

Др Зоран Радивојевић,
редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Мр Небојша Раичевић,
асистент Правног факултета Универзитета у Нишу

ЗАШТИТА ОСОБА С ИНВАЛИДИТЕТОМ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

Заштита особа с инвалидитетом у међународном праву регулисана је међународним уговорима који садрже правне норме обавезне за државе и путем „меког“ права састављеног од међународних докумената који нису правно обавезујући. Највећи број уговора о људским правима изричито се не бави положајем особа с инвалидитетом, већ пружа заштиту свим појединцима без икаквог разликовања. Тек у новије време закључени су посебни уговори искључиво посвећени заштити ових лица. Најзначајнији такав уговор је Конвенција Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом усвојена 2006. године. Заштита ових лица много је потпуније и детаљније регулисана путем „меког“ права које обухвата бројне документе усвојене у оквиру Уједињених нација, Савета Европе и Европске уније.

Кључне речи: *Инвалидитет. – Људска права. – Међународна заштита. – Међународни уговор. – „Меко“ право.*

1. УВОД

У свету данас живи око 650 милиона особа са инвалидитетом,¹ што предствља 10% укупног становништва.² Ове особе често не

¹ У међународним документима не постоји једнообразна терминологија за означавање ових лица. У употреби су називи: особе са инвалидитетом (*persons with disabilities*), инвалидне особе (*disabled persons*), хендикепиране особе (*handicapped persons*) или особе са хендикепом (*persons with handicap*). У чланку се приликом разматрања појединих докумената наводи термин који је у њему изворно употребљен, док је као општи термин за особе са било којим обликом инвалидитета (физички, ментални, сензорни) прихваћен израз „особа са инвалидитетом“.

² Податак преузет са сајта: <http://www.un.org/disabilities/convention/about.shtml>.

могу остварити своја људска права и изложена су различитим облицима дискриминације, која је најприсутнија и најозбиљнија у области образовања, запошљавања, културног живота и приступа јавним местима и службама.

Иако се ради о врло израженом проблему, међународно право није посветило довољно пажње особама са инвалидитетом. Врло је мали број међународних докумената, нарочито оних обавезујућих,³ који садрже правила искључиво посвећена заштити особа са инвалидитетом. Заштита ових особа у међународном праву је, углавном, регулисана у склопу опште заштите људских права, што се није показало као добар начин за побољшање положаја ових лица.

Међународна заштита особа са инвалидитетом обезбеђује се на два начина: међународним уговорима и путем „меког“ права (енг. „soft“ law). Међународни уговори садрже правно обавезујуће норме⁴ и представљају тзв. „чврсто“ право (енг. „hard“ law). С друге стране, „меко“ право чине различити документи које су усвојиле међународне организације и који нису правно обавезујући.⁵ Они се обично називају препорукама, декларацијама, резолуцијама, програмима акције или начелима.

2. МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ

Међународни уговори значајни за заштиту лица са инвалидитетом могу се према циљу и предмету регулисања поделити на уговоре о људским правима и посебне уговоре који су искључиво посвећени заштити ових лица.⁶ Прва врста уговора проблематику права човека уређује двојако. Неки уговори су општег карактера и садрже каталог готово свих или великог броја основних људских права и слобода. Такви уговори су *Међународни пакт о грађанским и политичким правима* и *Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима* усвојени у оквиру Уједињених нација 1966. године,⁷ *Европска конвенција о заштити основних људских права* и

³ Д. Тагић, „Међународни правни акти о правима особа са инвалидитетом“, у Ј. Труља (ур.), *Права особа са инвалидитетом*, Београд 2003, 183–203.

⁴ В. Димитријевић *et al.*, *Међународно право људских права*, Београд 2006, 65–66; Б. Јанковић, З. Радивојевић, *Међународно јавно право*, Ниш 2005, 227–229.

⁵ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Основи међународних људских права*, Београд 2007, 44–45.

⁶ Ј. Петровић, „Правни статус особа са инвалидитетом“, *Теме*, XXVIII, 4/2004, 383–401.

⁷ Резолуција Генералне скупштине 2200А (XXI) од 16. децембра 1966. године. Пактови су ступили на снагу 1976. године. *Службени лист СФРЈ* (Међународни уговори) бр. 7/1977.

слобода из 1950. године,⁸ Америчка конвенција о људским правима из 1969. године⁹ и Афричка повеља о људским правима и правима народа од 1981. године.¹⁰

Насупрот њима, постоје уговори специјалног карактера, чији је циљ да регулишу само одређене категорије људских права или да пруже заштиту групама људи које су посебно угрожене или дискриминисане. У ову категорију спадају *Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена* из 1979. године,¹¹ *Конвенција о правима детета* из 1989. године¹² и *Европска социјална повеља* од 1961. (ревидирана 1996.) године.¹³

Све до недавно није било ниједног посебног уговора који би у целости био посвећен заштити лица са инвалидитетом. Први такав уговор усвојен у оквиру Међународне организације рада је *Конвенција* (бр. 159) *о професионалној рехабилитацији и запошљавању лица са инвалидитетом* из 1983. године.¹⁴ На регионалном плану закључена је *Интерамеричка конвенција о уклањању свих облика дискриминације лица са инвалидитетом* од 1999. године.¹⁵ Најновији уговор те врсте је *Конвенција о правима лица са инвалидитетом* усвојена у оквиру Уједињених нација 2006. године.¹⁶

2.1. Уговори о људским правима

Пактови о људским правима не само да се не баве изричито положајем особа са инвалидитетом, већ уопште не помињу било ка-

⁸ Закључена у Риму 4. новембра 1950, а ступила на снагу 1953. године. Уз ову конвенцију усвојено је 14 Протокола. *Службени лист СЦГ* (Међународни уговори), бр. 9/2003.

