Helsinki Committee, 2003)

Bulgarian Helsinki Committee, *The Homes for Children with Special Needs* (Sofia: Bulgarian Helsinki Committee, 2002)

Bulgarian Helsinki Committee, *Archipelago of the forgotten – homes for people with mental disabilities in Bulgaria* (Sofia: Bulgarian Helsinki Committee, August 2004)

Commission of the European Communities, *Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession*, (Brussels: Commission of the European Communities, 2004)

European Roma Rights Centre, *Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe* (Budapest: European Roma Rights Center, 2004)

EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection* (Budapest: Open Society Institute, 2001)

Save the Children, Bulgarian Helsinki Committee, Every Child, Inter Ethnic Initiative for Human Rights, Centre for Independent Life, *NGO Alternative Report on Bulgaria's Progress Towards EU Accession, 2004* (Sofia: Save the Children, October 2004)

Throughout Europe, people with intellectual disabilities face overwhelming stigma and prejudice and encounter significant barriers to realising their fundamental rights. EUMAP, the EU Monitoring and Advocacy Program of the Open Society Institute, in cooperation with the Open Society Mental Health Initiative, has monitored this situation in 14 countries throughout Europe, both EU members and candidate countries: *Bulgaria; Croatia; the Czech Republic; Estonia; Greece; Hungary; Latvia; Lithuania; the Netherlands; Poland; Romania; Slovakia; Slovenia and the UK*. Carried out by local experts and civil society groups, the monitoring focuses on the extent to which people with intellectual disabilities have access to education and employment. This series of reports presents the findings of the monitoring and also makes recommendations for improving the social inclusion of people with intellectual disabilities.

The reports are also available at www.eumap.org.

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. Програмата “Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз” и Инициативата за психично здраве на институт “Отворено общество” осъществиха наблюдение върху положението на хората с умствени увреждания в 14 европейски страни, членки на ЕС и кандидатки за членство: *България, Великобритания, Гърция, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Холандия, Хърватия и Чехия*.

При наблюдението, проведено от местни експерти и групи на гражданското общество, вниманието бе насочено по-конкретно върху достъпа на хора с умствени увреждания до образование и заетост. В настоящата поредица от доклади се представят резултатите от осъществения мониторинг и се отправят препоръки за подобряване на социалната интеграция на хората с умствени увреждания.

Докладите са достъпни също в Интернет на адрес: www.eumap.org.