



Европейская конференция ВОЗ на уровне министров по охране психического здоровья

Проблемы и пути их решения

Хельсинки, Финляндия, 12–15 января 2005 г.

Брифинг



Законодательство в области психического здоровья

“Настало время воспринимать вопросы, вызывающие озабоченность лиц с психическими расстройствами, не только как социальную проблему, но и как требование соблюдать права человека” (1).

Актуальные проблемы

Случаи нарушения прав человека в отношении лиц с психическими расстройствами широко распространены

Лица с психическими расстройствами подвергаются целому ряду нарушений прав человека как в условиях медицинских учреждений, так и вне их. Такие нарушения нередко имеют место в психиатрических учреждениях в результате применения неадекватных, унижающих достоинство и опасных методов лечения и обращения, а также антисанитарных и антигуманных условий жизни. Вопросы, связанные с получением согласия на госпитализацию и лечение, нередко игнорируются; эти лица считаются неспособными принимать решения в отношении их госпитализации и лечения, поскольку независимая оценка их дееспособности не проводится. Это означает, что эти люди могут подвергаться изоляции на длительные периоды времени, испытывать ограничения в отношении автономности и свободы передвижения и исключаться из общественной жизни. Это, в свою очередь, усиливает стигматизацию, сопутствующую психическим заболеваниям.

Мифы и заблуждения, связанные с психическими расстройствами, также могут отрицательно влиять на повседневную жизнь лиц, страдающих такими нарушениями, приводя к их дискриминации и лишению даже самых основных прав. В результате стигматизации лица с психическими нарушениями подвергаются ограничениям в отношении трудоустройства, образования и жилищных условий. Это, в свою очередь, оказывает влияние на возможности получения ими доступа к надлежащему лечению, участия в общественной жизни и восстановления здоровья.

Необходимо принятие прогрессивного законодательства

В подавляющем большинстве (92%) стран Европейского региона имеются те или иные законодательные акты в области психического здоровья. В то же время сам факт наличия законодательства в области психического здоровья не является гарантией соблюдения прав человека. Законодательство в этой области во многих странах является устаревшим и служит в большей степени целям лишения таких прав, чем их защиты. Дела, рассматривавшиеся за последнее время Европейским судом по правам человека (2), а также целый ряд докладов неправительственных

организаций (3), касающиеся случаев нарушения прав человека, в частности жестокого и унижающего достоинство обращения и условий содержания в психиатрических учреждениях, ясно указывают на то, что многим странам Европейского региона предстоит сделать еще многое для более полной реализации и защиты прав лиц с психическими нарушениями в соответствии с международными и региональными нормами в отношении прав человека.

Прогрессивное законодательство в области психического здоровья обеспечивает юридическую основу для решения важнейших проблем, оказывающих влияние на жизнь лиц с психическими расстройствами. Такое законодательство может, в частности, предотвращать случаи нарушения прав человека и дискриминации и способствовать соблюдению прав человека, сохранению автономности и свободы передвижения лиц с психическими расстройствами, расширению возможностей их доступа к службам психиатрической помощи и интеграции в общество. Оно должно также обеспечивать должный баланс между правами отдельного человека и защитой общества в тех редких случаях, когда эти лица представляют потенциальную опасность для других людей вследствие наличия у них психических заболеваний.

Пути решения вышеуказанных проблем

Странам необходимо разработать законодательство в области психического здоровья, которое будет обеспечивать соблюдение прав и выполнение обязательств, закрепленных в международных и европейских документах по правам человека. Большинство европейских стран ратифицировали Международный билль о правах человека (Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, а также два факультативных протокола к нему) и/или Конвенцию Совета Европы о защите прав человека и основных свобод. Эти документы

возлагают на правительства юридически обязательные требования соблюдать, защищать и реализовывать эти права в странах. Кроме того, как европейская система прав человека, так и система прав человека ООН включают целый ряд международно согласованных норм, касающихся прав лиц, страдающих психическими расстройствами. Двумя документами такого рода являются принятые ООН принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, (1991 г.) и рекомендации Совета Европы по психиатрии и правам человека (1994 г.).

Основные вопросы, которые следует учитывать при реформировании национального законодательства в области психического здоровья, приводятся ниже.