⁹ Усвојена у Сан Хозеу 20. новембра 1969. године, а ступила на снагу 1978. године. Текст на сајту <http://www.oas.org>.

¹⁰ Усвојена у Банџулу 26. јуна 1981, а ступила на снагу 1986. године. Текст на сајту: http://www.achpr.org/english_info/charter_en.html.

¹¹ Резолуција Генералне скупштине 34/180 од 18. децембра 1979. Конвенција је ступила на снагу 1981. године. *Службени лист СФРЈ* (Међународни уговори) бр.11/1981.

¹² Резолуција Генералне скупштине 44/25 од 20. новембра 1989. године. Конвенција је ступила на снагу 1990. године. *Службени лист СФРЈ* (Међународни уговори) бр. 15/1990.

¹³ Усвојена у Стразбуру 3. маја 1996. године, а ступила на снагу 1999. године. Текст на сајту: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/163.htm>.

¹⁴ Усвојена у Женеви 20. јуна 1983, а ступила на снагу 1985. године, *Службени лист СФРЈ* (Међународни уговори) бр. 3/1987.

¹⁵ Усвојена 8. јуна 1999. године, а ступила на снагу 2001. године. Текст на сајту: http://www.oas.org/DIL/inter-american_convention_persons_with_disabilities.htm.

¹⁶ Резолуција Генералне скупштине A/RES/61/106 од 13. децембра 2006. године. Текст на сајту: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/convtexte.htm>.

кав облик инвалидитета. Одсуство изричите одредбе о овим лицима, међутим, није их лишило заштите на основу пактова. Конкретно, та заштита остварује се кроз прокламовање начела једнакости и забране дискриминације, путем посебних одредаба које садрже одређене категорије права, као и тумачење тих норми од два комитета задужена за надзор над поштовањем пактова.

Начело једнакости налази се у самој основи пактова, пошто је једнакост свих људи полазна претпоставка за уживање права која су у њима садржана. Другу страну тог начела представља принцип недискриминације, односно забране дискриминације људи по различитим основама. Тако пактови забрањују сваку дискриминацију на основу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или сваког другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или других околности (чл. 2. оба пакта). Сматра се да израз „друге околности“ обухвата и забрану дискриминације по основу инвалидитета.¹⁷

Одредбе пактова садрже нека људска права која имају посебан значај за положај лица са инвалидитетом. На првом месту налази се одредба о праву сваког лица да ужива највиши достигнути степен физичког и менталног здравља (чл.12 Пакта о економским, социјалним и културним правима). Затим долазе чланови који предвиђају права у вези са радом, социјална права (нарочито право на социјално обезбеђење и социјалну помоћ), заштиту породице, мајке и деце, право на одговарајући животни стандард (посебно доступност адекватног становања и исхране), право на образовање и учешће у културном и јавном животу (чл. 6–7, 9, 11, 13. и 17. Пакта). Кад је реч о грађанским и политичким правима, посебно се издвајају одредбе о једнакости пред законом, забрани мучења, нечовечних или понижавајућих поступака и недобровољног подвргавања научним и медицинским експериментима, као и забрани самовољног затварања (чл. 7, 9. и 26. Пакта о грађанским и политичким правима).

Важан допринос заштити лица са инвалидитетом својим тумачењем наведених одредаба дали су Комитет за економска, социјална и културна права и Комитет за људска права у форми општих коментара који, без обзира на то што нису правно обавезујући, имају значај за правилно схватање и разумевање ових уговора и њихову практичну примену. Тако је Комитет за економска, социјална и културна права посветио цео Општи коментар бр. 5 из 1994. године¹⁸ лицима са инвалидитетом. У њему је констатовано да се дискриминација ових лица разликује од дискриминације неких других категорија, да

¹⁷ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, 139.

¹⁸ General Comment No.5, Persons with disabilities (11th session, 1994), UN Doc. E/1995/22, p.19.

се испољава у њиховој сегрегацији и изолацији, као и да се појављује у многим областима, нарочито у образовању, запошљавању, остваривању права на становање и коришћењу благодети научног напретка. Како би се остварило начело једнакости и недискриминације и отклониле последице раније и спречила будућа дискриминација, државе су обавезне да предузимају позитивне мере за побољшавање положаја ових лица. Кад је реч реч о Комитету за људска права, значајан је коментар који се односи се на забрану дискриминације лица са инвалидитетом у светлу одредбе о једнакости пред законом¹⁹. Том приликом Комитет се определио за шири приступ, према коме се ова забрана не односи само на права садржана у Пакту, већ подразумева општу једнакост пред законом и забрану сваке дискриминације.

У Европској конвенцији о људским правима нема изричите одредбе о посебној заштити лица са инвалидитетом. Од посредног значаја је одредба чл. 14. Конвенције о забрани дискриминације и *Протокол бр. 12*, који садржи општу забрану дискриминације²⁰, али се ни овде не помиње инвалидитет као посебан основ те забране. Једини изузетак представља чл. 5. Конвенције, који допушта да се душевно поремећено лице лиши слободе у складу са поступком који је прописан законом. Управо је наводно кршење те одредбе послужило као основ да појединци у неколико наврата затраже заштиту од Европског суда за људска права у Стразбуру.²¹ Ни Америчка конвенција о људским правима посебно не регулише положај лица са инвалидитетом.²² Међутим, Допунски протокол уз Америчку конвенцију из 1988.

¹⁹ *General Comment No.18, Non-Discrimination*, United Nations Official Records Supplement No.40, Doc.a/45/40, 173–175. Текстови свих коментара у *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, UN Doc.HRI/GEN/1/Rev.6, 2003.

