



Юридическо списание
на НБУ

2022, XVIII.1

Law Journal
of
New Bulgarian University

2022, XVIII.1

ISSN (Online): 1314-5797

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Главен редактор:

доц. д-р Деница Топчийска

Заместник главен редактор:

доц. д-р Гинка Симеонова

Вътрешни членове:

проф. д-р Веселин Вучков

проф. д-р Благой Видин

доц. д-р Николай Колев

гл. ас. д-р Елена Недялкова

ас. д-р Мария Чочова

ас. д-р Четин Казак

Външни членове:

проф. д-р Ангел Ристов,

Университет „Св. св. Кирил и Методий“ в Скопие (Северна Македония)

доц. д-р Йелена Ристич,

Университет „Св. св. Кирил и Методий“ в Скопие, Институт за социологически и политико-правни изследвания (Северна Македония)

доц. д-р Паулина Твардох,

Силезийски университет в Катовице (Полша)

Секретар: Цветелина Тодорова

Коректор: Ваня Петкова

Дизайн на изданието: Таня Йорданова

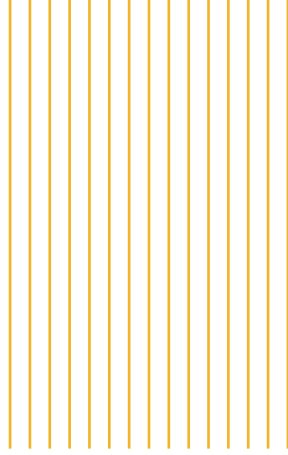
Предпечат: Жанет Цанова

Адрес за кореспонденция:

София 1618, бул. „Монтевидео“ 21

Департамент „Право“, Нов български университет

Електронна поща: lawjournalofnbn@abv.bg



ЮРИДИЧЕСКО СПИСАНИЕ НА НБУ

2022, XVIII.1

EDITORIAL BOARD

Editor in chief:

Assoc. Prof. Denitza Toptchiyska, Ph.D.

Deputy editor in chief:

Assoc. Prof. Ginka Simeonova, Ph.D.

Internal members:

Prof. Veselin Vuchkov, Ph.D.

Prof. Blagoy Vidin, Ph.D.

Assoc. Prof. Nikolay Kolev, Ph.D.

Senior Lecturer Elena Nedyalkova, Ph.D.

Senior Lecturer Mariya Chochova, Ph.D.

Senior Lecturer Tchetin Kazak, Ph.D.

External members:

Prof. Angel Ristov, Ph. D.,

University "Saint Cyril and Methodius", Skopje (North Macedonia)

Assoc. Prof. Jelena Ristik,

University "Saint Cyril and Methodius", Skopje, Institute for Sociological,
Political and Juridical Research (North Macedonia)

Assist. Prof., Ph. D., Paulina Twardoch,

University of Silesia in Katowice (Poland)

Secretary: Tsvetelina Todorova

Proof-reader: Vanya Petkova

Design of edition: Tanya Yordanova

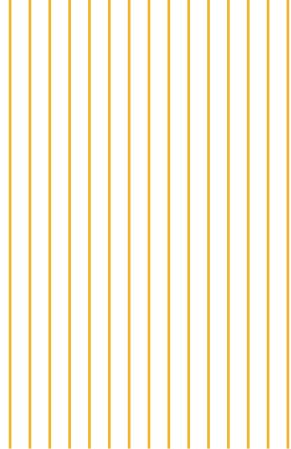
Layout: Janet Tsanova

Address for correspondence:

Sofia 1618, 21 Montevideo Blvd.

Law Department, New Bulgarian University

E-mail: lawjournalofnbu@abv.bg



LAW JOURNAL
of
NEW BULGARIAN UNIVERSITY

2022, XVIII.1

Издава департамент „Право“, Нов български университет

Юридическо списание на Нов български университет, 2022, XVIII.1

© 2005–2022 Юридическо списание на Нов български университет (ЮСНБУ)

Главен редактор: доц. д-р Деница Топчийска

Заместник главен редактор: доц. д-р Гинка Симеонова

Превод и/или редакция на текстовете на английски език: доц. д-р Деница Топчийска и доц. д-р Гинка Симеонова

Секретар: Цветелина Тодорова

Коректор: Ваня Петкова

© Дизайн на изданието: Таня Йорданова

Предпечат: Жанет Цанова

© Издателство на Нов български университет, 2022 г.

София 1618, бул. „Монтевидео“ № 21

www.nbu.bg

www.bookshop.nbu.bg

Всички права запазени! Не се допуска възпроизвеждане в цялост или на части от статиите, публикувани в списанието, без изричното съгласие на носителите на авторското право и без посочване на източника и името на автора.

ISSN (Online): 1314-5797

СЪДЪРЖАНИЕ

СТАТИИ

СПАЗВАНЕ НА ПРИНЦИПА ЗА НЕИЗМЕННОСТ НА СЪДЕБНИЯ СЪСТАВ В
КОНТЕКСТА НА АКТУАЛНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА НОРМАТИВНИ ПРОМЕНИ

Цветомир Панчев

с. 12 – 21

ДОКЛАДИТЕ И ПРИЛОЖЕНИЯТА КЪМ ТЯХ В ДОСЪДЕБНОТО
НАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО, ИЗГОТВЯНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА
СЛУЖБА ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ

Иван Маджаров

с. 23 – 30

СЪЩНОСТ И ОСОБЕНОСТИ ПРИ РАЗПОЗНАВАНЕТО НА ЛИЦА
И ПРЕДМЕТИ

Иван Аврамов

с. 32 – 42

ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ И ПРИЛОЖЕНИЕТО МУ В
РАБОТАТА НА ПОЛИЦЕЙСКИТЕ ОРГАНИ

Даниел Делчев

с. 44 – 53

ПУБЛИЧНИ ЛЕКЦИИ

ПУБЛИЧНА ЛЕКЦИЯ НА СЪДИЯ ЗОРНИЦА ДОЙЧИНОВА, ЗАМЕСТНИК-
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – СОФИЯ-ГРАД, ПРЕД
СТУДЕНТИ ПО ПРАВО НА ТЕМА „РОЛЯТА НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ
СЪД В СИСТЕМАТА НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ –
СТРУКТУРА, ФУНКЦИИ И ПРАВОМОЩИЯ НА
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – СОФИЯ-ГРАД“

Райна Николова

с. 56 – 60

КРЪЖОЦИ/СТУДЕНТСКА ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА ДЕЙНОСТ

ПРЕДСТАВЯНЕ НА КРЪЖОКА ПО АДМИНИСТРАТИВНО
ПРАВО НА ГРАЖДАНИТЕ

Райна Николова

с. 63 – 66

АДМИНИСТРАТИВНИ ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ПАЦИЕНТА

Йоана Йосифова

с. 68 – 80

АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН РЕЖИМ НА ВАКСИНИРАНЕТО

Ангел Йорданов

с. 82 – 95

АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН РЕЖИМ НА ВАКСИНИТЕ

Елена Чотова

с. 97 – 109

ВАКСИНИРАНЕТО – АДМИНИСТРАТИВНО СОЦИАЛНО ЗАДЪЛЖЕНИЕ

Ренета Илиева

с. 111 – 119

НОСЕНЕТО НА ПРЕДПАЗНИ СРЕДСТВА (МАСКИ) ПО ВРЕМЕ НА
ПАНДЕМИЯ – АДМИНИСТРАТИВНО ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА ОПАЗВАНЕ
НА ОБЩЕСТВЕНОТО ЗДРАВЕ

Симонна Кирилова

с. 121 – 129

ВАКСИНИРАНЕТО КАТО АДМИНИСТРАТИВНО СОЦИАЛНО ПРАВО

Ремина Алексиева

с. 131 – 140

CONTENTS

ARTICLES

CONSTANCY OF THE COURT IN THE CONTEXT OF THE CURRENT
LEGISLATIVE AMENDMENTS

Tsvetomir Panchev

p. 22

REPORTS AND THEIR ANNEXES PREPARED BY THE EUROPEAN
ANTI-FRAUD OFFICE IN THE PRE-TRIAL CRIMINAL PROCEEDINGS

Ivan Madzharov

p. 31

NATURE AND SPECIFICS IN THE RECOGNITION OF FACES AND OBJECTS

Ivan Avramov

p. 43

LEGAL ASPECTS OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND ITS APPLICATION IN
THE WORK OF POLICE AUTHORITIES

Daniel Delchev

p. 54

PUBLIC LECTURES

PUBLIC LECTURE BY JUDGE ZORNITSA DOICHINOVA – DEPUTY CHAIRMAN
OF THE ADMINISTRATIVE COURT SOFIA-CITY BEFORE LAW STUDENTS ON
THE TOPIC: „THE ROLE OF THE ADMINISTRATIVE COURT IN THE SYSTEM
OF ADMINISTRATIVE JUSTICE – STRUCTURE, FUNCTIONS AND POWERS OF
THE ADMINISTRATIVE COURT SOFIA-CITY“

Raina Nikolova

p. 61

STUDENTS' ACADEMIC RESEARCH

PRESENTATION OF THE CITIZENS' ADMINISTRATIVE LAW CIRCLE

Raina Nikolova

p. 67

ADMINISTRATIVE RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE PATIENT

Yoana Yosifova

p. 81

ADMINISTRATIVE REGIME OF VACCINATION

Angel Yordanov

p. 96

ADMINISTRATIVE REGIME OF VACCINES

Elena Chotova

p. 110

VACCINATION – AN ADMINISTRATIVE SOCIAL OBLIGATION

Reneta Ilieva

p. 120

WEARING PROTECTIVE EQUIPMENT (MASKS) DURING A PANDEMIC –
AN ADMINISTRATIVE OBLIGATION TO PROTECT PUBLIC HEALTH

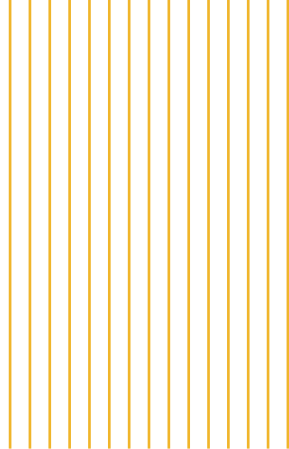
Simonna Kirilova

p. 130

VACCINATION AS AN ADMINISTRATIVE SOCIAL RIGHT

Remina Aleksieva

p. 141



СТАТИИ



ARTICLES

СПАЗВАНЕ НА ПРИНЦИПА ЗА НЕИЗМЕННОСТ НА СЪДЕБНИЯ СЪСТАВ В КОНТЕКСТА НА АКТУАЛНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА НОРМАТИВНИ ПРОМЕНИ

Цветомир Панчев¹

Резюме: Непосредствен предмет на настоящата статия са някои актуални законодателни предложения, свързани със закриването на специализирани съдилища и съответните им прокуратури. Изследването е фокусирано върху подхода за уреждане на приключването на висящите съдебни производства, които са образувани пред специализираните съдилища, през призмата на стриктното спазване на изискванията на принципа за неизменност на съдебния състав.

Целта на автора е да предостави комплекс от аргументи, с които да се докаже фундаменталното значение на принципите на българския наказателен процес като

източник на знания за планиране и оценка на качеството на всяка законодателна инициатива.

Изразени са доводи в подкрепа на извода, че познаването на системата от основни начала на наказателния процес обезпечава качествения процес на тълкувателна дейност на наказателнопроцесуалните норми и помага за извършване на оценката дали уредената нормативна материя отговаря на съвременните постулати на демократичното общество.

Ключови думи: наказателнопроцесуален принцип, неизменност на съдебния състав, нормативни промени, разпоредително заседание

I. Актуални предложения за изменение на НПК, свързани със закриването на специализираните съдилища

Актуалните предложения за структурни и организационни промени по отношение на звената на специализираното наказателно правосъдие бъдат нестихващ обществен отзвук. Публичното пространство е наситено с анализи относно необходимостта и формите на законодателна интервенция, с която да се гарантира принципът за независимост на съдебната власт и защита на конституционните права на гражданите.

¹ Цветомир Панчев, доктор по наказателен процес от Академията на Министерството на вътрешните работи, заместник-директор на дирекция в Министерството на вътрешните работи, ел. поща: TsPanchev@mvr.bg

Със Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт е предвидено закриването на Специализирания наказателен съд (СНС), Апелативния специализиран наказателен съд (АСНС) и съответните им специализирани прокуратури, като се урежда статусът на работещите в тях съдии и прокурори, както и приключването на висящите дела при спазване на принципа за неизменност на състава.² Във връзка с това се регламентира кадровият статус на съдиите и прокурорите чрез възстановяване на предишна заемана длъжност или преназначаване в съответни по степен съдилища и прокуратури, като в правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС) е да преназначи магистратите по реда и условията на чл. 194, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., в сила от 07.08.2007 г., последно доп. ДВ, бр. 24 от 25.03.2022 г. Приети са промени в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), Обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., в сила от 29.04.2006 г., последно изм. ДВ, бр. 85 от 12.10.2021 г., които пряко произтичат от променената материалноправна уредба, като се урежда подсъдността на престъпленията, попадащи в юрисдикцията на Специализирания наказателен съд, и се въвеждат разпоредби относно приключването на висящите съдебни производства. Предвидени са следните основни групи хипотези, с които да се осигури приключването на висящите съдебни производства:

- първоинстанционните наказателни дела, заведени пред СНС, по които не е проведено разпоредително заседание, следва да се изпратят по подсъдност на окръжните съдилища, съответно на Софийския градски съд (СГС), които ги насрочват за разглеждане в разпоредително заседание в седемдневен срок от влизане на закона в сила;
- първоинстанционните наказателни дела, заведени пред СНС, по които е проведено разпоредително заседание, е предложено да станат подсъдни на СГС и разглеждането им да продължи от съдебния състав, провел заседанието;
- неприключените производства пред АСНС с проведено закрито или разпоредително заседание в седемдневен срок от влизане на закона в сила следва да бъдат изпратени по подсъдност на съответните апелативни съдилища;
- неприключените производства пред АСНС, по които е проведено закрито или разпоредително заседание, се предлага да станат подсъдни на Софийския апелативен съд (САС) и разглеждането им да продължи от съдебния състав, провел заседанието.

С аргументите за спазване на изискването за неизменност на съдебния състав вносителят мотивира предложението съдиите от съдебните състави, които не са преназначени в СГС, съответно в САС, да бъдат командирани за участие в разглеждането на делата до приключване на производствата по тях. Със същото съображение е прието за съдиите от съдебния състав, разгледали въззивните дела, по които е постановена присъда или са обявени за решаване, които не са преназначени в САС, да бъдат командирани за изготвянето на мотивите към присъдата или за произнасяне и обявяване на решението по делото.³

² Публикуван на 21.01.2022 г. на електронната страница на Портала за обществени консултации. Достъпен на: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6605> [прегледан на 14.02.2022]. Внесен в 47-ото Народно събрание на 02.03.2022 г. (сигн. № 47-202-01-12) и приет на второ гласуване на 14.04.2022 г.

Приетите промени в Закона за съдебната власт (ЗСВ) и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) бяха част от концепцията от предходен законопроект, внесен от група народни представители в 46-ото Народно събрание, преминал обсъждане в Комисията по конституционни и правни въпроси и приет на първо гласуване в зала.

³ Следва да бъде уточнено обстоятелството, че за разлика от съдебния състав, принципът за неизменност не е приложим за прокурора, участвал в съдебната фаза на процеса. Всеки прокурор участва в наказателното производство като представител на прокуратурата, която е единна.

II. Същност и проявления на принципа за неизменност на съдебния състав

Посочените промени, свързани със закриването на специализираните съдилища, пораждат редица въпроси от практическа и теоретическа гледна точка, които форматът на статията не може да обхване. Въпреки това и без претенции за изчерпателност настоящият анализ ще акцентира върху решенията за приключването на висящите съдебни производства през призмата на стриктното спазване на изискванията, свързани с прилагането на принципа за неизменност на съдебния състав. За целите на изследването ще се изяснят някои от характерните черти на основните начала, формирали съвременното наказателно съдопроизводство, тъй като без познаване на техните белези, проявления и традиции е невъзможно да се оцени практическият резултат от предлаганите промени, както и тяхната законосъобразност. Познаването на спецификите и особеностите на принципите, върху които е изградено и функционира действащото наказателно съдопроизводство, има огромно значение за адекватното планиране на всяка бъдеща нормативна интервенция върху организацията на действащия процес.

Не бива да се забравя, че регламентацията на ръководните за наказателния процес начала е бавен и систематичен процес, често съпроводен със сериозни сътресения от социален характер. Така например след бурните времена на буржоазни революции в периода XVIII – XIX век и установяването на принципа за разделението на властите е прекратено използването на инквизиционния тип наказателен процес, а с това и приложението на теорията на формалните доказателства. Това дава основание за засилване на значението на свободното съдийско убеждение, основавано на единичната и съвкупната оценка на необходимите доказателства и на презумпцията за невиновност на подсъдимия. Системата на свободно съдийско убеждение е възприета и в актуалния НПК като принцип за оценка на доказателствения материал (арг. чл. 14, ал. 1 НПК).⁴

Краткият хронологичен анализ на процеса по възприемане на системата от основни начала на българския наказателен процес показва сериозните исторически перипетии, през които преминава. Първата регламентация на съдебна наказателна процедура след Освобождението в Княжество България се прави с Временните правила за устройството на съдебната част в България (утвърдени от Княза на 24 август 1878 г.), като с уреждането на наказателното съдопроизводство се възприема състезателното начало за сметка на средновековния инквизиционен (следствен) процес. Този преход се оценява като значителен напредък в наказателнопроцесуалната уредба, при който обвиняемият се е превърнал от обект в субект на процеса и за целта се регламентиран съответни процесуални гаранции.⁵ В теорията се приема, че за пръв път с временните правила се установяват принципите на независимост на съда от администрацията, публичност, гласност, непосредственост, както и правото на защита на обвиняемия.⁶ Впоследствие с приемането на Закона за наказателното съдопроизводство (ЗНС)⁷, създаден по модел на руския углавен процесуален закон, се

В НПК е предвидено прокурор от по-горестоящата прокуратура да може служебно писмено да отмени или измени постановление на прокурор от по-ниската по степен прокуратура, което не е било разгледано по съдебен ред. Неговите писмени и мотивирани указания са задължителни за тях, като в тези случаи той може и сам да извърши необходимите действия по разследването, както и други процесуални действия.

⁴ Така Манев, Н. (2016). *Наказателнопроцесуално право*. София: Сиела, 106.

⁵ Така Токушев, Д. (2004). *История на новобългарската държава и право 1878 – 1944*. София: Сиби, 253.

⁶ Вж. Манолова, М. (2001). *История на държавата и правото. Трета българска държава 1878 – 1944*. София: Сиела, 24.

⁷ Гласуван и приет в I редовна сесия на IX Обикновено Народно събрание и утвърден с Указ от 03.04.1897 год. (обн. ДВ, бр. № 77 от 1897 г.).

урежда наказателен процес, който може да бъде определен като смесен, инквизиционно-обвинителен тип, по примера на френския наказателен процес, уреден с *Code d'instruction criminelle* от 1808 г.⁸ С последния за пръв път се възприема наказателен процес от смесен тип, при който се съчетавали следственият тип процес и английският състезателен процес. При регламентиране на досъдебното производство били използвани основните положения от Ордонанса на крал Людовик XV от 1670 г. (*Ordonnance Criminelle*) с характерния за тях следствен елемент, докато производството в съдебната фаза се регулирало чрез принципите, приети в Декрета от 16 септември 1791 г., роден от Великата френска революция.⁹

Може да се обобщи, че с уреждането на процедурата за провеждане на наказателно производство в ЗНС се преодоляват редица остарели навици, характерни за средновековния наказателен процес.¹⁰ За пръв път се подлагат на анализ и обсъждане идеи за регламентиране на набор от гаранции за независимостта и обективността на вътрешното убеждение на съдебния състав при решаване на наказателни дела.

Съвременният облик на основните начала на наказателния процес се формира в хода на приемането на Конституциите от 1946 г., 1971 г. и 1991 г. и приетите въз основа на тях наказателно-процесуални кодекси от 1952 г., 1974 г. и 2005 г.

Доктрината е категорична, че наказателнопроцесуалните принципи имат конституционни основи, а изграждането на тяхната система е както израз на правно регулиране на даден отрасъл от обществени отношения, така и първична правна регламентация на дейност, отнасяща се до сърцевината на реализиране на държавната власт.¹¹ Принципите, върху които е изграден действащият в страната ни наказателен процес, са в синхрон, взаимодействат си непрекъснато, обуславят се взаимно, като се допълват, а в определени хипотези дори влизат в съприкосновение. Без съмнение, в организиране и провеждане на наказателното производство има ситуации, при които се отчита конкуренция между различни принципи.¹² Техният ценностен характер предполага важната особеност, че в зависимост от спецификата на съответната ситуация могат да се проявяват по различен начин. В този смисъл един принцип може да се реализира с по-ниска или по-висока интензивност и така да се наложи или да отстъпи пред друг.¹³ Предвид това често е невъзможно предварително да се

В наказателнопроцесуалната теория се налага мнението, че поради реципирането на закона от руския наказателен процес в проекта му е използван терминът „углавно съдопроизводство“, като след приемането му през 1897 г. се настоява да се използва българският превод „наказателно съдопроизводство“ (вж. Саранов, Н. (1934). *Българско наказателно-процесуално право*. Т. 1. София, 35).

⁸ Така Саранов, Н. Цит. съч., 83. Авторът е категоричен, че френският кодекс служи за основа при регламентирането на наказателнопроцесуални системи в редица европейски страни.

Според Д. Токушев в досъдебната фаза доминирало инструктивното начало, което въвеждало следствената форма на предварително разследване. При него преобладавала поверителността, конспиративността и писменото начало. В съдебната фаза се проявявало състезателното начало, характерно за обвинителния тип наказателен процес. (Вж. Токушев, Д. Цит. съч., 253).

⁹ Вж. Цонков, И. (2014). *Теория и практика на съдебното производство по наказателни дела (състезателността в светлината на Европейската конвенция за правата на човека)*. София: Сиела, 46.

¹⁰ Подробен анализ на новите принципи на наказателния процес, които се възприемат със ЗНС, вж. Саранов, Н. Цит. съч., 76. Акценти от него се правят от Вучков, В. (2018). *Българската полиция и законът за углавното съдопроизводство от 1897 г. В: Наказателното правораздаване – традиции и перспективи*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.

¹¹ Манев, Н. Цит. съч., 47.

¹² Повече за конкуренцията на принципи вж. Alexy, R. (2010). *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 50.

¹³ В литературата този проблем е подробно изследван като проява на т.нар. оптимизация, която изразява мярката на съчетаване на различните принципи във всяка отделна ситуация (Вж. Стоилов, Я. (2018). *Правните принципи: теория и приложение*. София: Сиби, 68).

определи при конкуренция между два или повече принципа кой от тях ще има надмощие над останалите. Налице са случаи, при които един принцип, като например този за търсене на обективната истина, напълно изключва каквато и да е възможност за конкуренция с друг принцип.¹⁴

В теорията непротиворечиво се приема, че от началата на непосредствеността и устността пряко произтичат изискванията за неизменност на състава на съда и непрекъснатост на съдебното заседание.¹⁵ Всички тези посочени принципи са насочени към осигуряването на благоприятна среда за реализиране на качествена правораздавателна дейност. Респективно без тяхното стриктно спазване постановената присъда не може да има силата на един редовен и законно постановен съдебен акт.

Принципът на непрекъснатост на съдебния състав за пръв път е регламентиран в НПК от 1952 г., като в чл. 31, ал. 1 се приема, че делото се разглежда от един и същ състав от постъпването до свършването му в съда, освен ако за това има непреодолими пречки. Ако някой съдия или съдебен заседател няма възможност да продължи участието си в някое заседание, той се замества от друг съдия, съответно съдебен заседател. В този случай обаче заседанието по делото трябва да започне отново, освен ако съдията или съдебният заседател, който попълва състава, е участвал като запасен в първоначалния състав. Същевременно в разпоредбата на чл. 181 на НПК (1952) се предвижда, че след като е започнал да разглежда едно дело, съдът не може преди свършването му да разглежда друго. В прилагането на това правило се проявяват принципите на непрекъснатост на съдебното дирене и непосредственост, чието нарушение има потенциала да опорочи решаването на делото по същество.¹⁶ Важно е разглеждащият делото съдебен състав да придобие лични и непосредствени впечатления от личността на подсъдимия, свидетелите, вещите лица и във връзка с това да направи преценка на тяхната достоверност, правдоподобност и тяхното отношение към издирването на обективната истина. По този начин ще може да формира своето вътрешно убеждение досежно факта на извършеното престъпно деяние, от кого е извършено то, при какви обстоятелства, за личността на подсъдимия, за степента на вината му, размера на наказанието, което следва да му се наложи и т.н.¹⁷ По аргумент на противното правилното формиране на вътрешното съдийско убеждение ще се наруши с прекъсването на съдебното дирене и извършването на други съдебни действия по друго дело, с което придобитите лични възприятия у състава на съда ще избледнеят, а това ще допринесе за неправилна преценка на събрания доказателствен материал. Последниците за изхода на делото от нарушаването на правилото за непрекъснатост са сериозни дори когато съдът се е оттеглил на съвещание и преди произнасянето и обявяването на присъдата по дадено дело член от състава е взел участие в разглеждането и решаването на друго дело. В тези случаи се приема, че е допуснато особено съществено нарушение на процесуални правила.¹⁸

Принципът за неизменност на съдебния състав е възприет и в чл. 257 от НПК (1974), когато се регламентира, че делото се разглежда от един и същ състав на съда от започване-

¹⁴ Вълчев, Д. (2016). *Лекции по обща теория на правото (1-ва част)*. София: Сиела, 195.

¹⁵ Павлов, С. (1996). *Наказателен процес на Република България (Обща част)*. София: Сиби, 129.

Налице са мнения, че правилото за неизменност на състава на съда пряко произтича и гарантира принципа за непосредствеността, според който съдът основава решенията си върху доказателствени материали, които събира и проверява лично (Чинова, М., Б. Бележков (2018). Обща характеристика на предаването на съд и подготвителните действия за разглеждане на делото в съдебно заседание. *Норма*, № 3).

¹⁶ Решение № 191 от 11.05.1956 г. по н. д. № 1565/1956 г., III н. о. на ВС.

¹⁷ Пак там.

¹⁸ Решение № 164 от 06.03.1969 г. по н. д. № 43/1969 г., II н. о. на ВС.

то до завършването на съдебното заседание, като е абсолютно задължително, когато някой член от състава не може да продължи да участва в разглеждането на делото и се налага да бъде заменен, съдебното заседание да започва отначало. Правилото се отнася както до състав, включващ съдии, респективно такива и съдебни заседатели, така и едноличен съдия пред първа инстанция. Обобщената съдебна практика разяснява връзката между обсъжданите основи начала за независимост, непосредственост, публичност, гласност и изискването за синхрон и защита на интегритета между тях. Приема се например, че в състава на съда, който постановява присъдата, не може да участва член, неучаствал при провеждането, дори на част от съдебното следствие за събиране и проверка на доказателствата.¹⁹

Върховната съдебна инстанция приема, че нарушаването на която и да е разпоредба на НПК относно правилата за състава на съда води до неговата незаконност²⁰, а оттам и до отмяна на постановената присъда.²¹ Оттук следва изводът, че участието на различни състави при събирането на доказателствата и при постановяването на присъдата нарушава не само изискването за неизменност на състава, но и основополагащия принцип на непосредствеността в наказателния процес. В същото време няма допуснато съществено процесуално нарушение, когато съдия от съдебния състав е участвал в първото съдебно заседание, на което не е даван ход на делото и само са допуснати нови доказателства, а при разглеждането на делото по същество е участвал друг съдия.²²

Редакциите на текстовете на чл. 257 на НПК (1974) се възприемат и в актуалната норма на чл. 258 от НПК от 2005 г.

Конституционният съд на Република България потвърждава като безусловно правилото, че принципът за неизменност на съдебния състав предполага на първо място делото да се разглежда от един и същ състав на съда от започването до завършването на съдебното заседание.²³ В синхрон с този извод е и практиката на Върховния касационен съд (ВКС), който счита, че нарушаването на принципа за неизменност на състава на съда е сред най-сериозните процесуалните нарушения.²⁴ Допуснатото нарушение на процесуални правила, освен че е съществено, е от категорията на абсолютните такива, визирани в нормата на чл. 348, ал. 3, т. 3 от НПК, и обуславя отмяна на постановената въззивна присъда и връщане на делото за ново разглеждане от друг състав на окръжния съд.²⁵ Налице са солидни аргументи от теорията в подкрепа на този извод.²⁶

Действително, буквалният прочит на чл. 258, ал. 1 от НПК показва, че приложното поле на цитираната разпоредба обхваща съдебното заседание с всички негови стадии, включително процесуалните действия, които не са свързани с доказателствената дейност на съда и страните. Логическият анализ на разпоредбите, с които се урежда дейността на съда в ръ-

¹⁹ Решение № 356 от 09.06.1997 г. по н. д. № 239/1997 г., II н. о. на ВКС.

²⁰ Нарушаването на принципите на непосредственост и на неизменност на състава води до постановяване на присъдата от незаконен състав (Решение № 50 от 12.02.2001 г. по н. д. № 614/2000 г., III н. о. на ВКС).

²¹ Решение № 435 от 03.11.1994 г. по н. д. № 345/1994 г., I н. о. на ВКС.

²² Решение № 208 от 06.04.1999 г. по н. д. № 54/1999 г., II н. о. на ВКС.

²³ Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по к.д. № 6 от 2011 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр. бр. 93 от 25.11.2011 г. Съдът приема още, че участието в разглеждане на дело от съдебен заседател с изтекъл мандат винаги ще доведе до опорочаване на присъдата поради допуснато съществено нарушение на процесуалните правила, предвид постановяването ѝ от незаконен състав.

²⁴ Решение № 45 от 23.03.2016 г. по н. д. № 1587/2015 г., Наказателна колегия, III н. о. на ВКС.

²⁵ Решение № 265 от 21.02.2018 г. по н. д. № 980/2017 г., Наказателна колегия, I н. о. на ВКС.

²⁶ Павлов, С. (1996). Цит. съч., 131.

ководенето и решаването на наказателни дела, съобразени с относимите наказателнопроцесуални принципи, води до формиране на друг извод.

Правилото, по силата на което съдът следва да основава решенията си върху доказателствени материали, които са събрали и проверили лично, отнесено към изискването на чл. 258 от НПК за неизменност на съдебния състав, дава основание последното да се приеме като гаранция за реализиране на принципа за непосредственост. Ето защо неизменността би следвало да е относима към стадиите, в които се извършва събиране, проверка и оценка на доказателствата, т.е. съдебното следствие и постановяването на присъдата.²⁷

В правната доктрина и съдебната практика последователно се приема, че съществено процесуално нарушение на изискването за неизменност на състава ще е налице в случаите, когато доказателствата са събрани от различни съдебни състави, без да бъдат повторени действията, извършени от първоначалния състав, а така също и когато съдебно следствие е проведено от един състав, а присъдата е постановена от друг.²⁸ Или иначе казано, участието на различни съдии в съдебните заседания, когато са били допускани доказателства, без да се пристъпи към събирането им, не обуславя процесуално нарушение по смисъла на чл. 348, ал. 3, т. 3 НПК.²⁹

Смисълът на правилото по чл. 18 НПК, от който е изведено поставеното в чл. 258 НПК изискване, е за непосредствено възприемане от съда на установяваните факти, затова и доказателствените материали, въз основа на които ще се постанови съдебният акт, следва да се събират и проверяват лично.³⁰ Така например не следва да се приема за нарушено правилото за неизменност на съда, ако един състав е допуснал разпит на свидетел, който впоследствие е изслушан от друг съдебен състав.³¹

Както е известно, в разпоредителното заседание нито се събират, нито се проверяват доказателства.³² Вярно е, че съдът се произнася по искания за допускане на нови доказателства, но предвид прилагането на принципа за търсене на обективната истина, това може да стане и впоследствие, независимо че същото това искане не е било уважено в разпоредителното заседание.³³ Същите аргументи дават основание да се приеме, че няма пречка във

²⁷ Така в Решение № 5/2009 г. на I н. о., Решение № 49/2010 г. на III н. о., Решение № 429/2011 г. на II н. о. на ВКС.

²⁸ В практиката на ВС и ВКС трайно е прието, че в този случай съставът на съда е незаконен – р. № 435 от 3.XI.1994 г. по н. д. № 345/94 г., I н. о. на ВС; р. № 224 от 17.IV.1995 г. по н. д. № 115/94 г., II н. о. на ВС; Решение № 595 от 28.09.2004 г. по н. д. № 171/2004 г., II н. о. на ВКС; Решение № 702 от 10.01.1998 г. по н. д. № 673/1997 г. на ВКС, II н. о.; Решение № 103 от 16.02.2010 г. по н. д. № 707/2009 г., I н. о. на ВКС.

²⁹ Решение № 150 от 23.08.2017 г. по н. д. № 357/2017 г., Наказателна колегия, II н. о. на ВКС

³⁰ Решение № 49 от 16.02.2010 г. по н. д. № 702/2009 г. на Наказателна колегия, III н. о. на ВКС.

Това разбиране е застъпено и в Решение № 208 от 1999 г. на II н. о. на ВКС (Вж. Чинова, М., П. Раймундов (2002). *Съдебна практика. Касационно производство по наказателни дела: 1998–2001*. София: Феня).

³¹ Решение № 206 от 15.01.2019 г. по н. д. № 913/2018 г., Наказателна колегия, III н. о. на ВКС.

³² Чинова, М., Б. Бележков. Цит. съч.

Авторите с основание обръщат внимание на обстоятелството, че разпоредителното заседание протича без назначаването на резервни съдии или съдебни заседатели, тъй като не се изисква продължително време. Последното се дължи на обстоятелството, че по време на това заседание делото не се решава по същество и затова не се извършват разпити, експертизи и други действия по събирането на доказателства. Ето защо, ако един от съдиите или съдебните заседатели не може да продължи участието си, се заменя с друг, а разпоредителното заседание продължава, без да се повтарят извършените действия.

³³ Пак там.

въззивната инстанция един състав на съда да се произнесе по исканията за допускане на нови доказателства по правилата на чл. 327 НПК, а друг да проведе съдебното заседание.³⁴

Тезата, че принципът на неизменност на съдебния състав не следва да се прилага при разпоредителното заседание, дава основания за критика на предложенията от коментирания проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт.³⁵ Може би със законодателна инициатива се проявява известна предпазливост с цел препятстване на възможността да бъде опорочена процесуалната дейност, извършена до момента пред специализираните съдилища. Делата с фактическа и правна сложност предполагат ангажиране на сериозни усилия по събиране, проверка и оценка на доказателства, а оттук и сериозен времеви диапазон. При разглеждането на делото от нов съдебен състав то трябва да започне отначало с повтаряне на всички съдопроизводствени действия, за да могат членовете на новия съдебен състав да участват лично в събирането и проверката на доказателствата по делото, което изисква допълнително време. С оглед на очертаната по-горе синергия, съществуваща между неизменността, независимостта и непосредствеността, една недообмислена нормативна промяна би могла да компрометираща цялата система на основни начала, въз основа на които функционира наказателният процес.

За пълнота на изложението може да се посочи и друг щадящ вариант на законна интервенция за постигане на идентична цел, като например бъде предвидено делата да приключат пред действащите в момента специализирани съдилища, а дори и да се регламентира срок за това. Разбира се, това би забавило закриването на сегашните специализирани съд и прокуратура, а наред с това може да препятства проявлението на принципа за търсене на обективната истина, тъй като ще „стимулира“ доказването да се ограничи в определени времеви рамки, независимо от необходимостта от евентуални допълнителни съдебно-следствени действия.³⁶ Важно е да се припомни принципното положение, изведено в хода на тълкувателната дейност на ВКС, че съдебното разглеждане на делото в границите на разумен срок не може да става на всяка цена и най-малко за сметка на дължимо упражняване на право на защита или на свободата за вземане на решенията по вътрешно убеждение.³⁷ В този смисъл противоречи на логиката на наказателното производство едно основно начало да се прилага, за да се игнорират останалите начала в процеса.³⁸

III. Значение на принципите на наказателния процес при предприемане на нормативни промени

Изложението в предходните точки цели да наведе аргументи в подкрепа на извода, че за да бъде разбрана същността на даден принцип на наказателния процес, би следвало да се изследва функционалната му връзка с останалите начала, на които се основава регулирането на производството. Системата от основни начала е насочена към изграждането на

³⁴ Пак там.

³⁵ Във връзка с това е по-удачна редакцията на предходния проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, внесен от група народни представители в 46-ото Народно събрание (сигнатура в НС № 46-154-01-8), в който критерият за разпределяне на друг състав е обстоятелството дали е започнало съдебно следствие.

³⁶ Случаи на нарушаване на началото за търсене на обективна истина посредством определянето на темпорални граници за извършване на правораздавателна дейност са отдавна известни в теорията. (В този смисъл Павлов, С. (1989). *Наказателен процес на Народна република България*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 307).

³⁷ Р-146-2011-II н. о. на ВКС.

³⁸ Р-501-2008-III н. о. на ВКС.

среда на хуманизъм и демократизъм в действащия наказателен процес. Чрез нея се осигурява синхрон между задачите на НПК и целите на Конституцията и не на последно място се допринася за адекватното тълкуване на наказателнопроцесуалните норми.³⁹ В този смисъл системата от ръководни начала е средство за утвърждаване на националната традиция за кодификация на процесуалната правна уредба.

Познаването на системата от основни начала и нейното функциониране следва да е определящ коректив не само за правораздавателния процес, но и за предприемането на стъпки за прецизиране на установената нормативна регулация. Тази система не е статична и отразява степента на развитие, до която е достигнал общественият живот, като вдъхва социален характер на нормите на НПК. В същото време спомага за реализиране на задачите на наказателния процес.⁴⁰

Приемането на фундаментални нормативни промени следва да се предприема единствено при наличието на необходимост от сериозно и драстично изменение на приоритетите или преосмисляне на пътя на развитие на наказателнопроцесуалната политика. В този смисъл генезисът на социално-икономическите обществени условия закономерно стимулира процесите на преоценка и преобразуване на действащите наказателнопроцесуални институти. Ето защо е задължително предложенията за законодателна инициатива да са съпроводени с анализ на въздействието им върху системата за наказателнопроцесуални начала, респективно как допринасят за тяхното развитие, а оттук и за постигане на задачите на наказателния процес.

Изминаха почти шест години от подписването на Междуинституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество, с което беше поставен като приоритет стремежът към по-добро законотворчество в рамките на Съюза чрез следване на принципите за демократична легитимност, субсидиарност и пропорционалност, както и принципа на правна сигурност.⁴¹ Беше предвидено постигането на прозрачност и координиране на законодателния процес чрез извършването на оценка на въздействието, консултация с обществеността и със заинтересованите страни и обратна връзка, както и последваща оценка на действащото законодателство. В синхрон с това бяха приети промени в Закона за нормативните актове.⁴²

В Европейския съюз и държавите членки постоянно се усъвършенства механизмът за „по-доброто нормотворчество“ с цел гарантиране на оптимално качество, разбирано като ефективност, ефикасност, релевантност и съгласуваност на приеманите публични политики, законодателство и други мерки за регулиране, като аргументирането на всеки проект на законодателна инициатива следва да се базира на обективни данни и доказателства, а не на последно място и с позоваване на безспорна научна експертиза.⁴³

³⁹ Павлов, С. (1996). Цит. съч., 69.

⁴⁰ В теорията се прави ясна разлика между задачи и принципи на наказателния процес, като се приема, че първите очертават резултата, до който следва да се достигне в хода на наказателнопроцесуалната дейност, вторите са процесуалните средства, които способстват за това. Съвкупността на задачите и основните принципи формира модела на типологическа характеристика на наказателното правораздаване и правораздаване. (Манев, Н. (2018). *Развитие на реформата на наказателния процес*. София: Сиела, 13).

⁴¹ Михайлова, Е. (2017). Мерки в областта на нормотворчеството – български и европейски изисквания. В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет [прегледан на 20.02.2022]. Достъпен на: <http://ebox.nbu.bg/bgineu/>.

⁴² Обн. ДВ, бр. 34 от 2016 г.

⁴³ Димов, Т. (2022). *По-добро нормотворчество в Европейския съюз и България*. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“, 291.

