

Люди с инвалидностью и обеспечение их права на участие в общественно- политической жизни



Приблизительно
15 процентов
населения мира
имеют ту или
иную форму
инвалидности.

ЧТО ТАКОЕ «ИНВАЛИДНОСТЬ»?

Содержание понятия «инвалидность» существенно изменилось за прошедшее десятилетие. Произошел постепенный переход от «медицинско-благотворительного» взгляда на людей, имеющих инвалидность, к подходу, основанному на правах человека. Таким образом, изменилась постановка вопроса о людях с инвалидностью: они не рассматриваются более в качестве пациентов или получателей услуг, нуждающихся в жалости и «починке», без которой они не вписываются в общество. Сегодня люди с инвалидностью признаются в качестве полноценных и равноправных членов общества, способных играть активную роль в общественной жизни, при условии, что им обеспечивается необходимая помощь и поддержка.

Согласно Конвенции ООН о правах инвалидов, к инвалидам относятся лица с «устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими». В странах региона ОБСЕ приняты различные определения инвалидности. Тем не менее, поскольку большинство государств-участников подписали и многие из них ратифицировали Конвенцию о правах инвалидов, в их законодательстве должен быть отражен принятый в ней подход к определению понятия «инвалидность».

Люди, имеющие инвалидность, не представляют собой однородную группу. В зависимости от формы инвалидности их потребности, виды помощи, в которой они нуждаются, и меры по обеспечению их доступа и участия могут быть различными.

К наиболее распространенным преградам на пути участия относятся:

- устаревшие снисходительно-покровительственные взгляды и широко распространенные в обществе стереотипы;
- отсутствие доступа (физические и языковые барьеры, неразвитая инфраструктура, недоступность информации);
- юридические и административные барьеры (в том числе ограничение дееспособности);
- институциональная сегрегация (в учебных заведениях, на рабочем месте и в государственных учреждениях);
- отсутствие качественного инклюзивного образования;
- ограниченная поддержка и финансирование участия;
- малообеспеченность;
- отсутствие сопоставимых данных, дезаггегированных по признаку инвалидности, а также механизмов мониторинга на общегосударственном уровне.

КАКУЮ ТЕРМИНОЛОГИЮ СЛЕДУЕТ ИСПОЛЬЗОВАТЬ?

Терминология, используемая по отношению к людям, имеющим инвалидность, обновляется, и различные организации и сами люди с инвалидностью иногда расходятся во мнениях относительно того, какие термины следует употреблять. Некоторые термины, как правило, считаются устаревшими и имеющими негативную коннотацию, однако зачастую неясно, какие слова лучше всего использовать. Наилучший способ убедиться, что употребляемые термины уместны, – это обратиться за советом к людям с инвалидностью или представляющим их организациям. Также можно ознакомиться с юридическими документами и руководящими принципами, разработанными людьми с инвалидностью, например, с Конвенцией ООН о правах инвалидов или словарём терминов для лиц с ограниченными возможностями, составленным Международным фондом избирательных систем.

ПОЧЕМУ ОБСЕ ЗАНИМАЕТСЯ ЭТИМ ВОПРОСОМ?

Возможность участвовать в жизни местного сообщества и иметь доступ к равному и инклюзивному представительству – один из основополагающих элементов демократического порядка. В 2008 г. на встрече в Хельсинки государства – участники ОБСЕ признали, что «полнее всего права человека соблюдаются в демократическом обществе, где процесс принятия решений проходит с максимальной

транспарентностью и при широком участии населения». Чтобы гарантировать эффективность участия населения, государственным органам необходимо обеспечить охват граждан путем создания механизмов участия и оказания соответствующей помощи. Дополнительные усилия могут понадобиться, когда речь идет об определенных группах граждан, в связи с исторически сложившейся низкой представленностью на государственных должностях и в политической жизни или другими конкретными проблемами, затрудняющими участие.