²⁰ Усвојен у Риму 4. новембра 2000. године, а ступио на снагу 2005. године.

²¹ Суд је стао на становиште да одлука о принудном смештају лица са менталним поремећајем не сме да буде самоволна, мада државне власти имају одређено дискреционо право. У најпознатијем случају (*Winterwerp v. The Netherlands*; пресуда од 24. октобра 1979. године; European Court of Human Rights, Serie A, 1979, 16–18). Суд је оценио да законито лишење слободе ових лица захтева испуњење три основна услова: да је засновано на објективном медицинском налазу о постојању менталне болести; да природа и степен поремећаја оправдавају принудни смештај; и да задржавање траје само док постоји ментални поремећај.

²² Упркос одсуству изричите одредбе, Интерамеричка комисија за људска права дала је допринос заштити особа са инвалидитетом доносећи неколико одлука поводом појединачних представки. У случају *Victor Rosario Congo v. Ecuador* Комисија је нашла да постоји кршење права на човечно поступање, оценивши да је повреда права на психички интегритет много озбиљнија у случају превентивног задржавања душевно оболелог лица. Године 2003. Комисија је по први пут одобрила привремене мере ради заштите живота, слободе и физичке и менталне сигурности 460 лица принудно смештених у психијатријској установи у Парагвају. Више о томе: L. Gostin, „International Human Rights Law and Mental Disability“, *Hastings Center Report*, March-April/2004, 11–12.

године (познат као Протокол из Сан Салвадора)²³ изричито се бави економским, социјалним и културним правима ових лица. Њима се признаје право на посебну пажњу и бригу у циљу највећег могућег развоја личности, док државе имају обавезу да спроведу мере које треба да олакшају њихову пуну интеграцију (чл.18). Афричка повеља о људским правима и правима народа за сада је једини регионални уговор општег типа који садржи изричиту одредбу о положају лица са инвалидитетом. У њој се каже да ове особе имају право на посебне мере заштите у складу са њиховим физичким и моралним потребама (чл.18, ст. 4). Конвенција о уклањању свих облика дискриминације жена не говори изричито о правима жена са инвалидитетом. Међутим, тумачења која је дао Комитет за уклањање свих облика дискриминације жена не остављају никакву сумњу у погледу њихове посебне заштите. У Општој препоруци бр. 18 констатује се да су жене са инвалидитетом изложене двострукој дискриминацији и да представљају посебно угрожену групу.²⁴ У другој општој препоруци, везаној за право на здравље жена које припадају рањивим и обесправљеним групама, Комитет је изричито поменуо жене са физичким и менталним инвалидитетом.²⁵

Неки новији уговори о правима одређених група или категорија људи имају одредбе о посебној заштити лица са инвалидитетом. Тако Конвенција о правима детета изричито наводи инвалидитет као један од посебних основа забране дискриминације (чл. 2). Конвенција посебно признаје право детета са менталним или физичким инвалидитетом да ужива пун и квалитетан живот у условима који обезбеђују достојанство, унапређују самопоштовање и олакшавају активно учешће у заједници, као и право на посебну бригу.²⁶

У Европској социјалној повељи, која је усвојена под окриљем Савета Европе, налази се неколико одредаба значајних за положај лица са инвалидитетом. Повеља начелно признаје право хендикепираних лица на професионалну и техничку обуку, рехабилитацију и укључење у друштво (чл. 9). Посебном одредбом (чл. 15) предвиђено је да се лицима са инвалидитетом мора омогућити унапређење приступа запошљавању, тако што ће се послодавци охрабривати да их запосле и да прилагоде радне услове њиховим потребама или орга-

²³ Усвојен 17. новембра 1988, а ступио на снагу 1999. године. Текст на сајту: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html>.

²⁴ General Recommendation 18, Disabled women (10th session, 1991), UN Doc. A/46/38, 1993, 3.

²⁵ Препорука бр. 24, Doc.HRI/GEN/1/Rev.7. Текст на сајту: www.ohchr.org.

²⁶ Државе имају обавезу да у складу са расположивим средствима обезбеде помоћ инвалидној деци и њиховим родитељима. Та помоћ, увек када је то могуће, треба да буде бесплатна и мора да омогући образовање, здравствену заштиту, рехабилитацију и припрему за запошљавање деце са инвалидитетом (чл. 23).

низовањем посебних врста запошљавања које су прилагођене степењу инвалидитета.²⁷

2.2. Посебни уговори о заштити лица са инвалидитетом

За сада постоје само три посебна уговора који се у потпуности односе на права лица са индвалитетом. У оквиру Међународне организације рада значајна је Конвенција о професионалној рехабилитацији и запошљавању лица са инвалидитетом. Сврха Конвенције је да се тим особама омогући да осигурају или задрже одговарајуће запослење и да напредују у том запослењу, те да се тако помогне њихова интеграција у друштво (чл. 1). Конвенција полази од начела једнаких могућности и третмана, али предвиђа и предузимање позитивних мера у корист радника са инвалидитетом које се не сматрају дискриминацијом према другим радницима (чл. 3).²⁸

Регионални значај има Интерамеричка конвенција о уклањању свих облика дискриминације лица са инвалидитетом. Конвенција полази од ширег схватања по коме инвалидитет обухвата не само трајна, већ и привремена физичка, ментална и сензорна оштећења која ограничавају способност за обављање једне или више свакодневних животних активности од суштинског значаја (чл. I). Основни циљеви ове конвенције су спречавање и уклањање свих облика дискриминације лица са инвалидитетом и унапређење њихове пуне интеграције у друштво (чл. II).²⁹ Посебно је наглашена дужност држава да предупреду настанак свих облика инвалидитета, да раде на раном откривању, лечењу, рехабилитацији, образовању, обуци и подизању нивоа независности и квалитета живота особа са инвалидитетом и да путем образовних кампања подижу ниво свести о овим питањима (чл. III).