Библиография

Вучков, В. (2018). Българската полиция и законът за углавното съдопроизводство от 1897 г. В: *Наказателното правораздаване – традиции и перспективи*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.

Вълчев, Д. (2016). *Лекции по обща теория на правото (1-ва част)*. София: Сиела.

Димов, Т. (2022). *По-добро нормотворчество в Европейския съюз и България*. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“.

Манев, Н. (2016). *Наказателнопроцесуално право. (Ръководство за студенти)*. София: Сиела.

Манолова, М. (2001). *История на държавата и правото. Трета българска държава 1878 – 1944*. София: Сиела.

Михайлова, Е. (2017). Мерки в областта на нормотворчеството – български и европейски изисквания. В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет.

Павлов, С. (1989). *Наказателен процес на Народна република България*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.

Павлов, С. (1996). *Наказателен процес на Република България (Обща част)*. София: Сиби.

Саранов, Н. (1934). *Българско наказателно-процесуално право*. Т. 1. София.

Стоилов, Ян. (2018). *Правните принципи: теория и приложение*. София: Сиби.

Токушев, Д. (2004). *История на новобългарската държава и право 1878 – 1944*. София: Сиби.

Цонков, И. (2014). *Теория и практика на съдебното производство по наказателни дела (състезателността в светлината на Европейската конвенция за правата на човека)*. София: Сиела.

Чинова, М., Б. Бележков (2018). Обща характеристика на предаването на съд и подготвителните действия за разглеждане на делото в съдебно заседание. *Норма*, № 3.

Чинова, М., П. Раймундов (2002). *Съдебна практика. Касационно производство по наказателни дела: 1988–2001*. София: Феня.

Alexy, R. (2010). *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press.

CONSTANCY OF THE COURT IN THE CONTEXT OF THE CURRENT LEGISLATIVE AMENDMENTS

Tsvetomir Panchev⁴⁴

Abstract: This article is an attempt to interpret the proposals for amendments of the Judiciary Act, prepared by the Ministry of Justice, containing regulations related to the closure of Specialized Public Prosecutor's Office and the Specialized Criminal Courts there. In particular, the study focuses on the regulation related to the completion of pending court proceedings of specialized courts, through the prism of strict compliance with the well-known principle of constancy of the court in penal procedures.

The author's aim is to provide a complex of arguments to prove the fundamental importance of the principles of the Bulgarian criminal process, as an important basis of knowledge for planning and assessing the quality of each legislative initiative.

Keywords: constancy of the court, dispensable session, legal amendment, principle of criminal process

⁴⁴ Tsvetomir Panchev, Ph.D. in Criminal Procedural Law, Academy of the Ministry of Interior, Deputy Director of directorate in the Ministry of Interior, e-mail: TsPanchev@mvr.bg

ДОКЛАДИТЕ И ПРИЛОЖЕНИЯТА КЪМ ТЯХ В ДОСЪДЕБНОТО НАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО, ИЗГОТВЯНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ

Иван Маджаров¹

Резюме: Докладът е свързан със специфична процедура – съдържанието и приложението на докладите и приложенията към тях, изготвени от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), и мястото им в досъдебното производство. Докладите и приложенията към тях се изготвят на основание Регламент №883/2013 г., който урежда всички дейности на ОЛАФ в ЕС и трети страни. Докладите и приложенията към тях са специфични за нашето законодателство и могат да бъдат използвани в досъдебното производство като писмени

доказателствени средства съгласно Наказателно-процесуалния кодекс. Настоящият доклад представя структурата на ОЛАФ и обяснява практическото приложение в досъдебното производство на докладите на ОЛАФ и приложенията към тях, като също така се фокусира върху проблеми, възникващи в следствената практика при приложението им.

Ключови думи: доклади, досъдебно производство, разследване, писмени доказателствени средства

1. Увод

Доказването в българския наказателен процес и по-конкретно в неговата първа фаза, наречена „досъдебна“, се извършва от органите на досъдебното производство – разследващи органи и прокуратура. Тежестта на доказване лежи изцяло върху органите на досъдебното производство. За тази цел те трябва да събират доказателства, които са регламентирани в чл. 104 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).² Там е регламентирано, че доказателствата са всички данни, които имат отношение към предмета на доказване в наказателното производство, който предмет на доказване е законоустановен в чл. 102 от НПК, а именно:

- извършеното престъпление и участието на обвиняемия в него;
- характерът и размерът на вредите, причинени с деянието;

¹ Иван Маджаров, доктор по наказателен процес от Академията на Министерството на вътрешните работи, главен разследващ полицай в Главна дирекция „Национална полиция“ – Министерство на вътрешните работи, ел. поща: ivan.madjarov@gmail.com

² Наказателно-процесуален кодекс (НПК), Обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., в сила от 29.04.2006 г., последно изм. ДВ, бр. 85 от 12.10.2021 г.

- другите обстоятелства, които имат значение за отговорността на обвиняемия, включително и относно семейното и имущественото му положение.

За нуждите на разследването и за приобщаването на доказателства към доказателствената маса органите на досъдебното производство използват регламентирани в чл. 105 от НПК доказателствени средства, които се делят от своя страна на гласни, веществени и писмени съгласно чл. 114 от НПК. Доказателствените средства са разгледани и анализирани подробно от проф. Никола Манев в учебника му по наказателнопроцесуално право.³

2. Докладите и приложенията към тях в досъдебното производство, изготвяни от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ).

Едно от писмените доказателствени средства, което е регламентирано от законодателя в чл. 127, ал. 1 от НПК, са докладите и приложенията към тях на ОЛАФ. ОЛАФ (на френски: Office Européen de Lutte Anti-Fraude) е генерална дирекция в структурата на Европейската комисия, натоварена от Европейския съюз със защитата на финансовите му интереси. Нейната задача е да се бори с финансовите измами, засягащи бюджета на ЕС, с корупцията, както и с други нередни дейности, включително с лошото управление на европейските институции. Службата осъществява дейността си чрез вътрешни и външни разследвания при пълна независимост. ОЛАФ осъществява сътрудничество между властите в отделните страни членки, като координира тяхната дейност и осигурява необходимата подкрепа и технически познания, за да им помогне в борбата против измамите. ОЛАФ е административен разследващ орган. Тя няма съдебни или дисциплинарни функции и не може да принуди държавните обвинители да предприемат каквито и да било действия по едно наказателно производство.

ОЛАФ е създадена през 1999 г. по инициатива на Европейския парламент като наследник на съществувалото от 1988 до 1999 г. Звено за координация на борбата с измамите (на френски: Unité de coordination de lutte anti-fraude, UCLAF).

Структурата на ОЛАФ най-общо включва генерален директор със съответни заместници, четири дирекции – А, В, С и D, като всяка една от тях има и отделни структурни звена.

От горепосочените дирекции дирекция А на ОЛАФ е натоварена да извършва предимно „**вътрешни разследвания**“ – проверки и инспекции, свързани с нарушения или измами от служители на институции, органи, служби и агенции на ЕС – Европейски парламент, Съвет на Европейския съюз и т.н. Дирекция В на ОЛАФ е изцяло натоварена с извършване на „**външни разследвания**“ – проверки и инспекции на място, свързани с нарушения или измами от страна на правни субекти – „бенефициери“ от всички страни членки на ЕС, които усвояват средства от всички фондове на ЕС по съответните програми, оперативни програми, схеми и мерки. Останалите две дирекции на ОЛАФ – С и D имат административни функции, като някои от техните функции са свързани с провежданите вътрешни и външни разследвания, като например извършване на разузнавателни и оперативни анализи и др. Дейността на ОЛАФ (включително вътрешните и външни разследвания) са регламентирани подробно в Регламент №883/2013г. на Европейския парламент и на Съвета.⁴

³ Манев, Н. (2016). *Наказателнопроцесуално право. (Ръководство за студенти)*. София: Сиела, 246–257.

⁴ Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 883/2013 на Европейския парламент и на съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета, Обн. Официален вестник на Европейския съюз, бр. L 248, година 56, от 18.09.2013 г.

При извършването на „външни разследвания“ (по своя характер административни) служителите, определени да извършат конкретно разследване, осъществяват тази дейност чрез проверки и инспекции (много често на място), по отношение на съответния правен субект (юридическо лице, физическо лице, органи на местна власт, държавни органи и институции и др.), който е получил финансиране по определена програма или оперативна програма на ЕС (например по „Програма за развитие на селските райони 2014–2020“, Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност 2014–2020“ и др.). За извършваните проверки и инспекции на място при необходимост на служителите на ОЛАФ следва да се оказва пълно съдействие както от проверяваните правни субекти, така и от управляващия орган на програмата, по която се проверява съответният субект. За нуждите на проверките на място от ОЛАФ в България в структурата на МВР функционира Дирекция „Защита на финансовите интереси на ЕС“ (АФКОС). Тази дирекция е специализирана структура на МВР, която осъществява контролна, информационна и координационна дейност по линия на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз.

Във връзка с извършваните проверки и инспекции на място в страната от служители на ОЛАФ, от дирекция АФКОС се определят служители (невинаги, тъй като има случаи, в които служители на ОЛАФ извършват самостоятелно действия, свързани с извършвани проверки или инспекции), които да подпомагат извършването на тези проверки и инспекции, като при необходимост може да бъде поискано съдействие и от други структури на МВР. При проверките на място служителите на ОЛАФ имат доста правомощия, като например: могат да изискват от проверявания правен субект да им предоставя всякакви документи – копия или оригинали, свързани с изпълнявания проект по съответната програма, провеждат „събеседване“, за което се изготвя и подписва протокол както от служителите, провели събеседването, така и от лицата, с които е проведено. По своя характер това събеседване наподобява разпита на свидетел в досъдебното производство, провеждан по реда на НПК, като в събеседването могат да се задават всякакви въпроси, свързани с изпълнението на проекта. Подробности относно правилата за провеждане на административните външни и вътрешни разследвания на ОЛАФ, както и по отношение на самите интервюта са регламентирани от чл. 4 до чл.10 от Регламент №883/2013г. на Европейския парламент и съвета.

За извършените административни разследвания служителите на ОЛАФ изготвят доклад за разследването, законоустановен в чл. 11 от Регламент №883/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета. В доклада се посочва правното основание за проведеното разследване, извършените процесуални действия, всички установени факти и обстоятелства в хода на разследването, първоначалната правна квалификация, оценка на финансовите последици от установените факти и обстоятелства вследствие на проведеното разследване, спазването на процесуалните гаранции по отношение на законосъобразно проведеното разследване и заключения от разследването. Към съответния доклад се прилагат и приложения, които могат да бъдат от най-различно естество – копия на документи, списъци, схеми и т.н. Обикновено един доклад с приложенията към него може да достигне до около 70 – 80 страници. Всички доклади се изготвят на английски език, като приложенията към тях – документи и др., може да са на съответния език, откъдето са представени в зависимост от проверявания правен субект – български, румънски, италиански и т.н.

Ако след като бъде проведено едно разследване, се съберат данни за извършено престъпление, по преценка на служителите на ОЛАФ докладът в едно с приложенията се изпраща на съответната държава членка, закъдето съществуват съмнения, че е реализиран инкриминиран състав от съответния наказателен закон. При извършените административни разследвания (особено външните) същите се провеждат в съответните държави членки обик-

новено от служители със съответното гражданство на държавата членка. Така например разследванията в Република България се провеждат предимно (но невинаги) от български граждани, служители на ОЛАФ. Това е продиктувано от необходимостта, свързана с познаването на националното ни законодателство. Това, което представлява интерес, са докладите от проведени „външни разследвания“ на ОЛАФ. Докладите от проведените вътрешни разследвания, както беше посочено вече по-горе, се изготвят след извършени разследвания по отношение на органи, институции и агенции на ЕС, като в повечето случаи това засяга правни субекти, седалището на които не е в Република България, поради което наказателни производства у нас във връзка с такива доклади липсват към момента в следствената и съдебната ни практика.

Ако след изготвянето на доклада на ОЛАФ (в едно с приложенията към него) след проведено външно разследване бъде направена преценка, че съществува предположение за реализиран инкриминиран състав по смисъла на НК (най-често това са съставите свързани със злоупотреби със средства на ЕС – чл. 248а, от ал. 2 до ал. 5 и чл. 254б от НК), подходът от страна на ОЛАФ за информиране на компетентните прокуратури за установеното е в две посоки.

Преди създаването на Европейската прокуратура и уреждането на дейността и компетентността ѝ съгласно Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура⁵, докладът в едно с приложенията се изпращаше в прокуратурата на Република България и по-конкретно във Върховна касационна прокуратура. Оттам в зависимост от това къде е довършено престъплението, докладът заедно с приложенията се изпращаха на компетентната окръжна прокуратура. Най-често престъпленията по чл. 248а и чл. 254б от НК са довършени в гр. София (от компетентостта на Софийска градска прокуратура), тъй като повечето управляващи органи по съответните програми на ЕС се намират в гр. София (с изключение например на Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури, намираща се в гр. Бургас, която е управляващ орган по „Програма за морско дело и рибарство 2014 – 2020“), и средствата от различните фондове на ЕС се отпускат от тези управляващи органи. След като докладът и приложенията бъдат получени от компетентната прокуратура, прокурорът в рамките на своите правомощия извършва преценка дали са налице достатъчно данни за извършено престъпление по смисъла на чл. 211, ал. 1 от НПК, отразени в съответния доклад. Ако прокурорът прецени, че не са налице достатъчно данни за образуване на досъдебно производство, той може да възложи проверка по случая на съответни органи (най-често това са оперативните служби на Главна дирекция „Национална полиция“ – МВР или Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ – МВР) по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 от Закона за съдебната власт (ЗСВ)⁶, а също така самият прокурор (каквато прокурорска практика не е непозната за тези престъпления) може да извърши проверка по реда на чл. 145, ал. 1, т. 2 от ЗСВ. Ако прокурорът прецени, че в доклада на ОЛАФ са налице достатъчно данни за извършено престъпление от общ характер, той образува досъдебно производство, като в постановлението за образуване посочва, че законен повод за образуването на досъдебното производство по смисъла на чл. 208, т. 1 от НПК е изпращането на доклада и приложенията към него от ОЛАФ до съответната компетентна прокуратура, който представлява „съобщение“

⁵ Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 година за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура, Обн. Официален вестник на Европейския съюз, бр. L 283, година 60 от 31.10.2017 г.

⁶ Закон за съдебната власт (ЗСВ), Обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., последно изм. ДВ, бр. 15 от 22.02.2022 г., доп. ДВ, бр. 24 от 25 март 2022 г.

ние до органите на досъдебното производство за извършено престъпление“. Достатъчното данни за извършено престъпление по смисъла на чл. 211, ал. 1 от НПК следва да се съдържат в самия доклад на ОЛАФ.

След създаването на Европейската прокуратура и реалното започване на дейността ѝ от началото на 2021 г., съгласно чл. 24, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура, ако от ОЛАФ е направена преценка, че информацията от съответния доклад засяга извършено престъпление от материалната компетентност на Европейската прокуратура (вж. чл. 25, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура), докладът заедно с приложенията към него се изпращат или на Европейската прокуратура, със седалище в Люксембург, или на Европейската прокуратура – офис София. След получаването на доклада и приложенията към него Европейската прокуратура съгласно правомощията си, уредени в горепосочения регламент, преценява дали информацията, включена в доклада и приложенията към него, съдържа данни за извършено престъпление по смисъла на НК. Ако бъде направена преценка, че в съответния доклад са налице достатъчно данни за извършено престъпление по смисъла на НК, се образува досъдебно производство по реда на НПК с наблюдаващ прокурор – европейски делегиран прокурор от Европейска прокуратура – офис София, като изложеното по-горе по отношение на националната прокуратура се прилага *ex lege* и от европейските делегирани прокурори. Впоследствие провеждането на разследването (по преценка на наблюдаващия европейски делегиран прокурор) се възлага на разследващ орган, като се прилагат разпоредбите на НПК по отношение на провеждане на разследването предвид препращащите норми на чл. 28 и сл. от Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура.

След като бъде образувано съответното досъдебно производство (без значение по кой текст от НК), разследващият орган, на който е възложено разследването, започва същинското разследване, което не се различава като правила, тактика и т.н от всяко едно друго, провеждано по реда на НПК. По-надолу в настоящия доклад ще бъдат разгледани някои практически аспекти, свързани с докладите на ОЛАФ и тяхното приложение в досъдебното производство.

Правното основание в наказателния процес, чрез който докладите на ОЛАФ могат да бъдат изискани от тази структура на Европейската комисия, е чл. 159, ал. 2 от НПК: „Органите на досъдебното производство или съдът могат да поискат от директора на Европейската служба за борба с измамите да им предостави докладите и приложенията към тях документи относно провеждани разследвания на службата“.

Както беше посочено по-горе, докладите на ОЛАФ са изготвени на английски език. За да представляват писмено доказателствено средство съгласно чл. 127, ал. 1 НПК, докладите следва да бъдат преведени на български език с оглед на разпоредбата на чл. 134, пр. 1 от НПК. Тъй като докладът на ОЛАФ е писмено доказателствено средство, следва да се приеме, че всички данни, съдържащи се в него, трябва да се кредитират като „доказателства“ по наказателното производство по смисъла на чл. 104 от НПК. Тук можем да отбележим едно съществено практическо приложение на разпоредбата на чл. 127, ал. 1 от НПК.

Докладът на ОЛАФ е писмено доказателствено средство, както беше отбелязано и по-горе, ерго всички установени факти и обстоятелства, които са отразени в доклада и имат отношение към предмета на доказване по съответното досъдебно производство, ще бъдат кредитирани като доказателства, без значение от какъв вид са те – преки или косве-

ни, оправдателни или обвинителни и т.н.⁷ В този случай не е необходимо да бъдат разпитвани в качеството си на свидетели авторите на доклада, освен ако е необходимо да бъдат установени допълнителни факти и обстоятелства във връзка с доклада. В този дух на закона са и останалите разпоредби на чл. 127, ал. 1 от НПК, регламентиращи, че писмени доказателствени средства са и ревизионните актове, с които са установени данъчни и осигурителни задължения и приложените към тях ревизионни доклади (издавани от органите по приходите), докладите по чл. 19 от Закона за държавната финансова инспекция⁸ от извършени финансови инспекции и одитните доклади по чл. 58 от Закона за Сметната палата.⁹

Ако докладът на ОЛАФ не беше изрично посочен като писмено доказателствено средство в чл. 127, ал. 1 от НПК, той щеше да представлява доклад, изготвен от административен орган на ЕС, и нямаше да се различава по нищо от наказателнопроцесуална гледна точка от доклад, изготвен например от служители на Българската агенция за безопасност на храните при извършена от тях ветеринарномедицинска проверка. И в двата случая дейността на тези два органа се регламентира от нормативен акт – докладът на ОЛАФ е изготвен на основание Регламент 883/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета, а ветеринарномедицинските проверки и констатациите по тях се извършват от органите на Българската агенция за безопасност на храните на основание на Закона за ветеринарномедицинската дейност.¹⁰ От гледна точка на процесуалното доказване в наказателния ни процес е без значение дали нормативният акт е акт на ЕС или акт на страна членка на ЕС. Именно поради това служители на Българската агенция за безопасност на храните (не само на тази структура, а и на други органи и институции) се разпитват в качеството на свидетели по съответните досъдебни производства за извършените от тях проверки и направени констатации в изготвените от тях доклади. Същото би било и с докладите на ОЛАФ и ако те не бяха правно регламентирани като писмено доказателствено средство в чл. 127, ал. 1 от НПК, служителите, изготвили съответните доклади, трябваше да бъдат разпитвани в качеството им на свидетели както в досъдебното, така и в евентуално последващо първоинстанционно съдебно производство (при необходимост и във въззивно съдебно производство на основание чл. 327, ал. 3 от НПК, а при хипотезата на чл. 353, ал. 5, пр. 2-ро, вр. чл. 354, ал. 5, изр. 2-ро от НПК и в касационно производство). Тъй като, както беше отбелязано и по-горе, авторите на докладите на ОЛАФ са служители на тази структура, чието седалище е в Брюксел, призоваването и явяването им за разпити в качеството на свидетели в България щеше да води след себе си както до процесуални затруднения, така и до евентуални значителни финансови разходи за съответния призоваващ орган, тъй като съгласно чл. 122, ал. 1, пр. 2 от НПК: „Свидетелят има право: да получи възнаграждение за загубения работен ден и да му бъдат заплатени разноските, които е направил“. Също така, когато в някои случаи авторите на докладите на ОЛАФ (или един от авторите им) не са български граждани, това ще води винаги до допълнително финансово натоварване на наказателното производство с оглед на необходимостта от назначаването на преводач на основание чл. 142, ал. 1 от НПК и съответното му заплащане на основание Наредба №Н-1 от 16 май 2014 г. за съдебните преводачи на Министерството на правосъдието, обн. ДВ, бр. 43 от 23 май 2014 г.

⁷ Манев, Н. Цит. съч., 241–245.

⁸ Закон за държавната финансова инспекция (ЗДФИ), Обн. ДВ, бр. 33 от 21.04.2006 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 85 от 24.10.2017 г.

⁹ Закон за сметната палата (ЗСП), Обн. ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г., последно изм. ДВ, бр. 7 от 19.01.2018 г.

¹⁰ Закон за ветеринарномедицинската дейност (ЗВМД), Обн. ДВ, бр. 87 от 01.11.2005 г., в сила от 02.05.2006 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 71 от 11.08.2020 г.

Разбира се, съществува правна възможност за провеждането на разпити на служителите на ОЛАФ в качеството им на свидетели чрез изпращане до Кралство Белгия на молба за правна помощ по реда на НПК, или издаването на европейска заповед за разследване по реда на Закона за европейската заповед за разследване¹¹, което би забавило доста досъдебното производство (в практиката отнема от 6 до 12 месеца, а понякога и повече).

Друга процесуална възможност за разпит на служителите на ОЛАФ в качеството им на свидетели е чрез видеоконферентна връзка по реда на чл. 474, ал. 6 и ал. 7 във вр. чл. 139, ал. 7 от НПК. Тук има една особеност, а именно, че разпитът в досъдебното производство следва да се проведе от следовател при Националната следствена служба (НСлС) на основание чл. 474, ал. 7 от НПК. Този вариант е доста по-приемлив по отношение на процесуалната икономия и най-вече бързина, но има няколко особености.

Първо, такова искане следва да се направи по реда за подаване на съдебна поръчка до друга държава (чл. 471 и чл. 475 от НПК). Това се прави чрез изготвяне на искане от страна на наблюдаващия прокурор по делото. В искането следва да се посочи защо е необходимо провеждането на такъв разпит, въпросите, които следва да се зададат на свидетеля при провеждането на разпита чрез видеоконферентна връзка. Искането на наблюдаващия прокурор се изпраща във Върховната касационна прокуратура, а оттам в Министерството на правосъдието и едва след това се изпраща в държавата, в която е местожiveенето на лицето, което следва да бъде разпитано.

Второ, след като бъде получено съгласието за провеждането на такъв разпит, същият се провежда от следовател при НСлС, а не от разследващия орган по съответното досъдебно производство. От тази правна регламентация става ясно, че следователят, който ще провежда процесния разпит, следва да бъде запознат с материалите по разследването, за да могат да бъдат установени всички релевантни факти и обстоятелства в хода на съответния разпит.

Трето, в този случай също е необходимо назначаването на преводач, който да извършва директен превод по време на разпита на съответния свидетел.

Четвърто, технологичното време на организирането на такъв разпит на свидетел, живеещ в чужда държава (дори и страна членка на ЕС), също отнема доста време.

От изложените по-горе разсъждения и практически аспекти могат да се направят няколко извода:

1. Докладите на ОЛАФ и техните приложения играят важна роля в процесуалното доказване в наказателния процес, без значение от фазата, в която се намира – досъдебната или съдебната;

2. С правната им регламентация като писмени доказателствени средства съгласно чл. 127, ал. 1 от НПК докладите на ОЛАФ спестяват финансови разходи на съответните органи в зависимост от това на каква фаза е наказателното производство с оглед на призоваването и разпитите в качеството на свидетели на служителите, изготвили процесните доклади и приложенията към тях или разпитите им чрез видеоконферентна връзка или чрез молба за правна помощ.

3. Липсата на необходимост от разпити в качеството на свидетели на служителите, изготвили съответния доклад на ОЛАФ, води до процесуална икономия и бързина с оглед на времето, необходимо за призоваване и явяване на съответните служители за разпит в качеството им на свидетели, без значение от фазата на наказателното производство.

В заключение може да се каже, че докладите на ОЛАФ в досъдебното наказателно производство са един изключително ценен източник на доказателства по отношение на извършени престъпления – най-вече против финансовата система на ЕС. Регламентацията им

¹¹ Закон за европейската заповед за разследване (ЗЕЗР), Обн. ДВ, бр. 16 от 20.02.2018 г.

в НПК в чл. 127, ал. 1 като „писмени доказателствени средства“ е изключително полезна с оглед на процесуалната икономия в досъдебната фаза на наказателното производство, а също така спестява на органите на досъдебното производство допълнителни разходи, свързани с разследването.

Библиография

Манев, Н. (2016). *Наказателнопроцесуално право. (Ръководство за студенти)*. София: Сиела.

REPORTS AND THEIR ANNEXES PREPARED BY THE EUROPEAN ANTI- FRAUD OFFICE IN THE PRE-TRIAL CRIMINAL PROCEEDINGS

Ivan Madzharov¹²

Abstract: The article is related to a specific procedure – the inclusion and application of the reports and their annexes prepared by the European anti-fraud office (OLAF) in the Bulgarian pre-trial proceedings. The reports and their annexes are prepared according to Regulation 883/2013 which regulates all the activities of OLAF in the EU and third countries. The reports and their annexes are a specific tool for our legislation and they can be used in the pre-trial proceedings as written

proof tools according to the Bulgarian Criminal Procedure Code. This article explains the OLAF's structure and the practical application of the OLAF's reports and their annexes during the pre-trial investigation and focuses on the main problems which are encountered in the investigation practice related to their application as well.

Keywords: annexes, investigation, pre-trial criminal proceedings report, written proof tools

¹² Ivan Madzharov, Ph.D. in Criminal Procedure Law of the Academy of the Ministry of Interior, chief police investigator in Chief department "National police" – Ministry of Interior, e-mail: ivan.madgarov@gmail.com

СЪЩНОСТ И ОСОБЕНОСТИ ПРИ РАЗПОЗНАВАНЕТО НА ЛИЦА И ПРЕДМЕТИ

Иван Аврамов¹

Резюме: Разпознаването на лица е способ за събиране и проверка на доказателства, чрез който се установява тъждество между лицата, предявени за разпознаване, и такива, за които се твърди в показанията на разпознаващия. Основната цел на разпознаването е събирането на доказателства и проверка на съществуващите такива, която е възможно да бъде извършена

на чрез формираните следствени версии. Разпознаването, наред с огледа, претърсването, изземването и следствия експеримент като способности за доказване в наказателното производство, се извършва в присъствието на поемни лица.

Ключови думи: поемни лица, разпознаване, събиране на доказателства, следствени версии, способности за доказване

Увод

Разпознаването е способността да се възприемат физическите характеристики на различни обекти (включително лица и предмети) и да се категоризират техните характеристики в класове (например размер, форма, цвят), за да се приложи семантичен етикет към обекта или идентифициране на лицето. Лицето на човек е изключително забележима част от тялото и може би е най-запомнящата се негова характеристика². Хората са в състояние да запомнят множество лица. Нашата чувствителност към малките разлики между характеристиките на лицето е по-висока, отколкото към всяка друга категория обекти. Това е една от причините, поради които разпознаването на лица има водещо значение за идентифицирането на извършител на престъпление.

1. Предоставяне на информация от разпознаващи лица

Поради факта, че свидетелите на престъпления предоставят решаващи и понякога дори единствено налични доказателства в съда, техните показания са от изключително важно значение за наказателното производство. За съжаление, спомените на очевидци не са застраховани от изкривяване на възпроизвеждането на образите на лица и съответно на възможността за разпознаване. Въпреки че в някои случаи свидетелите могат да предоставят невярна информация и дори да дават неверни показания (например, за да защитят себе си

¹ Иван Аврамов, задочен докторант по наказателен процес, катедра „Публичноправни науки“ на Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“; младши следовател в следствен отдел при Специализирана прокуратура, ел. поща: ivavramov@abv.bg

² Sim, E., M. Harpaintner, M. Kiefer. (2020). Is Subliminal Face Processing Modulated by Attentional Task Sets? Evidence from Masked Priming Effects in a Gender Decision Task. *Open Psychology* [online], 2(1), 76–89 [viewed 14.03.2022]. Available from: <https://www.degruyter.com> > doi > [psych-2020-0006](https://doi.org/10.33919/ljnbu.22.1.3) > pdf/.

или други), невярната информация често се предоставя неволно поради изкривяване на паметта. Нашите спомени могат да изчезнат частично или напълно, могат да се деформират по много начини или изцяло да произхождат от илюзия³.

В същото време не само спомените на очевидци са склонни към изкривяване. Спомените на самите извършители на престъпления могат да бъдат променени на базата на различни фактори. Въпреки че в повечето случаи идентификацията на лице, проведена от извършителя на престъплението, се използва по-рядко, тя може да стане релевантна, като се има предвид, че свидетели могат да идентифицират дадено лице погрешно като виновен или в някои случаи да имат измамни намерения, когато ги идентифицират като виновни. Поради тези причини спомените за лицето на извършителя са от основно значение за присъдата, съответно оправданието⁴.

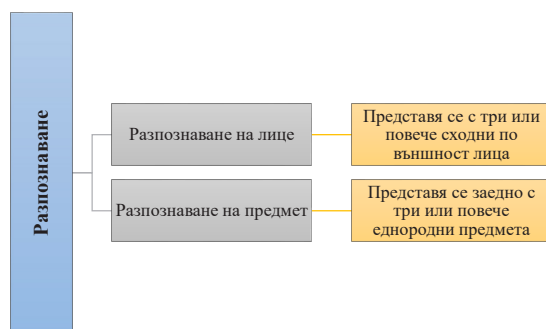
2. Особености, по които се извършва разпознаването

Разпознаването на лица е способ за събиране и проверка на доказателства, чрез който се установява тъждество между лицата, предявени за разпознаване, и такива, за които се твърди в показанията на разпознаващия.

Съгласно разпоредбата на чл. 169 от Наказателно-процесуален кодекс (НПК), обн. ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., в сила от 29.04.2006 г., последно изм. ДВ, бр. 85 от 12 октомври 2021 г., органите на досъдебното производство, а в съдебното производство – съдът, който разглежда конкретното дело, предлагат на обвиняемия или свидетеля да разпознае лица или предмети. Преди да се извърши разпознаването, обвиняемият и свидетелите се разпитват дали познават конкретното лице, съответно предмета, обект на разпознаване. Разпознаващите предоставят информация относно:

- особеностите, по които могат да разпознаят лицето/предмета;
- обстоятелствата, при които са наблюдавали лицата/предметите;
- състоянието, в което са се намирали при възприемане на лицето/предмета, подлежащ на разпознаване.

Спецификата при разпознаване на лица/предмети е представена на следващата фигура 1.



Фиг. 1. Специфика при разпознаване на лица и предмети⁵

³ Luis, S., T. Ryan (2018). United States of Amnesia: Rescuing Memory Loss from Diverse Conditions. *Disease Modles & Mechanisms* [online], 11(5), 1–4 [viewed 07.03.2022]. Available from: <https://cob.silverchair-cdn.com/>.

⁴ Pardini, D., M. Philips (2010). Neural Responses to Emotional and Neutral Facial Expressions in Chronically Violent Men. *Journal of Psychiatry & Neuroscience* [online], 35(6), 390–398 [viewed 09.03.2022]. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2964369/>.

⁵ Колева, С. (2010). Способи за доказване. В: *Практическо помагало на съдебния заседател* [онлайн]. Добрич: Добрички окръжен съд/фондация „Фридрих Еберт“, 62–63 [прегледан на 10.03.2022]. Достъпен на: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/07780.pdf>.

Както е видно от фиг. 1, при провеждане на разпознаване:

- лицето се представя с три или повече лица, които са сходни по външност. По отношение на преценката дали съпоставените лица са сходни по външност, при липса на фотоалбум към протокола за разпознаване в Решение № 233 от 08.11.2016 г. по н. д. № 705/2016 г., н. к., III н. о. на ВКС е отбелязано, че изготвянето на фотоалбум към протокола за разпознаване на лица не е задължително и липсата му не може да бъде основание за дискредитиране на това писмено доказателствено средство;
- при осъществяване на разпознаването задължително следва да бъдат взети мерки за невъзможност от осъществяване на пряк контакт на лицето, което осъществява разпознаването със съответните лица. Специфично е, че свидетел, който е с тайна самоличност, може да участва в разпознаването само като разпознаващо лице, но не и като лице, което може да се разпознава. Не се допуска и едновременното разпознаване на няколко лица;
- предмети – те се представят за разпознаване с три или повече от три предмета, които са еднородни на предмета, който следва да бъде разпознаван⁶.

Основната цел на разпознаването е събирането на доказателства и проверка на съществуващите такива, която е възможно да бъде извършена чрез формираните следствени версии. Чрез версиите в процеса на разпознаване основните задачи могат да бъдат променени или конкретизирани в зависимост от спецификата на конкретното разследване. На база на фактите и причинно-следствената връзка между тях друга цел на разпознаването е проверка на всички версии, както и събиране на необходима информация за формулирането на нови такива.

Поради факта, че версиите се основават на самоличността на извършителя на престъплението, личността на пострадалия или предмет, свързан с деянието (най-често оръжие на престъплението), то особеностите на действието при изграждане на версиите следва да се имат предвид при възприемането, запаметяването и възможността за възпроизвеждане на поредица от действия и използване на различни предмети в тях в хода на събитието, обект на разследване.

Това изисква самите обекти на разпознаване, а именно хора и предмети, както и техните снимки, да съдържат ясно изразени признаци поради факта, че именно от тези признаци се определя достоверността на получените резултати при разпознаването. Изградените версии следва да бъдат реални, за да се предостави възможност за изясняване на повече обстоятелства при провеждане на разпознаване.

3. Участие на поемни лица при разпознаването

Разпознаването, наред с огледа, претърсването, изземването и следствения експеримент като способи за доказване в наказателното производство, се извършва в присъствието на поемни лица. Важно е да се направи разграничение между свидетели и поемни лица.

Свидетелите са лица, възприели факти, които могат да допринесат за разкриване на обективна истина по конкретното дело. Могат да откажат да бъдат свидетели съпругът, възходящите, низходящите, братята и сестрите, както и лицето, с което обвиняемият се намира във фактическо съжителство. Като субекти на наказателнопроцесуални отношения, свидетелите са длъжни да дават показания, които са правдиви, като за съзнателно потвърждаване на неистина или премълчаване на истина носят наказателна отговорност за лъжесвиде-

⁶ Пак там.

телстване⁷. Свидетели не могат да бъдат лица, които са участвали в същото наказателно производство в друго процесуално качество, с изключение на следните случаи:

- обвиняем, спрямо когото производството е прекратено или е завършено чрез влязла в сила присъда;
- пострадал, частен обвинител, граждански ищец, граждански ответник;
- лица, които нямат друго процесуално качество и са незаинтересовани от изхода на делото, присъстващи единствено при определени следствени обстоятелства в досъдебното производство (поемни лица);
- служители на МВР или Военна полиция, които са присъствали при извършване на оглед, претърсване, иземване, провеждане на следствен експеримент и разпознаване на лица и предмети;
- лица, които са извършвали действия, свързани с провеждането на разследване и/или съдебни следствени действия;
- лица, които поради физически или психически недостатъци не са в състояние да възприемат по правилен начин фактите, които са от значение за провежданото дело или да предоставят достоверни показания спрямо тях⁸.

Наказателно-процесуален кодекс (НПК), обн. ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., в сила от 29.04.2006 г., последно изм. ДВ, бр. 85 от 12 октомври 2021 г., изрично дефинира, че поемните лица се избират от органа, който извършва съответното действие по разследването между лица, които не трябва да имат друго процесуално качество, както и да са заинтересовани от изхода на делото. Юридическата теория определя изключителното значение на поемните лица в областта на наказателния процес поради постигането на две цели:

- достоверност на събрания доказателствен материал;
- недопускане нарушаване правата на личността извън необходимите стандарти⁹.

Поемните лица са длъжни да се явят, след като бъдат поканени от съответните органи, и да останат на тяхно разположение, докато са им необходими. Ако поемните лица не изпълнят това свое задължение, то те отговарят като свидетели. Те следва да присъстват на извършването на определени следствени действия с цел установяване на тяхната законсъобразност¹⁰. Поемните лица изпълняват процесуална функция, която се състои в удостоверяване на правилното отразяване в протокола на извършените от съответните органи процесуални действия. Когато се оспорва достоверността на данните в протокола, поемните лица следва да бъдат разпитвани като свидетели за доказателствата, които са оспорени. Поради това значението на поемните лица се определя като това на потенциалните свидетели¹¹.

Правата на поемните лица, с които органът, извършващ действията по разследването трябва да ги запознае, са:

- правене на бележки и съответно възражения по допуснати непълноти и закононарушения;

⁷ Петрова, Д. (2010). Предмет и тежест на доказване в съдебното производство и доказателствени средства. В: *Практическо помагало на съдебния заседател...*, 52.

⁸ Пак там.

⁹ Пенев, Й. (2007). Поемните лица и оперативно-издирвателната дейност. *МВР//Бюлетин* [онлайн], бр. 36, 7 [прегледан на 14.03.2022]. Достъпен на: <https://www.mvr.bg/docs/librariesprovider61/ecd91bfc-buletin36policiqpdf.pdf/>.

¹⁰ Павлов, С. (1996). *Наказателен процес на Република България. Обща част*. София: Сиби, 290.

¹¹ Манев, Н. (2016). *Наказателнопроцесуално право. Ръководство за студенти*. София: Сиела, 216.

- искане на поправки, изменения и допълнения в съставения протокол;
- подписване на протокола при особено мнение, с писмено излагане на съображенията;
- искане за отмяна на актове, накърняващи техните права и законни интереси;
- получаване на възнаграждения;
- заплащане на направени разноски.

На база на основните функции и права на поемните лица може да се направи обобщение, че те се явяват гаранция за обективност и законност на събраните доказателства в досъдебното производство. В същото време единствените изисквания за избор на поемни лица са да нямат друго процесуално качество и да не са заинтересовани от изхода на делото. По този начин нормативния акт не забранява привличането в качеството на поемни лица по делото на криминално проявени такива, демотивирани, страдащи от различни зависимости (алкохол, наркотици и др.), неграмотни, ниско образовани и т.н. Специфично е, че законодателството не дефинира ограничение да бъдат поемни лица такива, страдащи от различни заболявания, които не им позволяват адекватно възприемане на различните ситуации, както и информация за околната действителност¹².

От своя страна изискването за пълна незаинтересованост от изхода на самото дело е трудно да бъде постигнато поради материалноправната теоретична постановка за опасността за обществото от извършването на престъпления. Поради което се поражда въпросът има ли член на обществото, който може да не бъде заинтересован от изхода на дадено дело, т.е. от това дали ще бъде обвинено конкретно лице за деянието, което е извършило. От това се достига до извод, че реално няма член на обществото, който да не бъде заинтересован относно извършено престъпление и необходимостта от понасяне на отговорност от виновните лица¹³. Интерес представлява и фактът, че поради липса на изискване поемните лица да имат юридическо образование се поражда съмнение относно гарантирането на правилното изземване на специфични доказателства и тяхната обективност. Именно поради това Върховният касационен съд на Република България със свое решение № 297 от 27.05.2010 г. определя, че от поемните лица не следва да се изисква и очаква като свидетели да могат да възпроизведат точното място на откриване, точния вид и да предоставят описание на иззетите като веществени доказателства предмети. Предназначението на предоставените от тях показания е чрез тях да се изясни дали органите, които са извършили съответните процесуално-следствени действия, са били добросъвестни в изпълнението им.

Това се явява една от слабостите в действащото към момента законодателство поради факта, че НПК допуска процедура по доброволно предаване на веществени доказателства без задължителното участие на поемните лица¹⁴. Тази слабост може да доведе до осуетяване на налагането на ефективно наказание на виновните лица и получаване на финансови загуби поради провалени наказателни производства. Днес в много държави, които се придържат към принципите на континенталната и англосаксонската правна система, като САЩ, Канада, Германия, Франция и Великобритания, не съществуват поемни лица.