Улучшение доступа к службам высококачественной психиатрической помощи в соответствии с принципом наименее ограничительной альтернативы

Надлежащие службы психиатрической помощи должны быть доступными, приемлемыми и обеспечивающими адекватное качество. С помощью законодательства можно обеспечить оказание такой помощи на уровне других служб здравоохранения и предоставление ее в соответствии с потребностями людей. В соответствии с принципом наименее ограничительной альтернативы страны должны принимать законодательные и другие необходимые меры для расширения возможностей лиц с психическими нарушениями жить полноценной жизнью в обществе, препятствуя помещению таких лиц в специализированные учреждения без необходимости и обеспечивая наличие соответствующих условий, служб, программ, кадров и мер защиты, а также создавая возможности, позволяющие лицам с психическими нарушениями преуспевать в обществе.

Соблюдение прав лиц, пользующихся услугами служб психиатрической помощи

К числу основных прав лиц с психическими расстройствами относятся:

- **Право на конфиденциальность:** законодательство должно обеспечивать соблюдение прав пациентов на конфиденциальность и предусматривать штрафы и санкции за преднамеренное нарушение принципа конфиденциальности работниками здравоохранения или органами охраны психического здоровья. Законодательство может предусматривать исключительные обстоятельства, когда принцип конфиденциальности может нарушаться на законных основаниях и обеспечивать возможность для того, чтобы пациенты и их личные представители имели право требовать судебного пересмотра решений о разглашении информации или подавать апелляционные жалобы на такие решения.
- **Доступ к информации:** законодательство должно обеспечивать соблюдение права лиц с психическими расстройствами на свободный и полный доступ к своей истории болезни и должно также предусматривать исключительные обстоятельства, когда доступ к такой информации может быть ограничен. Законодательство может обеспечивать наличие у пациентов и их личных представителей права требовать судебного пересмотра решений об ограничении доступа к информации или подавать против них апелляционные жалобы.
- **Права и условия содержания в психиатрических учреждениях:** законодательство должно гарантировать пациентам, находящимся в психиатрических/ психотерапевтических учреждениях, защиту от жестокого, негуманного и унижающего достоинство обращения. Оно должно гарантировать предоставление безопасной и отвечающей гигиеничным нормам среды обитания, включая условия для отдыха, развлечения, образования и выполнения религиозных обрядов, а также обеспечивать наличие адекватных средств профессиональной реабилитации в таких учреждениях в целях содействия возвращению пациентов в общество после выхода из этих учреждений. Среда проживания должна быть структурирована таким образом, чтобы она обеспечивала максимально возможную защиту права пациентов на личную жизнь. Пациентов не должны вынуждать выполнять какую-либо работу вопреки их желанию, а в случаях, когда они занимаются трудовой деятельностью, они должны получать соответствующее вознаграждение.

- **Уведомление о правах:** законодательство должно предусматривать требование информирования пациентов об их правах при взаимодействии со службами психиатрической помощи. Уведомление о правах должно осуществляться в кратчайшие возможные сроки. Эту информацию необходимо доводить до сведения пациентов таким образом, чтобы она была доступна для понимания.

Поощрение добровольной госпитализации и лечения

Основой для лечения и реабилитации большинства людей с психическими расстройствами должно являться добровольное согласие на основе полной информации. Принудительная госпитализация и лечение должны применяться в исключительных случаях и лишь при особых обстоятельствах. Законодательство должно содержать описание таких исключительных обстоятельств и предусматривать процедуры для осуществления принудительной госпитализации и лечения. Каждый случай принудительной госпитализации и лечения должен регулярно рассматриваться независимым наблюдательным органом, а пациенты должны иметь право подавать в этот наблюдательный орган апелляцию против их принудительного лечения или помещения в специализированные учреждения.