Интерамеричка конвенција је први међународни уговор који предвиђа формирање органа задуженог за међународни надзор у овој

²⁷ Ове мере могу у одређеним случајевима да обухвате посебан распоред и додатне службе за лица са инвалидитетом. Државе су обавезне да унапреде њихову пуну интеграцију и учешће у животу заједнице путем мера које имају за циљ да превазиђу препреке у споразумевању и покретљивости и да омогуће приступ транспорту, стамбеном смештају, културним активностима и разоноди.

²⁸ Државе имају обавезу да у складу са националним условима, праксом и могућностима, утврде, спроведу и периодично ревидирају националну политику о професионалној рехабилитацији и запошљавању лица са прописно признатим телесним или менталним оштећењем. Више о томе: Ј. Петровић, 297–400; Д. Тагић, 206–208.

²⁹ У ту сврху државе су обавезне да предузимају различите мере законодавног, социјалног, образовног или другог карактера. Ове мере треба да прилагоде лицима са инвалидитетом нове зграде, возила и опрему, као и да уклоне могуће препреке у њиховом коришћењу, S. Marks, A. Clahpam, *International Human Rights Lexicon*, Oxford 2005, 118.

области. Тај задатак поверен је Комитету за уклањање свих облика дискриминације лица са инвалидитетом. У његову надлежност спада разматрање извештаја које подносе стране уговорнице. Комитет није овлашћен за међудржавне жалбе нити представке поднете од лица са инвалидитетом или њихових организација. После разматрања извештаја, комитет усваја закључке, примедбе и опште препоруке за постепено извршење Конвенције (чл. VI).

На универзалном плану недавно је усвојена Конвенција о правима лица са инвалидитетом. Она је резултат вишегодишњих преговора који су се одвијали под окриљем Организације уједињених нација.³⁰ Генерална скупштина је 2001. године посебном резолуцијом (56/168) образовала *ad hoc* Комитет, са задатком да размотри предлоге за свеобухватну и целовиту међународну конвенцију која треба да унапреди и заштити права и достојанство лица са инвалидитетом. После више заседања, Комитет је 5. децембра 2006. године усвојио коначни извештај, заједно са текстом конвенције и факултативног протокола. Конвенција о правима лица са инвалидитетом и Факултативни протокол уз ову конвенцију усвојени су консензусом у Генералној скупштини 13. децембра 2006. године.³¹

Ова конвенција је за сад најзначајнији и најпотпунији међународни уговор у коме је детаљно регулисана заштита лица са инвалидитетом. Зато се она може сматрати својеврсном међународном повељом о правима и положају ових лица. Оперативни део Конвенције обухвата четрдесетак чланова, који се могу поделити у две групе. Прву чине одредбе материјалне природе (чл. 4–30), којима су регулисана права лица са инвалидитетом. Овде спадају и одредбе које садрже обавезе страна уговорница у погледу заштите ових лица. У другој групи налазе се одредбе процесног карактера (чл. 33–39), посвећене механизму међународног надзора за праћење примене Конвенције. Завршне одредбе (чл. 41–50), односе се на депоновање,

³⁰ S. Chafin, „Challenging the United States Position on a United Nations Convention on Disability“, *Temple Political & Civil Rights Law Review*, Vol. 15, 1/2005–2006, 124–127; A.A. Dhir, „Human Rights Treaty Drafting through the Lens of Mental Disability: The Proposed International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities“, *Stanford Journal of International Law*, Vol. 41, 1/2005, 182–184; M. Jones, „Can International Law Improve Mental Health? Some Thoughts on the Proposed Convention on the Rights of People with Disabilities“, *International Journal of Law and Psychiatry*, Vol. 28, 1/2005, 183–205.

³¹ Конвенција још увек не представља правно обавезујући уговор на међународном плану. За то је неопходно да је прихвати најмање двадесет држава или регионалних организација за интеграцију (чл. 45). До сада су то учиниле само четири државе. Факултативни протокол усвојен истовремено са Конвенцијом представља посебан међународни уговор. Услов за његову примену је да га прихвати десет држава или регионалних интегративних организација, али је пре тога неопходно да и сама Конвенција ступи на снагу (чл. 13).

потписивање, ратификацију, приступање, формалну потврду и ступање на снагу Конвенције.

Највећи део Конвенције посвећен је уређењу положаја лица са инвалидитетом. За разлику од Интерамеричке конвенције, она усваја уже схватање, по коме инвалидитет обухвата само дуготрајна физичка, ментална, интелектуална или сензорна оштећења која у садејству са различитим препрекама могу отежати пуно и ефективно учешће ових особа у друштву на основу пуне једнакости са другима (чл. 1). У Конвенцији нису предвиђена нека нова и посебна права за лица са инвалидитетом. Она садржи сличан каталог људских права и слобода који постоји у другим међународним уговорима. Међутим, та права су доведена у везу и прилагођена потребама и положају лица са инвалидитетом. Конвенцијом су зајемчена углавном сва класична грађанска и политичка права (чл. 10–23. и 29). Кад је реч о економским, социјалним и културним правима, Конвенција посебно гарантује право на образовање, здравствену заштиту, хабилитацију и рехабилитацију, рад и запошљавање, одговарајући животни стандард и социјалну заштиту и учешће у културном и спортском животу, рекреацији и слободним активностима (чл. 24–28. и 30).