При последващи показания, в рамките на наказателното производство, поемното лице следва да възпроизведе с максимална точност наличието на вещи и лица, тяхното конкретно състояние, разположения, предприети действия на разследващите органи и др., което изисква неговото субективно възприятие. В част от случаите, в зависимост от мястото и времето за извършване на действията по разследване при досъдебното производство, на-

¹² Пак там.

¹³ Пенев, Й. Цит. съч., 9.

¹⁴ Вучков, В. (2015). *Образуване на досъдебно производство*. София: Сиби, 215.

мирането на поемни лица се оказва трудно поради необходимост от извършване на определени действия нощем, извън населени места, в по-трудно достъпни райони и т.н. Наложена практика в такива случаи е предварително ангажиране на поемни лица от различните структури на Министерството на вътрешните работи. Заедно с тези затруднения в практиката се наблюдават и други недостатъци по отношение на:

- липса на умения у поемните лица за възприемане, предаване и възпроизвеждане на факти и обстоятелства, свързани с точни свойства на предметите, техните количествени и качествени показатели, връзка между тях и т.н., които са им станали известни по време на извършване на процесуалните действия;
- страх от последващо лично наказание от страна на обвинените в дадено престъпление лица, непоносимост към сцени с проявена явна агресия, довеждащи до стрес у поемните лица и невъзможност за реално възприемане на факти и обстоятелства и последващото им точно възпроизвеждане;
- възможност за пристрастие при предаване на факти и обстоятелства поради липсата на ограничение поемните и длъжностните лица да бъдат в една и съща или сходна структура¹⁵.

Посочените затруднения определят резервираността към законосъобразното и целесъобразно провеждане на действията по разследване и последвалия стремеж на защитата в наказателния процес и по-конкретно в съдебната фаза, към омаловажаване на извършените процесуално-следствени действия чрез акцентирание върху непълнотата на предоставените показания от поемните лица. Това довежда до прехвърляне на отговорността за провеждане на конкретните действия, както и събирането и предаването на доказателства от специализирани органи, които са с необходимия опит и квалификация, към граждани, на които в по-голямата част липсва такъв.

Изключително важно за процеса на разпознаване е да се отбележи фактът, че хората нямат фотографска точност по отношение на извеждане на мисловния образ в съзнанието си, което е предпоставка за грешки в разпознаването на лица и предмети. Доказателство за това са установени случаи на съдебни грешки при разпознаване и осъждане на невинни лица, при които очевидци погрешно са идентифицирали извършители на различни престъпления¹⁶. Поради тези констатации започват редица изследвания относно способността на очевидци да възприемат правилно събитията и участващите в тях лица и съответно да ги възпроизвеждат. Проучвания в областта на когнитивната психология довеждат до необходимост от промяна в използваните процесуални правила за провеждане на разпознаване в областта на наказателното производство.

4. Фактори, предизвикващи погрешни спомени

За разлика от останалите страни в България към момента не се идентифицира нужда от промяна в нормативната уредба по отношение на тактическата организация на процеса на разпознаване, въпреки че погрешни разпознавания не липсват в практиката. Някои от тези погрешни разпознавания са довели до неблагоприятни последици за погрешно разпознатите

¹⁵ Костадинов, В. (2019). Поемни лица или доверие и отговорност към разследващите органи. *Механика. Транспорт. Комуникации* [онлайн], т. 17, бр. 1, 6–10 [прегледан на 15.03.2022]. Достъпен на: <https://mtcaj.com/article.1741.htm/>.

¹⁶ Anderson, A. (2015). Wrongful Convictions and the Avenues of Redress: the Post-conviction Review Process in Canada. *Appeal. Review of Current Law and Law Reform* [online], 20(20), vol. 5 [viewed 16.03.2022]. Available from: <https://journals.uvic.ca/index.php/appeal/article/view/13591>.

лица, като пример за това е проведено дело за грабеж, известно като делото „Максим Савов“ (Присъда № 8 от 20.01.2011 г. на ОС – Пловдив по в. н. о. х. д. № 2511/2010 г., НО, доклад и решени е № 368 /3.10.2011 г. на ВК С по н. д. № 1778/2011 г., НК, II н. о.).

Във въпросното дело подсъдим е осъден като извършител на грабеж от магазин в Пловдив на базата на показания на служителка от магазина и реализирано от нея разпознаване на извършителя, неговите обувки и използваното оръжие по време на престъплението. Впоследствие подсъдимият е признат за невинен от Въззивния съд поради обрат в изводите и установяване на предоверяване в разпознаването на пострадалата от грабежа свидетелка от страна на разследващите органи, наблюдаващия прокурор и първоинстанционния съд. С оглед на назначената съдебно-техническа експертиза на записите на различни видеокамери, намиращи се в района на престъплението, се установяват различия във външния вид на записания от камерите извършител на грабежа и лицето, което реално е осъдено за неговото извършване. Вещите лица по делото установяват и разлика между изображението на ножа на подсъдимия и този, който е иззет като вещественно доказателство от дома на осъденото лице¹⁷.

Вследствие на проведената повторна техническа експертиза се поставя под съмнение разпознаването от страна на пострадалата от извършеното престъпление жена, като то се опровергава на база на събраните доказателства по делото. Повторното разследване по посоченото дело получава широка медийна изява и поражда отправяне на редица критики към разследващите органи и съда с обвинения за неизпълнение на задълженията според действащото законодателство за проверка на оправдателните действия и липса на събиране на оправдателни доказателства. Посоченото дело поражда въпроси дали може да бъде подобрена тактиката на разпознаване на лица и предмети в наказателното производство с цел намаляване на риска от допускане на грешки при идентифициране чрез използване на съвременните постижения на когнитивната психология, които успешно се прилагат в редица страни¹⁸. Важно е да се отбележи и че в процеса на разпознаване може да се достигне до припомнянето на отделни събития чрез отбелязване на тази страна на субекта, която съответства на моментното емоционално състояние на разпознаващия. Така например при силна уплаха се преувеличава степента на преживяното събитие и се поражда чувство на ненавист, чрез което разпознаващият възпроизвежда единствено негативните качества на разпознатия, независимо от обективните факти и особености на конкретната ситуация¹⁹. В допълнение на това загубата на памет и създаването на фалшиви спомени представляват значително предизвикателство за юристите и разследващите органи. Терминът „фалшива памет“ се отнася до припомнянето на събитие, което всъщност е преживяно по различен начин или дори изобщо не е преживяно. Докато загубата на памет обикновено работи в полза на извършителя на престъплението, фалшивите спомени могат да доведат до погрешни присъди на невинни хора. Въпреки че не са нормално ежедневни явления, те имат сериозни последици в съда. Когато се говори за очевидци на престъпление, трябва да се има предвид, че нарушителите също са очевидци до известна степен и множеството фактори, оказващи влияние на паметта, се отнасят и за техните спомени.

¹⁷ Кръстева, З. (2018). Разпознаването в наказателното производство в светлината на съвременните постижения на когнитивната психология. В: *Съвременни предизвикателства пред наказателното законодателство*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 6–7.

¹⁸ Пак там.

¹⁹ Попниколов, Х. (2017). Функциониране на психичната защитна доминантна на обвиняемия при провеждането на разпит в рамките на наказателния процес. *Knowledge (Medical Sciences)*, vol. 28.6, 2143.

Въпреки че погрешни спомени се появяват рядко, различни фактори могат да ги предизвикат²⁰. Такива фактори могат да бъдат:

- проява на прекалена предпазливост (например при провеждане на разпит на свидетел);
- психическа или физическа конституция на свидетеля (например силно емоционално състояние, стрес или лишаване от сън) или социални изисквания като желанието да се помогне на полицията и да се хване виновникът;
- интелигентност, възприятие, памет и способности за преценка на идентифициращото лице.

Дезинформацията може да бъде получена чрез разговор с други очевидци или чрез внушаващи въпроси по време на разпит, който предхожда процеса на разпознаване. Въпросите, насочени към свидетелите, могат да включват невярна за очевидеца информация. Те могат също така да улеснят създаването на фалшиви спомени, без да предоставят някакво ново съдържание, например като приемат, че очевидецът задължително е наблюдавал дадено събитие. Разпитът обаче не само може да предизвика фалшиви спомени, но може да предизвика и забравяне на реално създадените такива. Практиката за извличане на информация при разпознаването обикновено подобрява припомнянето на изследваните предмети, но може да има и противоположни ефекти върху свързаната, но не и рекапитулирана информация. Това явление може да бъде наблюдавано по отношение на паметта на извършителя на престъплението. Множество фактори могат да окажат влияние върху паметта на лицата, извършващи разпознаване, част от които са представени на следващата фигура 2.



Фиг. 2. Фактори, оказващи влияние върху преценката на разпознаващия²¹

Въпреки че в наказателното производство се използват различни техники за предразполагане и предоставяне на предварителна информация на разпознаващите, гаранцията за тяхната надеждност не може да бъде пълна. Поради това при провеждане на разпознаване разследващите органи следва да подхождат изключително внимателно към свидетелите и техните спомени, както и да отразяват влиянието на факторите, които могат да окажат влияние върху паметта²².

²⁰ Shaw, J. (2020). Do False Memories Look Real? Evidence That People Struggle to Identify Rich False Memories of Committing Crime and Other Emotional Events. *Frontiers in Psychology* [online], 11, 650 [viewed 18.03.2022]. Available from: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2020.00650/full/>.

²¹ Kassin, S., A. Tubb, H. Hosch, A. Memon. (2001). On the General Acceptance of Eyewitness Testimony Research: A New Survey of the Experts. *American Psychologist* [online], 56(5), 405–416 [viewed 21.03.2022]. Available from: https://www.researchgate.net/publication/11983285_On_the_General_Acceptance_of_Eyewitness_Testimony_Research_A_New_Survey_of_the_Experts/.

²² Reno, J., R. Fisher, L. Robinson, N. Brennan, J. Travis. (1999). *Eyewitness Evidence: A Guide for Law Enforcement* [online]. U.S. Department of Justice, 23–25 [viewed 22.03.2022]. Available from: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/178240.pdf/>.

Възрастта е фактор, който влияе върху паметта и възможността за възпроизвеждане на събитията. По-младите разпознаващи са по-податливи на предложения, като използваните от разследващите органи подходи за изследване са по-ограничени поради етични причини. В група деца на възраст 5 – 12 години по-големите са по-склонни да свързват информация, базирана на същността, в няколко събития, отколкото по-малките деца, които от своя страна са по-уязвими от забравяне с течение на времето на специфични особености, свързани с лица и предмети.

В същото време възрастните показват по-висок процент на правилно отхвърляне чрез разпознаване в сравнение с децата. В горния край на възрастовия диапазон констатациите относно паметта са доста смесени. Възрастните хора (на възраст 57 – 73 години) са склонни да представят повече събитията по погрешен начин в сравнение с по-младите хора (на възраст 19 – 27 години). Независимо от това рядко има разлика в припомнянето между различните възрастови групи по отношение на ясно изразено действие. Независимо от по-ниските резултати при предоставяне на по-детайлна информация възрастните хора изглеждат по-малко склонни към дезинформация, когато са подложени на специални обстоятелства.

Когато липсва достатъчна информация:

- по-младите хора правят повече грешки, отколкото по-възрастните;
- възрастните анализират много по-детайлно предоставената им информация при разпознаване, отколкото по-младите.

Като се имат предвид тези специфики, може да се достигне до заключение, че въпреки че съществуват различия между способностите за възприемане и възпроизвеждане на събития и лица, между по-възрастните и младите, те могат да бъдат повече или по-малко изразени в зависимост от точно предоставените указания и собствените умения в процеса на разпознаване²³.

Възможността за идентифициране на непознати лица варира до голяма степен от специфичните личности характеристики на извършващите разпознаването. Изследване²⁴, проведено след 160 души, разпределени поравно между двата пола, анализира връзката между идентификационните способности и личността и открива по-високи умения за идентификация при жени, които са постигнали ниска оценка на тревожност и напрежение и висока емоционална стабилност. Влиянието на личността върху свидетелските показания все още не е непълно дефинирано, но въпреки че констатациите все още са някак разнородни, безспорен факт е, че се отразява на ефективността на разпознаването на лица и предмети.

Влияние върху разпознаването оказва и алкохолната интоксикация, която причинява намалена точност на припомнянето и разпознаването. По отношение на разпознаването на извършители на дадено престъпление се предполага, че способността за идентификация на предмети или лица не е изцяло нарушена от консумацията на алкохол, въпреки че може да доведе до неправилно възприемане на факти и събития.

²³ West, R., K. Stone. (2013). Age Differences in Eyewitness Memory for a Realistic Event. *The Journals of Gerontology: Series B: Psychological Sciences and Social Sciences* [online], 69(3), 338–347 [viewed 22.03.2022]. Available from: https://www.researchgate.net/publication/236083514_Age_Differences_in_Eyewitness_Memory_for_a_Realistic_Event/.

²⁴ Megreya, A., M. Bindemann (2013). Individual Differences in Personality and Face Identification. *European Journal of Cognitive Psychology* [online], 25(1), 30–37 [viewed 23.03.2022]. Available from: https://www.researchgate.net/publication/235953870_Individual_differences_in_personality_and_face_identification.

Заклучение

Резултатите относно въздействието на стреса върху паметта на разпознаващите са разнообразни. Стресът може да подобри паметта за основните събития, особено в сравнение с периферните събития, ако стимулите са кодирани под възбуда и стресът се изпита малко след кодирането. В същото време стресът може да има и по-вредно въздействие в процеса на разпознаване. Начинът, по който стресът влияе върху паметта и емоционалното съдържание, зависи от вида на използваните стимули за възпроизвеждане на факти и явления. По този начин може да се наблюдава повишено припомняне, предизвикано от стрес, за емоционални картини и недостатъчно ефективно припомняне при използване на предмети и хора, които са свързани с по-неемоционални събития. Стресът също може да изостри ефекта на дезинформация и да доведе до по-пристрастно разпознаване²⁵.

В обобщение, ефектът от стреса върху паметта зависи от много параметри като пол, интензивност на стреса, емоционална валентност, време между престъплението и процеса на разпознаване, контекст на разпознаване, използвани стимули за припомняне на събития и тяхната връзка със стресора.

Библиография

- Вучков, В. (2015). *Образуване на досъдебно производство*. София: Сиби.
- Колева, С. (2010). Способи за доказване. В: *Практическо помагало на съдебния заседател* [онлайн]. Добрич: Добрички окръжен съд/фондация „Фридрих Еберт“, 62–63 [прегледан на 10.03.2022]. Достъпен на: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/07780.pdf>.
- Костадинов, В. (2019). Поемни лица или доверие и отговорност към разследващите органи. *Механика. Транспорт. Комуникации* [онлайн], т. 17, бр. 1, 6–10 [прегледан на 15.03.2022]. Достъпен на: <https://mtc-aj.com/article.1741.htm/>.
- Кръстева, З. (2018). Разпознаването в наказателното производство в светлината на съвременните постижения на когнитивната психология. В: *Съвременни предизвикателства пред наказателното законодателство*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 6–7.
- Манев, Н. (2016). *Наказателнопроцесуално право. Ръководство за студенти*. София: Сиела.
- Петрова, Д. (2010). Предмет и тежест на доказване в съдебното производство и доказателствени средства. В: *Практическо помагало на съдебния заседател* [онлайн]. Добрич: Добрички окръжен съд/фондация „Фридрих Еберт“ [прегледан на 10.03.2022]. Достъпен на: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/07780.pdf>.
- Павлов, С. (1996). *Наказателен процес на Република България. Обща част*. София: Сиби.
- Пенев, Й. (2007). Поемните лица и оперативно-издирвателната дейност. *МВР// Бюлетин* [онлайн], бр. 36, 7 [прегледан на 14.03.2022]. Достъпен на: <https://www.mvr.bg/docs/librariesprovider61/eecd91bfc-buletin36policiqpdf.pdf/>.
- Попниколов, Х. (2017). Функциониране на психичната защитна доминантна на обвиняемия при провеждане на разпит в рамките на наказателния процес. *Knowledge – International Journal*, vol. 28.6, 2143.

²⁵ Werner, N., S. Kühnel, H. Markowitsch. (2013). The Neuroscience of Face Processing and Identification in Eyewitnesses and Offenders. *Frontiers in Behavioral Neuroscience* [online], 7, 189 [viewed 24.03.2022]. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3853647/>.

Anderson, A. (2015). Wrongful Convictions and the Avenues of Redress: the Post-conviction Review Process in Canada. *Appeal. Review of Current Law and Law Reform* [online], 20(20), 5 [viewed 16.03.2022]. Available from: <https://journals.uvic.ca/index.php/appeal/article/view/13591>.

Kassin, S. A. Tubb, H. Hosch, A. Memon (2001). On the General Acceptance of Eyewitness Testimony Research: A New Survey of the Experts. *American Psychologist* [online], 56(5), 405–416 [viewed 21.03.2022]. Available from: https://www.researchgate.net/publication/11983285_On_the_General_Acceptance_of_Eyewitness_Testimony_Research_A_New_Survey_of_the_Experts.

Luis, S. & T. Ryan (2018). United States of Amnesia: Rescuing Memory Loss from Diverse Conditions. *Disease Models & Mechanisms* [online], 11(5) [viewed 14.03.2022]. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5992608/>.

Megreya, A., M. Bindemann (2013). Individual Differences in Personality and Face Identification. *European Journal of Cognitive Psychology* [online], 25(1), 30–37 [viewed 23.03.2022]. Available from: https://www.researchgate.net/publication/235953870_Individual_differences_in_personality_and_face_identification.

Pardini, D. & M. Phillips (2010). Neural Responses to Emotional and Neutral Facial Expressions in Chronically Violent Men. *Journal of Psychiatry & Neuroscience* [online], 35(6), 390–398 [viewed 14.03.2022]. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2964369/>

Reno, J., R. Fisher, L. Robinson, N. Brennan, J. Travis (1999). *Eyewitness Evidence: A Guide for Law Enforcement*. U.S. Department of Justice [online] [viewed 22. 03.2022]. Available from: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/178240.pdf>.

Shaw, J. (2020). Do False Memories Look Real? Evidence That People Struggle to Identify Rich False Memories of Committing Crime and Other Emotional Events. *Frontiers in Psychology* [online], 11, 650–650 [viewed 14.03.2022]. Available from: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2020.00650/full>.

Sim, E. M. Harpaintner, M. Kiefer (2020). Is Subliminal Face Processing Modulated by Attentional Task Sets? Evidence from Masked Priming Effects in a Gender Decision Task. *Open Psychology* [online], 2(1), 76–89 [viewed 14.03.2022]. Available from: <https://www.degruyter.com › doi › psych-2020-0006 › pdf>.

Werner, N., S. Kühnel & H. Markowitsch (2013). The Neuroscience of Face Processing and Identification in Eyewitnesses and Offenders. *Frontiers in Behavioral Neuroscience* [online], 7, 189 [viewed 24.03.2022]. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3853647/>.

West, R., K. Stone (2013). Age Differences in Eyewitness Memory for a Realistic Event. *The Journals of Gerontology. Series B, Psychological Sciences and Social Sciences* [online], 69(3), 338–347 [viewed 22.03.2022]. Available from: https://www.researchgate.net/publication/236083514_Age_Differences_in_Eyewitness_Memory_for_a_Realistic_Event.

NATURE AND SPECIFICS IN THE RECOGNITION OF FACES AND OBJECTS

Ivan Avramov¹

Abstract: Identification of persons is a method of collecting and verifying evidence, which establishes the identity between the persons presented for identification and those who are claimed in the testimony of the identifier. The main purpose of the identification is the collection of evidence and verification of existing ones, which can be done

through the formed investigative versions. The identification, along with the inspection, search, seizure and investigative experiment as means of proof in criminal proceedings, is carried out in the presence of witnesses.

Keywords: identification, collection of evidence, investigative versions, methods of proof, witnesses

¹ Ivan Avramov, Ph.D. student in Criminal Law, Department of Public Law in the Faculty of Law and History, Southwestern University "Neofit Rilski"; junior investigator in the investigation department of the Specialized Prosecutor's Office, e-mail: ivavramov@abv.bg

ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ И ПРИЛОЖЕНИЕТО МУ В РАБОТАТА НА ПОЛИЦЕЙСКИТЕ ОРГАНИ

Даниел Делчев¹

Резюме: Приложението на изкуствения интелект в работата на полицейските структури е сравнително нов аспект, който навлиза тепърва в работата на полицейските органи в световен мащаб. Полицейските служители няма как да останат отдалечени от задълбочаващите се тенденции на дигитализация на обществения живот и на дейностите, свързани с това във всеки един детайл, включително давайки отражение върху начина на действие, процедурите и организацията в работата на органите на държавната власт и управлението, в това число и в работата на полицейски-

те органи. Настоящата публикация има за цел да анализира основните характеристики на изкуствения интелект като понятие в неговия правен контекст, като същевременно представи тенденциите в прилагането му и даде примери за някои добри практики, които биха могли да бъдат заимствани от страна на органите на МВР в Република България.

Ключови думи: дигитализация, дигитални технологии, изкуствен интелект, полицейски органи, правни аспекти, МВР, цифровизация

I. Увод

В международен аспект се наблюдава тенденцията през последните десетилетия различни полицейски служби да имплементират в своята дейност политики по развитие на технологичния напредък, включително и посредством навлизането на изкуствения интелект, като това има за последица повишаване на цялостната оперативна ефективност и на постигнатите резултати по отношение на борбата с престъпността, опазването на обществен ред и цялостното администриране на полицейските услуги в полза на обществеността². Тези процеси се развиват в условията на намаляващи ресурси, с които държавните служби разполагат, както и все по-засилващото се обществено внимание към работата на правоприлагащите органи³. Необходимо е да бъде взет под внимание фактът, че все още

¹ Даниел Делчев, ст. преподавател, катедра „Публичноправни науки“ към факултет „Полиция“, Академия на Министерството на вътрешните работи, ел. поща: daniel1001d@gmail.com

² Nissan, E. (2012), *Computer Applications for Handling Legal Evidence, Police Investigation and Case Argumentation. Law, Governance and Technology*. Series 5. Springer Netherlands, 218.

³ След трагичните събития, свързани със смъртта на американеца Джордж Флойд, все повече се дава гласност на мнения, защитавани от различни обществени прослойки, за намаляване на бюджетните средства, които се предоставят на полицейските структури. Защитниците на тази позиция приемат, че средствата следва да се инвестират за развитие на образованието, здравеопазването, предоставянето на различни

има твърде много въпроси, на които трябва да се отговори по отношение на ефективността от разпространението и цялостната полезност на дигиталните технологии в дейността на полицейските органи. Предмет на активни дискусии трябва да бъдат и факторите, които влияят при избора на конкретни дигитални средства в услуга на правоприлагането и самото изпълнение на ежедневните полицейски задачи чрез възможното използване на тези дигитални технологии. Част от тези дигитални технологии представлява и така нареченият „изкуствен интелект“, като една от основните цели е разширяване на прилагането му в работата на полицейските органи като начин за повишаване на производителността и ефективността на тяхната работа.

II. Изложение

Активната дейност по създаване на база от познания по отношение на начините и причините, вследствие на които полицейските служби извършват избор, приложение и цялостно интегриране на дигиталните технологии в дейността си, може да бъде полезна за практическото изпълнение на полицейските задължения и за цялостния ефект, който той има както за правоприлагащите органи, така и за обществото. Стратегическото развитие на полицията по линия на приложението на дигиталните технологии е част от нейната цялостност на организационна еволюция, затова и първоначалната цел на подобно развитие следва да бъде създаването на необходимата аналитична рамка за изследване на правните аспекти от приложението на новите технологии в дейността на полицейските органи. Успехите и неуспехите, свързани с това приложение, не могат да бъдат обвързани с изолирани случаи. Изборът на технологии и тяхната адаптация са процеси с висока степен на комплицираност, а факторите, които влияят на резултатите, са по подобен начин многостранни. На този етап в рамките на службите на МВР на Република България не е обособена силна връзка между стратегии за развитие на полицията и технологичната обезпеченост⁴, като тепърва предстои развитие в тази област, което да допринесе освен за утвърждаването на приложението на дигиталните технологии в цялост и за ефективното навлизане на изкуствения интелект в тези дейности.

Автоматизираното обработване на данни, което се осъществява чрез използването на изкуствен интелект, дава възможност на полицейските органи да повишат цялостната ефективност при изпълнение на своите задачи. Приложението на изкуствения интелект може да бъде разгледано в хода на изпълнение на различните полицейски дейности, като важна роля

социални услуги и откриването на нови работни места вместо за развитие на полицейската дейност, която според тях през последните години е неефективна (от 1977 до 2020 г. бюджетът на полицията в САЩ например се е повишил три пъти, като днес достига сумата от 115 милиарда долара). Вж. Mosendz, P., J. Robinson. (2020). While Crime Fell, the Cost of Cops Soared. *Bloomberg Law* [online] [viewed 23.02.2022]. Available from: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-04/america-s-policing-budget-has-nearly-tripled-to-115-billion>.

⁴ В обобщен вид електронното управление в Република България се възприема за необходим приоритет, който държавните органи следва да развиват. Въпреки това практическите резултати от неговото приложение все още не са задоволителни. В Индекса за развитие на електронното управление на ООН през 2012 г. България е под номер 60 (шейсет) от общо 190 (сто и деветдесет) изследвани държави по отношение на показателите, които са свързани с телекомуникационната инфраструктура, човешките ресурси и цялостния обем на електронни услуги, предоставяни от държавните органи). През последните две години държавата ни е повишила резултатите си, но цялостният прогрес е само с 16 (шестнайсет) места. Вж. Johnson, J. (2021). World E-government Leaders Based on E-government Development Index in 2020. *Statista* [online] [viewed 22.02.2022]. Available from: <https://www.statista.com/statistics/421580/egdi-e-government-development-indexranking/>.

има административнонаказателната дейност. Тя е регламентирана на първо място с общите процесуални разпоредби в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Към настоящия момент този нормативен акт не обхваща в необходима степен предизвикателствата, които автоматизираната обработка на данни поставя пред органите на МВР. Самият закон не поставя в перспектива правната регламентация от материалноправна и процесуалноправна гледна точка на административните нарушения и наказания в контекста на концепцията за приложение на изкуствения интелект в работата на полицейските органи.

Изкуственият интелект и произтичащата от него възможност за частично или пълно автоматизиране на правоприлагащата дейност на органите на МВР трябва да бъде разглеждан в неговата връзка с разбирането за т.нар. “Big Data”⁵. Понятието “Big Data” е предмет на изследване от различни науки, като неговото значение за административноправната наука тепърва нараства. Идеята за приложение на изкуствения интелект в административнонаказателната дейност на полицейските органи следва да бъде разглеждана във връзка със съвкупността от данни, която служителите на МВР ежедневно използват, за да обосноват наличието или липсата на обстоятелствата, които биха довели до ангажиране на административнонаказателна отговорност. Приложението на изкуствения интелект в работата на полицейските органи включва анализирането на големи обеми дигитална информация с цел да бъдат открити корелационни зависимости в тази информация, като в резултат на това да бъдат правени аналитични изводи със значение за административнонаказателната дейност на полицейските органи⁶.

Съответните изводи впоследствие могат да бъдат прилагани към нова входяща дигитална информация и по този начин да се ускори цялостният процес на алгоритмичен анализ. Различните техники, в това число: алгоритми, изкуствени невронни мрежи и прогнозна аналитика, могат в голяма степен да съдействат на полицейските органи не само в процеса на констатиране на административни нарушения и налагане на административни наказания, но и в цялостната дейност по административно обслужване, което Министерството на вътрешните работи предлага на гражданите. Във всички случаи обаче е необходимо да бъде ясно как точно тези технологии следва да бъдат прилагани с цел да бъдат гарантирани в максимална степен гражданските права и законни интереси⁷.

При приложението на изкуствения интелект в работата на полицейските органи е необходимо да бъдат отчетени достиженията на редица частни компании, като бъде взето предвид, че административнонаказателната дейност се базира не единствено на обективното възприемане на фактите по извършеното нарушение от страна на административнонаказващия орган, но и на субективната оценка за наличието и формата на вина.

Вината (включително обстоятелствата, които я смекчават или отегчават) е от съществено значение за индивидуализацията на административното наказание.⁸ Без доказване на

⁵ “Big data” – от англ. „големи данни“. Това са масиви от информация с огромни обеми, които се генерират в дигиталното пространство чрез различните професионални и лични дейности, осъществявани от хората. Тези данни се систематизират и обработват чрез използването на специализирани средства и методи. Вж. McIntosh C. (2015). *Cambridge Dictionary* [online] [viewed 21.02.2022]. Available from: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/big-data>.

⁶ Cowls, J., R. Schroeder (2015). Causation, Correlation, and Big Data in Social Science Research. *P&I* [online], vol. 7, issue 4 [viewed 28.02.2022]. Available from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/poi3.100>.

⁷ Mehr, H. (2017). Artificial Intelligence for Citizen Services and Government. *Harvard Ash Center Technology and Democracy* [online] [viewed 23.02.2022]. Available from: <https://ash.harvard.edu/publications/artificial-intelligence-citizen-services-and-government>.

⁸ Чл. 27, ал. 2 от Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН) – Обн. ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г., последно изм. ДВ, бр. 25 от 29 март 2022 г.

вината, като елемент от субективната страна на административното нарушение, наказателно постановление за извършено административно нарушение не може да бъде издадено.⁹ В първата фаза на административнонаказателното производство – съставянето на акта за установяване на административното нарушение, актосъставителят е първият и непосредствен орган, който възприема обективните и субективните обстоятелства около административното нарушение. Съгласно чл. 42, ал. 1, т. 4 от ЗАНН¹⁰ той описва нарушението и обстоятелствата, при които то е извършено, в акта за установяване на административното нарушение. Тоест описанието на нарушението се базира на субективната способност на актосъставителя да обхване всички съществени обстоятелства и да ги отнесе към съответния състав на административно нарушение в специален административен закон. Резултатът от неговата дейност зависи от професионалните му качества и придобития служебен опит, като „професионални качества“ включва не само познаването на нормативната уредба, която урежда защитата срещу определен вид административни нарушения, но и степента на обвързаност на полицейския служител със съответните морално-етични правила, регламентиращи работата на полицейските органи.

Независимо от формалното запознаване на служителя с тези правила (задължение на всеки полицейски служител), същият може да не се счита за обвързан с тях в степен, различна от тази да ги възприеме като писмен документ с определено писмено съдържание. Ако формалният подход на съблюдаване на морално-етичните правила се прилага от полицейски служител, който констатира административно нарушение, се повдига въпросът доколко той ще представи обективно изискуемите по чл. 42, ал. 1, т. 4 от ЗАНН¹¹ обстоятелства, т.е. доколко още в първата фаза на административнонаказателния процес ще бъде поставена необходимата основа за формирането на изводи от страна на административнонаказващия орган по въпросите за вината при извършване на административното нарушение. Освен това следва да бъде отчетено и положението на нарушителя, който чрез цялостното си поведение формира оценката спрямо него от страна на актосъставителя.

Външните белези на поведението – речеви данни и данните, извлечени в процеса на невербалната комуникация между нарушителя и актосъставителя, също влияят на последния при описанието на обстоятелствата, свързани с административното нарушение. Трудно е да бъде открита хипотеза, при която полицейският орган да не бъде повлиян в никаква степен от проведения разговор с нарушителя в процеса на съставяне на акта за установяване на административното нарушение¹². Дори такава да може да бъде обоснована, нарушителят все пак може да даде съответните обяснения или възражения, чрез които да повлияе на мисловния процес на административнонаказващия орган при формирането на изводи за вината в дейността по изготвяне на наказателното постановление.

Във връзка с гореизложеното трябва да се отбележи, че изкуственият интелект формира изводи за наличие или липса на вина въз основа на алгоритмичен анализ на външните белези на поведението на нарушителя, без да притежава система от лични ценности, която

⁹ Чл. 53, ал. 1 от Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН) – Обн. ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г., последно изм. ДВ, бр. 25 от 29 март 2022 г.

¹⁰ Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН) – Обн. ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г., последно изм. ДВ, бр. 25 от 29 март 2022 г.

¹¹ Пак там.

¹² В редица случаи дори на подсъзнателно ниво полицейските служители предприемат действия спрямо нарушителите въз основа на формираните предразсъдъци (т.нар. “Indirect Bias” – от англ.: „индиректен предразсъдък“). Вж. Richardson, L. S., P. A. Goff. (2013). Implicit Racial Bias in Public Defender Triage. *Yale Law Journal* [online], vol. 122 [viewed 21.02.2022]. Available from: <https://trustandjustice.org/resources/intervention/implicit-bias>.

по принцип е уникална за всяко едно физическо лице. Чрез видеонаблюдение може да бъде констатирано, че едно лице не носи защитна маска в затворено помещение (съгласно действащите по време на пандемията от COVID-19 противоепидемични мерки), но в случай че бъде използвана технология за автоматизирано съставяне на актове за установяване на административни нарушения, същата не би могла в редица случаи да установи обстоятелства, свързани например с невменяемост на нарушителя. За да може това да стане, е необходимо в прилаганата за констатиране на административни нарушения технология да бъдат заложени изключително комплицирани алгоритми, които да отчитат например определени движения на тялото и определени лицеви изражения като отклоняващи се от „нормалното“ за физическите лица поведение.

Риск от грешка при тълкуването на поведението на нарушителя съществува и когато актосъставителят е човешко същество. Полицейски служител, който упражнява правомощията си по констатиране на административно нарушение, би могъл да изтълкува поведението на нарушител на противоепидемичните мерки като поведение на „невменяемо лице“ (при хипотезата, в която такова тълкуване е базирано на направени изводи вследствие на вербалната и невербалната комуникация с нарушителя). Но при изкуствения интелект все още тези възможности за грешки са много по-големи. Тези грешки биха могли да бъдат ограничени, ако към евентуално видеонаблюдение с висока разделителна способност бъдат инсталирани и съответните устройства за възприемане на човешка реч и звуци, чрез която технология за установяване на административни нарушения да може да прави по-добри изводи за субективната страна на извършено административно нарушение.

Такива нововъведения следва да имат и съответния законов израз, като към настоящия момент уредбата в ЗАНН все още страда от липса на достатъчно пълноценна концепция за приложение на дигиталните технологии в работата на административнонаказващите органи. Съществуват някои нововъведения, които отчитат ролята на информационните технологии за улесняване на дейността по връчване на наказателното постановление „чрез изпращане на съобщение до персонален профил, регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги по смисъла на Закона за електронното управление¹³, но подобни разпоредби влязоха в сила от 23.12.2021 г., което е необосновано късно, особено като се има предвид, че подобни текстове биха създали улеснения за гражданите и по-бърза събиращемост на административните наказания с финансов израз.

Следва да бъде отбелязано, че технологичното развитие протича много по-динамично от правното регулиране, което трябва да го съпътства. Трудно е, а и в някои случаи невъзможно законодателят да предвиди какво ще е влиянието на новите технологии, както и какви ще бъдат те самите. Същевременно Република България като страна член на Европейския съюз следва да се стреми да съблюдава заложения в европейската законодателна рамка принцип на добрата администрация като общ принцип на правото. „Този принцип изразява единството между политиката, икономиката и гражданското общество. Създаден е в противовес на оперативната самостоятелност. Принципът на добра администрация е свързан не само с доброто администриране, но и с факта, че то трябва да бъде законно.“¹⁴ Действително се правят усилия за по-добро административно управление на документите на гражданите от страна на компетентните държавни органи чрез административната ин-

¹³ Чл. 42, ал. 2 от Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН) – Обн. ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г., последно изм. ДВ, бр. 25 от 29 март 2022 г.

¹⁴ Cheshmedzhieva, M. (2014). The Right to Good Administration. *American International Journal of Contemporary Research*, vol. 4, No. 8, 64–67.

формационна система (АИС), като съгласно чл. 11 от Наредбата за обмена на документи в администрацията¹⁵ „административната информационна система поддържа съвкупност от свързани данни – информационни обекти, върху които като неделими единици са приложими функции по създаване, унищожаване, управление на достъпа и други функции“. Такива данни се създават автоматично или на ръка в АИС.¹⁶ Но въпреки наличието на подзаконови нормативни актове, които в някаква степен уреждат материята на автоматизираното обработване на данни (или поне обмена им в електронна форма), е налице несъразмерност между нормативното закрепване и подготовката на служителите, които работят с подобни информационни системи.

Необходимо е те в голяма степен да бъдат запознати със законодателството, което регламентира защитата на личните данни, включително и да могат да боравят със съответните компютърни конфигурации. Изкуственият интелект не би могъл да замени изцяло служителите на МВР, независимо дали те са с полицейски правомощия, или осъществяват функции по административно обслужване на граждани в качеството им на служители по Закона за държавния служител¹⁷; разследващи полицаи и т.н. Съгласно чл. 141, т. 3 от ЗМВР¹⁸ постъпването на държавна служба в МВР и професионалното развитие на служителите се основава и на принципа за обективност – „чрез отчитане на личните качества, компетентността (квалификацията и опита) и резултатите от служебната дейност“. С цел да бъде установена компетентността за боравене с дигитални средства кандидатстващите за държавна служба в МВР следва да преминават през изпит за установяване на минимални дигитални познания, който да е съобразен с характера на специфичните служебни задължения, за чието изпълнение лицата кандидатстват. Декларирането на подобни познания в автобиографични справки не може да се ползва с необходимата стабилност. Кандидатстващите трябва да бъдат запознати и с основни термини, характерни за правото на информационни и комуникационни технологии. Не могат да бъдат изисквани и очаквани детайлни технически познания, но терминологичното разбиране на понятия като „изкуствен интелект“ трябва да бъде напълно задължително. Първото предложение в чл. 141, т. 3 от ЗМВР¹⁹, а именно „отчитане на личните качества“ на кандидатстващия служител или действащия полицейски служител, за когото е налице въпросът за кариерно развитие в контекста на приложението на дигиталните технологии в работата на полицейските органи, следва да бъде анализирано на базата на следните въпроси:

1. Налице ли е постоянен стремеж за усъвършенстване на дигиталните познания – чрез участия в обучения, конференции, симпозиуми и т.н.;
2. Доколко е вероятно лицето да избере приложението на дигиталните технологии в работата си като полицейски служител в противовес на това да използва източници единствено на хартиен носител за изпълнение на задълженията си;
3. Практически ангажирано ли е лицето с теоретичните достижения в областта на защитата на личните данни, свързани с конституционно установеното право на личен

¹⁵ Наредба за обмен на документи в администрацията – Обн. ДВ, бр. 48 от 23.05.2008 г., в сила от 13.06.2008 г., последно изм. ДВ, бр. 5 от 17.01.2017 г.

¹⁶ чл. 11, ал. 2 от Наредба за обмен на документи в администрацията – Обн. ДВ, бр. 48 от 23.05.2008 г., в сила от 13.06.2008 г., последно изм. ДВ, бр. 5 от 17.01.2017 г.

¹⁷ Закон за държавния служител – Обн. ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 27.08.1999 г., последно изм. ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г.

¹⁸ Закон за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) – Обн. ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., последно изм. ДВ, бр. 22 от 18.03.2022 г.

¹⁹ Пак там.

живот на гражданите, съгласно чл. 32 от Конституцията на Република България, което може да бъде засегнато вследствие на незаконосъобразно или нецелесъобразно боравене с данните на гражданите при изпълнение на служебните задължения на полицейския служител.