Отказ от использования изоляции и средств ограничения свободы

Законодательство должно побуждать к отказу от использования средств ограничения свободы и процедур изоляции в психиатрических/ психотерапевтических учреждениях. Для достижения этой цели странам потребуется обеспечить развитие инфраструктуры служб охраны психического здоровья, поскольку к использованию таких методов вмешательства сотрудников этих учреждений побуждает отсутствие ресурсов. В целях защиты от случаев злоупотреблений законодательство может предусматривать исключительные обстоятельства, тогда такие процедуры являются допустимыми. Использование средств ограничения свободы и изоляции может допускаться в тех случаях, когда они являются *единственным* имеющимся способом

предупредить нанесение непосредственного или неминуемого вреда пациенту или другим лицам, и его следует использовать на кратчайшие периоды времени, необходимые для этого.

Создание механизмов надзора для контроля за соблюдением и защитой прав

Для защиты прав человека лиц с психическими расстройствами следует создать независимые наблюдательные органы. Функции таких органов могут включать проведение регулярных инспекций психиатрических/психотерапевтических учреждений. Они должны также рассматривать случаи принудительной госпитализации и лечения и принимать жалобы от пациентов.

Включение вопросов охраны психического здоровья и соблюдения прав человека в другие законодательные акты

Для того чтобы лица с психическими расстройствами могли жить полноценной общественной жизнью, необходим целый ряд законов, которые защищают и обеспечивают соблюдение их прав. К их числу относятся законы, касающиеся следующих вопросов:

- Антидискриминационное законодательство: законодательные акты против дискриминации, которые также обеспечивают правовую защиту интересов уязвимых групп населения, должны содержать положения, касающиеся лиц с психическими расстройствами.
- Законодательство в области общественного здравоохранения: лица с психическими расстройствами могут нуждаться в законодательной защите при их взаимодействии со службами общественного здравоохранения, охватывая такие вопросы, как доступ к лечению, качество предоставляемой помощи, конфиденциальность, согласие на лечение и доступ к информации.
- Жилищное законодательство: в законодательстве могут быть предусмотрены статьи, которые касаются приоритетного положения лиц с психическими расстройствами при выделении жилплощади в государственных

квартирах и дотационном жилищном строительстве и которые предусматривают создание специализированного жилого фонда, как, например, “дома на полпути” (специализированные реабилитационные учреждения) и дома длительного ухода.

- Законодательство по вопросам занятости: в законодательстве могут быть предусмотрены положения, ограждающие лиц с психическими расстройствами от дискриминации и эксплуатации в процессе их трудовой деятельности и обеспечивающие им равные возможности для трудоустройства. Оно также может содействовать возвращению к трудовой деятельности лиц, страдавших психическими расстройствами, и обеспечивать защиту от увольнения с работы исключительно по причине психического расстройства.
- Законодательство в области социальной защиты: выплата пособий по нетрудоспособности может представлять исключительно важное значение для лиц с психической инвалидностью, и это должно обеспечиваться путем принятия законодательных актов.
- Гражданское законодательство: лица с психическими расстройствами имеют право на реализацию всех гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. К таким правам относятся право участвовать в голосовании, жениться/выходить замуж, подписывать чеки и заниматься другими финансовыми операциями, иметь детей и реализовывать родительские права, владеть собственностью, а также право на свободу вероисповедания и отправлению религиозных обрядов, работу и трудоустройство, образование, свободу передвижения и выбора места жительства, здоровье, справедливое судебное разбирательство и надлежащую правовую процедуру.

Соблюдение законодательства в области психического здоровья

Проблема соблюдения законодательства является наиболее сложной, и ее необходимо решать на раннем этапе. Для того чтобы положения законодательных актов выполнялись на практике, необходимо предоставление адекватного финансирования. Повышению вероятности того, что они будут

действительно соблюдаться, будет способствовать привлечение основных участников данного процесса к консультациям в ходе подготовки проектов законодательных актов и их принятия. Кроме того, для привлечения внимания к данному вопросу общественности и работников служб здравоохранения, включая службы охраны психического здоровья, а также других секторов, затрагиваемых законодательством в области психического здоровья, необходимо принятие мер, направленных на просвещение и информирование населения и подготовку соответствующего персонала.

Пример из практики

Одним из примеров перехода от содержания лиц с психическими расстройствами в учреждения закрытого типа, в том числе под охраной, к их интеграции и медицинской реабилитации является принятый в Италии закон № 180 о добровольном и принудительном лечении, вступивший в силу в 1978 г. В этом законодательном акте основное внимание уделяется добровольному лечению лиц с психическими расстройствами непосредственно в общине и в условиях интегрированных лечебных учреждений, а не в изолированных психиатрических лечебницах. Благодаря этому пациенты имеют более широкие возможности принимать непосредственное участие в жизни общества.