Систем надзора над спровођењем Конвенције потпунији је него у Интарамеричкој конвенцији. У његовом средишту налази се орган под називом Комитет за права лица са инвалидитетом. Као једини облик надзора Конвенција предвиђа разматрање извештаја које су државе уговорнице дужне да подносе Комитету о мерама предузетим ради остваривања права признатих Конвенцијом и напретку у уживању тих права. Комитет није овлашћен да прима представке и жалбе од појединаца или група лица која тврде да су жртве кршења неког од зајемчених права. Таква надлежност предвиђена је Факултативним протоколом уз ову конвенцију (чл.1–5). Поред тога, на основу Протокола је Комитету дато право да по службеној дужности испитује случајеве који указују на озбиљна или систематска кршења права из Конвенције у одређеној држави (чл.6–7).

Представку Комитету може поднети појединац или група лица, под условом да се налазе у надлежности (под јурисдикцијом) државе уговорнице у време наводног кршења права. Да би могла да буде узета у разматрање, представка мора да садржи пуно име и презиме подносиоца, тако да нису допуштене анонимне представке. Комитет неће прихватити представку која је неспојива са одредбама Конвенције или представља злоупотребу права. Представка не сме да се односи на питање које је Комитет већ разматрао или је предмет поступка разматрања, испитивања и решавања пред неким другим међународним телом. Неопходно је да су исцрпљени сви расположиви домаћи правни лекови, осим када је поступак по њима неоправдано продужен или је вероватно да они неће имати ефекта. Комитет неће

узети у разматрање представку која је очигледно неоснована или недовољно поткрепљена доказима. Последњи услов је да се повреда права на коју се односи представка догодила после ступања на снагу Факултативног протокола.

Када су ови услови испуњени, Комитет на поверљив начин доставља представку држави на одговор. Држава има рок од шест месеци, у коме треба да се изјасни о представци и да достави податке о расположивим правним лековима. Испитивање представке се завршава усвајањем мишљења које, заједно са препорукама уколико их има, Комитет доставља држави и подносиоцу представке. Препоруке нису обавезне, немају извршну снагу и за њихово непоштовање није предвиђена никаква санкција.

3. „МЕКО“ ПРАВО

Иако није правно обавезујуће, „меко“ право има значајан утицај на заштиту особа са инвалидитетом. Закључивању међународних уговора обично претходе неки инструменти овог права који служе као основа за њихову израду, а „меко“ право, такође, игра значајну улогу приликом тумачења међународних уговора. С друге стране, оно врши јак утицај и на израду националних закона, јер велики број држава тежи да стандарде „меког“ права угради у своје законодавство. Постоји чак и могућност да правила „меког“ права, уколико их прихвати велики број држава, прерасту у међународно обичајно право које ће обавезивати све државе које се не успротиве настанку таквог правила.

Као и међународни уговори, документи „меког“ права могу бити усвојени на универзалном и регионалном плану. Од универзалних су свакако најзначајнији документи ОУН-а, и то нарочито они које је усвојила Генерална скупштина или Економски и социјални савет. Друга врста докумената се доноси у оквиру различитих регионалних организација, услед чега су они бројнији и разноврснији. Посебно значајни за наше законодавство су европски документи усвојени у оквиру Савета Европе и Европске уније.

3.1. Документи Организације уједињених нација

Први у низу докумената Генералне скупштине посвећених заштити лица с инвалидитетом је *Декларација о правима ментално ретардираних особа* из 1971. године,³² која има ограничен домашај јер се односи само на један облик менталног инвалидитета. Упркос

³² Резолуција Генералне скупштине 2856 (XXVI) од 20. децембра 1971. године.

терминолошкој застарелости и данас напуштеном „медицинском приступу“ у регулисању права особа са инвалидитетом,³³ Декларација је дала значајан допринос уочавању проблема особа са менталним поремећајем и могућим начинима њиховог решавања.

Четири године касније, усвојена је *Декларација о правима инвалидних особа* (1975),³⁴ која у погледу грађанских и политичких права у потпуности изједначава инвалидне особе са свим другим људима, а код економских и социјалних права посебно истиче права која су значајна за развој способности и социјалну (ре)интеграцију инвалидних особа. У ту групу спадају право на медицински третман, медицинску и социјалну рехабилитацију, образовање, професионалну обуку, саветовање и помоћ при запошљавању (пар. 5. и 6). Ради што боље социјализације, ова лица имају право да живе у својим породицама, али се, када је то неопходно, могу сместити у специјализоване установе (пар. 9).

Најзначајнији резултат међународне године особа са инвалидитетом (1981), коју је прогласила Генерална скупштина, представља формулисање *Светског програма акције за инвалидне особе* (1982).³⁵ Програм садржи глобалну стратегију за унапређење превенције инвалидности, рехабилитације и изједначавање могућности, што све треба да допринесе учешћу инвалидних особа у друштвеном животу и националном развоју.

Принципи за заштиту особа са менталним обољењем и унапређење заштите менталног здравља из 1991. године³⁶ установљавају минималне стандарде који су искључиво намењени заштити ментално оболелих лица, наглашавајући да оне имају право на све

³³ „Медицински приступ“ (енгл. *medical approach*) особе са инвалидитетом примарно види као особе са здравственим проблемима, зависне од социјалног старања и са израженом потребом за посебним услугама и установама. Насупрот њему, постоји „социјални“ (енгл. „*social*“) или „приступ заснован на људским правима“ (енгл. *rights-based approach*), који полази од тога да препреке са којима се срећу особе са инвалидитетом нису својствене индивидуалним оштећењима ових особа, већ су социјално настале услед ограничења средине и односа према њима. Више о ова два приступа у регулисању заштите особа са инвалидитетом видети: А. А. Dhir, 191–196; В. Радоман: „Специфичности положаја особа са инвалидитетом и могућности психосоцијалне подршке“, у Ј. Тркуља (ур.), 23–24.