Участие людей с инвалидностью в политической и общественной жизни имеет огромное значение для борьбы со стереотипами, предрассудками и изоляцией. Отстранение определенных групп населения от процесса принятия решений не только способствует расколу и даже созданию враждебной обстановки в обществе, но и ограничивает способность этих групп защищать свои интересы. Создание условий, гарантирующих людям с инвалидностью возможность играть активную роль в общественно-политической жизни, содействует не только укреплению уважения их прав, но и совершенствованию учета проблематики инвалидности в нормативно-правовой базе, что позволяет добиться более полного отражения потребностей всех членов сообщества. Обеспечение их участия также позволяет обществу в полной мере использовать потенциал и способности всех его членов.

ПРОБЛЕМЫ, ЗАТРУДНЯЮЩИЕ УЧАСТИЕ

Согласно последнему Всемирному докладу об инвалидности, изданному Всемирной организацией здравоохранения, во всем мире насчитывается примерно миллиард лиц, имеющих инвалидность. Хотя в последние годы наблюдаются перемены в отношении к людям с инвалидностью, их представленность в общественно-политической жизни остается несоразмерно низкой во всем регионе ОБСЕ. В связи с тем, что лишь небольшое число стран собирает данные, дезагрегированные по признаку инвалидности, оценить реальный уровень политического участия людей с инвалидностью в государствах – участниках ОБСЕ непросто. Однако в опубликованных в последнее время докладах, охватывающих некоторые части региона ОБСЕ, например государства – члены Европейского союза или Совета Европы, отмечается, что люди с инвалидностью практически незаметны на политической арене и их потребностям почти не уделяется внимания при организации процесса голосования. В результате консультаций, проведенных Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ с людьми, имеющими инвалидность, и представляющими их организациями из различных государств – участников ОБСЕ, стало ясно, что во всех уголках региона ОБСЕ существуют схожие проблемы, затрудняющие политическое участие людей с инвалидностью. Это связано с правовыми, социальными, экономическими, физическими и другими барьерами, которые по-прежнему затрудняют осуществление демократических прав для многих граждан. Существование этих многочисленных барьеров порождает ситуацию, в

которой люди с инвалидностью часто не имеют возможности высказать свое мнение и их мнения часто не принимаются во внимание. Людям с инвалидностью из числа женщин и молодых людей, а также представителей этнических меньшинств или других маргинализированных групп населения еще труднее добиться того, чтобы их голос был услышан.



Сотрудница участковой избирательной комиссии оказывает помощь избирателю во время выборов в Монголии. (ОБСЕ)

Конвенцию ООН о правах инвалидов подписали или ратифицировали 54 из 57 государств – участников ОБСЕ.

ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА, КАСАЮЩИЕСЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

Право людей с инвалидностью на участие в общественно-политической жизни признано в ряде политических соглашений и юридически обязательных документов в рамках ОБСЕ и других международных организаций, например Организации Объединенных Наций, Совета Европы и Европейского союза. Государства – участники ОБСЕ подчеркнули значение политического участия лиц, имеющих инвалидность, в ходе Московского совещания 1991 года. Согласно принятому по итогам совещания Документу, решено «принимать меры по обеспечению таким лицам равных возможностей в полном объеме участвовать в жизни общества» и «содействовать соответствующему участию таких лиц в принятии решений в областях, имеющих к ним отношение». Этому решению предшествовало признание в Копенгагенском документе ОБСЕ (1990) «прав[а] граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации».

Полное и эффективное участие и вовлеченность людей с инвалидностью в жизнь общества составляют один из основополагающих принципов Конвенции о правах инвалидов, принятой в 2006 году. Статьей 29 Конвенции конкретно предусмотрено право на участие в политической жизни. Согласно положениям этой статьи, государства должны обеспечивать людям с инвалидностью возможность эффективно и всесторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных

представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими. Это подразумевает в том числе право и возможность голосовать и быть избранными. Помимо этого, данной статьей предусматривается обязанность государств активно способствовать созданию обстановки, в которой люди с инвалидностью могли бы всесторонне участвовать в управлении государственными делами, в том числе путем поощрения их участия в неправительственных организациях и объединениях и в деятельности политических партий.



Дастан Бекешев, член парламента Кыргызстана, выступает на организованной БДИПЧ встрече экспертов по вопросам политического участия людей с инвалидностью, Скопье, 22 июня 2017 г.