Участие заинтересованных сторон

Для того чтобы законодательство было эффективным, важное значение имеет участие в его разработке и соблюдении различных заинтересованных сторон. Ниже перечислены некоторые из таких заинтересованных сторон, а также выполняемые ими функции:

- группы пользователей и членов их семей и организации, отстаивающие интересы лиц с психическими расстройствами:
 - деятельность, направленная на более эффективную защиту прав лиц с психическими расстройствами и их семей, а также разработка

прогрессивного законодательства в области психического здоровья;

- участие в разработке и обеспечении соблюдения законодательства в области психического здоровья;
- проведение мероприятий, направленных на повышение уровня информированности в целях привлечения внимания широкой общественности к проблемам охраны психического здоровья и прав человека, а также к положениям законодательства в области охраны психического здоровья;
- благотворительные и иные фонды:
 - поддержка мер по проведению в жизнь законодательства в области психического здоровья путем, например, повышения уровня информированности о проблемах охраны психического здоровья и соблюдения прав человека;
 - поддержка создания групп пользователей и членов их семей и организаций, отстаивающих интересы лиц с психическими расстройствами, а также их деятельности;
- учебные и научные учреждения:
 - включение вопросов охраны психического здоровья и соблюдения прав человека в программы учебных заведений и курсов повышения квалификации работников здравоохранения, включая службы первичной медико-санитарной помощи;
 - проведение научных исследований в целях мониторинга и оценки эффективности законодательства в области психического здоровья;
- профессиональные общества:
 - участие в разработке законодательства в области психического здоровья;
 - повышение уровня знаний этих членов в области охраны психического здоровья и соблюдения прав человека.

Использованная литература¹

1. Gostin LO. International human rights law and mental disability, *Hastings Center Report*, 2004, 34 (2):11–12 (<http://www.who.int/ethics/en/Gostin.pdf>).
2. *Hutchison Reid v. United Kingdom* (No. 50272/99), European Court of Human Rights, 2003, and *Rakevich v. Russia* (No. 58973/00) European Court of Human Rights, 2003 (<http://www.echr.coe.int/Eng/EDocs/SUBJECT/MATTER2003TABLE.pdf>).
3. *Cage beds: inhuman and degrading treatment in four EU accession countries*, Budapest, Mental Disability Advocacy Center, 2003 (http://www.mdac.info/documents/Cage_Beds.pdf), *Human rights and mental health: Hungary*, Washington DC, Mental Disability Rights International, 1997 (<http://www.mdri.org/pdf/Hungary.pdf>), and Rosenthal E, Szeli E, *Not on the agenda: human rights of people with mental disabilities in Kosovo*, Washington DC, Mental Disability Rights International, 2002 (<http://www.mdri.org/pdf/KosovoReport.pdf>).

Дополнительные информационные источники¹

Mental health care law: ten basic principles, Geneva, World Health Organization, 1996 (http://www.who.int/mental_health/media/en/75.pdf, accessed 30 September 2004).

Mental Health Policy and Service Guidance Package: Mental Health Legislation and Human Rights, Geneva, World Health Organization, 2003 (http://www.who.int/mental_health/resources/en/Legislation.pdf, accessed 30 September 2004).

WHO Resource Book on Mental Health, Human Rights and Legislation. World Health Organization (в процессе подготовки).

¹ Доступ ко всем веб-сайтам осуществлен 17 ноября 2004 г.

Выражение благодарности

Мы хотели бы выразить благодарность за помощь, оказанную нам при подготовке данного материала г-жой Nathalie Jane Drew и д-ром Michelle Karen Funk, штаб-квартира ВОЗ, а также д-ром Crick Lund, Кейптаунский университет, Южная Африка.

Настоящий документ подготовлен для Европейской конференции ВОЗ на уровне министров “Охрана психического здоровья: проблемы и пути их решения”, Хельсинки, 12–15 января 2005 г.