³⁴ Резолуција Генералне скупштине 3447 (XXX) од 9. децембра 1975. године. Декларација инвалидну особу дефинише као сваку особу која због урођеног или неког другог недостатка у физичким или менталним способностима није у стању да самостално обезбеди, у потпуности или делимично, потребе нормалног индивидуалног и/или друштвеног живота (пар. 1).

³⁵ Резолуција Генералне скупштине 37/52 од 3. децембра 1982. године. Датум усвајања овог документа сваке године се обележава као међународни дан особа са инвалидитетом.

³⁶ Резолуција Генералне скупштине 46/119 од 17. децембра 1991. године.

расположиве мере неге у погледу душевног здравља и право да се са њима поступа хумано, уз поштовање људског достојанства. Уз забрану сваког облика дискриминације, истакнуто је право ових особа на заштиту од економске, сексуалне и других врста експлоатације, физичке или друге злоупотребе и понижавајућих поступака (принцип 1). Посебно је предвиђено право особа са менталном болешћу да живе и раде у заједници, а уређена је и специјална заштита малолетника (принцип 2. и 3).

Остали принципи на конкретнији начин уређују заштиту лица са менталним обољењем. Међу њима су посебна важна правила о начину утврђивању постојања менталне болести (принцип 4), која теже да онемогуће проглашење неког лица болесним по основу политичког, економског или социјалног статуса, због припадности културној, расној или религијској групи, или његовог ранијег лечења.

Значајна пажња је посвећена лечењу ментално болесних лица (принцип 9. и 10) уз детаљно регулисање питања сагласности за подвргавање медицинском третману (принцип 11). Права пацијената који се налазе у установама за ментално здравље су посебно уређена, са интенцијом да животни услови у таквим установама буду што сличнији онима у којима се одвија нормалан живот (принцип 13. и 14). Посебан принцип (20) је посвећен ментално болесним лицима која издржављу казну или се налазе у притвору услед извршења кривичног дела, са захтевом да и њима мора бити пружена сва нега предвиђена у овом документу, осим изузетака који су нужни због околности њиховог случаја.

Овај документ је послужио неким међународним телима као ауторитативно тумачење општих уговора о људским правима,³⁷ а коришћен је и као оквир за усвајање прописа у многим земљама. Међутим, њему су упућене и значајне замерке које не потичу само из академских кругова.³⁸

Наредни документ Генералне скупштине који указује на проблеме лица са инвалидитетом и назначава правце и начине њиховог

³⁷ У Општем коментару бр. 5 Комитета за економска, социјална и културна права принцип 13(3) је употребљен за тумачење чл. 6–8. Пакта.

³⁸ У извештају генералног секретара УН је наведено да Принципи за заштиту у неким случајевима нуде мањи степен заштите од оне коју пружају постојећи уговори о људским правима. Као пример је наведено непостојање довољних гаранција приликом давања сагласности за принудни смештај пацијената у здравствене установе, в. *Progress of Efforts to Ensure the Full Recognition and Enjoyment of the Human Rights of Persons with Disabilities*, Report of Secretary-General, (2003), Doc. A/58/181. Своје неслагање са овим документом изразила је и врло утицајна међународна невладина организација која окупља бивше или садашње кориснике психијатријске неге, нарочито због недовољног уважавања практичних искустава приликом његове израде, в. А. А. Dhir, 189.

решавање јесу *Стандардна правила о изједначавању могућности особа са инвалидитетом* из 1993. године (у даљем тексту „Стандардна правила“).³⁹ Она су сачињена на основу искустава стечених током Декаде УН посвећене особама са инвалидитетом (1983–1992), и за разлику од ранијих документа, који су се углавном ослањали на медицински приступ, прихватају приступ заснован на људским правима.⁴⁰

Главни циљеви Стандардних правила јесу стварање једнаких могућности за особе са инвалидитетом и остваривање њиховог пуног учешћа у друштвеном животу. Она се састоје од увода, преамбуле, 22 правила (сврстана у три целине) и одредаба о надзорном механизму. У уводу се даје кратак осврт на проблем инвалидитета и покушаје њиховог решавања у УН и појашњење одређених термина (инвалидитет, хендикеп, превенција, рехабилитација и изједначавање могућности), док се у преамбули подсећа на раније усвојене документе и износе мотиви и циљеви за усвајање Стандардних правила.

Прва целина оперативног дела, („Предуслови једнаког учешћа“, правило 1–4), углавном обухвата правила о различитим облицима подршке особама са инвалидитетом, као што су медицинска нега, рехабилитација, услуге и опрема које треба да умање функционална ограничења и повећају самосталност особа са инвалидитетом.

Други део, који носи наслов „Циљне области једнаког учешћа“ (правило 5–12), можда је најважнији јер регулише начине на које државе треба да омогуће остваривање одређених права особа са инвалидитетом. У овом делу су наведне активности које треба спровести како би сва места и информације били доступни особама са инвалидитетом, као и начини за остваривање права у сфери образовања, запошљавања, социјалног осигурања, породичног живота, личног интегритета, културе, рекреације и спорта.