КАКОВЫ УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛЮДЯМ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ ВОЗМОЖНОСТИ ИГРАТЬ АКТИВНУЮ РОЛЬ В ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ?

Осуществление права на политическое участие тесно связано с рядом предварительных условий, выполнение которых необходимо для обеспечения людям с инвалидностью возможности принимать активное участие в жизни страны. Так, участие в политической жизни невозможно, если не созданы условия для доступа людей с инвалидностью, например, не приняты меры, позволяющие людям с физическими нарушениями принять участие в голосовании, или не организован сурдоперевод с целью обеспечить доступ к информации для людей с нарушениями слуха. Аналогичным образом, люди, проживающие в спецучреждениях, будут в меньшей степени способны играть активную роль в жизни общества, чем те, кто живет в нормальной среде. Помимо этого, в отсутствие качественного инклюзивного образования способность человека в полной мере раскрыть свой потенциал и стать участником общественно-политической жизни часто ограничена. Большое значение в работе на благо обеспечения полного участия людей с инвалидностью в политической и общественной жизни имеет признание наличия связи между различными правами.

Обеспечение доступа

Обеспечение доступа – одно из предварительных условий участия людей с инвалидностью во всех сферах политической и общественной жизни, в том числе в выборах, деятельности демократических институтов, общественных собраниях и других формах гражданского участия.

«Доступная среда» означает, что инфраструктура, объекты инфраструктуры, транспорт, общественные собрания, демократические институты, избирательные участки и избирательные материалы доступны для людей с различными формами инвалидности, т. е. с физическими, психосоциальными, интеллектуальными, сенсорными нарушениями. Сюда относится представление информации в легко читаемом формате, использование шрифта Брайля, субтитров, аудиодуближа, сурдоперевода.

Кроме того, необходимо обеспечивать «разумное приспособление» для людей со всеми видами инвалидности, а не только для людей с физическими нарушениями. Определение «разумного приспособления» дано в Конвенции о правах инвалидов. Это понятие означает внесение необходимых и соответствующих конкретных помощи в целях обеспечения людям с инвалидностью возможности играть активную роль в жизни общества, например, в трудовой сфере или политической жизни. Сюда будет входить, например, предоставление депутатам с инвалидностью личного помощника, с тем чтобы они могли работать в национальном парламенте.

Государство обязано оказывать такую помощь, если это не становится несоразмерным или неоправданным бременем, в дополнение к принятию общих мер обеспечения доступности.



Участники организованного БДИПЧ семинара на высоком уровне по вопросам расширения участия людей с инвалидностью в политической и общественной жизни, Хельсинки, 31 октября 2016 г.

Сбор данных

Для измерения достигнутого прогресса во всех областях, затрагивающих права людей с инвалидностью, решающее значение имеет сбор данных, в том числе данных об их участии в политической и общественной жизни. На национальном уровне всеобъемлющие данные, дезагрегированные по признакам пола и вида инвалидности, необходимы как для принятия немедленных мер, так и для контроля и, при необходимости, корректировки проводимых мероприятий, а также мониторинга прогресса, достигаемого с течением времени.

Устранение юридических препятствий

Во многих государствах – участниках ОБСЕ участие людей с инвалидностью в общественно-политической жизни затрудняют законы, предусматривающие ограничения дееспособности, в том числе в отношении осуществления политических прав. В практическом плане ограничение дееспособности означает, что

данное лицо не может более принимать решения, затрагивающие определенные стороны его жизни, и для осуществления за него этих прав назначается опекун. Такие ограничения идут вразрез с положениями Конвенции о правах инвалидов. Статьей 12 Конвенции признается, что люди с инвалидностью «обладают правоспособностью наравне с другими во всех аспектах жизни». Государствам предлагается отказаться от практики субститутивного принятия решений в пользу оказания помощи при принятии решений. Оказание помощи при принятии решений означает, что человеку предоставляется помощь, необходимая для принятия важных жизненных решений, в том числе при осуществлении избирательного права. Это может означать, что выбранное доверенное лицо может, например, оказать помощь человеку с интеллектуальной инвалидностью путем предоставления информации о выборах в доступной и понятной форме.