За приложение на изкуствения интелект в работата на полицейските органи в дейността по установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания може да бъде говорено едва след като бъде налице единен режим за установяване на дигиталната компетентност на служителите на МВР съобразно характера на служебните им задължения. Това положение важи и за законодателя, като в случаите на промени в нормативни актове, които имат отношение към дейността по установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания от полицейските органи, трябва задължително да бъде отчетено мнението на експерти в областта на информационните и комуникационните технологии. Активното приложение на изкуствения интелект в дейността на полицейските органи неимоверно ще повиши обема извършвана работа от служителите, които изпълняват служебните си задължения, съобразно изискванията на действащата нормативна уредба в областта на защитата на обществения ред, борбата с престъпността и административното обслужване на гражданите²⁰. Разбира се, повишаването на обема и качеството на изготвяните от органите на МВР административни актове не може да бъде зависимо единствено от ефективното приложение на дигиталните технологии и в частност на изкуствения интелект. Съществено значима е и мотивацията на служителите да изпълняват стриктно възложените им задачи, както и да полагат необходимите усилия, за да повишават постоянно професионалната си компетентност. Важна роля в това отношение играе стремежът към ежедневно придобиване на знания и умения с цел личностно усъвършенстване при изпълнение на служебните задължения. Дигиталните технологии предоставят инструментариум за изпълнение на служебните задачи, но тяхното ефективно използване зависи от професионалните качества на съответния държавен служител, в това число и нивото на техническата му компетентност. Във връзка с това е важно да бъде уточнено, че независимо от създаването на съответните условия за ефективно приложение на дигиталните технологии в дейността на полицейските органи, от голямо значение е мотивацията на полицейските служители. Тя трябва да е свързана с постоянен стремеж ежедневно да се самоусъвършенстват чрез придобиването на нови знания и умения в конкурентна среда, която да стимулира показването на по-добри професионални резултати. Самоцелното имплементиране на дигиталните технологии в ежедневната работа на полицията само по себе си би било безсмислено при липса на субективния елемент на желание за пълноценно изпълнение на служебните задължения от страна на полицейските служители. Дигиталните технологии са единствено набор от инструменти със софтуерен и хардуерен характер, които на настоящия етап от историческото развитие на човечеството все още зависят от начина, по който човечеството определя как да бъдат използвани, въпреки че динамичното им развитие има за следствие все по-нарастваща тяхна автономия при осъществяването на процеси

²⁰ Приложението на дигиталните технологии в частния сектор има доказано положително въздействие върху продуктивността на работниците наред с повишени очаквания по отношение на обема и ефективността на извършваната от тях работа. Някои автори разглеждат развитието на политиките за „Електронно правителство“ (разбирано като съвкупност от дейностите на държавните органи, включително на органите на институциите, ангажирани с опазването на обществения ред и борбата с престъпността) в контекста на асоциациите им с управлението на частен бизнес и приравняването на качеството „гражданин“ с „клиент“. Вж. Chan, C. M., S. L. Pan. (2008). User Engagement in E-government Systems Implementation: A Comparative Case Study of Two Singaporean E-government Initiatives. *The Journal of Strategic Information Systems*, 17(2), 124–139.

по автоматизирана обработка на данни. Значението на човешкия фактор при изпълнението на задачите, които МВР има, може да бъде разгледано и от гледна точка на обстоятелството, че различните документи, съставяни в хартиен вид от държавните служители, лесно могат да бъдат унищожени. Това може да стане както поради проявен умисъл, но също и поради небрежно осъществяване на служебните задължения. В такива случаи може действията, които хартиеният носител обективира, да не могат да бъдат повторени, като това създава излишно забавяне в работния процес.

Приложението на изкуствения интелект в работата на полицейските органи е свързано и със значението на т.нар. „машинно учене“ (“machine learning”²¹). Използването на това понятие в дейността на административните структури е в голяма степен непрозрачно. Това се дължи в голяма степен на обстоятелството, че кръгът на лицата, които разбират алгоритмите, при които машинното обучение функционира, е много ограничен. Процесът, при който човешките същества получават нови знания, е свързан с действието на следните фактори²²:

1. Човешката сензорна система – способността на човек да учи е свързана главно с възприятията, които той получава посредством сетивата си;
2. Централната нервна система – тя филтрира постъпилата информация от сензорната система и я интегрира в краткосрочната (работна памет). Организирането, интерпретирането и откриването на смисъл в новопостъпилата информация служат за подготвяне на периферната нервна система да предприеме действия, чрез които адекватно да се адаптира към създадената ситуация;
3. Краткосрочна памет – тя извлича информация от дългосрочната памет, като по този начин създава връзка между новопостъпилата информация и наличните дългосрочни спомени. По този начин се откриват мисловни връзки между налична информация и новопостъпила информация, което от своя страна помага на човек по-лесно да възприема нови знания;
4. Дългосрочна памет – тя съдържа спомените, в това число идеи, взаимодействия, мисли, чувства и визуални образи за събития, която подлежат на обработване от мозъка, когато възникне необходимост да бъдат използвани от работната памет.

Процесът на машинно обучение не протича по същия начин, както гореописаното обучение при хората. То се основава на алгоритми, чиято логика често остава непонятна поради своята комплицираност. Смисълът на машинното обучение и изкуствения интелект е да предвижда поведение на основата на наученото чрез алгоритмите.

Използването на тази технология в полицейската дейност обаче крие рискове предпологаемото бъдещо поведение на евентуалния нарушител на дадена административноправна норма никога да не се прояви. В случай че въз основа на данни, получени от изкуствен интелект, се предприемат действия по противодействие на извършването на административно нарушение и впоследствие се окаже, че липсва някой от елементите от обективната или субективната страна на нарушението, е възможно необосновано засягане на правата

²¹ „Машинното учене“ може да бъде определено като способност на различни технологични продукти да „заучават“ конкретния контекст на дадена информация и да генерализират това познание, като предвиждат как то може да бъде използвано за решаването на различни задачи. Резултатът от такова „самообучение“ конкретно за полицейската дейност по различните ѝ направления би допринесъл за нейното по-успешно осъществяване. Повече за понятието „машинно учене“ вж. El Naqa, I., R. Li, M. Murphy (2015). What Is Machine Learning? In: El Naqa, I., R. Li, M. Murphy (eds.) (2015). *Machine Learning in Radiation Oncology: Theory and Applications*. New York, NY: Springer, 3–11.

²² Greenleaf, R. & D. Wells-Papanek (2005). *Memory, Recall, the Brain & Learning*. G.&P. Publications, 21–27.

на субекта, спрямо когото действията се предприемат от страна на полицейските служители. Догматичният подход на правно регулиране в областта на приложение на дигиталните технологии за нуждите на органите на МВР следва да бъде приеман за неподходящ. Това е така поради конфликта, който би се породил между модерните разбирания за дигиталните технологии и традиционните техники на правна регламентация. Неограничените възможности за програмиране на нови функционалности на информационните технологии налагат традиционните институти на административното право да бъдат променени в известна степен с цел да обхванат развиващите се технологично-организационни форми. Програмирането на нови възможности в работата на дигиталните технологии следва да се извършва при отчитане на обстоятелството, че крайните решения с правоприлагащ характер са от компетентността на полицейските служители, които трябва да се ръководят от нормите на административното право и принципите на правоприлагането. Не са и малко неизяснените въпроси за правната рамка по приложение на изкуствения интелект в работата на административните структури.

Чл. 22 от Общия регламент за защита на личните данни²³ прокламира правото спрямо физическите лица решенията, базирани на автоматизирано обработване на данни, да не бъдат окончателни. Измеренията на това право обаче са неизяснени, защото съдържат редица особености най-вече в сферата на противодействие на административните нарушения. Поставя се въпросът в каква степен се открива разлика между обективното приложение на правните норми, от една страна, от системата за автоматизирана обработка на данни, и от друга – от полицейски служител. Нюансите на поведението на нарушителя, които биха могли да са основание за служителя на МВР да не предприеме действия по налагане на административно наказване, в редица случаи не могат да бъдат възприети по същия начин от една автоматизирана система за обработване на данни. Но в някои хипотези именно тази система може много по-детайлно да обхване всички външни изрази на човешкото поведение, лишена обаче от възможността за съзнателната им оценка.

III. Заключение

Приложението на изкуствения интелект в работата на полицейските органи зависи и от обществената оценка и гаранциите, които гражданите ще имат, че в този случай притежаваните от тях права и свободи няма да бъдат засягани. Служителите на МВР се ползват от правна уредба на законово и подзаконово равнище, която детайлно регламентира техните служебни задължения, като следва да се вземе предвид необходимостта тя да бъде съобразена с тенденциите за цялостно приложение на дигиталните технологии в работата на административните структури. Дигиталните технологии предоставят възможности, които се реализират в нематериална, идеална среда, която предоставя неограничени възможности за модифициране на данни самостоятелно от полицейските служители или чрез използването на алгоритми, присъщи за „изкуствения интелект“. Абстрактността, с която се ползва концепцията за изкуствения интелект, подлежи на административноправно регламентиране, което неимоверно ще повиши доверието на гражданите, защото нормативното закрепване създава висока степен на сигурност срещу неправомерното засягане на права и интереси. Решенията, които изкуственият интелект би вземал, без това да е закрепено в съответната административноправна норма, биха били незаконосъобразни. Независимо дали обработката

²³ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) – обн. в Официален вестник на Европейския съюз от 04.05.2016 г.

на данни, свързани с борбата с престъпността, опазването на обществения ред и административното обслужване на гражданите, се извършва изцяло автоматизирано, с навлизането на дигиталните технологии е необходимо *de lege ferenda* да са налице ясни законодателни решения, които да създават сигурност и ефективност при изпълнение на служебните задължения в рамките на МВР, гарантиращи равнопоставеността на гражданите и превенцията на незаконосъобразното профилиране посредством разработването на нормативно закрепени процедури, които да се спазват от полицейските органи.

Библиография

Chan, C. M., S. L. Pan (2008). User Engagement in E-government Systems Implementation: A Comparative Case Study of Two Singaporean E-government Initiatives. *The Journal of Strategic Information Systems*, 17(2), 124–139.

Cheshmedzhieva, M. (2014). The Right to Good Administration. *American International Journal of Contemporary Research*, vol. 4, no. 8, 64–67.

Cowls J., R. Schroeder (2015). *Causation, Correlation, and Big Data in Social Science Research*.

Greenleaf, R. & D. Wells-Papanek (2005). *Memory, Recall, the Brain & Learning*. G.&P Publications.

El Naqa, I., R. Li, M. Murphy (2015). What Is Machine Learning? In: El Naqa, I., R. Li, M. Murphy (eds.) (2015). *Machine Learning in Radiation Oncology: Theory and Applications*. New York, NY: Springer, 3–11.

Mehr, H. (2017). *Artificial Intelligence for Citizen Services and Government*. Harvard Ash Center Technology and Democracy.

Nissan, E. (2012). *Computer Applications for Handling Legal Evidence, Police Investigation and Case Argumentation*. Law, Governance and Technology. Series 5. Springer Netherlands.

LEGAL ASPECTS OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND ITS APPLICATION IN THE WORK OF POLICE AUTHORITIES

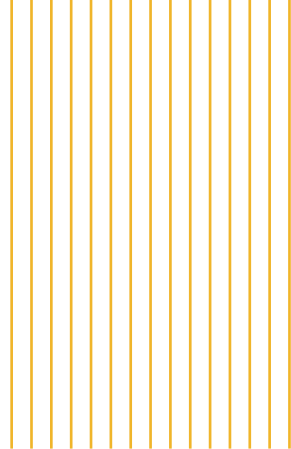
Daniel Delchev²⁴

Abstract: The application of artificial intelligence in the work of police structures is a relatively new aspect that is just entering the work of the police authorities worldwide. The Police cannot stay away from the deepening trends of digitalization and digital conversion in every detail of public life and related to it activities, including – reflecting on the way the authorities operate, on the procedures and on the organization of work of public authorities, along with the work of the

police. This publication aims to analyze the main characteristics of artificial intelligence as a concept in its legal context, while at the same time presenting the trends in its implementation and giving examples of some good practices that could be applied by the Ministry of Interior in the Republic of Bulgaria.

Keywords: artificial intelligence, digitalization, digital conversion, digital technologies, legal aspects, Ministry of Interior, police authorities

²⁴ Daniel Delchev, senior lecturer, Department of Public Law at the Faculty of Police, Academy of the Ministry of Interior, e-mail: daniel1001d@gmail.com



**ПУБЛИЧНИ
ЛЕКЦИИ**



**PUBLIC
LECTURE**

ПУБЛИЧНА ЛЕКЦИЯ НА СЪДИЯ ЗОРНИЦА ДОЙЧИНОВА, ЗАМЕСТНИК-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – СОФИЯ- ГРАД, ПРЕД СТУДЕНТИ ПО ПРАВО НА ТЕМА „РОЛЯТА НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ СЪД В СИСТЕМАТА НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ – СТРУКТУРА, ФУНКЦИИ И ПРАВОМОЩИЯ НА АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – СОФИЯ-ГРАД“

Райна Николова¹

Резюме: Публичната лекция е посветена на ролята на административния съд в системата на административното правораздаване и по-специално – на структурата, функциите и правомощията на Административен съд – София-град. Тя дава реална представа за значимостта на Адми-

нистративен съд – София-град в защита на правата, свободите и законните интереси на гражданите.

Ключови думи: административно правораздаване, Административен съд – София – град, касационна инстанция, компетентност, подсъдност, първа инстанция

На 10.12.2021 г. от 16.20 часа във виртуалната класна стая на курса LАWН302 Административно право и административен процес съдия Зорница Дойчинова – заместник-председател на Административен съд – София-град², изнесе публична лекция на тема „Ролята на административния съд в системата на административното правораздаване: структура, функции и правомощия на Административен съд – София – град“ пред студенти от магистърска програма „Право“. Модератор на събитието бе проф. д.н. Райна Николова.

Съдия Дойчинова започна своето изложение с цитат от проф. Стефан Киров, разкриващ голямото значение, което изпълнителната власт заема в живота на гражданите и техните организации:

¹ Доктор на науките, професор по административно право и процес в Нов български университет, ел. поща: mikolova@nbu.bg

² Зорница Кръстева-Дойчинова е възпитаник на Нов български университет. Тя е експерт в дирекция „Обществени поръчки“ на Комисията за защита на конкуренцията в периода 16.01.2006 – 16.03.2011 г.; младши съдия в Окръжен съд – Перник в периода 16.03.2011 – 17.06.2014 г.; съдия в Районен съд – Перник в периода 17.06.2014 – 26.10.2016 г.; съдия в Административен съд – София – град в периода 26.10.2016 – 15.07.2021 г. Понастоящем е заместник-председател на Административен съд – София – град.



„Административната власт придружава човека като сянката му; придружава го непрекъснато, от момента, когато той се е появил на света – и дори от момента на зачатията му – до последното му издихание, та и по-далеч: до изчезването на останките му, на спомена за него; придружава го във всеки момент от неговото битие, при всяка негова крачка, всяко действие, дори при всяка мисъл.“ Административната власт е тази, „от която зависят свободата, животът, имотът, щастието и благоденствието на отделния човек, напредъкът и величието на цял народ“.

Стефан Киров /преподавател по конституционно право в СУ/
07.07.1905 г.

Последва обстоен историко-правен анализ относно развитието на административното правосъдие в България. Лекторката поясни, че обособена система на административното правосъдие възниква едва през 1912 г. с приемането на Закона за административното правосъдие на 3.04.1912 г. и създаването на Върховния административен съд (ВАС). Тя подчерта, че ВАС започва реално да функционира една година след влизане в сила на Закона за административното правосъдие в сила от 4.11.1913 г. Допълни, че още през 1915 г. започва процес по ограничаване на правомощията на ВАС, който достига своята кулминация със законови изменения на 26.12.1922 г. На 22.04.1924 г. стартира процес по възстановяване и впоследствие по разширяване на обхвата на административното правосъдие, който процес продължава до 1947 г.

Съдия Дойчинова изрази съжаление, че ВАС е закрит с приемането на Закона за устройство на народните съдилища (обн., ДВ, бр. 70 от 26.03.1948 г.), тъй като Конституцията на Народна република България от 1947 г. не предвижда съдебен контрол над дейността на административните органи. Тя обърна внимание, че с Конституцията от 1971 г. на съда е възложено правомощието отново да упражнява съдебен надзор върху актовете на административните органи и особените юрисдикции, но това е било реализирано от гражданските съдилища. При действието на Конституцията от 1971 г. административното правораздаване е упражнявано главно от окръжните съдилища, а Върховният съд е бил компетентен да разгледа жалби срещу потвърдени от министър или ръководител на друго ведомство, непосредствено подчинено на МС, актове. С приемането на Конституцията от 1991 г. Върховният административен съд формално е възстановен, но фактическото му функциониране започва на 1.12.1996 г. след приемане на Закона за съдебната власт.

Лекторката сподели, че с въвеждането на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) в националната правна система през 2006 г. от 2007 г. е създадена самостоятелна, обособена система на административното правосъдие, която включва освен Върховния административен съд, но и 28 административни съдилища със седалище в областните градове на страната. Тя поясни, че административните съдилища са с ранг на окръжен съд и разглеждат дела като първа и като касационна инстанция.

В качеството си на първа съдебна инстанция Административният съд заседава в състав от един съдия на основание чл. 164 от АПК и разглежда жалби срещу индивидуални административни актове и общи административни актове, както и срещу откази за тяхното издаване. Отбеляза, че по делата, образувани по жалби срещу общи административни акто-

ве, Административният съд заседава в състав от трима съдии съгласно новоприетата норма на чл. 182а от АПК.

Всички административни актове, издадени от органи, различни от централните органи на изпълнителната власт (Министерски съвет, министър-председател и министри), се разглеждат от административните съдилища. Такива са актовете на кметовете на общините, на главните архитекти на общините, на изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, на различните административни надзорни органи: Комисия за енергийно и водно регулиране, Комисия за защита на потребителите, Комисия за защита от дискриминация, Комисия за защита на личните данни, Държавен фонд „Земеделие“, решенията на Националната експертно-лекарска комисия, заповедите на началника на служба по геодезия, картография и кадастър, началниците на затворите в страната и др. Административните съдилища разглеждат и дела по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Те решават и спорове по дела срещу подзаконовни нормативни актове, издадени от общинските съвети.

Лекторката изтъкна, че в изключение от правилото на чл. 132, ал. 2 от АПК, вместо на Върховния административен съд, подсъдни на административен съд са и някои други видове спорове. Анализът на нормативната уредба бе изключително изчерпателен и точен. Такива са заповедите на министъра на здравеопазването за определяне на временни противоепидемични мерки на основание изричната разпоредба на чл. 63а, ал. 4 от Закона за здравето; отказите на министъра на здравеопазването за вписване в регистъра за извършване на дейности по изпитване качеството на медицинската радиологична апаратура на основание чл. 65г от Закона за здравето; отказите на министъра на здравеопазването на министъра на здравеопазването да признае за представителна организация за защита правата на пациентите на основание чл. 86в от Закона за здравето; споровете относно възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения, както и относно налагането на дисциплинарна отговорност на основание чл. 124 от Закона за държавния служител; спорове по Закона за защита на класифицираната информация, по Закона за защитените територии, по Закона за Министерството на вътрешните работи, по Закона за културното наследство, по Закона за запасите от нефт и нефтопродукти, по Закона за лечебните заведения, по Закона за нотариусите и нотариалната дейност, по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, по Закона за храните, Закона за достъп до обществена информация и др. Съдия Дойчинова припомни, че Конституционният съд на Република България постанови решение № 8 от 23.04.2018 г. по конституционно дело № 13 от 2017 г., с което даде тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията на Република България, като посочи, че тази разпоредба задължава Върховния административен съд да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на административните актове, издадени от Министерския съвет на Република България и от министрите при упражняване на конституционно възложените им функции правомощия по ръководство и осъществяване на държавно управление.

Специално внимание бе отделено на темата за обжалваемостта на административните актове. Съдия Дойчинова посочи, че в по-голямата си част решенията на административен съд подлежат на оспорване като касационна инстанция пред Върховния административен съд. Изключения са решенията, постановени по жалби по Закона за достъп до обществена информация, оспорванията по Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за държавния служител и Закона за общинската собственост, както и решенията на административен съд по спорове по Закона за държавния служител и Закона за Министерството на вътрешните работи за налагане на дисциплинарни наказания, с изключение на уволнението, които не подлежат на касационно обжалване. В Закона за устройство на те-

риторията също има предвидени случаи, при които решенията на административния съд са окончателни. Например по отношение на актовете, с които се разпорежда премахване на преместваеми обекти.

Лекторката припомни на студентите, че като касационна инстанция административният съд заседава в състав от трима съдии и разглежда касационни жалби срещу решенията на районен съд. Тя сподели, че това са най-често наказателни дела от административен характер, производството по които се развива по реда на Закона за административните нарушения и наказания. Подобни са решенията на районен съд по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи. В същата категория попадат и решенията на районен съд по жалби срещу заповедите за задържане за 24 часа или 72 часа на основание на Закона за Министерството на вътрешните работи. Освен касационни жалби срещу решения на районния съд административните съдилища разглеждат като касационна инстанция и жалби срещу решения на едночленен състав на административен съд по делата по Закона за изпълнение на наказанията и задържане под стража.

Относно конкретния предмет на лекцията съдия Дойчинова представи информация за структурата, състава и натовареността в разрешаването на правни спорове на Административен съд – София – град (АССГ). Тя даде ценна информация за това, че АССГ стартира своята дейност на 15.02.2007 г. в състав от председател и 36 съдии. Днес той съдържа 73 щатни съдийски длъжности (включително председател и двама заместник-председатели), от които реално заетите са 65, подпомагани от съдебни служители: съдебни деловодители, протоколисти, призовкари, съдебни помощници (лица с придобито юридическо образование, които подпомагат съдиите при изготвяне на съдебните актове), системни администратори, счетоводители, служители в сферата на човешките ресурси.

Подсъдността на АССГ бе важен акцент в лекцията на съдия Дойчинова. Съгласно чл. 133 от АПК, Административен съд – София-град разглежда дела по оспорване на административни актове на административни органи, жалбоподателите по които са с постоянен адрес или седалище на територията на Столична община. Съдът е компетентен да се произнася и по спорове, по които постоянният адрес или седалището на жалбоподателя са в чужбина.

Освен това лекторката добави, че АССГ разполага и със специална подсъдност, предвидена в административни закони:

- дела по Закона за марките и географските означения, Закона за хазарта, без значение от постоянния адрес или седалището на жалбоподателя;
- дела, при които подсъдността е обвързана с имота – обект на спора (чл. 215 от Закона за устройство на територията; чл. 53б, ал. 7 и ал. 8, чл. 54, ал. 4 от Закона за кадастъра и имотния регистър).

Съгласно АССГ се ръководи от председател и трима заместник-председатели, ръководители на съответните отделения в съда. Функциите им са определени в чл. 93 от Закона за съдебната власт. Понастоящем трето отделение е без ръководител.

Съдиите работят в три отделения, които предметно са обособени, както следва:

I-во отделение е данъчно отделение. Съдиите в него разглеждат предимно данъчни дела, производството по които се реализира по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, както и спорове по Закона за митниците, Закона за акцизите и данъчните складове, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, Закона за убежището и чужденците, Закона за чужденците в Република България, исковите за обезщетения по Закона за изпълнение на наказанията и задържане под стража, Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за държавния служител и др.

II-то отделение разглежда спорове по Закона за устройството на територията и Закона за кадастъра и имотния регистър, които са приблизително около 30 % от общия брой дела в отделението. Тук многообразието от тематика на разглежданите спорове е най-голямо: по Изборния кодекс, Закона за държавната собственост, Закона за общинската собственост, Закона за администрацията, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за марките и географските означения, Закона за патентите, Закона за промишления дизайн, Закона за здравето, Закона за здравното осигуряване, Закона за хазарта, Закона за висшето образование, Закона за развитието на академичния състав, Закона за защита на личните данни, Закона за защита на потребителите, Закона за автомобилните превози, Закона за достъп до обществена информация и много други.

III-то отделение се занимава със спорове в областта на енергетиката, делата по Данъчно-осигурителния кодекс, Закона за управление на средствата от Европейски структурни и инвестиционни фондове, Закона за движение по пътищата, Кодекса за социално осигуряване, Закона за социално подпомагане, Закона за интеграция на хората с увреждания, Закона за съдебната власт.

С оглед натовареността на всяко едно от отделенията съдия Дойчинова представи следните данни:

За 2020 г. в АССГ са образувани 12 630 административни дела.

В I-во отделение броят на делата е 2788, във II-ро – 3760, а в III-то – 3680.

Средномесечното постъпление е около 1071 жалби.

Средномесечната натовареност на един съдия при заетия щат е 21,05 дела, която тенденция е запазена и през първите 10 месеца от 2021 г.

В заключение съдия Дойчинова благодари за отпавената към нея покана и сподели своето възприятие от факта, че се „завръща“ в Нов български университет вече в качеството си на alumni и на практикуващ юрист. Студентите изразиха своята благодарност за интересната и полезна лекция, както и за нейното организиране.

Съдия Дойчинова показва изключително висока компетентност, многообхватни познания от всички области на административното право и доказа, че нейната теоретична подготовка, придобита в Нов български университет, е изиграла съществена роля в професионалното ѝ развитие. Демонстрира вещина в изложението и лекота в комуникацията с аудиторията.

**PUBLIC LECTURE BY JUDGE ZORNITSA
DOICHINOVA – DEPUTY CHAIRMAN OF THE
ADMINISTRATIVE COURT SOFIA-CITY –
BEFORE LAW STUDENTS ON THE TOPIC “THE
ROLE OF THE ADMINISTRATIVE COURT IN
THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE JUSTICE –
STRUCTURE, FUNCTIONS AND POWERS OF
THE ADMINISTRATIVE COURT SOFIA-CITY”**

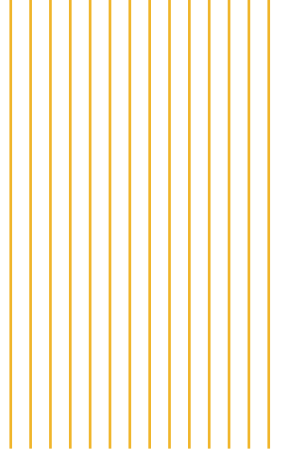
Raina Nikolova³

Abstract: The public lecture is dedicated to the role of the Administrative Court in the system of administrative justice and in particular - to the structure, functions and powers of the Administrative Court – Sofia City. It gives a real insight look into the im-

portance of the Administrative Court – Sofia City in the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens.

Keywords: administrative justice, Administrative Court – Sofia City, cassation instance, first instance, jurisdiction

³Dr. Habil., Professor of Administrative Law and Administrative Procedure Law in the Law Department of New Bulgarian University, e-mail: mikolova@nbu.bg



**КРЪЖОЦИ/
СТУДЕНТСКА
ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА
ДЕЙНОСТ**

**STUDENTS'
ACADEMIC
RESEARCH**

ПРЕДСТАВЯНЕ НА КРЪЖОКА ПО АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО НА ГРАЖДАНИТЕ

Райна Николова¹

Резюме: Кръжокът по административно право на гражданите е първа по рода си извънлекционна инициатива за изява на проявяващите влечение към административните права и задължения на гражданите студенти в магистърска програма „Право“ на Нов български университет. Той има за цел да обедини стремежа на бъдещите юристи да усвоят специализирано научно познание за административноправния статус на физическите лица; да провокира засиления им интерес към дискусийни въпроси, засягащи личните, политическите, икономическите, социалните и културните административни права и

задължения на гражданите; да развие интелектуалния потенциал на участниците в него, като подтикне творческите пориви на някои от тях за изготвянето на публикации; да се превърне във влиятелен форум и авторитетен интелектуален център на любознателните и начетени представители на студентската, академична и научна общност на университета.

Ключови думи: административни права на гражданите, административни задължения на гражданите, ваксинация, административни задължения, кръжок, студенти

Класификацията на темите, които обхваща учебната дисциплина по административно материално право – специална част, вече бяха предмет на анализ от научната доктрина². Съвременната систематизация на учебната дисциплина, посветена на административното право – специална част, следва основните съставни елементи на държавата, познати на конституционното право:

1. население;
2. територия и
3. държавна власт.

Въз основа на тези критерии в административноправната теория бе положено усилие да се оформят следните няколко основни подотрасъла, предмет на изучаване от административното материално право – специална част: административно право на гражданите³,

¹ Доктор на науките, професор по административно право и процес в Нов български университет, ръководител на Кръжока по административно право на гражданите, ел. поща: rnikolova@nbu.bg

² Николова, Р. (2020). Опыт за една нова систематизация на учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ, 2019 г.* София: Нов български университет, 118–167.

³ *Административното право на гражданите* е един от подотраслите на административното право – специална част, който се занимава с разглеждането на личните, политическите, икономическите, социалните и културните права и задължения на гражданите в контекста на постигането на баланс между обществения интерес и индивидуалните потребности на гражданите при осъществяването на държавно управление.

административното териториално право⁴, административно стопанско право⁵ и административно нестопанско право⁶. С това се положи началото на поредица от стъпки, имащи за цел да обогатят и развият всички аспекти на обучението по административно право в Нов български университет. Последва въвеждане на нови учебни дисциплини и през академичната 2020/2021 г. в учебния план на магистърска програма „Право“ на Нов български университет бяха включени два нови избираеми курса: LAWN424 Административно право на услугите⁷ и LAWN626 Индустриално административно право⁸.

Различното естество на проблематиката, която обсъжда административното материално право – специална част, изисква диференциран подход в разглеждането ѝ. Така спонтанно възникна идеята изучаването на административното право на гражданите да се превърне в кръжок, който да съдейства на студентите в по-свободен формат да се запознават с фундаментата на административните права и задължения, залегнали в българското законодателство.

Създаването на кръжока е първа по рода си инициатива в българските университети, в които се изучава специалността „Право“, насочена към разкриване на публичноправния

⁴ Административното териториално право е съвкупност от административноправни норми, които уреждат еднородни и социалнозначими обществени отношения при използването и защитата на сухопътната, водната, подземната и въздушната част от територията на Република България, в качеството ѝ на природен ресурс и обект на собственост, с цел осигуряване на устойчивото развитие на държавата и оптималното съчетаване на интересите на гражданите и обществото.

⁵ Административното стопанско право е съвкупността от публичноправни норми, които осъществяват административноправното регулиране на дейности от промишлен характер, търговски характер, на занаятчиите и дейности на свободните професии, или най-общо казано – стопанската предприемаческа дейност и всяка друга дейност, осъществявана с цел печалба (преценява се „самата дейност *per se*, без значение под каква точно форма или по какъв точно начин се осъществява“), реализирано чрез:

а) външна намеса на държавата под формата на надзор;

б) въвеждането на концесионен режим;

в) вътрешно участие в икономиката посредством присъствието на държавата и общините в капитала и управлението на различни публичноправни компании.

Системата на административното стопанско право се състои от три основни дяла – аграрно право, индустриално право, административно право на услугите. Разграничителният критерий между тези части е естеството на получавания от стопанската дейност резултат: а) селскостопански продукт на почвата, на животновъдството, на комбинирано производство на растителна и животинска продукция, на рибарството; б) стока; в) услуга.

⁶ Административното нестопанско право е съвкупността от норми, които осъществяват административноправното регулиране на дейността на гражданите, на доброволни и самоуправляващи се организации, създадени с цели от патриотичен, философски, филантропски, образователен, здравен, екологичен, културен, спортен (включително отход и туризъм), социален или граждански характер, както и от стопански субекти, които съдействат за постигането на обществена кауза, установяване на социални контакти, извършвано за удовлетворяване на духовни индивидуални или колективни потребности на гражданите.

⁷ Курсът се изучава през пролетния 4-ти семестър. В процеса на обучението студентите получават академична и образователна подготовка относно административноправното регулиране на обществените отношения, свързани с доставката на услуги от промишлен, търговски, занаятчийски характер и от дейностите на свободните професии. Повече за този курс вж. в Електронния каталог на програмите на НБУ на адрес: https://ecatalog.nbu.bg/default.asp?V_Year=2020&YSem=4&Spec_ID=&Mod_ID=&PageShow=coursepresent&P_Menu=courses&Fac_ID=4&M_PHD=0&P_ID=994&TabIndex=1&K_ID=53491&K_TypeID=82.

⁸ Курсът си изучава през пролетния 6-и семестър. В процеса на обучението студентите получават академична и образователна подготовка относно административноправното регулиране на обществените отношения, свързани с производството на стоки и/или преработката на суровини, материали, вещества или компоненти в нови продукти. Повече за курса вж. в Електронния каталог на програмите на НБУ на адрес: https://ecatalog.nbu.bg/default.asp?V_Year=2020&YSem=6&Spec_ID=&Mod_ID=&PageShow=coursepresent&P_Menu=courses&Fac_ID=4&M_PHD=0&P_ID=994&TabIndex=1&K_ID=53490&K_TypeID=82.

произход на административните права и административните задължения на гражданите. Тя е посветена на задълбочен анализ на техните характеристики. Изучаването на правата на гражданите в рамките на задължителния курс по конституционно право създава привидното впечатление сред студентите за наличието на множество публични права и няколко не толкова съществени задължения. В действителност на гражданите се възлагат много повече административни задължения, отколкото те подозират. Запознаването с тях е важна част не само от общата култура на един човек, но създава увереност у бъдещия юрист в неговото професионално поведение. Последното със сигурност ще повиши правната сигурност на административноправните отношения и утвърждаването на принципа на правовата държава.

Задължителният курс по административно право – обща част, е невъзможно да обхване огромния обем и цялото многообразие от идеи и казуси, които ни предлага административната реалност относно правата и задълженията на гражданите. Така ръководителят на кръжока стигна до заключението, че няма по-подходящ начин за среща на ученолюбиви и социално отговорни студенти от Кръжока по административно право на гражданите, който да се провежда в зареждащото духа пространство на Нов български университет.

На 23.09.2021 г. Съветът на департамент „Право“ на Нов български университет одобри Правилник за организацията и дейността на Кръжока по административно право на гражданите. В него се предвижда, че кръжокът има за цел формирането на допълнителни знания и умения в областта на административното материално право – специална част, занимаваща се с административните права и задължения на гражданите и свързаното с тях административно правораздаване. Той си поставя за задача да допринесе на студентите за получаването на по-задълбочени познания, развиване на критично и систематично мислене, овладяване на умения за решаване на казуси и провеждане на научно изследване, излагане на различни гледни точки, събиране и представяне на аргументирани становища, дебатиране, аналитично изучаване и изследване на широк кръг теми в областта на административните права и задължения на гражданите чрез:

- а) изготвяне и представяне на презентации по предварително зададени теми;
- б) решаване на казуси, анализ на законопроекти и съдебна практика, представяне и обсъждане на монографични и други научни публикации;
- в) организиране на кръгли маси, конференции, публични лекции, срещи с университетски преподаватели и учени, народни представители, експерти – членове на административни органи, държавни и общински служители, кметове на общини, райони и кметства и общински съветници, съдии, изтъкнати общественици;
- г) организиране и участие в национални и международни програми, юридически състезания по дебати и решаване на казуси;
- д) организиране на посещения в административни и съдебни органи.

На 20.10.2021 г. се проведе първата среща на кръжочниците, на която ръководителят на същия представи принципите на предстоящата работа и програмата на кръжока до края на 2021 г. Първата особено актуална в българското общество, която бе предложена за дискусия, бе „Административноправни аспекти на ваксинацията“. Въпросът бе обсъден в общия контекст на административното право на здраве и административноправния статус на българския пациент. На последвалите сбирки на 27.10.2021 г., 3, 10, 17 и 24.11.2021 г. бяха изнесени доклади и направени презентации по предварително разпределени подтеми, както следва:

- „Административни права и задължения на пациента“ с автор Йоана Йосифова, 27.10.2021 г.
- „Административноправен режим на ваксинирането“ с автор Ангел Йорданов, 3.11.2021 г.

- „Носенето на предпазни средства (маски) по време на пандемия – административно задължение за опазване на общественото здраве“ с автор Симонна Кирилова, 10.11.2021 г.
- „Административноправен режим на ваксините“ с автор Елена Чотова, 10.11.2021 г.
- „Ваксинирането – административно социално право“ с автор Ремина Алексиева, 17.11.2021 г.
- „Ваксинирането – административно социално задължение“ с автор Ренета Илиева, 24.11.2021 г.

Многоаспектният характер на административноправния институт даде възможност на участниците в кръжока да добият нови знания за действащото законодателство, да се запознаят с относими казуси от съдебната практика в Съединените американски щати, от практиката на Европейския съд за правата на човека, от решенията на българския Върховен административен съд и административни съдилища по повод административноправния статус на ваксините, както и с административните права и задължения, които се свързват с имунизацията. Позволи им да изразят своята позиция, както и да я защитят с житейски и правни аргументи, да оспорят чужди тези. Стимулира творческото начало и подтикна членовете на кръжока да се превърнат в млади автори, които обсъждат отговорно и изразяват своите възгледи компетентно по един изключително съвременен и значим за българското административно право и общество проблем.

Всичко това даде нова перспектива на разсъжденията на студентите по темата за административноправното значение на ваксинацията и превърна изданията на Кръжока по административно право на гражданите във форум за обединяване на бъдещите юристи около значима обществена кауза – необходимостта от имунизация срещу COVID-19.



PRESENTATION OF THE CITIZENS' ADMINISTRATIVE LAW CIRCLE

Raina Nikolova⁹

Abstract: The Citizens' administrative law circle is a first of its kind non-lecture initiative for the students at the Master's Program in Law of the New Bulgarian University who are interested in the administrative rights and obligations of citizens. It aims to unite the aspirations of future lawyers to acquire specialized scientific knowledge about the administrative legal status of the individuals; to provoke their increased interest in discussing issues affecting the personal, political, economic, social and cultural admin-

istrative rights and obligations of citizens; to develop the intellectual potential of its participants by stimulating the creative impulses of some of them to produce publications; to become an influential forum and an authoritative intellectual centre for the curious and educated members of the University's student, academic and scientific community.

Keywords: administrative rights of citizens, administrative duties of citizens, circle, students, vaccination

⁹ Dr. Habil., Professor of Administrative Law and Administrative Procedure Law in the Law Department of New Bulgarian University, Head of the Citizens' Administrative Law Circle, e-mail: rnikolova@nbu.bg

АДМИНИСТРАТИВНИ ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ПАЦИЕНТА

Йоана Йосифова¹

Резюме: Медицинското административно право е част от административното материално право – специална част, и регулира обществените отношения в здравеопазването по отношение на: дейността на болници и подобни лечебни заведения по настаняване, диагностика и лечение на хоспитализирани пациенти с различни заболявания, медицинските дейности в извънболнична помощ – консултиране и лечение, извършвано от лекари по обща медицина, лекари специалисти и хирурзи, както и практиката на лекари по дентална медицина с общ и специализиран характер, отношенията между държавни

и обществени органи, медицински специалисти и пациенти. Статията разглежда правата и задълженията, които притежава един пациент. Анализът разглежда и нарушаването на неправилно упражняване и изпълняване на различни здравни права и задължения, които са свързани с понасянето на административнонаказателна отговорност.

Ключови думи: административно право, осигурително право, медицинско право, право на Европейския съюз, права и задължения на гражданите, пациент, медицинска помощ, защита, свобода, ограничение

Увод

В съвременния свят човечеството постигна значителен напредък в подобряването на системата на здравеопазването. Осигуряването на здраве на всички граждани е била и винаги ще бъде една от целите на обществото и най-вече на медицинските експерти. Въпросът за правото на здраве и задължението на медиците да осигурят такова е тема, която засяга всички граждани. Именно поради тази причина тя представлява обект на постоянно разглеждане както в медицински, така и в правен аспект.

Развитието на медицинското право в България напредва сравнително през 20-те години на XX век. Научните изследвания за проблемите на медицинското право, които са били направени през тогавашния период, и предимно от съдебни медици, представляват интерес и до днес и имат голяма практическа стойност. През този период в областта на българското медицинско право законодателството е доста развито. Принос за това има Законът за народното здраве от 1929 г., както и Наказателният кодекс, който урежда значителен брой престъпления, извършвани от медицински специалисти. Постижения за медицинското право са и създадените през 1937 г. „Съсловни етични правила на Българския лекарски съюз“. Тези правила представляват правни норми, които засягат условията за упражняване на ме-

¹ Йоана Йосифова е студентка във втори курс на магистърска програма „Право“ на Нов български университет, ел. поща: joana32@abv.bg

дицинската практика у нас. Трябва да отбележим, че и юриспруденцията, свързана с прилагането на медицинското право, е била доста развита².

По отношение на медицинското административно право е необходимо да бъде обърнато внимание на административните права и задължения на даден субект, а именно тези на пациента. Всеки гражданин, ползващ се от медицинските услуги, е длъжен да знае своите права и задължения. В този смисъл в статията ще бъдат разгледани административните права и задължения на пациента, които са част от системата на административното право на гражданите. Правата и задълженията са взаимно свързани. Изпълнението на задълженията е израз на отговорност на гражданите пред обществото. А неизпълнението на такава води до евентуално отнемане или невъзможност за защита на дадено административно право на пациента. Що се отнася до ползването на медицинска помощ в България, пациентите имат конкретни права и задължения, предвидени в законите и нормативните административни актове.

1. Административноправен статус на пациента

Вече много години държавите от Европейския съюз се занимават с въпроса за правата и задълженията на лицата, ползващи здравни услуги, като приемат харти или други актове, позволяващи да се утвърдят тези права и задължения. Що се отнася до административните права и задължения на един пациент, е нужно да се изследва въпросът за това правно понятие. Съгласно чл. 84 от Закона за здравето (ЗЗ) пациент е всяко лице, което е потърсило или на което се оказва медицинска помощ. Оттук следва изводът, че на всеки гражданин, без ограничения, може да се оказва здравна помощ и че всяко лице, което е пациент, има съответните права и задължения, предвидени в нормативната уредба, отнасяща се до здравето.