Трећи део, под насловом „Имплементационе мере“ (правило 13–22), садржи низ обавеза за државе које треба да доведу до што потпунијег остваривања права особа са инвалидитетом. Стандардна

³⁹ Резолуција Генералне скупштине 48/96 од 20. децембара 1993. године. Значајан подстицај усвајању Стандардних правила дала је Бечка декларација и програм акције усвојена на Светској конференцији о људским правима 1993. године. У њој је истакнуто „да су сва људска права и основне слободе универзалне и стога безусловно укључују особе са инвалидитетом“. У наставку декларације се каже „светска конференција о људским правима позива државе да, када је то неопходно, усвоје или прилагоде законе како би осигурале приступачност права на живот, благостање, образовање, рад, самостални живот и активно учешће у свим друштвеним аспектима и других права за особе са инвалидитетом; Vienna Declaration and Program of Action, U.N. Doc A/CONF.157/24, para. 63.

⁴⁰ M. Rioux, A. Carbert, „Human Rights and Disability: The International Context“, *Journal on Developmental Disabilities*, 2/2003, 5.

правила од држава траже да установе националне координационе комитете који треба да им служе као фокусирајућа тачка за сва питања инвалидности (правило 17).

У посебном, четвртном делу Стандардних правила, регулисан је надзорни механизам с циљем унапређења ефикасне имплементације правила садржаних у овом документу. За мониторинг ових правила је задужена Комисија за социјални развој,⁴¹ а предвиђено је и именоване специјалног известиоца за питања инвалидитета.⁴²

Поред Генералне скупштине, Економски и социјални савет УН је такође усвојио неколико резолуција у области заштите особа са инвалидитетом, међу којима се истичу: *Резолуција о изједначавању могућности инвалидних особа* (1990),⁴³ *Резолуција о развоју плана акције ради примене дугорочне стратегије за даљу имплементацију Светског програма акције за инвалидне особе* (1993),⁴⁴ *Резолуција о изједначавању могућности особа са инвалидитетом* (1997),⁴⁵ *Резолуција о деци са инвалидитетом* (1997),⁴⁶ *Резолуција о даљем унапређењу изједначавања могућности особа са инвалидитетом* (2000)⁴⁷ и *Резолуција о даљем унапређењу изједначавања могућности особа са инвалидитетом и заштити њихових права* (2002).⁴⁸

3.2. Документи Савета Европе

Паламентарна скупштина и Комитет министара Савета Европе (СЕ) усвојили су више докумената о заштити особа са инвалидитетом.

Препорука Парламентарне скупштине 818 из 1977. године је први значајан документ у овој области усвојен поводом честих угрожавања људских права ментално болесних лица.⁴⁹ Истичући да инва-

⁴¹ Комисија за социјални развој је једна од функционалних комисија Економског и социјалног савета УН, и чини је 46 чланова изабаних од овог органа. О Економском и социјалном савету и његовим комисијама. Б. Јанковић, З. Радивојевић, 197–199.

⁴² Специјалног известиоца бира Економски и социјални савет на период од три године. Извештај подноси годишњи извештај Комисији за социјални развој у коме су садржани налази о имплементацији Стандардних правила и препоруке за њихов будући развој.

⁴³ Резолуција Економског и социјалног савета 1990/26 од 24. маја 1990. године.

⁴⁴ Резолуција Економског и социјалног савета 1993/20 од 27. јула 1993. године.

⁴⁵ Резолуција Економског и социјалног савета 1997/19 од 21. јула 1997. године.

⁴⁶ Резолуција Економског и социјалног савета 1997/20 од 21. јула 1997. године.

⁴⁷ Резолуција Економског и социјалног савета 2000/10 од 27. јула 2000. године.

⁴⁸ Резолуција Економског и социјалног савета 2002/26 од 2. јула 2002. године.

⁴⁹ Препорука 818 (1977) о положају ментално болесних особа од 8. октобра 1977. године.

лидност спречава интеграцију особа у породични и друштвени живот, Парламентарна скупштина у *Препоруци 1185* из 1992. године позива државе да узму у обзир интересе и потребе особа са инвалидитетом и истинско остваривање грађанских, политичких, економских, социјалних и културних права како би се овим особама омогућило учешће у породичном и друштвеном животу.⁵⁰ У *Препоруци 1235* из 1994. године пажња се усмерава на обавезан пријем лица у установе за ментално здравље и третман у њима, онемогућавање злоупотреба приликом психијатријског лечења, као и психијатријско лечење лица лишених слободе.⁵¹

Комитет министара СЕ је усвојио две препоруке, од којих се једна односи на све особе са инвалидитетом, а друга само на особе са менталним поремећајем. *Препорука* из 1992. године апелује на државе да воде кохерентну и општу политику у корист особа са инвалидитетом или особа које су у опасности да то буду с циљем да: а) спрече или онемогуће инвалидност; б) гарантују њихово пуно и активно учешће у животу заједнице, и ц) пруже помоћ у вођењу самосталног живота.⁵² *Препорука* из 2004. године позива државе чланице да појачају заштиту достојанства, људских права и основних слобода особа са менталним поремећајем, нарочито оних које су изложене принудном смештају у установе за ментално здравље или лечењу противно својој вољи.⁵³

Комитет министара је 2006. године усвојио и *План акције Савета Европе за унапређење права и пуног учешћа особа са инвалидитетом: побољшање квалитета живота особа са инвалидитетом у Европи 2006–2015. године*⁵⁴ као стратешки документ организације у овој области. Према Плану, темељна обавеза друштва је да осигура особама да у најмање могућој мери осете последице свог инвалидитета. Ради остварења тог циља потребно је пружање квалитетних и иновираних услуга, као и јачање мера које се већ спроводе у складу са националним стратегијама и политикама с циљем побољшања квалитета живота особа са инвалидитетом. План акције нуди свеобухватни оквир, који је истовремено прилагодљив, како би могао задовољити специфичне услове појединих земаља.

⁵⁰ Препорука 1185 (1992) о рехабилитационој политици за инвалиде од 7. маја 1992. године.