Информационно-просветительская работа

Решающее значение для расширения присутствия и представленности людей с инвалидностью во всех сферах общественной жизни, в том числе в СМИ, на государственных должностях, в парламентах и политических партиях, имеют повышение уровня информированности общества и борьба со стереотипами, предрассудками и вредоносной практикой в отношении таких людей. Общие усилия, направленные на повышение уровня информированности общественности, следует дополнять целевыми мероприятиями и инициативами по углублению понимания необходимости обеспечить участие людей с инвалидностью в деятельности конкретных институтов, имеющих особое значение, в том числе в законодательных и исполнительных структурах.

Расширение участия в деятельности национальных парламентов и политических партий

Политические партии часто называют «привратниками» политической жизни, открывающими в том числе вход в национальный парламент и муниципальные собрания. Первым шагом на пути расширения вовлеченности людей с различными формами инвалидности в деятельность партий как в качестве кандидатов, так и в качестве избирателей, является выпуск программ, предвыборных манифестов и другой информации о политических партиях в доступных форматах, в том числе в легко читаемом формате, крупным шрифтом, в аудиозаписи и с сурдопереводом. Аналогичным образом, следует поощрять парламенты к тому, чтобы они подавали пример, делая заседания комитетов и открытые сессии в полной мере доступными и предоставляя доклады и другие информационные материалы в доступных форматах, как в офлайн-режиме, так и в онлайн-режиме.

Помимо этого, дискуссии с представителями политических партий и национальных парламентов имеют решающее значение для повышения уровня осознания того, насколько важно делать их структуры более открытыми для людей с различными формами инвалидности. Такие инициативы следует реализовывать совместно с людьми с инвалидностью и представляющими их организациями.

Наконец, необходимо создать индивидуальные механизмы поддержки кандидатов с инвалидностью (в том числе возмещение расходов, связанных с инвалидностью), что позволит им бороться за государственные должности. В то же время наращивание сотрудничества между различными депутатами парламента будет способствовать привлечению более пристального внимания к проблемам

инвалидности. Одним из примеров на уровне Европейского союза может служить «международная группа по делам инвалидов» внутри Европейского парламента.

Создание благоприятных условий

Государствам – участникам ОБСЕ следует консультироваться и поддерживать взаимодействие с людьми, имеющими инвалидность, через представляющие их организации (организации, которыми руководят люди с инвалидностью) в рамках процесса принятия решений, особенно когда речь идет о вопросах, напрямую их затрагивающих. Создание благоприятной для такого взаимодействия обстановки предполагает соблюдение нескольких предварительных условий, таких как создание соответствующей нормативно-правовой базы и механизмов сотрудничества, а также оказание поддержки организациям людей с инвалидностью (в том числе в виде мер по развитию потенциала и финансовой помощи). Сюда относится, например, принятие законов, в которых признается право людей с инвалидностью на политическое участие и запрещается дискриминация по признаку инвалидности. Это также означает, что в национальных планах действий и стратегиях, касающихся людей с инвалидностью, должно уделяться внимание их участию в общественно-политической жизни страны. При создании механизмов сотрудничества необходимо принять меры к тому, чтобы люди с инвалидностью и представляющие их организации имели возможность эффективно участвовать в процессах нормотворчества и выработки политики в своей стране, а также вносить реальный вклад в эти процессы.

ЧТО ПРЕДПРИНИМАЕТ БДИПЧ В ЦЕЛЯХ ПООЩРЕНИЯ ПРАВ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ?

БДИПЧ осуществляет проект «Наше право на участие: поощрение участия людей с инвалидностью в общественно-политической жизни в регионе ОБСЕ», направленный на повышение уровня информированности общественности о праве людей, имеющих инвалидность, на политическое участие и на содействие осуществлению этого права. В рамках этого проекта основное внимание уделяется расширению представленности людей с инвалидностью в национальных парламентах и политических партиях, формированию в общественном сознании понимания необходимости участия людей с инвалидностью и учету этого вопроса во всех сферах жизнедеятельности, а также укреплению механизмов проведения консультаций между национальными правительствами и организациями, представляющими

людей с инвалидностью. Данный проект осуществляется в тесном сотрудничестве с людьми, имеющими инвалидность, и представляющими их организациями.