Лицето придобива качеството на пациент с неговата регистрация в лечебното заведение, което се осъществява с неговото информирано съгласие, освен в случаите, посочени със закон. Информиранието съгласие представлява законно установеният достъп до информация и предоставянето ѝ от медицинския специалист на пациента. Информацията трябва да бъде предадена по разбираем начин на пациента, като след това той трябва да даде решение дали се е съгласил да започне своето медицинско лечение, или не. Никакво лечение не трябва да бъде прилагано на пациент без неговото информирано съгласие, освен в определени случаи³.

Предприемането на лечение се осъществява в някои специфични хипотези:

Информиранието съгласие на пациента, негов родител или попечител е необходимо при извършването на медицински дейности спрямо непълнолетен или такъв, поставен под ограничено запрещение. Когато пациентът е навършил 16-годишна възраст, е нужно единствено неговото съгласие за осъществяването здравни консултации, профилактични прегледи и изследвания.

За лечението на малолетните и недееспособни пациенти е необходимо информираното съгласие на техните родители или настойници, освен ако законът предвижда друго.

В случаите на настанен по съдебен ред извън семейството непълнолетен или малолетен пациент, лицето, на което са възложени грижите за отглеждане на детето след положително становище на дирекция „Социално подпомагане“, дава информирано съгласие, когато родител, настойник или попечител не са в състояние да направят това.

² Зиновиева, Д. (2004). *Медицинско право*. София: Сиела, 29–30.

³ Пак там, 148–150.

При временно настаняване на непълнолетен или малолетен в семейство на близки или роднини, в приемно семейство или в социална или интегрирана здравно-социална услуга за резидентна грижа по административен ред, предвиден в Закона за закрила на детето, информираното съгласие се придобива от дирекция „Социално подпомагане“.

За лица с психични разстройства и установена неспособност лично да изразят мнение информираното съгласие се взема от някого от близките на болния. Съдът назначава представител на общинската служба по здравеопазване или посочено от кмета на общината лице по седалището на лечебното заведение лице, което дава информирано съгласие за лечението на психичноболен или недееспособен при възникване на конфликт на интереси или при липса на негови близки, които да се съгласят същият да бъде лекуван.

Законът за здравето в чл. 85 въвежда конституционния принцип на забрана на дискриминация, като се предвижда на пациента да се оказва здравна помощ независимо от неговата възраст, пол, произход, език, национална, расова или политическа принадлежност, образование, убеждения, културно равнище, сексуална ориентация, лично, обществено или материално положение, увреждане и вид и причина на заболяването.

2. Правото на здраве като административно право

Едно от фундаменталните права на гражданите е правото на здраве. Правото на здраве е установено в редица международни и регионални юридически актове, сред които са:

В чл. 25 Всеобщата декларация за човешките права⁴ провъзгласява това международно публично право:

„1. Всеки човек има право на жизнено равнище, включително прехрана, облекло, жилище, медицинско обслужване и необходимите социални грижи, което е необходимо за поддържане на неговото и на семейството му здраве и благосъстояние. Той има право на осигуряване в случай на безработица, болест, инвалидност, овдовяване, старост или други случаи на лишаване от средства за съществуване по независещи от него причини.

2. Майките и децата се ползват с особени грижи и подпомагане. Всички деца, родени в брака или извън брака, се ползват с еднаква социална защита“.

Като специален интернационален юридически акт Международният пакт за икономически, социални и културни права⁵ в разпоредбата на чл. 12 предвижда, че всеки гражданин има право да се ползва от най-високия достижим стандарт на физическо и психическо здраве.

Конвенцията за правата на детето⁶ в чл. 6 отделя особено внимание на този въпрос:

„1. Държавите – страни по Конвенцията, признават, че всяко дете има присъщо право на живот.

2. Държавите – страни по Конвенцията, осигуряват в максимално възможна степен оцеляването и развитието на всяко дете“.

Конвенцията за изкореняване на всички видове дискриминация срещу жените⁷ в точка 1 от чл. 12 предвижда:

„Държавите участнички вземат всички необходими мерки за ликвидиране дискриминацията по отношение на жените в областта на здравеопазването с оглед осигурява-

⁴ Ратифицирана с решение на Народното събрание на Република България от 18.12.2008 г. – ДВ, бр. 109 от 23.12.2008 г.

⁵ Ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на НС от 23 юли 1970 г. – ДВ, бр. 60 от 1970 г.

⁶ Ратифицирана с решение на ВНС от 11.04.1991 г. – ДВ, бр. 32 от 23.04.1991 г. В сила от 03.07.1991 г.

⁷ Ратифицирана с Указ № 1944 от 18.09.1981 г. – ДВ, бр. 76 от 1981 г. В сила от 10.03.1982 г.

не на основата на равенството на мъжете и жените достъп до медицинското обслужване, по-конкретно по отношение на онова, което засяга планирането размера на семейството“.

Европейската социална харта⁸ също отделя внимание на правото на гражданите на медицинска помощ в чл. 13. Всяка държава е задължена да гарантира на всеки гражданин правото на социална и медицинска помощ дори когато лицето няма необходимите средства за лечение. Освен това на всяко лице трябва да бъдат гарантирани неговите политически и социални права, както и да му бъде предоставена възможността да получава съвети и лична помощ от компетентни органи.

Правото на здраве се изразява в правото на гражданина да получава грижи, както и подходящи условия на живот, които са необходими, за да остане здрав, колкото е възможно повече. Правото на здраве включва не само услугите в здравеопазването, а също и условия, които определят нашето здраве, включително: достъп до безопасна питейна вода, подходящи санитарни условия и подслон, подходяща храна, здравословни условия на работа и околна среда, а така също и достъп до образование и информация, свързани със здравето.

Европейската социална харта прогласява правото на опазване на здравето. Основната разпоредба, относима към този въпрос, е чл. 11, който поражда публичноправно задължение европейските държави да вземат мерки да насърчават здравето и да осигуряват медицинска помощ в случай на заболяване. С цел осигуряване на ефективно упражняване на правото на здраве се препоръчва предприемането на мерки, които включват и следното:

1. отстраняване, доколкото е възможно, на причините за недоброто здраве;
2. осигуряване на консултативна и образователна база за поощряване на здравето и насърчаване на индивидуалната отговорност в областта на здравето;
3. предотвратяване, доколкото е възможно, на епидемии и други заболявания.

Правото на здраве е едно от социалните административни права на всеки гражданин, което кореспондира с личното право на живот, произтичащо от чл. 28 от Конституцията на Република България. Тези две права можем да обобщим като „фундаментални“⁹. Правото на здраве и правото на живот, когато се отнася до здравеопазването, в значителна степен зависят от медицинските лица, обслужващи пациентите. Декларацията от Женева на Световната медицинска асоциация задължава лекаря по следния начин: „Здравето на моя пациент ще бъде за мен от първостепенно значение“. Тези два примера ни насочват към идеята, че нашето здраве не зависи единствено от самата здравна система, но и от медицинските лица, които осъществяват медицинското лечение и обслужват пациентите.

Правото на здраве като право да се постигне състояние на пълно физическо, психическо и социално благополучие на гражданина, съгласно предвиденото в чл. 2 от Закона за здравето, има няколко административноправни проявления. Първото от тях е:

1. равнопоставено ползване на здравни услуги;
2. получаване на достъпна и качествена здравна помощ, с приоритет за деца, бременни и майки на деца до една година;
3. промоция на здраве и интегрираната профилактика на болестите;
4. предотвратяване и намаляване на риска за здравето на гражданите от неблагоприятното въздействие на факторите на жизнената среда;
5. особена здравна закрила на деца, бременни, майки на деца до една година и лица с физически увреждания и психически разстройства;
6. държавно участие при финансиране на дейности, насочени към опазване здравето на гражданите (чл. 2 от Закона за здравето).

⁸ Ратифицирана със закон на НС от 29.03.2000 г. – ДВ, бр. 30. В сила от 11.04.2000 г.

⁹ Зиновиева, Д. (1998). *Права на пациента*. София: Сиела, 32–33.

На следващо място всеки български гражданин ползва:

1. ваксини за задължителни имунизации и реимунизации, ваксини по специални показания и при извънредни обстоятелства, специфични серуми, имуноглобулини и други биопродукти, свързани с профилактиката на заразните болести, както и техническите средства за прилагането им;
2. пълен обем от противоепидемични дейности;
3. достъп до здравни дейности, включени в национални, регионални и общински здравни програми (чл. 82, ал. 2 от Закона за здравето).

Правото на здраве е родово понятие, от което произтичат правата на пациента.

3. Права на пациента

Обществените отношения, свързани със здравето и здравеопазването, са уредени от Конституцията на Република България като част от основните права на гражданите. Съгласно върховния закон чужденците, които пребивават в страната, също имат всички права и задължения като гражданите, с изключение на правата и задълженията, за които се изисква българско гражданство. От това следва, че конституционните принципи за защита на здравето обхващат и разпростират действието си не само за българските, но и за чуждите граждани и лицата без гражданство (чл. 26, ал. 2 от Конституцията).

Всяка държава в своето законодателство урежда основните права на гражданите в два основни вида. От една страна, трудовоправни и осигурителни, що се отнася до освобождаване на лицето от трудовите му задължения в периода, когато е в лошо здравословно състояние. От друга, медикоправни, а именно, когато на едно лице се оказва медицинска помощ. В българското законодателство все още не съществува отделен закон, в който да бъдат разширено представени правата на пациента, за разлика от други държави. Въпреки това чл. 52 от Конституцията на Република България създава гаранции за достъпна медицинска помощ, както и безплатно ползване на медицинско обслужване в хипотезите, определени със закон. Източник на правата на гражданина, на когото бива оказано лекарско обслужване, е Законът за здравето, глава трета, раздел втори – „Права и задължения на пациента“.

Като се позовем на научната доктрина, бихме могли да посочим, че правата на пациента са субективни публични права, които възникват в резултат на административната им нормативна уредба в правовата държава¹⁰. Основно социално административно право на гражданите е това всеки български гражданин да има право на достъпна медицинска помощ. Това административно право се осъществява при прилагане на следните принципи:

1. своевременност, достатъчност и качество на медицинската помощ;
2. равнопоставеност при оказване на медицинската помощ с приоритет за деца, бременни и майки на деца до 1 година;
3. сътрудничество, последователност и координираност на дейностите между лечебните заведения;
4. зачитане правата на пациента (чл. 81, ал. 1-2 от Закона за здравето).

В административноправен аспект чл. 86 от Закона за здравето урежда правата на пациента:

¹⁰ Торбов, Ц. (1992). *История и теория на правото*. София: Издателство на Българската академия на науките, 428–429.

- а) зачитане на гражданските, политическите, икономическите, социалните, културните и религиозните му права¹¹;
- б) грижи от общността, в която живее;
- в) достъпна и качествена здравна помощ;
- г) повече от едно медицинско становище относно диагнозата, лечението и прогнозата на заболяването;
- д) защита на данните, отнасящи се до неговото здравословно състояние;
- е) възнаграждение за работата, която извършва, еднакво с това, което получава, ако не е болен;
- ж) запознаване на достъпен език с неговите права и задължения;
- з) ясна и достъпна информация за здравословното му състояние и методите за евентуалното му лечение;
- и) здравна профилактика и рехабилитация;
- й) сигурност и безопасност на диагностичните и лечебните процедури, провеждани по време на лечението му;
- к) достъп до модерни методи на лечение;
- л) предотвратяване на болката и страданието по време на лечението му, доколкото е възможно;
- м) достъп до медицинската документация, свързана със здравословното му състояние.

На първо място, всички лица, ползващи се от здравни услуги, имат право на най-добрата налична помощ, която трябва да бъде част от системата на здравеопазването на всяка държава. По отношение правата на пациента не могат да се прилагат дискриминационни критерии. Всяко лице има право да упражнява всичките си граждански, политически, икономически, социални и културни права, независимо от неговото здравословно състояние. Този правен принцип е заложен в множество международни актове като Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за икономическите, социалните и културните права, Международния пакт за гражданските и политическите права и други. Правото на здраве на гражданите в този именно аспект е уредено по специфичен начин в чл. 52, ал. 1 от Конституцията на Република България като:

1. право на здравно осигуряване, гарантиращо достъпна медицинска помощ,
2. безплатно ползване на медицинско обслужване¹².

В чл. 86 от Закона за здравето, както и в Закона за здравното осигуряване (по-специфично в чл. 35) се установява правото на избор на всеки пациент да избере по какъв начин и от кого да получи медицинска помощ. Всяка здравна система е длъжна да предоставя качествена здравна помощ, което също е едно от най-важните права на пациента. Всеки пациент има право да получава здравна и социална помощ, която отговаря на неговите здравни потребности, както и право на лечение и грижи в съответствие със същите стандарти, както другите болни лица.

¹¹ За видовете административни права (лични, политически, икономически, социални и културни), които формират административното право на гражданите, вж. в Николова, Р. (2020). Опит за една нова систематизация на учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ, 2019 г.* София: Нов български университет, 142–149.

¹² Тази формулировка е предвидена в конституционната практика. Вж. Решение № 8 от 28.06.2016 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 9 от 2015 г., обн., ДВ, бр. 51 от 05.07.2016 г.

В допълнение чл. 86, ал.1, т. 11 от ЗЗ гарантира правото на достъп на пациента до модерни методи на лечение, които се извършват в подходяща за пациента лечебна обстановка, която е съобразена с неговите потребности и защитена за здравословната сигурност на други лица.

Цялата информация относно здравето на пациента и неговото медицинско лечение трябва да бъде предоставена на пациента. Тази информация се предоставя единствено и само на пациента, в някои хипотези на неговия съветник/попечител, като по този начин се защитават личните данни на гражданина, ползващ медицински услуги.

Според чл. 86, ал. 2 от Закона за здравето при хоспитализация пациентът има право:

- а) да бъде посещаван от личния си лекар и от специалиста, издал направлението за хоспитализация;
- б) на осигуряване от лечебното заведение за болнична помощ на необходимите за лечението му медицински изделия, когато те не се заплащат от Националната здравноосигурителна каса или от държавния бюджет;
- в) да приема или да отказва посетители;
- г) да ползва услугите на психотерапевт, юрист и свещенослужител;
- д) на образование и достъп до занимания, отговарящи на неговите социални, религиозни и културни потребности;
- е) да получи информация за цената на всяка една медицинска услуга, манипулация, лечение и лекарствените продукти в извънболничната и болничната помощ.

Според Закона за социалните услуги¹³ правата на гражданите трябва да бъдат защитени, като при предоставянето на социални услуги не се допуска нарушаване на правата, свободите, достойнството и личната им неприкосновеност. Социални услуги се предоставят съобразно желанието и личния избор на лицата. При предоставянето на социални услуги за деца се зачита мнението на детето и родителите или на лицата, които полагат грижи за детето. При предоставянето на социални услуги се гарантира правото на лицата, които ги ползват, да изразяват свободно мнението си за начина на предоставяне и ефективността на услугите, възможностите за подобряване на качеството им и за всички въпроси, които имат отношение към техните права и интереси при ползване на социалните услуги (чл. 9).

4. Защита на правата на пациента

Правата на пациента се ползват с международна и национална административноправна уредба и са защитени чрез специален механизъм на закрила. Българската конституция отделя специално внимание на човешките права като цяло. В разпоредбата на чл. 56 се установява правото на защита на всеки гражданин, когато са нарушени неговите права. В областта на медицинското административно право се защитават правата на пациента в зависимост от това дали същият е получил качествено медицинско обслужване. Механизмът за защита на правата на пациента е упражняваният административен контрол. Административноправната наука определя този контрол като „такава форма на обезпечение на законосъобразността и целесъобразността на изпълнителната дейност, при която по-горестоящият административен орган, включен в обща или в различна структура с контролираните субекти и намиращ се в йерархични отношения с тях, извършва проверка и оценка на законосъобразността и правилността на издадените от тях актове въз основа на общи нормативни разпореджения, като притежава компетентност да обяви оспорените пред него актове за нищожни, да ги отмени изцяло или отчасти като незаконосъобразни или неце-

¹³ Обн., ДВ., бр. 24 от 22.03.2019 г. В сила от 01.07.2020 г.

лесъобразни или да ги потвърди с цел предотвратяване и отстраняване на нарушения при функционирането на по-долустоящия орган; извършва независима и обективна оценка на дейността на последния с цел подобряване на работата му¹⁴.

Изпълнителна агенция „Медицински надзор“ чрез Дирекция „Контрол на медицинските дейности и оценка на качеството“:

1. извършва проверки за спазването на правата на пациентите в лечебните заведения;
2. осъществява контрол върху качеството на оказаната медицинска помощ в съответствие с утвърдените медицински стандарти;
3. контролира дейностите по осигуряване на качество и безопасност на органите, тъканите и клетките, предназначени за присаждане;
4. контролира дейностите по вземане, поставяне, експертиза, обработка и етикетиране и съхраняване на човешките яйцеклетки, сперматозоиди и зиготи, предназначени за асистираната репродукция, и осигурява възможност за тяхното и на влизащите в контакт с тях материали и продукти проследяване от донора до реципиента; извършва проверки по молби на граждани и юридически лица, свързани с оказваната медицинска помощ (чл. 14 от Устройствения правилник на Изпълнителна агенция „Медицински надзор“¹⁵).

Органът, който притежава компетентност да разглежда жалби и сигнали, когато са засегнати правата на гражданите, това е омбудсманът. В правната доктрина¹⁶ омбудсманът бива наричан още „обществен защитник“, а в доктрината на здравния мениджмънт „съветник на пациента“. В България все още няма специализиран орган, на който са предоставени тези правомощия. В други държави¹⁷ съществува и т.нар. здравен омбудсман, който притежава специални правомощия по осигуряване на подкрепа на пациента в областта на здравеопазването.

Физическите лица – ползватели на здравни услуги, разполагат с правото да обжалват всички актове на здравната администрация независимо от наличието или липсата на нарочен текст в специалните закони по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на България и по аргумент на противното от чл. 82, ал. 1 и чл. 128, ал. 3 АПК. Основанието за това е наличието на индивидуален неблагоприятен административен акт, който да поражда правен интерес от обжалването му поради засягане на права, свободи или законни интереси.

Като елемент от административния контрол се разглежда възможността задължително осигурените лица да имат право да подават жалби пред директора на съответната РЗОК, когато не са удовлетворени от медицинските дейности, свързани с оказаната медицинска помощ (чл. 35, ал. 2 от ЗЗО). Тук е налице специална клауза (извън обхвата на АПК) по отношение на развитието на производството по оспорване по административен ред, предвидена в глава втора, раздел X „Контрол, експертиза и спорове“ на Закона за здравно осигуряване. Основанията за оспорване са:

1. отчетена, но неизвършена медицинска дейност;
2. качество на медицинската помощ, което не съответства на критериите за качество, определени в националните рамкови договори;
3. отказан достъп до медицинска документация¹⁸;

¹⁴ Относно видовете контрол вж. в Николова, Р. (2020). *Учебно помагало по административно право*. София: Нов български университет, 324.

¹⁵ Приет с Постановление № 53 от 27.03.2019 г. на Министерския съвет, обн. ДВ, бр. 26 от 29.03.2019 г.

¹⁶ Зиновиева, Д. *Медицинско право...*, 156–157.

¹⁷ Пак там, 157.

¹⁸ Относно обхвата на здравната информация вж. по-подробно в Николова, Р. (2016). *Административно-правна същност на информацията*. София: Дружество „Европейско право“, 92–93.

4. получени от изпълнител на медицинска или дентална помощ суми без правно основание.

Контролът по изпълнение на договорите с НЗОК за оказване на медицинска и/или дентална помощ се осъществява чрез проверки, осъществени от длъжностни лица – служители на НЗОК, определени със заповед на управителя на НЗОК или от оправомощено от него длъжностно лице, и от длъжностни лица от РЗОК – контролори. Управителят на НЗОК или оправомощено от него длъжностно лице може със заповед да разпорежи извършване на проверка от контролори от РЗОК с участието на служители на НЗОК. Контролът може да се извършва и чрез проверки по постъпили жалби от здравноосигурени лица (извънпланов, външноведомствен, специализиран, текущ, за законосъобразност и правилност административен контрол¹⁹). Проверките се извършват в срок до един месец от постъпване на съответната жалба, като за резултатите от проверката се уведомява жалбоподателят (чл. 72, ал. 2, ал. 6 и ал. 8 от ЗЗО).

Административният надзор, който косвено защитава правата на пациента, намира израз в реализирането на административнонаказателна отговорност на основание чл. 216 от Закона за здравето: „Медицински специалист, който наруши реда за регистрация, съобщаване и отчет, както и реда за изолация, изследване и диспансеризация на болни, преболедували, заразители и контактни лица, се наказва с глоба от 300 до 1000 лв., а при повторно нарушение – с лишаване от правото да упражнява медицинска професия за срок от 6 месеца до една година“.

5. Задължения на пациента

Юридическото задължение немалко пъти бива определяно като мяра на необходимо поведение²⁰. Задължението като необходимо поведение произлиза от връзката между самото право и съответното задължение. Освен познаването на субективните си права, едно лице не бива да забравя, че именно от тези права произлизат и задълженията.

Административните задължения на пациента до голяма степен се припокриват с институционализираните в правото задължения на гражданите, без реализирането на които едно лице не може да съществува. Правата и задълженията на едно лице, ползващо медицински услуги, са в корелативна връзка²¹, което означава, че неспазването на дадено задължение води до невъзможност за защита на правата. Едни от основните задълженията на пациента са уредени в чл. 94 от Закона за здравето и те са:

- а) да се грижи за собственото си здраве;
- б) да не уврежда здравето на другите;
- в) да съдейства на изпълнителите на медицинска помощ при осъществяване на дейностите, свързани с подобряване и възстановяване на здравето му;
- г) да спазва установения ред в лечебните и здравните заведения.

На първо място, всеки пациент, който има досег с лечебно заведение във връзка с необходимостта от получаването на медицинска услуга, трябва да полага грижи за доброто си здравословно състояние. Според Рене Декарт здравето е първото благо и основа на всички други блага в живота. Подобряването на здравето е този силно желан и неразривен елемент от доброто качество на живот²².

¹⁹ Относно видовете контрол вж. в Николова, Р. *Учебно помагало по административно право...*, 324–330.

²⁰ Чернева, Б. (2019). *Юридическо задължение*. София: Сиби, 42.

²¹ Пак там, 130.

²² Илиева, А. (2018). *Контролът в здравеопазването*. София: Сиела, 15–16.

Здравето и здравният статус на всички граждани в съвременното общество представляват елемент от националната сигурност. Именно полагането на грижи за запазване на доброто здравословно състояние от страна на всички лица е гаранция за развитието и увеличаването броя на населението. Но освен че трябва да се грижим за собственото си здраве, не бива да увреждаме здравето на другите.

Установената в чл. 94, ал. 2 от Закона за здравето правна норма задължава пациента да спазва установения ред в лечебните заведения, който включва и спазване и уважаване правата на другите пациенти.

И не на последно място, според чл. 94, ал. 3 от Закона за здравето, когато един пациент има право на достъпна и качествена медицинска помощ, той е длъжен да съдейства на оказалите му медицинска помощ с цел подобряване на здравето и неговото бързо възстановяване.

Пациентите трябва да се отнасят с уважение и доверие към лекувания лекар или екип, както и към другите служители на лечебното заведение. Пациентът не бива да възпрепятства работата на практикуващите лекари, да не пуши в сградата на болницата, да не вдига шум в чакалнята, да пази имуществото на болницата, като при установени щети се задължава да възстанови себестойността им.

Според Закона за здравното осигуряване пациентът е длъжен да:

- а) изпълнява точно предписанията на лекаря при лечение на заболяванията;
- б) спазва изискванията за профилактика на заболяванията в съответствие с НРД (Национален рамков договор);
- в) заплаща дължимите суми, определени с постановление на Министерския съвет, при всяко посещение при лекаря, при лекаря по дентална медицина или за всеки ден болнично лечение.

Освен в установените в нормативната уредба задължения на пациента, той също така е длъжен да:

- а) посещава (или да заведе детето си за) задължителните профилактични и диспансерни прегледи и да извършва назначените от лекаря изследвания, консултации и имунизации;
- б) съдейства за поддържане на обществения ред и за опазване на чистотата и имуществото на лечебното заведение при изчакване за преглед в чакалнята;
- в) се отнася с уважение към човешкото и професионално достойнство на лекувания го лекар и неговия екип;
- г) представя при посещение при лекаря здравноосигурителна книжка или документ за самоличност;
- д) заплаща определените със Закона за здравното осигуряване суми или сумите по договор с доставчика на административни услуги за всяка медицинска консултация (преглед, консултация по медицински проблем, обсъждане на резултати от изследвания и консултации, корекция на лечебна схема, медицински съвет по друг повод), определените в ценоразпис суми за услуги.

Съществуват различни критерии, според които са класифицирани административните задължения. Юриспруденцията използва критерии за класификация на задълженията на позитивни и отрицателни.²³ Обобщено, задълженията на пациента могат да бъдат определени като позитивни²⁴, тъй като за да бъдат реализирани те, държавата трябва да създаде условия за тяхното изпълнение.

²³ Чернева, Б. Цит. съч., 118.

²⁴ Харис, Д. (2015). *Право на Европейската конвенция за правата на човека*. София: Сиела, 979–983.

Всяко юридическо задължение има своя определена характеристика. Например задълженията на едно лице да се грижи за собственото си здраве, както и да не уврежда здравето на други лица, може да бъдат определени като основни²⁵, тъй като без тяхното изпълнение личността не може да съществува.

Разбира се, разнообразието от юридически задължения не се ограничава само до тези определения. Друго разграничение е според това към кого е насочено изпълнението на дадено задължение. В този случай задълженията се разделят на общи и специални²⁶. Задълженията на пациента са общи, защото той не е заел конкретна правна позиция. Пациентът е задължен да изпълнява установени в закона задължения, последствията от които ще бъдат единствено благоприятни не само за даденото лице, но и за цялото общество.

Изводът относно особеностите на административните задължения на пациента е, че те са социални задължения, тъй като това са не само задължения към нас самите в качеството ни на ползватели здравна услуга, но и към останалите членове на обществото. В някои аспекти административните задължения на пациента са икономически (при заплащане на такси). В съвременния свят всички трябва да се пазим взаимно. Именно затова са предвидени санкции за неизпълнение на дадени задължения, за да се гарантира правото на здраве и на живот на всички останали граждани.

6. Неизпълнение на административните задължения на пациента

Всяко неизпълнение на дадено задължение води до дейността по налагане на дадена санкция. Административнонаказателната отговорност се предвижда за неизпълнение или лошо изпълнение на административноправни задължения. Предвидените санкции за неизпълнение се изразяват в глоби. За част от задълженията са предвидени санкции за пациентите.

В Закона за здравето са установени административнонаказателните разпоредби, които се отнасят до въпроси, свързани със здравеопазването²⁷. В чл. 209, ал. 1 от Закона за здравето е предвидена санкция за неспазването на задължението за явяване за имунизация или профилактичен преглед, която е в размер от 50 лв. за първо нарушение и от 100 лв. за всяко следващо нарушение.

В чл. 210 от Закона за здравето е предвидена санкция за всеки, който не спазва или нарушава здравните изисквания. Правната норма установява глоба за нарушението в размер от 100 до 1500 лв., а при повторно нарушение от 500 до 5000 лв.

Неспазването на задълженията на пациентите за тяхното поведение в лечебното заведение може да доведе до глоби от 2000 до 5000 лв., а в някои случаи лишаване от свобода за нарушителя (съгласно Наказателния кодекс) – в случаите на агресивно поведение, включително вербална агресия (агресия с думи – заплахи, непристоен речник, обиди, скандали и други подобни).

Няма как да не отбележим, в ситуация на извънредна епидемична обстановка, нарушението на болен от заразна болест, посочена в чл. 61 от Закона за здравето, който отказва задължителна изолация и лечение, а за това се наказва с глоба от 50 до 500 лв.

Неизпълненията на дадените административни задължения не предполагат нищо добро нито за субекта- а именно пациента, нито за останалите лица, които може да бъдат потърпевши от неспазването на установените правила.

²⁵ Чернева, Б. Цит. съч., 93–100.

²⁶ Пак там, 104–109.

²⁷ Илиева, А. Цит. съч., 68–69.

Медицинската помощ е дейност, в която участва не само лекарят, даващ насоки за поведение, но и пациентът, изпълняващ назначенията. Именно успехът на медицинската помощ не може да бъде постигнат, без да съществува доверие и взаимодействие между лекаря и пациента. Без активното участие на пациента в лечението, без активното поведение на една от страните в тази връзка, трудно може да се постигне добър резултат.

Предизвикателствата пред общественото здравеопазване пораждаат голям брой здравни неравенства, а в същото време представляват заплаха за обществото. В това отношение е важно винаги да бъде наличен контролът по здравеопазване, който ще гарантира общественото здраве²⁸.

Заклучение

В заключение може да обобщим, че преследването на легитимни цели, а именно защита на здравето и на правата и свободите на пациентите, ще ни засягат винаги – от деня на раждането ни до последния такъв. Срещу всяко право и свобода на действие обаче стои задължение, което всеки човек е длъжен да изпълни. Държавата гарантира за спазването на правата на пациентите и осъществяването на техните задължения.

Административните права и задължения на пациента са предмет на разглеждане от международното публично право, националното конституционно право и административното право. Основно административно право на гражданите е правото на здраве, което е родово понятие. Към него можем да допълним правото на здравно осигуряване, гарантиращо достъпна медицинска помощ, и правото на безплатно ползване на медицинско обслужване.

Административното право на здраве като форма на ползване на медицинска помощ съдържа правата на пациента, уредени в Закона за здравето. Следователно административните права на пациента са производни от административното право на здраве.

Административното задължение на здраве е основание за възникването на административнонаказателната отговорност на гражданите при нарушаване на обществените отношения, свързани със здравеопазването. Административните задължения на пациента се свързват с предоставяната му медицинска помощ от специалисти – личен лекар, лекари и други медицински специалисти в здравни заведения и самостоятелни практики, когато при осъществяваната медицинска дейност той трябва да оказва съдействие и да сътрудничи.

Библиография

- Зиновиева, Д. (1998). *Права на пациента*. София: Сиела.
- Зиновиева, Д. (2004). *Медицинско право*. София: Сиела.
- Иванова, Т. (2007). *„Невидимото“ обществено здраве*. София: Бетапринт.
- Илиева, А. (2018). *Контролът в здравеопазването*. София: Сиела.
- Николова, Р. (2016). *Административноправна същност на информацията*. София: Дружество „Европейско право“.
- Николова, Р. (2020). *Учебно помагало по административно право*. София: Нов български университет.
- Николова, Р. (2020). *Опит за една нова систематизация на учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част*. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ, 2019 г.* София: Нов български университет.

²⁸ Иванова, Т. (2007). *„Невидимото“ обществено здраве*. София: Бетапринт, 11–13.

Торбов, Ц. (1992). *История и теория на правото*. София: Издателство на Българската академия на науките.

Харис, Д. (2015). *Право на Европейската конвенция за правата на човека*. София: Сиела.

Чернева, Б. (2019). *Юридическо задължение*. София: Сиби.

ADMINISTRATIVE RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE PATIENT

Yoana Yosifova²⁹

Abstract: The medical administrative law is a field in the administrative property law – a special field, and regulates the public relations in the healthcare system in relation to: the activity of hospitals and similar medical bodies for hospitalization, diagnosis practices and treatment of patients with different conditions, the medical activities regarding the out-of-hospital emergency cases - consultation and treatment by practitioners competent in all fields of medicine, specialized doctors and surgeons as well as the den-

tists' general and specialized practice, the relations between medical professionals and patients. The article displays the rights and duties of the patients. The analysis also considers the violation of improper exercise and implementation of various health rights and obligations that are related to administrative liability.

Keywords: Administrative law, Insurance law, Medical law, European Union Law, human rights and obligations, patient, medical help, protection, liberty, restriction

²⁹ Yoana Yossifova is a second-year student in the Master's program in Law at New Bulgarian University, e-mail: joana32@abv.bg

АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН РЕЖИМ НА ВАКСИНИРАНЕТО

Ангел Йорданов¹

Резюме: Настоящата статия цели да разкрие както възникването и историческото развитие на ваксинирането, така и неговата национална, международна и европейска нормативна уредба. Предмет на изследване е административноправният

режим на ваксинирането в България. Авторът разглежда казуси от съдебната практика относно ваксинационния процес.

Ключови думи: административноправен режим, ваксиниране, правна уредба

Увод

Идеята за този труд се зароди в рамките на Кръжока по административно право на гражданите към департамент „Право“ на Нов български университет. Разглежданата тема е изключително важна, но също така и много актуална днес, заслужаваща отделяне на необходимото време и внимание.

Проблемите относно ваксинирането са предмет на различни дискусии, тъй като към тях се наблюдава засилен интерес. Този интерес произтича от прякото засягане на личните и социални административни права на гражданите.

Определено може да се сподели, че ХХI век е столетието, в което всички ние станаме свидетели на нови, различни неща, за които дори не сме си въобразявали, че могат да се случат. Светът се променя, а с него и всички, които живеем в него. На 11 март 2020 г. Световната здравна организация (СЗО) официално обяви, че епидемията, причинена от коронавирусната инфекция COVID-19, е преминала в пандемия². Пандемията COVID-19 е по-редното предизвикателство, с което се сблъсква човечеството, но далеч не е най-опасното, на което се е противопоставяло.

Настоящата статия има за задача да представи както историческото развитие на ваксинирането, така и неговата съвременна нормативна уредба. Проучването цели да ни запознае с това какви са политиките, които се предоставят от компетентните държавни органи на национално и европейско ниво, както и начините, средствата и целите, с които те се постигат.

На следващо място ще бъдат коментирани както задължителните имунизации и реимунизации против хепатит, туберкулоза, полиомиелит, дифтерия, тетанус и коклюш съгласно актуалния Имунизационен календар на Република България, така и препоръчителните

¹ Ангел Йорданов е студент, обучаващ се в магистърска програма „Право“ в департамент „Право“ и майнър-програма „Гражданска и корпоративна сигурност“ в департамент „Национална и международна сигурност“, Нов български университет, ел. поща: angel.yordanov22@abv.bg.

² Вж. Коган, И. (2020). *Вирусът, който промени живота ни. COVID-19 и други инфекции*. София: Паритет, 130–140.

имунизации³, които се извършват по желание на пациентите. Подробно ще бъде анализирана съдебната практика по тази тема.

1. Поява и историческо развитие на ваксинацията

Различни са източниците, описващи историческото развитие на ваксинирането. Многобройни са авторите⁴, занимаващи се с изследването на този институт. Първата личност, която свързваме с ваксинацията, е тази на английския лекар Едуард Дженър. През 1796 г. той провежда известния си експеримент върху осемгодишния Джеймс Фипс. Лекарят вкарва гной, взета от гнойна пъпка от кравешка шарка, и я поставя в разрез на ръката на момчето. Проверява теорията си, почерпена от местния селски фолклор, че дойките, които страдат от лекото заболяване кравешка едра шарка, никога не се разболяват от едра шарка. Дженър доказва, че след като е бил ваксиниран с кравешка едра шарка, Фипс е бил имунизиран срещу едра шарка. През 1797 г. той изпраща статия в Кралското научно общество, в която описва експеримента си, но му е отговорено, че идеите му са твърде революционни и че се нуждае от още доказателства. Твърдо решен да защити своята теза, Дженър експериментира с няколко други деца, включително със собствения си 11-месечен син. През 1798 г. резултатите от неговите опити са публикувани и Дженър измисля думата ваксина от латинската дума *vacca*, която означава „крáva“⁵. През 1799 г. Дженър оглавява Института за борба с вариола, който е първото имунизационно учреждение в света⁶.

Ретроспективният анализ показва, че XVIII и XIX век са периодите в човешката история, през които много хора губят живота си, тъй като не успяват да се справят с болестите, разпространяващи се тогава. От научната доктрина⁷ става ясно, че до средата на XIX в. по света масово разпространена е едрата шарка. Може да се каже, че в периода 1831–1853 г. тя успява да достигне до Балканите с неизмерима сила, а жертвите, които взема, са милиони⁸.

³ Тук се включват ваксини срещу хепатит А, хепатит Б, грип, кореман тиф, бяс, жълта треска, ваксина срещу дифтерия, тетанус и коклюш (ацелуларна компонента) и с намалено антигенно съдържание на дифтерийната компонента, срещу морбили, паротит, рубеола, срещу варицела, срещу менингококови, пневмококови, ротавирусни, хемофилус тип Б инфекции, инфекции с човешки папиломен вирус и др. Вж. *Министерство на здравеопазването/Имунизации* [онлайн] [прегледан на 08.12.2021]. Достъпен на: <https://www.mh.government.bg/bg/informaciya-za-grazhdani/imunizacii/>.

⁴ Железова, Г. (2016). *Ваксини за профилактика на респираторни бактериални инфекции*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“; Тодорова, Р. (2020). *Ваксините – полезни или опасни?* Второ преработено издание. София: Роспер; Кантарджиев, Т, Д. Шаламанов (2020). *Истината за ваксините при хората: исторически преглед и съвременен анализ на имунопрофилактиката в хуманната медицина*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“; Одисеев, Х. (1972). *Ваксини и ваксинации*. София: Медицина и физкултура; Кожухарова, М., Н. Гачева, Г. Каменов (2001). *Ваксини и имунизации: практическо ръководство*. София: Глобал крос център.

⁵ Вж. по-подробно за биографията на английския лекар в *Historic Figures: Edward Jenner (1749–1823)* [online] [viewed 08.12.2021]. Available from: https://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/jenner_edward.shtml.

⁶ Вж. Тодорова, Р. Цит. съч., 8.

⁷ Вж. Кофи, М., Ш. Пекинс (2021). *Ваксини for Dummies*. София: Алекс-Софт; Иванов, В. (2011). *Биологично оръжие*. Шумен: Издателство „Тракийски университет“; Ганчева, Ц. (1976). *Вариола*. София: Медицина и физкултура; Вагев, С. (1908). *За вариолатата*. София: Съвременна хигиена; Докторов, Х. (1908). *Вариолатата и нейната профилактика в България*. София: Издателство и производство: Дирекция за опазване на общественото здраве; Дженър, Е. (1903). *Едрата шарка и д-р Дженер*. София: Издателство и производство: Български женски съюз.

⁸ Лео, М. (2013). *България и нейният народ под османска власт: през погледа на англосаксонските пътешественици (1586–1878)*. София: ТАНГРА-ТанНакРа, 24–26.

Lex Medica News: Едуард Дженер и неговият не позволен „опит върху хора“ (2021). В: *История на ме-*

През 1853 г. в Англия е приет Закон за принудителното ваксиниране, като през 1860 г. са ваксинирани 75% от новородените и над 90% от населението. През 1871 г. в Бавария е въведено задължително ваксиниране и реваксиниране. Десет години по-късно във Франция Луи Пастър формулира основния принцип на ваксинирането – използването на отслабен препарат, който съдържа микроорганизми, за формирането на имунитет против болестотворни микроорганизми и щамове⁹.

В началото на 70-те години на XIX в. Пастър вече е придобил значителна слава в родината си и през 1873 г. е избран за асоцииран член на Медицинската академия. Въпреки това медицинското съсловие не е склонно да приеме неговата теория за болестите, най-вече защото авторът ѝ е химик. Но през следващото десетилетие Пастър разработва цялостния принцип на ваксинацията и допринася за създаването на имунологията. Първото негово важно откритие в областта на ваксинацията е направено през 1879 г. и се отнася до заболяване, наречено „пилешка холера“. Той вкарва микроорганизми и вируси в тялото на пилета с отслабен имунитет и доказва, че пилетата са устойчиви на напълно вирулентния щам. По същото време Пастър започва да изследва антракса. По това време епидемия от антракс във Франция и в някои други държави в Европа убива голям брой овце, а болестта поразява и хората. Немският лекар Роберт Кох обявява изолирането на бацила на антракса, което Пастър потвърждава. През пролетта на 1881 г. Пастър получава финансова подкрепа, предимно от фермери, за провеждане на широкомащабен публичен експеримент за имунизация срещу антракс на 70 селскостопански животни и експериментът е напълно успешен. След успеха на експеримента с ваксинацията срещу антракс Пастър се фокусира върху микробния произход на болестите. В медицинската историография се отбелязва, че английският хирург Едуард Дженър е открил ваксинацията, а Пастър е изобретил ваксините. Всъщност почти деветдесет години след като Дженър поставя началото на имунизацията срещу шарка, Пастър разработва друга ваксина – тази срещу бяс. Той решава да се заеме с проблема през 1882 г., когато е приет във Френската академия, и това е последното му научно начинание¹⁰.