⁵¹ Препорука 1235 (1994) о психијатрији и људским правима од 12. априла 1994. године.

⁵² Препорука Комитета министара *No. R (92) 6* државама чланицама о кохерентној политици према особама са инвалидитетом од 9. априла 1992. године.

⁵³ Препорука *No. Rec. (2004)10* о заштити људских права и достојанства особа са менталним поремећајем од 22. септембара 2004. године.

⁵⁴ Препорука Комитета министара *Rec. (2006)* од 5. априла 2006. године.

3.3. Документи Европске уније

Европска унија је проблем особа са инвалидитетом, углавном, сагледавала кроз акте који немају обавезну правну снагу.⁵⁵ До сада су Европски парламент⁵⁶ и Савет (министара)⁵⁷ усвојили већи број резолуција у којима се идентификују проблеми особа са инвалидитетом и позивају други органи ЕУ и државе чланице да предузму одговарајуће мере како би се ти проблеми отклонили или умањили.

Поред тога, Повеља о основним правима Европске уније из 2000. године,⁵⁸ као темељни документ у области људских права, на два места изричито помиње инвалидитет и права инвалидних лица. У одредби која забрањује дискриминацију по различитим основама, инвалидитет је наведен као посебан основ забране (чл. 21). С друге стране, посебном одредбом (чл. 26), предвиђено је право лица с инвалидитетом да користе бенефиције осмишљене да обезбеде њихову независност, друштвену и професионалну интеграцију и учешће у животу заједнице.

4. ЗАКЉУЧАК

Међународној заштити лица с инвалидитетом приступило се с извесним закашњењем у поређењу са другим угроженим групама.

⁵⁵ Једини изузетак представља *Директива 2000/78/ЕС*, која садржи одредбе о спречавању дискриминације приликом запошљавања по свим основима, укључујући и инвалидност; Директива Савета о успостављању општег оквира за једнаки третман у запошљавању и занимању од 27. новембра 2000. године; *Official Journal (OJ) L 303, 02/12/2000, P. 16.*

⁵⁶ Европски парламент је до сада усвојио следеће документе: *Резолуцију о друштвеном положају хендикепираних жена и жена које брину о хендикепираним особама* од 26. маја 1989. године, *OJ C 0158, 26/06/1989, P. 383*; *Резолуцију о правима ментално хендикепираних особа* од 16. септембра 1992. године, *OJ C 284, 02/11/1992, P. 49*; *Резолуцију о људским правима инвалидних особа* од 14. децембра 1995. године, *OJ C 01, 22/01/1996, P. 196*; *Резолуцију о угрожавању права на живот инвалидних особа* од 23. маја 1996. године, *OJ C 166, 10/06/1996, P. 205*; *Резолуцију о правима инвалидних особа* од 13. децембра 1996. године, *OJ C 20, 20/01/1997, P. 389* и *Резолуцију о инвалидности и развоју* од 19. јануара 2006. године, *OJ C 287E, 24/11/2006, P. 336.*

⁵⁷ Савет (министара) је усвојио 17. јуна 1999. године *Резолуцију о једнаким могућностима запошљавања особа са инвалидитетом*, *OJ C 186, 02/07/1999, P. 3* и *Резолуцију о подстицању запошљавања и социјалне интеграције особа са инвалидитетом* од 15. јула 2006. године, *OJ C 175, 24/07/2003, P. 2.*

⁵⁸ По својој природи, Повеља је заједнички политички акт три главна органа ЕУ (Европског парламента, Комисије и Европског савета) и представља само свечану изјаву о схватању и тумачењу основних људских права. Када буде укључена у уставни акт Европске уније, њене одредбе постаће правно обавезне за државе чланице.

Међународно право дуго није препознавало потребу и значај посебне заштите ових лица. Сматрало се да су постојећи уговори о људским правима довољно широки да могу пружити одговарајућу заштиту свим појединцима без икаквог разликовања. Први важан пробој у правцу заштите ових лица остварен је на терену „меког“ права, када се почетком седамдесетих година усваја неколико значајних докумената о особама са инвалидитетом. Под снажним утицајем „меког“ права, у последњим деценијама прошлог века закључују се први међународни уговори који садрже изричите одредбе о правима и заштити лица са инвалидитетом. Највећи искорак у тој заштити свакако представља усвајање Конвенције УН о правима особа с инвалидитетом. Она не само да поставља минимални стандард права ових лица који државе уговорнице морају поштовати, већ предвиђа и систем надзора над њиховим понашањем. Како су до сада Конвенцију ратификовале само четири државе, неизвесно је када ће ступити на снагу и колико ће држава бити спремно да се њоме обавезе. У очекивању почетка примене Конвенције, документи „меког“ права остаће и даље на међународном плану главни регулатор посебне заштите лица са инвалидитетом.

Zoran Radivojević

Full Professor

University of Niš Faculty of Law

Nebojša Raičević

Assistant

University of Niš Faculty of Law

PROTECTION OF PERSONS WITH DISABILITIES IN INTERNATIONAL LAW

Summary

The protection of persons with disabilities in international law is regulated both by international treaties that comprise mandatory legal provisions, and by the „soft“ law which includes international documents that are not legally binding. Most of the human rights treaties do not explicitly deal with the status of persons with disabilities, but they guarantee the protection to all persons, without any distinction among them. Several treaties specifically pertaining to the protection of persons with disabilities have only recently been adopted. The most significant

treaty of this kind is the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities adopted in 2006. At any rate, the „soft law“ enacted by the United Nations, the Council of Europe and the European Union regulates the protection of persons with disabilities in a more commendable and comprehensive way.

Key words: *Disability. – Human Rights. – International Protection.– International Treaty. – „Soft“ Law.*