Наблюдение за выборами

Миссии по наблюдению за выборами и группы наблюдателей БДИПЧ обязаны оценивать участие людей с инвалидностью в выборах в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, и другими международными обязательствами и стандартами. Учитывая эволюционирующий характер международных договоров и юриспруденции в отношении людей с инвалидностью, а также отсутствие систематической методики наблюдения за этим аспектом избирательного процесса, БДИПЧ разработало Руководство по мониторингу и

Исполнительный директор ассоциации Threshold («Порог») Калле Кёнккеля (Финляндия) выступает на дополнительном мероприятии в рамках Совещания ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, на тему участия людей с инвалидностью в общественно-политической жизни, Варшава, 20 сентября 2016 г.



поощрению участия людей и инвалидностью в выборах. Руководство предназначено для того, чтобы предоставить членам миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами более четкие указания по оценке участия людей с инвалидностью в выборах в рамках общего наблюдения за выборами. Руководство может быть полезно и широкому кругу читателей, интересующихся этой темой. При разработке руководства его составители в числе других принципов исходили из того, что поощрение участия людей с инвалидностью в выборах будет содействовать их более активному вовлечению в общественно-политическую жизнь страны.

Борьба с преступлениями на почве ненависти, направленными против людей с инвалидностью

Наряду с деятельностью, направленной на поощрение участия людей с инвалидностью в политической жизни и избирательных процессах, БДИПЧ проводит работу по предотвращению преступлений на почве ненависти, направленных против таких людей. Согласно уголовному законодательству многих государств – участников ОБСЕ, инвалидность потерпевшего рассматривается в качестве обстоятельства, отягчающего вину подсудимого. Такой подход, в основе которого лежит предположение, что все люди с инвалидностью априори являются уязвимыми, опирается на «медицинскую» трактовку инвалидности и поэтому идет вразрез с Конвенцией о правах инвалидов. БДИПЧ выступает за рассмотрение преступлений, направленных против людей с инвалидностью, в качестве преступлений на почве ненависти. В рамках этой модели упор делается на мотив предубеждения преступника, а не на инвалидность потерпевшего.

Согласно собранным БДИПЧ данным о преступлениях на почве ненависти в регионе ОБСЕ, в 22 государствах-участниках инвалидность входит в число защищаемых признаков согласно законодательству против преступлений на почве ненависти. Тем не менее, в 2015 году правоохранительным органам лишь восьми государств удалось выделить преступления на почве ненависти, направленные против людей с инвалидностью, в отдельную категорию, и число государств, в которых осуществлено преследование или вынесены приговоры по таким делам, тоже невелико. Данное положение служит одновременно объяснением и отражением того факта, что информация о преступлениях на почве ненависти, направленных против людей с инвалидностью, часто не доходит до государственных органов.

В связи с этим БДИПЧ наметило в качестве одной из своих приоритетных задач совершенствование национальных мер реагирования на преступления на почве ненависти, направленные против людей с инвалидностью. Бюро разработало специальные учебные модули, посвященные преступлениям на почве ненависти, направленным против людей с инвалидностью, и включило их в свои программы обучения полицейских и прокуроров мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти. Более подробная информация о преступлениях на почве ненависти, направленных против людей с инвалидностью, содержится в информационном бюллетене БДИПЧ, который доступен по адресу: <http://www.osce.org/odihr/hate-crime-against-people-with-disabilities> (только на английском языке).

Ознакомиться с подробной информацией об инициативах БДИПЧ в поддержку людей с инвалидностью и полным списком ресурсов и публикаций можно по адресу в интернете:
<http://www.osce.org/odihr/democratic-governance>

Бюро по демократическим институтам
и правам человека ОБСЕ
Ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland
Тел.: +48 22 520 0600
Факс: +48 22 520 0605
Электронная почта: office@odihr.pl