Разбира се, след направеното от Едуард Дженър и Луи Пастър държавите започват да влагат все повече средства, с които медицинската наука напредва в откриването на лекарства, които да защитят превантивно човешкото здраве. Например през 1924 г. се наблюдава създаването на първата ваксина против дифтерия. В Съединените американски щати (САЩ) през 1925 г. започва масово ваксиниране срещу туберкулозата. През 1934 г. е създадена първата ваксина срещу коклюш, а няколко години по-късно и ваксината срещу тетанус. През 1940 г. в Германия се въвежда масова имунизация на деца срещу дифтерия, а през 1967 г. в САЩ се поставя началото на ваксиниране срещу епидемичен паротит (заушка)¹¹.

Историята познава редица оспорвания на задължителната ваксинация, но тук ще се спрем на конкретен казус, придобил особена популярност за времето си, защото засяга фундаментални права на гражданите. Делото *Jacobson v. Massachusetts*¹² е един от най-из-

дицината [онлайн] [прегледан на 08.12.2021]. Достъпен на: <https://www.lexmedicanews.com/index.php/2021/05/14/eduard-djener-i-negoviat-nepozvolenopit-vyrhu-hora/>.

⁹ Тодорова, Р. Цит. съч., 8.

¹⁰ Относно живота и делото на Луи Пастър вж. по-подробно в Ullmann, A. Vaccine Development of Louis Pasteur. In: *Encyclopedia Britannica* [online] [viewed 07.12.2021]. Available from: <https://www.britannica.com/biography/Louis-Pasteur/Vaccine-development>.

¹¹ Тодорова, Р. Цит. съч., 9.

¹² *Jacobson v. Massachusetts (1905), 197 US 11 (1905) AT 29* [online] [viewed 28.11.2021]. Available from: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/197/11/>.

вестните съдебни спорове, отнасящи се до задължителната ваксинация. В него едната от страните (пастор Хенинг Джейкъбсън) през 1902 г. отказва да се ваксинира срещу вариола (едра шарка). По това време в щата Масачузетс избухва епидемия, поради което за всички граждани е въведена задължителна ваксинация. Джейкъбсън оспорва правните норми, уреждащи задължителната ваксинация, позовавайки се основния на закон на САЩ, в който се урежда равенството пред закона¹³. Разбира се, делото стига до разглеждане от Върховния съд на САЩ, който постановява, че засягането на индивидуалните права на личността не нарушава Конституцията, когато са спазени необходимите стандарти. Един от тези стандарти е общественото здраве и неговата защита. Вариолата е едно от най-големите предизвикателства, пред които се изправят гражданите на САЩ, и затова е оправдана задължителната ваксинация против това заболяване.

Ваксинирането е процес, който преминава през редица професионални изпитания и тествания. Разбира се, то също печели симпатизанти и критици, но по-важното е, че успява да спаси милиони човешки съдби. Съвременните измерения на задължителната ваксинация намират израз в трудовоправен спор – делото *Jennifer Bridges, et al., v. Houston Methodist, et al*¹⁴. На 1 април 2021 г. Методистката болница в Хюстън обявява политика, според която служителите трябва да бъдат ваксинирани срещу COVID-19 до 7 юни 2021 г., като имунизацията стартира от ръководството на здравното заведение и след това следва да обхване останалите работници за сметка на лечебното заведение. Дженифър Бриджис и 116 други служители завеждат съдебен иск, за да блокират изискването за поставяне на инжекции и прекратяването на трудовите правоотношения. Ищците твърдят, че Методистката болница незаконно принуждава служителите си да се ваксинират под заплахата от уволнение. Болницата е подала молба за прекратяване на делото. Акцент в жалбата е твърдението, че наличните в момента ваксини COVID-19 са експериментални и опасни, както и че изискването за инжектиране е невалидно, тъй като нарушава федералното право. Тя казва, че никой не може да бъде задължен да получава „неодобрени“ лекарства в спешни случаи, и настоява, че нито една от наличните в момента ваксини не е напълно одобрена от Агенцията по храните и лекарствата. Съдът приема, че това твърдение е невярно, а също така е и несъстоятелно. Според съда служителите на болницата не са участници в медицински експерименти върху хора. Те са лицензирани лекари, медицински сестри, медицински техници и членове на персонала. Лечебното заведение не е кандидатствало за изпитване на ваксината срещу COVID-19 върху своите служители, същата не е била одобрена от институционален съвет за преглед и не е получила сертификат за провеждане на клинични изпитвания. Жалбоподателката също така твърди, че изискването за инжектиране е невалидно, тъй като нарушава Нюрнбергския кодекс, и сравнява заплахата от прекратяване на договора в този случай с принудителните медицински експерименти по време на Холокоста. Нюрнбергският кодекс не се прилага, защото Методистката болница в Хюстън е частен работодател, а не държавен. Приравняването на изискването за инжектиране към медицински експерименти в концентрационните лагери е осъдително. Нацистките лекари са провеждали медицински експерименти върху жертвите, които са причинявали болка, осакатяване, трайни увреждания и в много случаи смърт. Според съдебната инстанция Бриджис твърди, че е принудена да ѝ бъде инжектирана ваксина или да бъде уволнена, но това не се възприема за принуда. Лечебното заведение се опитва да осъществява своята дейност

¹³ Шаркова, М. (2021). Ваксини за ваксинапрофилактиката в юриспруденцията на съдилищата на САЩ. *Адвокатски преглед*, № 9, 63, 64, 69 и 70.

¹⁴ Решението по делото е достъпно на адрес: https://www.govinfo.gov/app/details/USCOURTS-txsd-4_21-cv-01774/context [прегледан на 04.12.2021].

по спасяване на човешки живот и избор, направен, за да се осигури по-голяма безопасност на персонала, пациентите и техните семейства. В заключение, съдът приема, че работодателят може да изисква от своите медицински служители да се ваксинират, ако желаят да запазят своите работни места

2. Международна публичноправна уредба на ваксинирането

Нормативната уредба, която регулира обществените отношения, свързани с ваксинирането, е всеобхватна и много разнообразна както на национално, така и на европейско и международно равнище. Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат (чл. 5, ал. 4 от КРБ). Преди приемането на сега действащата Конституция България ратифицира Международния пакт за икономически, социални и културни права (МПИСКП)¹⁵. Съгласно този акт държавите – страни по него, признават правото на всяко лице да постигне възможно най-добро състояние на физическо и душевно здраве (чл. 12, т. 1). С МПИСКП се предвиждат много важни мерки, които различните държави трябва да вземат и прилагат, за да може да се постигне най-доброто физическо и душевно здраве на гражданите. Една от тези мерки е свързана с предотвратяването и лекуването на епидемичните, ендемичните, професионалните и други заболявания, както и борбата за справяне с тях (чл. 12, т. 2с от МПИСКП).

Всеки има право на живот (чл. 28, изр. 1 от КРБ). Това абсолютно конституционно право е основополагащо за останалите права, с които разполага човекът, сред които е правото на здравеопазване, изрично залегнало в чл. 12 от МПИСКП. Държавата е тази, която чрез своите компетентни органи следва да положи максимална грижа за всяко едно физическо лице, за което е възникнала опасност за живота му. В параграф 2 на чл. 12 от МПИСКП са посочени видовете мерки, които гарантират реализирането на това право. Сред тях са предотвратяването и лекуването на епидемичните, ендемичните, професионалните и други заболявания, както и борбата с тях (буква „в“). Постигането на възможно най-добро състояние на физическо и душевно здраве¹⁶ неизменно е свързано и с прилагането на чл. 3 от Конвенцията за защита на правата на човека и на човешкото достойнство във връзка с прилагането на постиженията на биологията и медицината, а именно: да бъде гарантиран на всички физически лица равен достъп до здравни грижи. В чл. 5 на конвенцията¹⁷ се предвижда, че всяка интервенция, свързана със здравето, се извършва само със свободно и съзнателно изразеното съгласие на заинтересованото лице. Гражданинът получава предварително необходимата информация за целта и естеството на интервенцията, както и за прозрителните от нея последствия и рискове. Заинтересованото лице може свободно да оттегли съгласието си във всеки момент.

Освен това разпоредбата на чл. 6, параграф 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и на човешкото достойнство във връзка с прилагането на постиженията на биологията и медицината урежда защитата на всички онези лица, неспособни да дадат съгласието си поради някакви причини, засягащи тяхното здраве и нормалното им участие в живота.

¹⁵ Ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. Издаден от Министерството на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г., в сила от 23.03.1976 г.

¹⁶ Вж. Решение № 42 от 12.03.2013 г. на Комисията за защита от дискриминация по преписка № 127 от 2011 г., 5-членен състав.

¹⁷ Ратифицирана със закон, приет от XXXIX Народно събрание на 26.02.2003 г., обн., ДВ, бр. 21 от 07.03.2003 г., в сила за Република България от 01.08.2003 г.

Такива са непълнолетните граждани. Те действат чрез своите законни представители, които могат да дадат разрешение за извършване на дадена интервенция.

Друг международен акт от областта на публичното право, който засяга проблема с обезпечаването на общественото здраве, е Европейската социална харта¹⁸. В чл. 11 от нея се прогласява закрила на здравето на гражданите и предвижда задължение за държавите да демонстрират способността си да се справят с инфекциозните заболявания чрез механизми за докладване и уведомяване за болести, като вземат всички необходими извънредни мерки в случаите на епидемии, сред които са:

1. премахване, доколкото е възможно, на причините за заболявания;
2. създаване на служби за консултации и образование с цел подобряване на здравето и развиване на чувство за индивидуална отговорност по въпросите на здравеопазването;
3. предотвратяване, доколкото е възможно, на епидемиите, ендемиите и на други болести, както и на злополуки.

Европейската конвенция за правата на човека разглежда ваксинацията като елемент от правото на личен живот, уредено в чл. 8. По делото Вавричка и други срещу Чешката република¹⁹ Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) приема, че задължението да се ваксинират деца срещу определени инфекциозни заболявания (дифтерия, тетанус, коклюш, хемофилус инфлуенца тип Б, полиомиелит, хепатит В, морбили, паротит, рубеола и – за деца със специфични показания – пневмококови инфекции) е по принцип намеса в тяхното право на личен живот²⁰. Задължителното ваксиниране в Чехия не е наложено насила чрез принудително поставяне на ваксини, а чрез налагане на глоби и забрана на неваксинираните да посещават детска градина. Съдът, постановявайки своето решение, посочва, че задължителните ваксини са уредени в съответните нормативни и подзаконовни нормативни актове на Чешката република. В мотивите към решението още се казва, че ваксинацията е необходима, тъй като безспорно държавата има задължение да защити живота и здравето на гражданите. Съдът посочва, че недопускането на неваксинирани деца по детски градини няма наказателна цел, а цели да предпази другите деца²¹.

В чл. 35 от Хартата на основните права на Европейския съюз²² се отбелязва, че всеки има право на достъп до здравна профилактика и да ползва медицински грижи при условията, установени от националните законодателства и практики. При определянето и осъществяването на всички политики и действия на Съюза се осигурява висока степен на закрила на човешкото здраве. Общеизвестно е, че в повечето държави членки на Европейския съюз ваксинирането е с препоръчителен характер, а не със задължителен. Разбира се, във всяка държава има ваксини, които са задължителни, а в друга те не са. Всяка една държава членка на ЕС разполага с имунизационен график, в който могат да се проверят както задължител-

¹⁸ Ратифицирана със закон, приета от 38-о Народно събрание на 29.03.2000 г. – ДВ, бр. 30 от 11.04.2000 г. Издадена от Министерството на труда и социалната политика, обн., ДВ, бр. 43 от 4.05.2001 г., в сила от 1.08.2000 г.

¹⁹ Вж. Vavříčka and Others v. the Czech Republic [GC] – 47621/13, 3867/14, 73094/14 et al.

²⁰ Вж. Кънев, Кр. (2021). Задължителното ваксиниране и правата на човека. *Български хелзинкски комитет* [онлайн] [прегледан на 07.12.2021]. Достъпен на: <https://www.bghelsinki.org/bg/articles/zadyljitelnoto-vaksinirane-i-pravata-na-choveka>.

²¹ Вж. Шаркова, М. (2021). Делото Вавричка и други срещу Чехия и значението му за общественото здраве. *Практическа педиатрия* [онлайн] [прегледан на 07.12.2021]. Достъпен на: <https://prakticheskapediatria.net/2021/05/28/deloto-vavrichka/>.

²² Публикувана в „Официален вестник“, бр. 303 от 14.12.2007 г.

ните, така и препоръчителните ваксинации. Република България разполага с Имунизационен календар. Болестите, изискващи задължителна ваксинация за всички деца, намиращи се на територията на Европейския съюз, са морбили, паротит, рубеола, дифтерия, тетанус, коклюш (магарешка кашлица), полиомиелит, инфекция с *Haemophilus influenzae*, тип В, човешки папиломавирус²³. В някои страни е въведена задължителна детска ваксинация срещу хепатит А, грип, инвазивна болест, причинена от *Neisseria meningitidis*, инвазивна болест, причинена от *Streptococcus pneumoniae*, ротавируси, туберкулоза и варицела.

С Регламент (ЕО) № 851/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 21.04.2004 г. се създава Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията. Целта му е да определя, оценява и съобщава за съществуващите и възникващи заплахи за човешкото здраве от заразни болести. В случаи на епидемия от болест с неизвестен произход, която може да се разпространи в рамките на Общността или към нея. Член 11, пар. 1 посочва, че „Центърът координира събирането, потвърждаването, анализа и разпространението на данни на общностно равнище, включително относно стратегиите за ваксиниране. Стратегическите елементи от събирането на тези данни се разработват в сътрудничество с държавите членки, като използват, при необходимост, стратегическата програма на Общността за насърчаване на обединените усилия и избягване на дублирането“.

3. Конституционна уредба на ваксинирането в контекста на личната неприкосновеност на гражданите и правото на безплатна медицинска помощ

Конституцията на Република България²⁴ като основен закон, обществен договор и нормативен акт с върховна юридическа сила, ползващ се с предимство пред нормативните и подзаконовите нормативни актове, урежда всички основни въпроси относно индивидуалното и обществено здраве. Няколко са разпоредбите, които имат отношение към разглеждания въпрос. Първата от тях е следната: „Никой не може да бъде подлаган на медицински, научни или други опити без неговото доброволно писмено съгласие“ (чл. 29, ал. 2 от КРБ). С тази конституционна норма законодателят по категоричен начин посочва, че гражданите не могат да бъдат подлагани на медицински, научни или други опити без тяхното съгласие. Такъв експеримент, приложен на физическо лице, без неговото съгласие, е противоконституционен. Важно е да се отбележи, че нормата на чл. 29, която предвижда лична неприкосновеност на гражданите по отношение на медицинските опити, попада сред неотменимите конституционни права по чл. 57, ал. 3 от КРБ (т.нар. защитна клауза²⁵), чието ограничение не се допуска при никакви обстоятелства.

„Гражданите имат право на обществено осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, и на безплатно ползване на медицинско обслужване при условия и по ред, определени със закон“, гласи разпоредбата на чл. 52, ал. 1 от КРБ. От този конституционен текст могат да се изведат две конституционни основни права, с които разполагат българските граждани, а именно: правото на здравно осигуряване и правото на безплатно меди-

²³ Схеми за ваксинация в държавите от ЕС/ЕИП. *Европейски портал за ваксиниране* [онлайн] [прегледан на 01.11.2021]. Достъпен на <https://vaccination-info.eu/bg/vaksinaciya/koga-da-se-napravi-vaksinaciya/skhemi-za-vaksinaciya-v-drzhavite-ot-eseip> [прегледан на 01.11.2021].

²⁴ Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07. 1991 г., изм. и доп., бр. 12 от 06.02.2007 г., бр. 100 от 18.12.2015 г.

²⁵ Решение № 10 от 23.07.2020 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 7 от 2020 г., обн., ДВ, бр. 70 от 07.08.2020 г.

цинско обслужване. В своята практика Конституционният съд на Република България²⁶ посочва, че правото по чл. 52, ал. 1 е от категорията на социалните права. Характерното за тях е, че те не са универсални, отнасящи се до всички граждани, както и не се ползват с пряка съдебна защита. Тази характеристика на правата по необходимост налага държавна намеса. Според съда това е причината самата Конституция да посочва, че здравното осигуряване и медицинската помощ в цялост се осъществяват по ред, определен в закон. В Тълкувателно постановление № 1 от 26.01.2017 г. на Върховния административен съд по тълк. д. № 3 от 2006 г. се определя и допълва, че в чл. 52, ал. 1 от КРБ е прокламирано като основно и неотменимо право на гражданите на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ в смисъл на възможност за свободен достъп на здравноосигурените лица до медицинска помощ, включваща диагностични, лечебни, рехабилитационни и профилактични дейности, осигурявани от медицински специалисти.

Още две разпоредби се свързват с ваксинирането в най-общ смисъл на това понятие, засягащо здравето на гражданите: „Държавата закриля здравето на гражданите и насърчава развитието на спорта и туризма“ (чл. 52, ал. 3 от КРБ) и „Държавата осъществява контрол върху всички здравни заведения, както и върху производството на лекарствени средства, биопрепарати и медицинска техника и върху търговията с тях“ (чл. 52, ал. 5 от КРБ). Тези две норми разкриват публичноправния характер на защитата на човешкото здраве, елемент от което е ваксинирането. Задълженията, които има държавата по чл. 52, ал. 3 и ал. 5, са в корелация с правото на здраве на гражданите, уредено в разпоредбата на чл. 52, ал. 1 от КРБ като право на здравно осигуряване, гарантиращо достъпна медицинска помощ, и безплатно ползване на медицинско обслужване. Безспорно тези права стоят в основата на дейностите по осъществяване на държавната здравна политика²⁷

При изпълнение на своето задължение по чл. 52, ал. 3 да закриля здравето на гражданите държавата разполага с публичен ресурс, който е по правило ограничен²⁸. В Решение № 10 от 23.07.2020 г. КС коментира, че съгласно чл. 4, ал. 2 от КРБ, Република България гарантира живота, а според чл. 52, ал. 3 държавата е длъжна да закриля здравето на гражданите. В мотивите на решението още се казва, че от нея се „изисква изпълнение на позитивни задължения за защита на хората срещу смъртоносни заболявания и произтичащите от тях страдания, както и осигуряването на адекватно ниво на медицинска помощ“. В решението се обръща внимание, че при извънредна епидемична обстановка се нарушава не само конституционното право на живот и здраве на всеки човек, но и на определена общност. В такива моменти се налага гражданите да отдадат предимство за защита на ценностите от най-висш порядък пред защитата на техните граждански права и свободи, от което следва, че държавата, за да може да изпълни задълженията си, които има съгласно нормите на чл. 28 и чл. 52, ал. 2 от КРБ, е в правомощието си да предприеме всяко активно действие за гарантиране на живота и здравето на гражданите.

4. Ваксинирането като административноправен институт

Въвеждането на ваксина в организма се нарича ваксиниране или ваксинация. При ваксинирането в организма дозирано се вкарват живи, отслабени или убити микроорганизми,

²⁶ Решение № 2 от 22.02.2007 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 12 от 2006 г., обн., ДВ, бр. 20 от 06.03.2007 г.

²⁷ Решение № 8 от 28.06.2016 г. по к.д. № 9/2015 г.

²⁸ Решение № 8 от 28.06.2016 г. по к.д. № 9/2015 г.

части от тях или продукти от тяхната жизнена дейност²⁹. Ваксинацията означава профилактика срещу инфекциозни болести³⁰. Ваксинирането е процес, чрез който се цели предотвратяването и ограничаването на различни заразни болести.

Законът за здравето (ЗЗ)³¹ урежда обществените отношения, свързани с опазването на здравето на гражданите (чл. 1 от Закона за здравето). Опазването на здравето на гражданите като състояние на пълно физическо, психическо и социално благополучие е национален приоритет и се гарантира от държавата (чл. 2 от ЗЗ). В правната теория³² се прави ясното разграничение между „правото на достъп до медицинска помощ“ и „правото на достъпна медицинска помощ“. Разграничението се изразява в това, че „правото на достъп до медицинска помощ принадлежи на по-широк кръг лица, включително и здравноосигурени, като по отношение на последните в рамките на т. нар. безплатно медицинско обслужване. То е базисно социално право на гражданите, във и независимо от здравното осигуряване, дължимо и при отсъствие на насрещна материална престация. Съгласно текста на чл. 82, ал. 1-10 от ЗЗ престациите по осигуряване на безплатно медицинско обслужване се финансират от държавния бюджет и от общинските бюджети и се ползват при условия и по ред, определени с наредба на министъра на здравеопазването. Освен това „законово предвидено е всички български граждани, независимо от осигурителния им статут, имат право на достъп до ваксини за задължителни имунизации и реимунизации, ваксини по специални показания и при извънредни обстоятелства, специфични серуми, имуноглобулини и други биопродукти, свързани с профилактиката на заразните болести, както и техническите средства за прилагането им, пълен обем от противоепидемични дейности, както и достъп до здравни дейности, включени в национални, регионални и общински здравни програми“.

Целите да се закрилят животът и здравето, посочени в чл. 63, ал. 1 от ЗЗ, даващи основание за обявяване на извънредна епидемична обстановка, предполагат предприемане на действия от изпълнителната власт на високо равнище на закрила³³. Такова действие е въвеждането на ваксинация срещу COVID-19, което породи разнопосочни дискусии. Безспорно е, че ваксините, предназначени за справяне с COVID-19 кризата, които се използват на територията на Република България, нямат задължителен характер.

Законът за здравето не съдържа легална дефиниция на понятието „ваксиниране“, но в него се посочват както задължителните планови имунизации и реимунизации, включени в Имунизационния календар на Република България, така и целевите имунизации, реимунизации и препоръчителни имунизации. Съгласно актуалния Имунизационен календар на Република България се провеждат задължителни профилактични имунизации и реимунизации на определена навършена възраст. Предвиждат се за всички новородени, втори, трети и четвърти месец, между седми и десети месец, на тринадесетия месец, а реимунизации на дванадесетия месец, шестнадесетия месец, на 6-годишна възраст, 7-годишна възраст, 12-годишна възраст, 17-годишна възраст, при навършване на 25 години, както и на всеки 10 години след това – реимунизация срещу тетанус и дифтерия³⁴. За предпазване на гражданите от заразни болести се правят задължителни имунизации (чл. 58, ал. 1 ЗЗ).

²⁹ Вж. Тодорова, Р. Цит. съч., 7.

³⁰ Вж. Железова, Г. Цит. съч., 17.

³¹ Обн., ДВ, бр. 70 от 10.08.2004 г., в сила от 01.01.2005 г., доп., бр. 21 от 12.03.2021 г.

³² Йолова, Г. (2021). Медицинско право и здравеопазване. *Юридическо дружество по медицинско право и здравеопазване*, № 1, 59–60.

³³ Решение № 10/23.07.2020 г. на КС. обн., ДВ, бр. 70 от 07.08.2020 г.

³⁴ Имунизационният календар на Република България е публикуван на сайта на Министерството на здравеопазването [онлайн] [прегледан на 07.12.2021]. Достъпен на: <https://www.mh.government.bg/bg/informaciya-za-grazhdani/imunizacii/>.

Министърът на здравеопазването определя с наредба:

- лицата, които подлежат на имунизации, както и реда, начина и сроковете за извършване на задължителни планови имунизации и реимунизации, включени в имунизационния календар на Република България (чл. 58, ал. 2, т. 1 от 33);
- лицата, които подлежат на целеви имунизации и реимунизации, които се извършват по специални показания (чл. 58, ал. 2, т. 2 от 33);
- специфичните изисквания и приложението на отделните серуми, имуноглобулини и други биопродукти с профилактична цел (чл. 58, ал. 2 от 33).

Задължителни планови имунизации и реимунизации са тези срещу туберкулоза, дифтерия, тетанус, коклюш, полиомиелит, морбили, епидемичен паротит, рубеола, вирусен хепатит Б, хемофилус инфлуенце тип Б (ХИБ) и пневмококови инфекции (чл. 2, ал. 1 от Наредба № 15 за имунизациите в Република България³⁵).

Задължителните планови имунизации и реимунизации се извършват съгласно Имунизационния календар на Република България (чл. 2, ал. 2 от Наредба № 15 за имунизациите в Република България). Целевите имунизации и реимунизации са тези срещу бяс, Кримска-Конго хеморагична треска и коремен тиф (чл. 3 от Наредба № 15 за имунизациите в Република България). При възникване на извънредна епидемична обстановка, както и при регистриран значителен спад в имунизационното покритие министърът на здравеопазването може да разпорежи:

- задължителни имунизации и реимунизации за определи групи от населението, които не са включени в имунизационния календар;
- задължителни имунизации и реимунизации с препарати, които не са включени в имунизационния календар;
- имунизации и реимунизации по ред и начин, различни от посочените в имунизационния календар;
- организирането на имунизационни кампании, откриването на временни имунизационни пунктове, сформирването на екипи за имунизирание на място и други извънредни мерки (чл. 59, ал. 1, т. 1-4 от 33).

Имунизациите целят имунопрофилактика с лекарствени продукти, предназначени за създаване на активен или пасивен имунитет или установяване състояние на имунитет на възрастова група лица, както и на лица, изложени на риск от заразяване вследствие контакт със заразоболни или експозиция на причинител³⁶.

Интерес за настоящото научно изследване представлява практиката на Върховния административен съд (ВАС). Съдът е имал повод да разгледа правен спор с предмет принудително спиране от посещение на детска градина на дете, чиито родители отказват да му бъдат поставени задължителните по чл. 58 от 33 и Наредба № 15 от 12.05.2005 г. за имунизациите в Република България ваксини³⁷. Производството започва пред Комисията за защита от дискриминация (КЗД), пред която родителите подават жалби срещу Регионалната здравна инспекция – Сливен, с които заявяват, че синът им е спрял принудително от посещение на детска градина поради отказа им да му бъдат поставени задължителни ваксини. Твърдят, че задължителното ваксиниране следва да бъде изоставено като остаряло и противоречащо на норми от Конвенцията за правата на човека и биомедицината и вместо него

³⁵ Обн., ДВ, бр. 45 от 31.05.2005 г., доп., бр. 108 от 22.12.2020 г., в сила от 22.12.2020 г.

³⁶ Решение № 32 от 3.01.2012 г. по адм. д. № 11433 от 2011 г. на ВАС, петчленен състав.

³⁷ Решение № 10409 от 29.07.2020 г. по адм. д. № 954 от 2020 г. на ВАС, V отделение.

да се възприеме по-демократичен подход на препоръчителните ваксинации с възможност за задължителни такива само при доказана конкретна нужда. Позовават се на право на неприкосновеност и на информирано съгласие на индивида, закрепени в чл. 3, ал. 1 и ал. 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз. КЗД е изследвала нормативната уредба досежно месечните помощи за деца в чл. 7, ал. 1, т. 4 от Закона за семейните помощи за деца (ЗСПД), която обвързва получаването на месечните помощи за дете до завършване на средно образование с поставянето на всички задължителни имунизации и профилактични прегледи съобразно възрастта и здравословното състояние на детето. Развити са мотиви, че родителите имат право на избор дали да проведат или не задължителните имунизации на децата си, но ако откажат, по силата на закона настъпват последици. КЗД приема, че задължителната имунизация е в съответствие с други основни човешки права като право на живот (чл. 28 от КРБ), на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи (чл. 55 от КРБ), както и хармонизиращото със задължение на държавата по чл. 52, ал. 3 от Конституцията да закриля здравето на гражданите. Административният орган тълкува, че задължителните ваксинации не могат да бъдат възприети като противопоставящи се на интересите на децата, защото целят прилагането на основните принципи и политиката на държавата, включително тази на ЕС за опазването здравето на гражданите. Решението на КЗД е обжалвано от родителите в законоустановения срок. В първоинстанционното решение Административен съд – Сливен приема, че със спирането му от детска градина по предписание на РЗИ – Сливен детето е поставено в по-неблагоприятно положение спрямо други неимунизирани по медицински противопоказания лица, с което е осъществена пряка дискриминация. ВАС посочва, че постановеното решение е неправилно като материално незаконосъобразно и поради необоснованост, поради което следва да бъде отменено. В заключение, Върховният административен съд разглежда задължителните имунизации като средство гражданите да се предпазят от заразни болести, които могат да прераснат в епидемии, като чрез тях държавата съхранява здравето и живота на всички български граждани, не само на тези, които подлежат на имунизация.

„Конвенцията за защита на правата на човека и на човешкото достойнство, с чл. 26, ал. 1, допуска ограничения в прилагането ѝ, когато те са установени от националното законодателство в защита на здравето или правата и свободите на другите – разпоредбата на чл. 58, ал. 1 и 2 от Закона за здравето, с цел предпазване на гражданите от заразни болести, предвижда точно с тази цел да се правят, и то задължителни, имунизации, като министърът на здравеопазването определя с наредба лицата, които подлежат на имунизация, реда, начина и сроковете за извършването ѝ“³⁸.

Законодателството предвижда санкции при неизпълнение на административноправни норми. Понасянето на административнонаказателна отговорност в този случай е форма на административна принуда. Който не се яви на задължителен профилактичен медицински преглед, изследване или имунизация, се наказва с глоба от 50 до 100 лв., а при повторно неявяване – от 100 до 200 лв. (чл. 209, ал. 1 от Закона за здравето). „Всяко неявяване от страна подлежащото на имунизация/реимунизация лице, за извършване на имунизация, представлява административно нарушение. Последното обаче ще бъде извършено не когато компетентните за това органи установят неизвършване на съответната имунизация/реимунизация, а на датата, на която е изтекъл определеният в имунизационния календар на Република България срок за извършването ѝ“³⁹.

³⁸ Решение № 10409 от 29.07.2020 г. по адм. д. № 954 от 2020 г. на ВАС, V отделение.

³⁹ Решение № 360 от 14.02.2013 г. по а. н. д. № 3749 от 2012 г. на Административен съд – Пловдив.

Родители или настойници, които не осигуряват провеждането на задължителните имунизации на децата си, се наказват с глоба от 50 до 100 лв., при повторно извършване на нарушението глобата е от 100 до 200 лв. (чл. 209, ал. 3 от Закона за здравето).

5. Административни практики на ваксинацията срещу COVID-19

5.1. Национален план за ваксиниране срещу COVID-19

С Решение № 896 на Министерския съвет от 2020 г. е приет Национален план за ваксиниране срещу COVID-19⁴⁰. Той е създаден, за да може България да излезе от тежката пандемична ситуация. Една от най-важните задачи, които предвижда той, е разработването на ваксини, с които да постигнем контрол върху вируса, имунизирайки населението. Според него първите доставки на ваксина са предназначени за медицинския персонал на лечебните заведения за извънболнична и болнична помощ, медицински специалисти по здравни грижи, лекари по дентална медицина, фармацевти, помощник-фармацевти и други. Горепосочените лица попадат в първа фаза, тъй като тяхната работа е от много голямо значение, а и това ще им позволи да продължат да изпълняват професионалните си ангажименти. Във втора фаза попадат потребителите и персонала на социални институции, педагогически специалисти. В трета фаза са служителите, участващи в поддържането на функциониращи за обществения живот дейности. На следващо място са възрастните хора на и над 65-годишна възраст и лица с придружаващи хронични заболявания поради по-тежкото протичане на заболяването и по-високия риск от развитие на усложнения и смъртен изход. Провеждането на ваксинациите е съобразено с графика на доставките, броя на подлежащите лица от целевите групи и логистичните аспекти на хладилната верига. В Плана се предвижда имунизациите да се прилагат от лекари в лечебни заведения за извънболнична и болнична медицинска помощ, РЗИ, от лекари в специализирани структури на МВР и МО. В Националния план за ваксиниране срещу COVID-19 се посочва, че имунизацията срещу COVID-19 е препоръчителна, от което следва, че налице трябва да е изразено изрично съгласие за имунизирание срещу COVID-19 от страна на лицето или на законния представител (настойник/попечител) на лицето.

5.2. Национална програма за подобряване на ваксинапрофилактиката на сезонния грип 2019–2022 г.

Имунизацията срещу грип е една от препоръчителните ваксини съгласно Наредба № 15 от 12.05.2005 г. за имунизациите в Република България. Тя се предлага на всички лица, навършили 65 години, както и на деца над 6-месечна възраст, страдащи от някои хронични заболявания, и за много други⁴¹.

В Националната програма за подобряване на ваксинапрофилактиката на сезонния грип се споделя, че грипът е силно заразно заболяване, което лесно се разпространява от човек на човек и бързо може да достигне размерите на епидемия.

В нея подробно се посочва, че ваксинацията е основно средство за профилактика на грипа и за предпазване от неговите усложнения. Тя е много важна за хората, които са с

⁴⁰ Национален план за ваксиниране срещу COVID-19 в Република България, приет с Решение № 896 на Министерския съвет от 2020 г. [онлайн] [прегледан на 07.12.2021]. Достъпен на <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/nacionalen-plan-za-vaksinirane-sreshu-covid-19-v-r/>.

⁴¹ Информация относно изпълнението на Националната програма за подобряване на ваксинапрофилактиката на сезонния грип 2019–2022 г. Достъпен на: <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/informaciya-otnosno-izplnenieto-na-nacionalna-prog/> [прегледан на 07.12.2021].

по-висок риск от сериозни усложнения, вследствие на заболяване от грип, както и за хората, които живеят или се грижат за тях⁴².

На следващо място, в Националната програма се посочва, че при младите хора защитата, предизвикана от ваксинацията, продължава повече от една година, но през този период тя непрекъснато отслабва, от което следва, че ваксинацията е препоръчително да се извършва всяка година през есента, преди началото на епидемичния сезон.

Националната програма е съставена от четири оперативни цели, с които се цели подобряване на ваксинопрофилактиката на сезонния грип. Осигурява се ефективно управление и координация, разработват се механизми за изпълнение на имунизацията, извършват се дейности, целящи повишаване нивото на информираност на населението, поддържа се оценка за дейностите на програмата.

Заклучение

Разгледаната тема е малка част от проблематиката, свързана с превенцията на заразните болести. Има множество научни доказателства, с които се установява, че ваксинирането е едно от най-ефективните средства, с които се предотвратяват и ограничават заразните болести. Ваксинирането е сред най-коментираните теми от появата на COVID-19. Толкова коментирана и анализирана от различните експерти, занимаващи се с тази проблематика, че с нея си лягаме и с нея се събуждаме.

Всяка от държавите членки на ЕС прилага своя собствена политика, с която се урежда ваксинирането и различните видове имунизации. Република България посочва както задължителните, така и препоръчителните имунизации, с които трябва и могат да се сдобият българските граждани, уредени в Имунизационния календар на Република България.

В заключение ще споделя, че ваксинирането е голяма тема в световен мащаб, около която тепърва се очертават множество дискусии и анализи, тъй като безспорно тя е нещото, което най-много вълнува българското общество, а и света като цяло.

Библиография

- Ватев, С. (1908). *За вариолата*. София: Съвременна хигиена.
- Ганчева, Ц. (1976). *Вариола*. София: Медицина и физкултура.
- Дженър, Е. (1903). *Едрата шарка и д-р Дженер*. София: Издателство и производство: Български женски съюз.
- Докторов, Х. (1908). *Вариолата и нейната профилактика в България*. София: Дирекция за опазване на общественото здраве.
- Железова, Г. (2016). *Ваксини за профилактика на респираторни бактериални инфекции*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
- Иванов, В. (2011). *Биологично оръжие*. Издателство „Тракийски университет“.
- Йолова, Г. (2021). Медицино право и здравеопазване. *Юридическо дружество по медицинско право и здравеопазване*, бр. 1, 59–60.
- Кантарджиев, Т., Д. Шаламанов (2020). *Истината за ваксините при хората: исторически преглед и съвременен анализ на имунопрофилактиката в хуманната медицина*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

⁴² Национална програма за подобряване на ваксинопрофилактиката на сезонния грип 2019–2022 г. Достъпен на: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1275> [прегледан на 07.12.2021].

Коган, И. (2020). *Вирусът, който промени живота ни. COVID-19 и други инфекции*. София: Паритет.

Кожухарова, М., Н. Гачева, Г. Каменов (2001). *Ваксини и имунизации: практическо ръководство*. София: Глобал крос център.

Кофи, М., Ш. Перкинс (2021). *Ваксини for dummies*. София: Алекс-Софт.

Кънев, Кр. (2021). Задължителното ваксиниране и правата на човека. *Български хелзинкски комитет* [онлайн] [прегледан на 07.12.2021]. Достъпен на: <https://www.bghelsinki.org/bg/articles/zadyljitelnoto-vaksinirane-i-pravata-na-choveka>.

Лео, М. (2013). *България и нейният народ под османска власт: през погледа на англо-саксонските пътешественици (1586–1878)*. София: ТАНГРА-ТанНакРа.

Одисеев, Х. (1972). *Ваксини и ваксинации*. София: Медицина и физкултура.

Тодорова, Р. (2020). *Ваксините полезни или опасни?* Второ преработено издание. София: Роспер.

Шаркова, М. (2021). Ваксини за ваксинопрофилактиката в юриспруденцията на съдилицата на САЩ. *Адвокатски преглед*, бр. 9, 63–70.

Шаркова, М. (2021). Делото Вавричка и други срещу Чехия и значението му за общественото здраве. *Практическа педиатрия* [онлайн] [прегледан на 07.12.2021]. Достъпен на <https://prakticheska-pediatria.net/2021/05/28/deloto-vavrichka/>.

Historic Figures: Edward Jenner (1749–1823). *BBC* [online] [viewed 08.12.2021]. Available from: https://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/jenner_edward.shtml.

ADMINISTRATIVE REGIME OF VACCINATION

Angel Yordanov⁴³

Abstract: The article aims to reveal both the emergence and historical development of vaccination and its regulatory framework. The subject of study is the administrative and legal regime of vaccination in Bulgaria. The

author examines cases from the case law concerning the vaccination process.

Keywords: administrative regime, legal framework, vaccination

⁴³ Angel Yordanov is a student in the Master's program in Law at the Department of Law and in the Master's Program "Civil and Corporate Security" at the Department of National and International Security, New Bulgarian University, e-mail: angel.yordanov22@abv.bg

АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН РЕЖИМ НА ВАКСИНИТЕ

Елена Чотова¹

Резюме: Статията разглежда историческата поява и развитие на ваксините като масова административноправна практика. В нея се обсъжда административноправният режим на ваксините и по-специално етапите на ваксинационното одобрение. Дискутират се и въпросите относно бъл-

гарските административни режими за одобрение на ваксините и предварителния, текущ и последващ контрол при въвеждането и използването им.

Ключови думи: административен режим, ваксина, контрол

Увод

Настоящата статия ще направи опит да разкрие историческото развитие на ваксините. От особено значение за анализа са нормативната уредба на ваксините и по-специално административните производства за създаване на ваксини като лекарствени продукти, регистрационният режим за употребата им и разрешителният режим за провеждане на клинично изпитване. Специално място в изследването на въпроса е отделено на административния надзор по повод използването и разпространението на ваксини.

1. Поява и развитие на ваксините

В историята на човечеството има много примери за опустошителни епидемии, които са причинявали страдания и болезнена смърт векове наред. Срещу болести като едра шарка, чума, холера, сифилис, коремен тиф и други подобни хората са били напълно безпомощни. Липсата на тези болести в наши дни дължим на ваксините. Безспорно създаването на ваксините, наред с антибиотиците, е едно от най-значимите събития в медицината.

След като Едуард Дженър прави първия си успешен опит за ваксинация, намира едва двадесет и трима доброволци, които се съгласяват да бъдат ваксинирани, поради масовия страх и недоверие в новото откритие. През XVIII век хората са смятали, че ваксините ще ги превърнат в крави или ще се родят деца с копита и рога заради произхода на ваксината и метода на ваксиниране. Дори вестниците са публикували рисунки и изображения на хора, които имат крайници на крави вследствие на имунизацията. В този период са зародени и първите антиваксьорски движения. През 1797 г. Дженър представя пред Кралската научна общност в Лондон съкратен анализ на своето откритие. Поради твърде малкото доказател-

¹ Елена Чотова е студентка в трети курс на магистърска програма „Право“ на Нов български университет, ел. поща: f57587@students.nbu.bg

ства и краткост на труда му придворните учени отказват да го разгледат, защото според тях е твърде рано, за да бъде официално дискутиран. В продължение на година Дженър развива проучванията си за връзката между кравешката шарка и вариолата, превръща ги в общонационални и отново ги представя пред придворните учени на кралската научна общност. Следва дълга дискусия, но в началото на XIX век ваксинацията е приета и разпространена в цяла Англия, а бързо след това достига и до Европа. Ваксините достигат дори до Америка, а президентът на САЩ Томас Джеферсън определя ваксинацията като най-големия здравен приоритет за американците през 1802 г. Три години по-късно в Лондон е създадено първото имунизационно учреждение в света – Противовариолният институт, а негов пожизнен председател е именно Едуард Дженър².

България е сред първите държави, въвели задължителна ваксинация срещу едрата шарка. През 1881 г. в Разград започва производството на ваксината с помощта на руската администрация. От 1903 г. противовариолната ваксинация става задължителна в България, а от 1926 г. до днес не е отбелязан нито един случай на едра шарка у нас³.

През 1980 г. Световната здравна организация официално обявява, че едрата шарка е елиминирана в световен мащаб. Само две проби се пазят в света – една в лабораторията в Атланта на Центъра за контрол и превенция на заболяванията в САЩ и една в Руската държавна лаборатория „Вектор“ в Колцово.

2. Конституционна уредба на ваксините

Съгласно чл. 52, ал. 5 от Конституцията на Република България (КРБ) държавата осъществява контрол върху всички здравни заведения, както и върху производството на лекарствени средства, биопрепарати и медицинска техника, и върху търговията с тях. В това число са включени ваксините. Разпоредбата на ал. 4 на същия член гласи, че никой не може да бъде подлаган принудително на лечение и на санитарни мерки освен в предвидените от закона случаи. В предвидените от Закона за здравето случаи се определят задължително поставяните ваксини, които са дългогодишна практика. В България, наред с още осем държави членки на Европейския съюз (ЕС), има утвърдени задължителни ваксинации. Това са: Чехия, Унгария, Полша, Италия, Румъния, Словакия, Словения и Малта⁴.

Интересен факт е, че противници на ваксините е имало както при тяхното създаване, така и в наши дни. Този въпрос е повдиган най-вече от граждани на държави, чието вътрешно законодателство предвижда задължителните ваксини. Обикновено аргументите са, че задължителните имунизации нарушават основни човешки права като свободен избор. Повдига се и въпросът за ограниченията и санкциите, които се налагат на неваксинираните деца и родители, определяни като дискриминационни. Подобни случаи има както в България, така и в други държави. Тези оспорвания достигат и до Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ)⁵. Няколко жалби от чешки граждани са внесени в съда в Страс-

² История на ваксините (2021). *Еконовини.bg* [онлайн] [прегледан на 06.11.2021]. Достъпен на: <https://www.ekonovini.bg/bg/istoriya-na-vaksinite/>.

³ *Ваксико – национална информационна кампания 2021. История на ваксините* [онлайн] [прегледан на 06.11.2021]. Достъпен на: http://vaksinko.bg/?page_id=8.

⁴ В девет европейски държави ваксините са задължителни (2015). *Actualno.com* [онлайн], 12.05. [прегледан на 07.11.2021]. Достъпен на: https://www.actualno.com/healthy/v-devet-evropejski-dyrjavi-vaksinite-sa-zadyljitelni-news_472448.html.

⁵ Вж. решението на ЕСПЧ по казуса *Vavříčka v the Czech Republic (47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15 and 43883/15, 8 April 2021)* [online] [viewed 03.12.2021]. Available from: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-209039%22> }

бург с цел отпадането на задължителните ваксини и предоставянето на личен избор за прилагането им. На 8 април 2021 г. съдът обявява, че държавите по собствена преценка могат да въведат задължителни ваксинации и санкции за неспазването им, които са в интерес на общественото здраве. Това решение се отнася до имунизациите на деца, задължителни и в България. В решението си съдът е подчертал и е възприел като водещ принципа на социална солидарност – всеки гражданин поема минимален риск, осигурявайки колективен имунитет, предпазващ цялото общество. Той разглежда задължителната ваксинация като необходимост в демократичните общества. Изводът на ЕСПЧ е, че държавите, страни по Конвенцията за правата на човека и основните свободи, могат сами да преценяват дали да въведат задължителни ваксини, или не. Конституцията на Република България е една от най-демократичните. Заложените в нея принципи защитават човешките права дотолкова, доколкото свободата на избор не би навредила на общественото здраве. Задълженията за закрила на общественото здраве винаги имат превес над личните убеждения.

3. Административноправен режим на създаването на ваксини в България

Ваксините са имунологичен лекарствен продукт. „Имунологичен лекарствен продукт“ е лекарствен продукт, който съдържа ваксини, токсини, серуми или алергени. В обхвата на ваксините, токсините и серумите влизат агенти, които се използват да създадат активен имунитет или да установят състояние на имунитет, или да предизвикат пасивен имунитет. Алергените са лекарствени продукти, които са предназначени да идентифицират или стимулират специфична целенасочена промяна в имунологичния отговор към алергичен агент (§1, т. 17 от Допълнителните разпоредби на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина⁶). Ваксините са вещество (препарат), използвано за стимулиране на производството на антитела и за осигуряване на имунитет срещу една или няколко болести, приготвено от причинителя на дадена болест, неговите продукти или синтетичен заместител, обработен така, че да действа като антиген, без да предизвиква болестта⁷. Задачата на ваксините е да създадат имунитет срещу даден вирус, преди настъпването на инфекция с него. Те:

- осигуряват дълготраен имунитет;
- стимулират производството на антитела.

В България съществуват три вида имунизации: задължителни, целеви и препоръчителни. Преди България да бъде приета в Европейския съюз (ЕС), редът за получаване на разрешение за употреба на лекарствен продукт, за контрол и прекратяване на действието е бил юридически по-опростен. В момента уредбата е по-усложнена, а контролът – завишен.⁸

С Регламент (ЕО) № 726/2004 на Европейския парламент и на Съвета⁹ са установени процедурите на Общността за разрешаване и контрол на лекарствените продукти за хуманна и ветеринарна употреба и създаването на Европейска агенция по контрол на лекарствата. Разрешените лекарствени продукти за хуманна употреба, в това число ваксините, се

⁶ Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина (обн. ДВ, бр. 31 от 13.04.2007 г., в сила от 13.04.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 105 от 11.12.2020 г.).

⁷ Stöppler, M. C. Medical Definition of Vaccines. *Medicine Net* [online] [viewed 07.11.2021]. Available from: <https://www.medicinenet.com/vaccines/definition.htm>.

⁸ Зиновиева, Д. (2016). *Медицинско право*. София: Сиела, 83.

⁹ Регламент (ЕО) № 726/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. за установяване на процедури на Общността за разрешаване и контрол на лекарствени продукти за хуманна и ветеринарна употреба и за създаване на Европейска агенция по лекарствата (OJ L 136, 30.4.2004, р. 1–33)

вписват в Регистъра на лекарствените продукти на Общността и на същите се предоставя номер, който фигурира върху тяхната опаковка. Основната задача на Европейска агенция по контрол на лекарствата се свежда до предоставянето на институциите на Общността и на държавите членки на възможно най-добрите научни становища, които да дават възможност на същите да упражняват пълномощията си във връзка с разрешаването и контрола на лекарствените продукти, предоставени им по силата на законодателството на Общността в сферата на лекарствените продукти. Разрешенията за търговия могат да се предоставят от Общността единствено след изпълнение на процедура за индивидуална научна оценка на качеството, безвредността и ефикасността на високотехнологичните лекарствени продукти, при прилагане на най-високите възможни стандарти, която следва да се осъществява с помощта на бърза процедура и в рамките на тясно сътрудничество между Комисията и държавите членки. Преди да се пристъпи към използването на определена ваксина, същата да бъде одобрена в ЕС, да бъде подложена на сериозни изпитвания от своя създател и на научна оценка от регулаторните органи (Европейската агенция по лекарствата и други регулаторни органи в страните от ЕС и Европейското икономическо пространство).

Изпитванията включват проверка на качеството на ваксината:

- чистотата;
- съставките, включително неактивните съставки или „помощните вещества“;
- как е произведена.

След етапа на експериментите създателят изпитва ефектите на ваксината. Това включва изпитвания в лаборатория и върху животни. Този процес е последван от програма за клинични изпитвания при хора. Създателят на ваксина изпитва ваксината в различни фази на клинични изпитвания, като във всяка следваща фаза участват по-голям брой доброволци. Програмата трябва да спазва строги стандарти, а процедурите и протоколите се определят от регулаторните органи.

От първоначалния замисъл до официалното разрешаване процесът може да отнеме около 10 години. В края на програмата за изпитване създателят на ваксината предава резултатите на регулаторните органи по лекарствените продукти в Европа, а това е част от заявлението за разрешение за употреба. Ваксините, както и лекарствените продукти преминават през 4 фази на клинични изпитвания.¹⁰

Фаза 1: Безопасност

Първоначалното тестване е върху животни, за да се определи неговата ефикасност и безопасност. Във фаза 1 даденият лекарствен продукт или ваксина за първи път влиза в контакт с човешко същество. Обикновено тестването върху хора се прави в малки групи между 20–40 до 80 души, за да се определят неблагоприятните ефекти, максималната допустима доза и дали продуктът е безопасен.

Фаза 2: Ефективност

След като е доказано, че ваксината (лекарството) е безопасна, и е определена допустимата най-висока доза, при която има допустими странични ефекти, се преминава към втора фаза, която определя дали наистина действа. С други думи – дали имунизацията действително предотвратява въпросната болест. При това изпитване работната група се увеличава и може да достигне до 100 души. Постепенно групите могат да се увеличат и достигнат до

¹⁰ Зиновиева, Д. Цит. съч., 82–83.

около 300 души. Ако ваксината (лекарството) се окаже ефективна, се преминава към следващата фаза.

Фаза 3: Окончателно потвърждение за безопасност и ефективност

Във фаза 3 проучвателните групи достигат 3000 души. Проучвателните групи се разделят на две, като едните получават новоизработеното лекарство, а другите – плацебо¹¹. Фаза 3 отнема повече време, но ако се докаже като безопасна и ефективна, здравните институции одобряват пускането и на пазара.

Фаза 4: Проучвания

След пускането на пазара и когато дадената ваксина достигне милиони хора по цял свят, безопасността и ефективността продължават да се анализират, тъй като е възможно да възникнат противопоказания, които са липсвали в предходните фази. В случай че лекарствените продукти/ваксините са показали несъответствие с изискванията за качество, производителят трябва да блокира или изтегли продукта от пазара, като за целта законът му вмениява да поддържа така наречената система за блокиране на лекарствените продукти, показали несъответствие¹².

Регулаторните органи разрешават употребата на ваксината само ако научната оценка на резултатите от изпитванията показват, че ползите от ваксината са по-големи от рисковете. Регулаторните органи по лекарствените продукти могат да извършват проверки, за да са сигурни, че данните, предоставени от създателя, са достоверни. Също така те могат да проведат изпитвания, за да е сигурно, че партидите с ваксини, пуснати на пазара, отговарят на очакваното качество и са правилно произведени. От фирмите се изисква да извършват строги изпитвания, за които критериите за одобрение са предварително определени от органите, като това се прави за всяка партида поотделно.

В България се разрешават производството, вносът, търговията на едро и дребно, рекламата и лечението, профилактиката и диагностиката само с лекарствени продукти, които са получили разрешение за употреба по реда на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ЗЛПХМ)¹³ или според вече споменатия Регламент (ЕО) № 726/2004 на Европейския парламент и Съвета. В нормативния акт са уредени условията и редът за разрешаването на употребата и регистрацията на промишлено произведени или произведени по метод, включващ промишлен процес, лекарствени продукти, предназначени за хуманната медицина. В този закон са уредени вносът, износът и разрешаването на производството на лекарствени продукти, търговията на едро и дребно с активни вещества и лекарствени продукти, както и разрешаването на клинични изпитвания. ЗЛПХМ урежда и рекламата

¹¹ Плацебо ефектът, познат още под термина „неспецифични ефекти“, е феномен, при който симптомите на пациента могат да се подобрят при наличие на неуспешно или лъжливо лечение само защото пациентът вярва, че ще се възстанови или че лечението му помага, независимо от медицинските резултати и изпитвания. Еванс, Ф. Дж. (1998). Плацебо. В: Корсини, Р. Дж. (ред.). *Енциклопедия по психология*. София: Наука и изкуство, 792–793. Използването на плацебо е допустимо, когато не съществуват методи с доказана ефективност или когато изоставянето или прекратяването на тези методи не представлява неприемлив риск или обременяване (чл. 23, параграф 3 от Допълнителния протокол към Конвенцията за правата на човека и биомедицинските изследвания, атифициран със закон, обн., ДВ, бр. 70 от 29.08.2006 г. Издаден от Министерството на здравеопазването, обн., ДВ, бр. 71 от 31.08.2007 г., в сила за Република България от 1.09.2007 г.).

¹² Зиновиева, Д. Цит. съч., 82–83.

¹³ Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина (обн. ДВ, бр. 31 от 13.04.2007 г., в сила от 13.04.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 105 от 11.12.2020 г.)

на лекарствени продукти, проследяването на безопасността на пуснатите на пазара лекарствени продукти, контрола на производството и вноса и изготвянето на позитивен лекарски списък. Към тези продукти се включват и ваксините, тъй като според този закон за лекарствен продукт в хуманната медицина се приема всяко вещество или комбинация от вещества, представени като притежаващи свойства за лечение или профилактика на заболявания, или могат да бъдат използвани или прилагани на хора с цел:

- възстановяване, коригиране или промяна на физиологични функции чрез фармакологично, имунологично или метаболитно действие;
- поставяне на медицинска диагноза.

Целта на закона е да създаде условия, които осигуряват пускане на пазара на лекарствени продукти, които отговарят на изискванията за качество, безопасност и ефикасност.

Нормата на чл. 149 от ЗЛПХМ предвижда определени образователни изисквания към ръководителите на производството и контрол върху качеството на лекарствени продукти в предприятията за производство. Това могат да бъдат лица:

- които притежават образователно-квалификационна степен „Магистър“ по специалност „Фармация“, „Химия“ или „Биология“ и най-малко две години практически опит във фармацевтичното производство;
- в допълнение на предходните изисквания, имат допълнително призната специалност по радиобиология или радиохимия – за радиофармацевтици или за лекарствени продукти, подложени на йонизиращи лъчения;
- с призната специалност по клинична хематология, медицинска микробиология, вирусология или имунология – за производството на имунологични лекарствени продукти – ваксини, токсини, серуми, за биотехнологични продукти и за лекарствени продукти, получени от човешка плазма или от човешка кръв.

В Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина са обособени следните административни режими:

1. Регистрационен – процедурата по регистрация на лекарствените продукти/ваксините.
2. Разрешителен режим за лицата, които произвеждат лекарствени продукти. Разрешителен режим е предвиден и за провеждане на клинично изпитване в специални хипотези. Това са случаите, когато изпитването касае лекарствен продукт за генна терапия, модифицирани организми, соматично клетъчна терапия, високотехнологичен лекарствен продукт, който е посочен в Регламент (ЕО) № 726/2004.

Разрешение за употреба на лекарствените продукти, включително ваксини, се издава от изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по лекарствата (ИАЛ). За да бъде издадено такова разрешение, се подава заявление по образец в ИАЛ, придружено с досие във формат „Електронен общ технически документ“, придружено от изискуемата документация, описания и доказателствени материали, които са изчерпателно изброени в чл. 27 от ЗЛПХМ. Изискванията към данните и документацията за разрешаване за употреба и регистрация на лекарствените продукти са определени с Наредба № 27 от 15.06.2007 г., издадена от министъра на здравеопазването¹⁴. Не са обект на тази наредба лекарствени про-

¹⁴ Наредба № 27 от 15 юни 2007 г. за изискванията към данните и документацията за разрешаване за употреба и регистрация на лекарствени продукти, изд. от министъра на здравеопазването (обн., ДВ, бр. 57 от 14.04.2006 г.)

дукти, които влизат в обхвата на Регламент (ЕО) № 726/2004 на Европейския парламент и на Съвета.

Преди да бъде пусната на пазара, всяка партида от дадена ваксина или имунологичен лекарствен продукт, предназначен за имунизация, притежателят на разрешението за употреба е длъжен да представи в ИАЛ изчерпателно изброените в чл. 69 от ЗЛПХМ пълен комплект документи и моистри на продукта. В срок от 60 дни от предоставените документи се извършва проверка от ИАЛ за установяване дали лекарствените продукти са произведени в съответствие с одобрените спецификации.

Противогрипните ваксини налагат чести промени в състава си с течение на изменението на вирусите. Ако бъдат направени промени в активното вещество за целите на ежегодната актуализация на противогрипните ваксини, притежателят на разрешението за употреба подава в ИАЛ заявление, придружено с документация, определена с наредба по чл. 42 ЗЛПХМ.

Министерството на здравеопазването снабдява със задължителните ваксини за изпълнението на имунизационния календар, както и с необходимите ваксини при извънредни епидемични ситуации. Ваксините се включват в Позитивния лекарствен списък, който включва лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание и заплащани със средства от бюджета на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), от държавния бюджет извън обхвата на задължителното здравно осигуряване, от бюджета на лечебните заведения (чл. 262, ал. 6, т. 3 от ЗЛПХМ).

4. Административен надзор относно производството и разпространението на ваксини

Всяка държава упражнява надзор върху лекарствените средства/ваксините, които се използват на нейна територия. В България употребата на всяко лекарствено средство се разрешава от директора на ИАЛ и се вписва в специален регистър за издадените разрешения за употреба на лекарства в страната. Процедурата е описана в Глава трета на ЗЛПХМ¹⁵. Държавният контрол върху лекарствените продукти се ръководи от Министерството на здравеопазването. Непосредственото ръководство се осъществява от главния държавен здравен инспектор, от председателя на Националния съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти, от изпълнителния директор на ИАЛ и от директорите на регионалните здравни инспекции (РЗИ), които са държавни инспектори по контрола върху лекарствените продукти.

Специализиран контролен орган е изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по лекарствата, подпомаган от ИАЛ, която е администрация по смисъла на чл. 54 от Закона за администрацията. Директорите на регионалните здравни инспекции в рамките на своята компетентност съдействат на изпълнителния директор на ИАЛ при осъществяване на дейностите по контрола върху лекарствените продукти. Тук трябва да обърнем внимание на една неточност в разпоредбата на чл. 271, ал. 1 и ал. 2 от ЗЛПХМ. Според ал. 1 регионалните здравни инспекции имат определена надзорна функция:

1. при незаконно строителство на обекти и съоръжения за производство, съхранение и продажба на лекарствени продукти те уведомяват Дирекцията за национален строителен контрол или техническата служба на общината;

¹⁵ Зиновиева, Д. Цит. съч., 83.

2. те забраняват пускането в експлоатация и спират експлоатацията на обекти и съоръжения при нарушаване на изискванията и на хигиенните норми при производството, съхранението и продажбата на лекарствени продукти – до отстраняване на нарушенията;
3. блокират лекарствени продукти след получаване на писмено уведомление от ИАЛ за наличие на документирана информация за: несъответствие с изискванията за качество; лекарствени продукти, внесени или произведени в нарушение на този закон; лекарствени продукти, които се предлагат в опаковки с листовки, които не отговарят на изискванията на този закон; и изпращат мостри от тях в ИАЛ;
4. дават заключения за съответствието на обектите на контрола с нормативно определените изисквания;
5. издават разпореждания, предписания и указания в рамките на своята компетентност, които са задължителни за всички лица на територията на съответната област;
6. осъществяват контрол по изпълнението на разпорежданията за изтегляне на лекарствени продукти от обектите, разположени на територията на съответната област.

Всички изброени правомощия представляват принудителни административни мерки, които съобразно чл. 271, ал. 2 ЗЛПХМ се привеждат в действие чрез заповед на директора на Регионалната здравна инспекция. Следователно надзорният орган е директорът на РЗИ, а регионалните здравни инспекции са администрации, които подпомагат директора при упражняване на неговата компетентност.

В законодателството е предвидено, че ИАЛ осъществява контрола върху производството, вноса, съхранението, търговията на едро и дребно, клиничните изпитвания, безопасността и рекламата на лекарствените продукти. Агенцията въвежда информация за издадените разрешения за производство на лекарствени продукти и сертификати за добра производствена практика в базата данни на ЕС. Изпълнителната агенция по лекарствата предоставя на Съвета в електронен формат по образец, утвърден от него, информация за разрешените за употреба и регистрираните лекарствени продукти на територията на Република България и разрешените за употреба по централизирана процедура лекарствени продукти по реда на Регламент (ЕО) № 726/2004. Но административният контролен орган е изпълнителният директор на агенцията, докато тя представлява сама по себе си администрация (юридическо лице), което подпомага административния орган да изпълнява своите функции.

Изпълнителният директор на ИАЛ със заповед временно спира, отнема, прекратява или променя разрешението за употреба на лекарствения продукт/регистрацията, когато се установи, че:

1. има недопустима нежелана лекарствена реакция при правилна употреба, или
2. липсва терапевтична ефикасност (терапевтична ефикасност липсва, когато се установи, че не могат да бъдат получени обявените терапевтични резултати при разрешаването му за употреба), или
3. съотношението полза/риск е неблагоприятно при правилна употреба, или
4. количественият и качественият състав на лекарствения продукт не отговарят на декларирания при разрешаването за употреба, или
5. данните от досието на лекарствения продукт са неверни, или
6. данните от досието на лекарствения продукт не са допълнени или не са променени съгласно изискванията на закона, или

7. не се изпълняват условията по издаване на разрешението за употреба/удостоверението за регистрация, или
8. производството на лекарствения продукт не е извършено в съответствие с описания начин на производство, или
9. не са извършени контролни изпитвания или те не се извършват в съответствие с контролните методи, използвани от производителя, или
10. данните върху опаковката и/или в листовката не са в съответствие с одобрените при издаването на разрешението за употреба;
11. притежателят на разрешение за употреба не е изпълнил задълженията си до 26 януари 2008 г. да предостави всички завършени вече педиатрични изследвания към датата на влизане в сила по отношение на продукти, които са разрешени за употреба в Общността, за извършване на оценка от компетентните органи.¹⁶

Изпълнителният директор на ИАЛ, независимо от прилаганите принудителни мерки, забранява със заповед снабдяването с лекарствения продукт и разпорежда блокирането и изтеглянето му от пазара, когато:

1. има недопустима нежелана лекарствена реакция, или
2. липсва терапевтична ефикасност, или
3. съотношението полза/риск е неблагоприятно, или
4. количественият и качественият състав на лекарствения продукт не отговарят на декларираните при разрешаването за употреба, или
5. контролът на лекарствения продукт и/или на съставките и на междинните етапи от производствения процес не е извършен, или не се изпълняват изискванията, при които е издадено разрешението за производство. Изпълнителният директор на ИАЛ може да наложи забрана и само по отношение на конкретни партии от лекарствения продукт.¹⁷

Освен това на основание ЗЛПХМ като форма на административен надзор е предвидено понасянето на административнонаказателна отговорност при неизпълнение на административно задължение от вида *facere* (да се направи нещо)¹⁸. Административните наказания са глоба от 25 000 до 50 000 лв. за всеки, който внася, продава, съхранява или предоставя за употреба в Република България лекарствени продукти, които не са разрешени за употреба, както и такива с неустановен произход.¹⁹ Глобите са предвидени в случаите, в които не е предвидено по-тежко наказание. Медицински специалисти, които произвеждат, продават или предоставят неразрешени за употреба лекарствени продукти, се лишават от право да упражняват професията си за срок от шест месеца до две години. Административното наказание на медицински специалисти се налага със заповед на министъра на здравеопазването по предложение на изпълнителния директор на ИАЛ (чл. 281, ал. 4-5 от ЗЛПХМ). Който внася, търгува или предоставя за употреба лекарствени продукти с изтекъл срок на годност, се наказва с глоба от 10 000 до 20 000 лв. (чл. 283, ал. 1 от ЗЛПХМ).

Рекламата на лекарствени продукти, които се отпускат по лекарско предписание, е забранена (арг. от чл. 247 от ЗЛПХМ). Изключение правят рекламните кампании по вакси-

¹⁶ Чл. 276 от ЗЛПХМ.

¹⁷ Пак там.

¹⁸ Николова, Р. (2020). *Учебно помагало по административно право*. София: Нов български университет, 304.

¹⁹ Чл. 281, ал. 1 от ЗЛПХМ.

ниране (чл. 248 от ЗЛПХМ). В синхрон с този текст е нормата на чл. 75, ал. 8 от Закона за радиото и телевизията²⁰. Притежателите на разрешение за употреба могат да провеждат рекламни кампании по ваксиниране след получаване на съответното разрешение. За разрешаване на рекламата на лекарствен продукт се подават необходимите документи в ИАЛ, които съдържат:

1. проект на рекламата;
2. нотариално заверено пълномощно от притежателя на разрешението за употреба, когато заявлението се подава от друго лице;
3. литературните източници на използваните цитати, таблици или други материали, когато има такива;
4. документ за платена такса в размер, определен в тарифа.

Проектите за реклама трябва да са ясни, с разбираем текст, в случаите, когато има такъв, и да дават възможност за оценяване на всичките ѝ елементи – текст и илюстрации. Създаденият към ИАЛ Експертен съвет по рекламата, който включва в състава си лекари и специалисти с практически опит в областта на рекламата, а именно: по един представител на Комисията по професионална етика на Българския лекарски съюз, на Българския зъболекарски съюз и на Българския фармацевтичен съюз, както и представители на пациентските организации. Съветът изготвя експертиза по проекта на рекламата и подготвя становище до изпълнителния директор на ИАЛ. При установяване на несъответствия на рекламата с изискванията на този закон в 7-дневен срок от датата на подаване на заявлението ИАЛ дава писмени указания за отстраняването им в едномесечен срок от датата на уведомяването. Срокът за произнасяне спира да тече за периода от деня на уведомяването до отстраняване на несъответствията. В случай че заявителят не изпълни указанията в едномесечен срок от датата на уведомяването, процедурата по разрешаването се прекратява (чл. 251 от ЗЛПХМ). Когато в едномесечен срок от представяне на документацията изпълнителният директор на ИАЛ не разреши със заповед рекламата²¹ или не направи мотивиран отказ, се приема, че е налице мълчаливо съгласие с проекта на реклама и тя може да бъде разпространявана. Отказът на изпълнителния директор подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Мълчаливият отказ като административен акт представлява сложен фактически състав, който като резултат правната норма приравнява на правните последици на отрицателен административен акт, съдържащ елементите сезиране на административния орган, мълчание на административния орган и срок, през който същият този орган не се произнася²².

5. Ваксини против COVID-19

С настъпилата пандемия през нашия XXI век се създадоха ваксини с нечувана и невидана досега бързина. Това от своя страна, както и самата пандемия предизвика много противоречиви мнения в обществото. Не само у нас, а по целия свят. Създаването на ваксина срещу COVID-19 се превърна в световен приоритет. Никога до този момент не се е случва-

²⁰ Вж. по въпроса за търговските съобщения относно ваксинация по-подробно в Николова, Р. (2015). *Медийно аудио- и аудиовизуално право*. София: Нов български университет, 356.

²¹ Относно специфичните административноправни изисквания към търговската реклама вж. Николова, Р. (2016). *Публичноправни проблеми на печатните медии в България*. София: Дружество „Европейско право“, 277.

²² Николова, Р. *Учебно помагало по административно право...*, 257.

ло ваксините на различни фирми да преминат през всички фази на изпитвания едновременно, защото най-добрите фармацевтични компании започнаха съвместни проучвания и пълна обмяна на информация вместо пълна конкуренция.

Ваксините, с които България провежда имунизационната си кампания срещу COVID-19, са преминали успешно и трите фази на клиничните изпитвания²³. Те са разработени в съответствие със същите законови изисквания за фармацевтично качество, безопасност и ефикасност като другите лекарства. Както всички лекарства, ефектите на ваксините се тестват първо в лаборатория, включително и върху животни, след това проучвания се провеждат сред голям брой доброволци от различни държави, на различна възраст, със или без придружаващи заболявания.

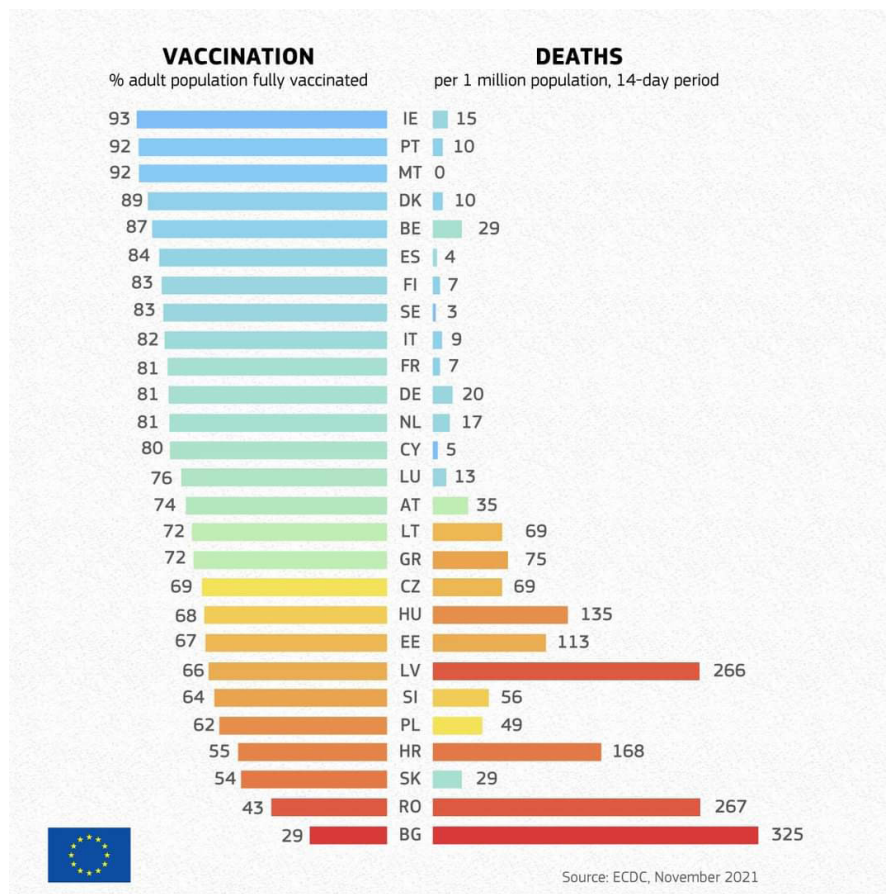
Преди одобрение всички ваксини в ЕС се оценяват по същите високи стандарти като всяко друго лекарство. Това, което е различно за ваксините срещу COVID-19, е, че скоростта на развитие и потенциалното одобрение са много по-бързи поради спешната ситуация, свързана с общественото здраве. За целта Европейската агенция по лекарствата (ЕМА) създаде специална експертна работна група и процедури за бърз преглед, за да оцени висококачествените предложения на компаниите във възможно най-кратки срокове, като същевременно гарантира солидни научни доказателства за ползата от ваксините. ЕС е поел отговорността да гарантира, че обществеността в ЕС/ЕИП има достъп до безопасни и ефективни ваксини срещу COVID-19.

Европейската комисия одобрява ваксини срещу COVID-19 след оценяването им от Европейската агенция по лекарствата (ЕМА) и след консултация с държавите членки на ЕС. Съюзът перманентно проследява безопасността и ефективността на ваксините срещу COVID-19. Както при всички ваксини, ЕМА проследява нежеланите им реакции. Успоредно с ЕМА, Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC) интензивно проследява ефективността на ваксините срещу COVID-19. Благодарение на това ЕМА може своевременно да идентифицира и оценява новополучена информация за ползите и безопасността на ваксините срещу COVID-19. Това ще гарантира, че всички възможни рискове се откриват и управляват възможно най-бързо²⁴. Въпреки всички тези данни в социалните медии постоянно излизат различни мнения, статии, интервюта на знайни и незнайни личности, които карат хората да се съмняват във ваксините или да поддържат различни конспиративни теории. Това се дължи до някаква степен и на недоверието в институциите, както и на това, че те така и не успяха да направят една силна информационна кампания, за да се обясни на всички онези хора, които подхождат негативно специално към тези ваксини, защо трябва да се доверят и че никой няма за цел да ги убие, да унищожи шансовете им за бъдещо поколение или да чипира чрез тях, а напротив – целта е запазване на всеки човешки живот. Целта на науката е да увеличи шансовете за преживяване след тежки заболявания и преминаването през тях по възможно най-лекия и неувреждащ здравето начин. Както беше споменато в началото, конспиративни теории и нагласи е имало както при създаването на първата ваксина, така и в наши дни.

²³ Ваксини срещу COVID-19. *Европейски портал за ваксиниране* [онлайн] [прегледан на 24.11.2021]. Достъпен на: <https://vaccination-info.eu/bg/covid-19/vaksini-sreschu-covid-19>; Как се разработват, разрешават и пускат на пазара ваксините? Официален сайт на ЕС [онлайн] [прегледан на 24.11.2021]. Достъпен на https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/how-are-vaccines-developed-authorized-and-put-market_bg.

²⁴ Вж. Наблюдение на безопасността на ваксините и докладване на нежеланите реакции. Европейски портал за ваксиниране [онлайн] [прегледан на 24.11.2021]. Достъпен на: <https://vaccination-info.eu/bg/fakti-zavaksinite/nablyudenie-na-bezopasnostta-na-vaksinite-i-dokladvane-na-nezhelanite-reakcii>.

Резултатите не закъсняха и посочената графиката ясно ни показва какви са те:



От графиката безмилостно личи основната взаимосвързаност – най-проспериращите и богати страни са с най-голям процент ваксинирани, а тези, които са на дъното на класациите по благосъстояние, просвета и продължителност на живота, са и последни по процент ваксинирани. За съжаление, България стои най-отзад в класацията, макар ваксините да са най-добрият отговор и инструмент за справяне с пандемията.

Заклучение

Учените и регулаторните органи продължават своите наблюдения върху ваксините срещу COVID-19 и ако се докаже риск за здравето вследствие на ваксината, контролните органи ще задължат производителя да спре производството и ваксината да бъде изтеглена от пазара. Контролът на лекарствените продукти и ваксините е един от най-строгите и засилени на държавно и европейско равнище, което от своя страна трябва да бъде доказателство за нашето спокойствие и вяра.

Ваксините, както и всички други лекарствени продукти, подлежат на строг контрол и редица клинични изпитвания, преди да стигнат до крайния потребител. Благодарение на тях продължителността на човешкия живот се е увеличила с около 40 години в сравнение с XVIII век. Вратата в развитието на науката е една от съществените разлики между средновековния и съвременния човек.

Библиография

История на ваксините (2021). *Еконовини.bg* [онлайн] [прегледан на 06.11.2021]. Достъпен на: <https://www.ekonovini.bg/bg/istoriya-na-vaksinite/>.

Еванс, Ф. Дж. (1998). Плацебо. В: Корсини, Р. Дж. (ред.). *Енциклопедия по психология*. София: Наука и изкуство, 792–793.

Зиновиева, Д. (2016). *Медицинско право*. София: Сиела.

Николова, Р. (2015). *Медийно аудио- и аудиовизуално право*. София: Нов български университет.

Николова, Р. (2016). *Публичноправни проблеми на печатните медии в България*. София: Дружество „Европейско право“.

Николова, Р. (2020). *Учебно помагало по административно право*. София: Нов български университет.

ADMINISTRATIVE REGIME OF VACCINES

Elena Chotova²⁵

Abstract: The article examines the historical emergence and development of vaccines as a mass administrative law practice. It discusses the regulation of the vaccines in the frames of the Administrative law and in particular the stages of its approval. It also dis-

cusses the issues concerning the Bulgarian administrative regimes for vaccine approval and the preliminary, ongoing and subsequent control over their introduction and use.

Keywords: administrative regime, control, vaccine

²⁵ Elena Chotova is a third-year student in the Master's program in Law at New Bulgarian University, e-mail: f57587@students.nbu.bg

ВАКСИНИРАНЕТО – АДМИНИСТРАТИВНО СОЦИАЛНО ЗАДЪЛЖЕНИЕ

Ренета Илиева¹

Резюме: Статията разглежда появата на задължителната ваксинация в исторически аспект. Прави разграничение между препоръчителния и задължителен характер на ваксинирането. Разглежда подробно

административното законодателство, което предвижда задължителна ваксинация.

Ключови думи: административно задължение, ваксинация, законодателство

Увод

Настоящата статия е насочена към изясняване на особеностите на ваксинацията като административно социално право. Тя дискутира историческия произход на този административноправен институт в Съединените американски щати и в Европа. Това изложение има за цел да разкрие особеностите на това административно социално задължение.

1. Възникване на задължителната ваксинация

Задължителната ваксинация в Съединените американски щати (САЩ) е стара колкото демокрацията и Джордж Вашингтон. Президентът Вашингтон налага ваксините срещу едра шарка за Континенталната армия. До края на 1777 г. около 40 000 войници са били ваксинирани срещу болестта. В резултат на заповедите на Вашингтон Континенталната армия е първата в света с организирана програма за предотвратяване на едра шарка. Някои историци предполагат, че ако инокулацията (ваксинацията) срещу едра шарка е била извършена по-рано, епидемията от едра шарка сред войниците на континента в Квебек би могла да бъде избегната – ускорявайки приключването на Войната за независимост и потенциално позволявайки добавянето на част или цялата британска колония Канада към Съединените щати². Понастоящем в САЩ отделните щати сами определят собствената си политика по отношение на ваксинацията/имунизацията, като законодателството в повечето от тях предвижда задължителна ваксинация. Широко разпространена е доктрината за т.нар. стаден имунитет – индиректна защита срещу заразните болести, когато голяма част от обществото е изградило имунитет срещу определени заразни болести, като по този начин се осигурява защита на онези членове от него, които по една или друга причина не могат сами да изградят такъв срещу определените зарази.

¹ Ренета Илиева е студентка в четвърти курс на магистърска програма „Право“ на Нов български университет, ел. поща: office@patient.bg

² How are Vaccines Made? U.S. Military and Vaccine History. In: *History of Vaccines* [online] [viewed 01.12.2021] Available from: <https://historyofvaccines.org/vaccines-101/how-are-vaccines-made/us-military-and-vaccine-history>.

В синхрон с тази доктрина е и решението по делото *Jacobson v. Massachusetts*³ на Върховния съд на САЩ, с което е постановено, че властите в отделните щати имат право да наложат задължителна ваксинация със закон в името на общото добруване.

През 1999 г. във Великобритания се появява статия в медицинското списание „Лансет“ (*The Lancet*), в която се заявява, че съществува връзка между зачестилите случаи на аутизъм и ваксинациите⁴. Като резултат от тази статия броят на ваксинираните хора през следващите години рязко спада. Така се заражда своеобразно протестно движение срещу ваксинацията.

От държавите от Европейския съюз Република Словения има най-агресивната и всеобхватна програма за ваксинация на населението.⁵ За девет болести задължително се прилагат ваксини. Допуска се неваксиниране само по медицински причини, като решението се взема от специална комисия.

Имунизацията е ефективен начин за предпазване от определени заразни болести. Тя е от особено значение за най-уязвимите членове на обществото – децата. Всички държави от Европейския съюз (ЕС) са изработили имунизационен календар, който препоръчва ваксинациите/имунизациите да се правят през различни етапи от детството.

2. Задължителна и препоръчителна имунизация в ЕС/ЕИП

Всяка държава в Европейския съюз/Европейското икономическо пространство (ЕС/ЕИП) прилага собствена програма за имунизация. В повечето държави в ЕС/ЕИП ваксинирането е с препоръчителен характер. В 12 държави от ЕС/ЕИП имунизиранието на деца срещу някои заболявания е задължително, въпреки че в различните държави са задължителни различни ваксини. В страните от ЕС/ЕИП е постигнато високо ниво на имунизиранието посредством задължително и незадължително имунизиранието. Държавите в ЕС/ЕИП решават поотделно дали ваксинирането е задължително, или е по избор на тяхната територия. Националните правителства вземат под внимание фактори като собствените си здравни и правови системи, както и културни особености.

Имунизациите са задължителни основно в страните от Източна и Централна Европа, както и във Франция и Италия. В Германия, Испания, Великобритания и скандинавските страни са въпрос за избор на родителите. Интересното е, че право на избор дават също Румъния и Гърция⁶. Устойчивите политики за ваксиниране в ЕС се съдържат в Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите за засилване на сътрудничеството в борбата срещу болести, предотвратими чрез ваксинация⁷. В него се посочва, че „благодарение на ваксинация-

³ *Jacobson v. Massachusetts*, 197 U.S. 11 (1905). [online] [viewed 01.12.2021]. Available from: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/197/11/>.

⁴ Wakefield, A. (1999). MMR Vaccination and Autism. *The Lancet (British Edition)* [online], 354(9182), 949–950 [viewed 01.12.2021]. Available from: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(05\)75696-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(05)75696-8).

⁵ Slovenia: Recommended Vaccinations. *Vaccine Scheduler* [online] [viewed 01.12.2021]. Available from: <https://vaccine-schedule.ecdc.europa.eu/Scheduler/ByCountry?SelectedCountryId=188&IncludeChildAgeGroup=true&IncludeAdultAgeGroup=true&SelectedVersionId=40>.

⁶ Sheikh, S., E. Biundo, S. Courcier, O. Damm, O. Launay, E. Maes, C. Marcos, S. Matthews, C. Meijer, A. Poscia, M. Postma, O. Saka, T. Szucs, N. Begg (2018). A Report on the Status of Vaccination in Europe. In: *Vaccine* [online], vol. 36, issue 33, 9, 4979–4992 [viewed 02.12.2021]. Available from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264410X18308727>.

⁷ Европейска комисия. Съобщение за засилване на сътрудничеството в борбата срещу болести, предотвратими чрез ваксинация, Брюксел, 26.04.2018 [прегледан на 02.12.2021]. Достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0245&from=EN>.

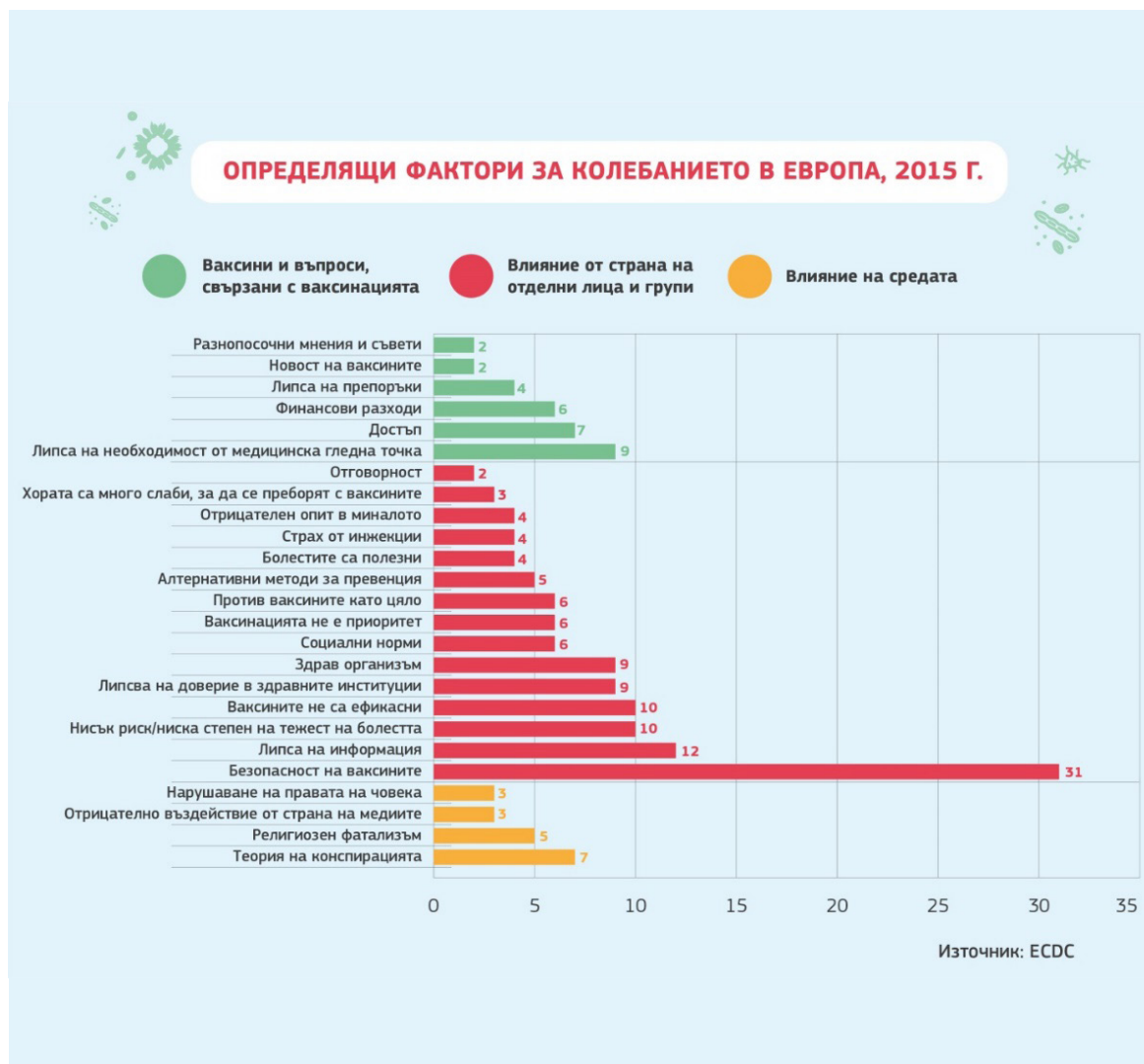
та човечеството успя да ликвидира едрата шарка, която бе причината за най-малко триста милиона смъртни случая само през 20. век, а вече е съвсем близо до постигането на пълно ликвидиране на полиомиелита – друга изключителна заплаха за здравето на човека. Световната здравна организация изчислява, че днес ваксините спасяват между 1 и 3 милиона живота всяка година, а през следващото десетилетие се очаква те да спасят още 25 милиона души. Във всички държави членки на ЕС понастоящем много рядко се срещат заболявания като дифтерия и тетанус и е постигнат огромен напредък в борбата с болести като коклюш и рубеола“.

Програмите за имунизация са от компетентността на държавите членки, поради което решенията относно въвеждането, финансирането и изпълнението на политиките за ваксиниране продължават да се вземат на национално равнище. В резултат на това имунизационните календари на държавите членки (фиг. 1) се различават помежду си по отношение на аспекти като график, прилагани дози, вид здравни работници, участващи във ваксинацията, и практики за закупуване на ваксини.

UMV[28]	AT	BE	BG	HR	FI	FR	DE	GR	IT	NL	PL	RO	SP	SE	CH	UK
BCG	*	*	✓	✓	*	*	*	*	*	*	✓	✓	*	*	*	*
Hepatitis B	✓	✓	✓	✓	*	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓
Polio	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Diphtheria	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tetanus	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pertussis	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hib	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pneumococcal	✓	✓	✓	*	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rotavirus	✓	*	✓	*	✓	*	✓	*	✓	*	✓	*	*	*	*	✓
Measles	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mumps	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rubella	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hepatitis A	*	*	✓	*	*	*	*	✓	*	*	✓	*	*	*	*	*
Varicella	✓	*	*	*	✓	*	✓	✓	✓	*	*	*	✓	*	✓	*
HPV	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	✓	✓	✓
MenC	✓	✓	✓	*	*	*	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓	*	✓	✓
MenACWY	✓	*	✓	*	*	*	*	*	*	*	✓	*	*	*	*	✓
MenB	✓	*	*	*	*	*	*	*	✓	*	✓	*	*	*	*	§
Influenza	✓	*	*	*	✓	✓	*	*	*	*	✓	✓	*	*	*	✓
Legend	✓ Recommended for UMV								* Not recommended for UMV							
	Funded/reimbursed				Out-of-pocket (OOP)				Co-payment							
Abbreviations	AT: Austria, BE: Belgium, BG: Bulgaria, HR: Croatia, FI: Finland, FR: France, DE: Germany, GR: Greece, IT: Italy, NL: Netherlands, PL: Poland, RO: Romania, SP: Spain, SE: Sweden, CH: Switzerland§ (not licensed), UK: United Kingdom; BCG: Bacillus Calmette–Guérin; Hib: Haemophilus influenzae B; HPV: human papillomavirus; Men: meningitis; UMV: universal mass vaccination.															

Фиг. 1. Препоръчителни универсални масови ваксини за деца и юноши по държави и ниво на финансиране (2017 г.)

Различията често се дължат на социални, икономически и исторически фактори или просто на това как е организирана системата за здравеопазване (фиг. 2). Независимо от различията, от всички имунизационни календари се вижда, че те постигат своята цел за профилактика на заболявания, при условие че е налице висок процент на приемането и то е навременно. На равнището на ЕС обаче тези различия могат да доведат до трудности за гражданите и здравните работници при продължаването на ваксинацията, когато се придвижват през границите.



Фиг. 2. Определящи фактори за колебанието в Европа, 2015 г. (източник: ECDC)⁸

Съществуват и различни системи за документирание на историята на имунизациите на отделните лица — от хартиени досиета до усъвършенствани електронни информационни системи. Съществуват различия по отношение на използваните формати и езици, но също и по отношение на вида на документираната информация. Подобни различия могат да бъдат за сметка на качеството на имунизационните картони и понякога могат да породят практически проблеми при ефективното документирание на историята на имунизациите, но също и при комуникацията между различните доставчици в рамките на и между държавите. Освен това застаряването, мобилността на хората и промяната на тежестта на традиционните болести, предотвратими чрез ваксинация, от периода на детството до по-късни етапи от живота, изискват внимателна оценка на икономическата целесъобразност на подхода към ваксинация, който се основава на целия жизнен цикъл.

⁸ Пак там.

3. Задължителна и препоръчителна имунизация в България

В Министерството на здравеопазването е създадена дирекция „Опазване на общественото здраве и здравен контрол“, която от своя страна се разделя на три отдела – „Здравен контрол“, „Надзор на заразните болести“ и „Промоция на здравето и профилактика“⁹. Част от описаните функции на дирекцията, свързани с ваксинацията са:

- организацията и координацията във връзка с провеждането на граничен здравен контрол за предпазване на страната от внасяне и разпространение на инфекции с висок епидемичен риск;
- планиране, разпределяне и контролиране на централните доставки на биопродукти, осигурявани от министерството по реда на чл. 82, ал. 2, т. 1 от Закона за здравето, и анализи на данните относно приложените дози в лечебните заведения и постигнатия имунизационен обхват в страната;
- осъществяване на методическо ръководство по планиране, съхранение, прилагане, отчитане на приложени дози биопродукти, спазване схемите по Националния имунизационен календар, отлагане от имунизации и реимунизации по медицински противопоказания;
- анализиране на епидемичната обстановка в страната, изготвяне на анализи, оценки и прогнози, свързани с надзора на заразните болести;
- осъществяване на контрол за изпълнението на Националния имунизационен календар; изготвяне на предложения за мерки за повишаване на имунизационния обхват;
- осъществяване на методическо ръководство по изпълнение на дейностите по профилактиката и контрола на инфекциите, свързани с медицинското обслужване;
- разработване и предлагане на министъра на специфични профилактични и противоепидемични мерки при възникване на извънредна епидемична обстановка и контролира изпълнението им;
- организиране на събирането на информация и извършване на анализи при извънредни имунизационни кампании.

Имунизациите са два вида – задължителни, които са част от Българския имунизационен календар¹⁰ за съответната година, и незадължителни, които са извън този календар, така че лицата, отказали да бъдат имунизирани, например от грип, не могат да бъдат санкционирани от страна на държавата. Съгласно чл. 58, ал. 1 от Закона за здравето, за да се предпазят гражданите от заразни болести, се правят задължителни имунизации.

Задължителността на имунизацията следва и от разпоредбата на чл. 209 от Закона за здравето, където е въведено задължението за явяване на задължителен профилактичен медицински преглед, изследване или имунизация, като липсата на доброволно изпълнение се наказва с глоба от 50 до 100 лв., а при повторно неявяване – от 100 до 200 лв. Наказват се и родители и настойници, които не осигуряват провеждането на задължителните имунизации на децата си. Наказателните постановления се издават съответно от директора на съответната регионална здравна инспекция, директора на съответната областна дирекция на Министерството на вътрешните работи и кмета на съответната община, съгл. чл. 209а, ал. 4 от ЗЗ.

⁹ *Интегрирана информационна система на държавната администрация*. Държавен регистър [онлайн]. [прегледан на 07.12.2021]. Достъпен на: https://iisda.government.bg/ras/adm_structures/organigram/79?unitId=76758.

¹⁰ *Имунизационен календар* [онлайн]. [прегледан на 07.12.2021]. Достъпен на: <https://www.mh.government.bg/bg/informaciya-za-grazhdani/imunizacii/>.

На министъра на здравеопазването е възложено с Наредба № 15 от 12.05.2005 г. за имунизациите в Република България¹¹ да определи субектите, които подлежат на ваксинация, както и реда, начина и сроковете за извършване на:

- задължителни планови имунизации и реимунизации, включени в имунизационния календар на Република България;
- целеви имунизации и
- реимунизации, които се извършват по специални показания; препоръчителни имунизации.

В чл. 15, ал. 1 от подзаконовия нормативен акт е постановено, че задължителните планови имунизации и реимунизации се извършват от лекар, обслужващ новородените в лечебно заведение за болнична помощ, или личен лекар. Изключение е предвидено в ал. 2 на същия член, като право да извършват имунизация и реимунизация имат още лекарите в имунизационен кабинет на Регионалната здравна инспекция (РЗИ) и Националния център по заразни и паразитни болести, лечебно заведение и здравни кабинети в училища, детски градини, както и специализирани институции за предоставяне на социални услуги. Тъй като за децата отговарят техните родители или настойници, това са и субектите, които носят задължението съгласно закона да организират ваксинирането на своите деца и съответно носят административнонаказателна отговорност, ако децата им не бъдат ваксинирани. На основание чл. 20 от Наредба № 15 във връзка с Приложение № 10 лицата, подлежащи на задължителни, целеви или препоръчителни имунизации (съответно родители или настойник), могат да получат и имат законова медицинска защита съответно за отлагане при наличие на медицински противопоказания, на консултации и на контрол за правилно прилагане на задължителните имунизации.

Наредба № 3 от 5.02.2007 г. за здравните изисквания към детските градини¹² изисква наред с писменото заявление за приемане на детето в детска градина, родителите да представят и данни от личния лекар, че на детето са извършени задължителните имунизации за възрастта съгласно Наредба № 15 от 2005 г. за имунизациите в Република България. Във връзка с това изискване ВАС „споделя аргументирания извод, че с поставеното условие се предвижда превантивна защита на децата от заразни болести, което е от съществено значение за здравето им в ниска възраст и изграждане на имунитет в бъдеще срещу остри заразни болести. Правилна е и преценката, че оспореният текст не противопоставя интересите на децата, не създава антагонизъм и не може да се приеме като санкция или дискриминация по отношение на неимунизирани деца, тя отговаря на основните принципи и политиката на държавата за опазване здравето на гражданите и е в съответствие с тази на ЕС. Конвенцията за защита на правата на човека и на човешкото достойнство, с чл. 26, ал. 1, допуска ограничения в прилагането ѝ, когато те са установени от националното законодателство в защита на здравето или правата и свободите на другите – разпоредбата на чл. 58, ал. 1 и 2 от Закон за здравето (ЗЗдр), с цел предпазване на гражданите от заразни болести, предвижда точно с тази цел да се правят, и то задължителни, имунизации, като министърът на здравеопазването определя с наредба лицата, които подлежат на имунизация, реда, начина и сроковете за извършването ѝ...“¹³.

Всяко невявяване от страна на подлежащото на имунизация/ реимунизация лице за извършване на имунизация представлява административно нарушение. Последното обаче ще бъде извършено не когато компетентните за това органи установят неизвършване на съот-

¹¹ Обн., ДВ, бр. 45 от 31.05.2005 г.

¹² Обн., ДВ, бр. 15 от 16.02.2007 г.

¹³ Решение № 32 от 03.01.2012 г. по адм. д. № 11433 от 2011 г. на ВАС, Петчленен състав.

ветната имунизация/реимунизация, а на датата, на която е изтекъл определеният в Имунизационния календар на Република България (Приложение № 1 от Наредбата) срок за извършването ѝ¹⁴.

Ваксинирането като социално административно задължение

Преди да пристъпим към анализ на този административноправен институт, следва да отбележим, че е налице съществена разлика между задължителната ваксинация като превантивна мярка за опазване на здравето на населението и принудителното поставяне на ваксина¹⁵, което е противоконституционен акт (арг. чл. 29, ал. 2 от Конституцията на Република България, който предвижда, че никой не може да бъде подлаган на медицински, научни или други опити без неговото доброволно писмено съгласие).

Като ангажимент към обществото ваксинирането е субективно публично задължение. То е публично, защото:

- 1) е израз на връзката между държавата и гражданина¹⁶;
- 2) негов източник е административен материален закон (Законът за здравето);
- 3) държавата го възлага по силата на административноправна норма и изпълнението му се извършва под заплахата от административна принуда.

Съгласно чл. 58 от ЗЗ в интерес на общественото здраве се изисква да се правят задължителни имунизации за предпазване на гражданите от заразни болести¹⁷. В този смисъл административното задължение има не само личен, но и социален характер¹⁸, защото представлява гарант за съхраняването както на индивидуалното здраве, така и на общественото. По своята същност задължителната ваксинация е балансиращ фактор, необходим на демократичното общество, поради което тя „не включва принуда, а „единствено конкретни последици за неваксинираните (ограничен достъп до определени услуги или налагане на глоби)“, защото нейната легитимна цел е опазването на здравето на всички, включително и на тези уязвими групи в обществото, които разчитат на колективния имунитет, за да бъдат защитени, и техните права¹⁹.

В своята практика Европейският съд по правата на човека отбелязва, че „чувствителният характер на задължението за ваксиниране на децата не се ограничава само до гледната точка на несъгласните с това задължение, а включва и ценността на социалната солидарност, като целта на задължението е да се защити здравето на всички членове на обществото, особено на тези, които са особено уязвими по отношение на определени заболявания и от името на които от останалата част от населението се изисква да поеме минимален риск под формата на ваксиниране“. Съдът разглежда потребността от въвеждането на това административно задължение така: „когато политиката на доброволно ваксиниране не се счита за

¹⁴ Решение № 360 от 14.02.2013 г. по а. н. д. № 3749 от 2012 г. на Административен съд – Пловдив.

¹⁵ Вълканова, М., Т. Димитрова (2018). По въпроса за задължителните имунизации в Р България и правото на информирано съгласие. *Практическа педиатрия* [онлайн], 23.05 [прегледан на 05.12.2021]. Достъпен на: <https://prakticheska-pediatria.net/2018/05/23/po-vuprosa-za-zaduljitelnite-imunozacii-v-r-bulgaria/>.

¹⁶ Чернева, Б. (2019). *Юридическо задължение*. София: Сиби, 110.

¹⁷ Вълканова, М., Т. Димитрова. Цит. съч.

¹⁸ В административната доктрина видовете административни задължения са отразени в Николова, Р. (2020). Опит за една нова систематизация на учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2019 г.* София: Нов български университет, 142–149.

¹⁹ Вж. по този въпрос делото *VAVŘIČKA AND OTHERS v. THE CZECH REPUBLIC* [online] [viewed 02.12.2021]. Available from: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-209039%22%7D>.

достатъчна за постигане и поддържане на стаден имунитет или такъв имунитет не е подходящ поради естеството на заболяването, може да се въведе политика на задължително ваксиниране, за да се постигне подходящо ниво на защита срещу сериозни заболявания“.

Ваксинирането като административно задължение не на последно място е и производно юридическо задължение, което произтича от текущото административно законодателство²⁰.

Заклучение

През 2020 г. и на регионално, и на национално ниво се отчита снижаване на показателите за имунизационен обхват при имунизации и реимунизации със задължителни ваксини спрямо предходната година (Таблица 1).

Имунизация срещу	Брой имунизирани и имунизационен обхват (%) през периода 2014–2019 г.						2020
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Туберкулоза (новородени)	62 844 (96,7)	59 970 (95,8)	60 279 (96,2)	58 593 (96,2)	55 749 (95,5)	54 151 (95,5)	51 588 (97,0)
Вирусен хепатит тип Б	57 159 (95,0)	49 756 (91,6)	60 307 (91,1)	57 801 (91,9)	45037 (85,1)	61748 (93,3)	50 632 (91,5)
Дифтерия, тетанус, коклюш	51 727 (87,6)	58 029 (90,7)	59 271 (92,1)	58 779 (92,3)	55 282 (91,5)	56 785 (92,8)	50 600 (91,2)
Поллиомиелит	51 727 (87,6)	58 029 (90,7)	59 271 (92,1)	58 779 (92,3)	55 282 (91,5)	56 785 (92,8)	50 600 (91,2)
Хемофилус инфлуенце тип б	48 845 (82,7)	55 711 (87,1)	58 824 (92,1)	58 677 (92,3)	55 165 (91,5)	55 450 (92,7)	50 325 (91,4)
Пневмококови инфекции	53 875 (91,7)	55 004 (90,4)	54 423 (90,3)	54 760 (91,3)	51 134 (89,6)	51 177 (89,6)	28 887 (90,3)
МПР (на 13 месеца)	57 167 (93,2)	56 806 (91,5)	56 935 (92,1)	59 377 (93,8)	55 521 (92,9)	57 884 (95,1)	49 418 (88,3)
(на 12 години)	54 889 (88,6)	56 932 (86,9)	57 572 (88,3)	61 739 (91,6)	58 673 (87,4)	64 448 (92,9)	54 257 (84,5)

Табл. 1: Брой имунизирани и имунизационен обхват (%) на децата със завършена първична имунизация през 2014–2020 г. в България²¹

В своите годишни анализи РЗИ посочват причини, които допринасят за по-нисък имунизационен обхват от търсения, които са свързани с определяне на действителния подлежащ на имунизации контингент, с осигуряването на ваксини за изпълнението на имунизационния календар, с миграция на население, с отказ от имунизации и с епидемията от COVID-19, която силно повлия върху нормалното провеждане на имунизациите в страната. До 12% от подлежащите на имунизация в детска възраст през 2020 г. се отчитат като неимунизирани в резултат на причини от медицински и немедицински характер. Отлагането на имунизация по медицински причини е свързано със заболявания у подлежащите на имунизация, установени и доказани за периода на цялата 2020 г. (трайни и временни медицински противопоказания). Неимунизирани поради съществуващи медицински противопоказания заемат по-малък дял спрямо неимунизирани по причини, различни от медицинските. Медицинските анализи показват, че ваксинацията като административно задължение по отношение на сериозни заболявания бележи отстъпление заради разразилата се през 2020 г. пандемия от COVID-19.

²⁰ Относно видовете юридически задължения вж. Чернева, Б. Цит. съч., 101.

²¹ Вж. Владимирова, Н., А. Минкова (2021). *Анализ на изпълнението на дейностите по имунопрофилактика на България през 2020 г.* [онлайн]. София: Национален център по заразни и паразитни болести [прегледан на 04.12.2021]. Достъпен на: https://ncipd.org/images/UserFiles/File/Epidemiologia/Analysis_Immunizations_2020.pdf.

Библиография

Владиминова, Н., А. Минкова (2021). *Анализ на изпълнението на дейностите по имунопрофилактика на България през 2020 г.* [онлайн]. София: Национален център по заразни и паразитни болести [прегледан на 04.12.2021]. Достъпен на: https://ncipd.org/images/UserFiles/File/Epidemiologia/Analysis_Immunizations_2020.pdf.

Вълканова, М., Т. Димитрова (2018). По въпроса за задължителните имунизации в Р България и правото на информирано съгласие. *Практическа педиатрия* [онлайн] [прегледан на 05.12.2021]. Достъпен на: <https://prakticheska-pediatria.net/2018/05/23/po-vuprosa-za-zaduljitelni-te-imunozacii-v-r-bulgaria/>.

Николова, Р. (2020). Опит за една нова систематизация на учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2019 г.* София: Нов български университет.

Чернева, Б. (2019). *Юридическо задължение*. София: Сиби.

Sheikh, S., E. Biundo, S. Courcier, O. Damm, O. Launay, E. Maes, C. Marcos, S. Matthews, C. Meijer, A. Poscia, M. Postma, O. Saka, T. Szucs, N. Begg (2018). A Report on the Status of Vaccination in Europe. *Vaccine* [online], vol. 36, issue 33, 9, 4979–4992 [viewed 02.12.2021]. Available from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264410X18308727>.

How are Vaccines Made? U.S. Military and Vaccine History. *History of Vaccines* [online] [viewed 01.12.2021]. Available from: <https://historyofvaccines.org/vaccines-101/how-are-vaccines-made/us-military-and-vaccine-history>.

Wakefield. (1999). MMR Vaccination and Autism. *The Lancet (British Edition)*, 354(9182), 949–950.

VACCINATION – AN ADMINISTRATIVE SOCIAL OBLIGATION

Reneta Ilieva²²

Abstract: The article examines the emergence of compulsory vaccination from a historical perspective. It distinguishes between recommended and compulsory vaccination. It discusses in detail the administra-

tive legislation that provides for compulsory vaccination.

Keywords: administrative obligation, legislation, vaccination

²² Reneta Ilieva is a fourth-year student in the Master's program in Law at New Bulgarian University, e-mail: office@patient.bg

НОСЕНЕТО НА ПРЕДПАЗНИ СРЕДСТВА (МАСКИ) ПО ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЯ – АДМИНИСТРАТИВНО ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА ОПАЗВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНОТО ЗДРАВЕ

Симонна Кирилова¹

Резюме: Пандемията, дължаща се на вируса COVID-19, промени света коренно. Вероятно никога повече няма да го видим такъв, какъвто беше преди неговата появата. Всички ние станахме свидетели на неща, които ни бяха много далечни, а сега станаха част от нашето ежедневие. Вирусът трайно се настани между нас, а страхът обхвана нашите сърца. Свикнахме да се крием в домовете си или зад маските си, да избягваме контактите, прегръдките. Нещата, случващи се около вируса, започнаха да ме вълнуват силно още от първите месеци на появата му в България заедно с въвеждането на извънредното положение. Започнах да си задавам различни въпроси

и да търся техните отговори. Всички теми около коронавируса продължават да бъдат дискутирани и до ден днешен – ваксини, ограничаване на основни права, носене на лични предпазни средства. С проучването, което направих, се опитах да дам отговори на някои основни въпроси, позовавайки се на различни нормативни актове, както и да дам различни гледни точки на практикуващи юристи, становища на Световната здравна организация, както и моето собствено виждане.

Ключови думи: административно задължение, закон, COVID-19, лични предпазни средства, маски, права

Увод

На 13.03.2020 г. станахме свидетели на нещо, което никога досега през новия XXI век не бяхме преживявали, а именно: обявяването на извънредното положение във връзка с появата на първите случаи на заразени от COVID-19. Във всеки аспект от обществения живот настъпи хаос, хората бяха объркани, но и се страхуваха от непознатото, никой не знаеше какво да предприеме. Продукти от първа необходимост от щандовете на големите хипермаркети свършиха, улиците опустяха, лекарства от първа необходимост, както и дезинфектанти, маски, ръкавици малко по-късно, се превърнаха в една утопия и беше лукс, ако успееш да се снабдиш с тях. А някои предвидливо си бяха набавили всичко, което смятаха за необходимо. Започнаха да се издават заповеди от министъра на здравеопазването и новата структура Национален оперативен щаб (НОЩ) нахлу трайно в личния ни живот.

¹ Симонна Кирилова, студент в магистърска програма „Право“ на Нов български университет, ел. поща: f96268@students.nbu.bg

Вече повече от година и половина стотици въпроси около заповедите, издавани от министъра на здравеопазването, вълнуват част от българските граждани, като един от тях е носенето на маска, което беше едно от първите задължения, включено в разпоредбите на управляващите пандемията държавни органи. През това време много специалисти от различни сектори изложиха своите становища относно носенето на маските – колко са ефективни, можем ли да бъдем задължени да ги носим, да бъдем глобявани, ако не ги носим. Истината е, че темата предизвиква нееднозначни обществени реакции. За да разкрием административноправната същност на носенето на маски като административно задължение с цел опазване на общественото здраве по време на пандемия, е нужно да бъдат разгледани няколко основни въпроса, сред които анализът на сходни административноправни институти, каквито са носенето на маски като религиозен смисъл и носенето на маски като проява на спортно хулиганство.

1. Носенето на прикриващо тялото или елементи от него облекло (маска) като религиозен символ

Темата за откриващата се публична дискусия относно забраната за носене на публично място на прикриващо тялото облекло се разглежда в българската правна доктрина отпреди повече от десетилетие². През 2016 г. в България е приет краткият по своето съдържание Закон за ограничаване носенето на облекло, прикриващо или скриващо лицето (ЗОНОПСЛ)³. Този закон има пряко отношение към някои от жените, принадлежащи към мюсюлманското вероизповедание, за които подобен тип облекло е типично поради религиозни или културни причини⁴. Съгласно разпоредбите на закона носенето на публично място на облекло, прикриващо или скриващо изцяло или частично лицето, не се допуска. Мотивите за приемането на този нормативен акт предвиждат, че с него се цели да се предотврати потъпкването на принципите на демократизма, равнопоставеността на половете и хуманизма, залегнали в ценностната система на Република България, ЕС и развитите демократични страни. Стремешът е да се създадат гаранции за опазване на човешкото достойнство и свободата на личен избор на гражданите от женски пол, населяващи или пребиваващи временно или постоянно на територията на Република България. Според вносителите на законопроекта носенето на такова облекло пречи за идентификация на лицето, което го носи, като това съществено завишава риска за пробиви в обществената сигурност. На второ място, този акт се тълкува като неприемлив начин за пропагандиране на определени идеи и за израз на неуважение към ценностите, на които се базира българското законодателство. България не е първата държава, която предприема подобна стъпка. Преди нея това правят Франция от 2004 г., Белгия от 2011 г., Конго и Габон от 2015 г., Латвия от 2016 г., Австрия от 2017 г., Дания от 2018 г., Холандия, Швейцария, Испания, Италия и др⁵.

² Йорданов, Т. (2010). Някои бележки около появата на законодателни инициативи срещу носенето на бурка на обществени места в страни членки на Европейския съюз. *Юридическо списание на НБУ* [онлайн], № 3, 35–43 [прегледан на 02.12.2021]. Достъпен на: <https://law.nbu.bg/bg/juridicheskospisanienuov-bylgarski-universitet>.

³ Обн., ДВ, бр. 80 от 11.10.2016 г.

⁴ Законопроектът за носенето на облекло, прикриващо или скриващо лицето, е внесен в деловодството на Народното събрание на 20.04.2016 г. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bills/43/654-01-58.pdf> [прегледан на 01.12.2021].

⁵ Австрия последва примера за въвеждането на подобни ограничения, както и Дания. Въвеждането на забрана за прикриване на лицето се обсъжда в редица европейски страни – например в Германия, Швейцария, Естония, Литва, Латвия и Норвегия. В Испания въведените локални забрани за част от Каталуния

На публични места на територията на Република България не се допуска носенето на облекло, прикриващо частично или скриващо напълно лицето (чл. 2, ал. 1 от ЗОНОПСЛ). Според закона такова облекло е това, което прикрива или скрива лицето, например плътни или полупрозрачни дрехи, покривала, наметала, мрежести платки, маски или други подобни елементи, които прикриват частично или скриват напълно лицето, както и когато лицето е прикрито частично при носенето на облекло, с което са закрити устата, носът или очите (чл. 4, ал. 1-2). Изключение от това правило е възприето в чл. 3 със следните мотиви:

1. ако носенето на облеклото се налага:
 - а) по здравословни причини;
 - б) от характера на упражняваната професия;
 - в) в рамките на спортни, културни, образователни или други подобни прояви, когато се носи от участниците в тях и е с временен характер;
2. в молитвените домове на регистрираните вероизповедания;
3. когато със закон е установено друго.

Носенето на облекло, прикриващо лицето (маска), е израз на религиозна принадлежност. Свободата на съвестта, мисълта и избора на вероизповедание е абсолютно право, което не може да бъде ограничено (арг. чл. 57, ал. 3 от КРБ)⁶. В същото време то може да бъде балансирано чрез въвеждането на административно задължение, предвиждащо забрана упражняването му да бъде насочено срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала или срещу правата и свободите на други граждани (чл. 37, ал. 2 от Конституцията на Република България). И това е така, понеже религиозните и другите убеждения не са основание за отказ да се изпълняват задълженията, установени в Конституцията и законите, свързани с обществения ред (чл. 58, ал. 2 от КРБ).

Европейският съд по правата на човека възприема правото на носене на религиозно облекло и символи като относително и като такова се счита, че трябва да бъде съобразено със законните интереси на други физически и юридически лица. Практиката на Съда⁷ в тази област обхваща четири различни области на проявление:

- а) публичното пространство;
- б) училищата и университетите;
- в) държавната служба и обществените услуги;
- г) работното място.

В нея по отношение на публичното носене на религиозен символ откриваме аргументи, че лицето играе важна роля в човешкото взаимодействие и че граждани, които присъстват на обществени места, могат да не желаят там да се развиват практики или да се демонстрира поведение, които в основата си поставят под въпрос възможността за открити междуличностни отношения. Поради това Съдът приема, че бариерата, създадена срещу другите, от покривало, скриващо лицето, се третира като нарушаване на правото на другите да живеят в пространство на социализация, което улеснява „съвместното съжителство“. Идеята за „съвместно съжителство“ включва два аспекта: единият засяга общуването, а

са отменени от съдилищата. В Италия такъв дебат не съществува, тъй като още през 70-те години на XX век е въведена забрана за носенето на всякакви дрехи, които пречат на идентифицирането. По тези въпроси вж. Мюлер, М. (2018). Къде в Европа забулването е забранено? *Дойче веле* [онлайн], 01.06. [прегледан на 02.12.2021]. Достъпен на: <https://www.dw.com/bg/къде-в-европа-забулването-е-забранено/a-44043194>. Countries That Have Banned the Burka (2021). *The Week* [online], 08.03. [viewed 02.12.2021]. Available from: <https://www.theweek.co.uk/100974/countries-where-the-burka-is-banned>.

⁶ Решение № 10 от 23.07.2020 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 7 от 2020 г., обн., ДВ, бр.70 от 07.08.2020 г.

⁷ Имат се предвид делата *S.A.S. v. France*, *Dakir v. Belgium* и *Belcacemi&Oussar v. Belgium*.

другият – потребността от изграждане на взаимно доверие, необходимо за упражняване на правата и свободите на всички членове на обществото⁸. Именно в този интеграционен контекст съществува административното политическо задължение гражданите да се въздържат от носенето на облекло (маска), покриващо лицето, по силата на цитирания по-горе български закон⁹.

2. Носенето на маски като форма на спортно хулиганство

Носенето на маски и напълно прикриване на лицето или на части от него, което затруднява разпознаването, е форма на противообществена проява (спортно хулиганство). Съгласно чл. 21, т. 7 от Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия (ЗООРПСМ) противообществена проява (спортно хулиганство)¹⁰ е проява, която не съставлява престъпление по смисъла на Наказателния кодекс и е извършена в спортния обект или в спортната зона преди, по време или непосредствено след спортното мероприятие, както и на отиване или на връщане от спортния обект във връзка със спортното мероприятие, изразяваща се в носенето на маски и действия за напълно прикриване на лицето или на части от него, което затруднява разпознаването. И тъй като е отречено от законодателството явление, затова се въвежда забрана за неговото практикуване. За това деяние може едновременно да се приложи принудителна административна мярка „забрана за посещение на спортни мероприятия в страната и в чужбина за срок от“ на основание чл. 25, ал. 1 от ЗООРПСМ¹¹ и да се наложи административно наказание глоба¹² на основание чл. 30, ал. 1, т. 1 от ЗООРПСМ. Целта на въвеждането на подобно административно задължение е предотвратяване на невъзможността лицето да бъде разпознато по своите индивидуализиращи белези, когато хвърля бомбички или извършва други действия, с които може да нарани останалите присъстващи на спортната проява граждани¹³. Предназначението на това задължение е да се защити общественият интерес, както и опазването на живота и здравето на други лица (по-висша ценност от забавлението чрез агресия) при провеждането на спортни събития. Затова и съдебната практика разпознава в това административно задължение съществен превъзпитателен и възпиращ ефект по отношение на бъдещи противообществени прояви на гражданина нарушител¹⁴. От тази гледна точка задължението за въздържане носенето на маска по време на спортно мероприятие е социално административно задължение, тъй като е насочено към запазване на общественото здраве.

Общото между носенето на маска като религиозен символ и като проява на спортно хулиганство е, че:

- 1) става въпрос за прикриване на лицето;

⁸ Pagotto, T. (2017). The “Living Together” Argument in the European Court of Human Rights Case-law. *Studia z Prawa Wyznaniowego*, vol. 20, 13.

⁹ Относно видовете административни задължения вж. по-подробно в Николова, Р. (2020). Опит за една нова систематизация на учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2019 г.* София: Нов български университет, 142–149.

¹⁰ Относно административноправната регулация на спортното хулиганство вж. Николова, Р. (2020). Правна регулация на футбола – забрани и ограничения. *Юридическо списание на НБУ* [онлайн], № 4, 41–48 [прегледан на 02.12.2021]. Достъпен на: <https://law.nbu.bg/bg/juridichesko-spisanie-na-nov-bylgarski-universitet>.

¹¹ Решение № 579 от 14.03.2019 г. по адм. д. № 3728 от 2018 г. на Административен съд – Пловдив.

¹² Решение № 3071 от 26.02.2020 г. по адм. д. № 6615 от 2019 г. на ВАС, V отделение.

¹³ Решение № 2037 от 22.10.2019 г. по к. а. н. д. № 1612 от 2019 г. на Административен съд – Пловдив.

¹⁴ Протокол № 133072 от 05.06.2019 г. по а. н. д. № 8482 от 2019 г. на Софийски районен съд.

- 2) което се случва на публично място;
- 3) и която забрана представлява административно задължение да не се извършва нещо (*non facere*)¹⁵.

3. Носенето на маска по време на пандемия

Легална дефиниция на понятието „лични предпазни средства“ (ЛПС) се съдържа в чл. 3, т. 1 от Регламент (ЕС) 2016/425 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно личните предпазни средства и за отмяна на Директива 89/686/ЕИО на Съвета¹⁶ и означава:

- а) оборудване, проектирано и произведено за носене или използване от едно лице за защита срещу един или повече рискове за здравето или безопасността на това лице;
- б) взаимозаменяеми компоненти за оборудването, посочено в буква а), които са съществени за неговата защитна функция;
- в) свързващи системи за оборудването, посочено в буква а), които не се използват или носят от едно лице, които са проектирани да свързват това оборудване с външно устройство или с надеждна точка на закрепване, които не са проектирани да бъдат постоянно закрепени и не налагат дейности по закрепване преди употреба.

Съществените изисквания за опазване на здравето и за безопасност са установени в Приложение II от Регламента. Защитата срещу вещества и смеси, които са опасни за здравето, и срещу вредни биологични агенти в нейната разновидност защита на дишането предвижда следните изисквания:

- ЛПС, които са предназначени да защитават дихателната система, трябва да дават възможност на ползвателя да се снабдява с въздух, годен за дишане, когато е изложен на замърсена атмосфера и/или на атмосфера с недостатъчна концентрация на кислород;
- въздухът за дишане, осигуряван на ползвателя от ЛПС, трябва да се получава по подходящ начин, например чрез филтриране на замърсения въздух през ЛПС или чрез доставяне от външен незамърсен източник;
- съставните материали и другите компоненти на тези типове ЛПС трябва да бъдат подбрани или проектирани и вградени така, че да осигуряват нормално дишане на ползвателя и хигиена на дихателните пътища за съответния период на носене при предвидимите условия на употреба.

Това, че маската се третира като лично предпазно средство според българското законодателство, става ясно от Наредба № 3 от 8.05.2013 г. за утвърждаването на медицински стандарт по превенция и контрол на вътреболничните инфекции на министъра на здравеопазването¹⁷. В нормативния акт са изброени личните предпазни средства:

- а) ръкавици;
- б) защитни средства за очите (очила, шлемове);
- в) маски;
- г) предпазно облекло – престилки, обувки/калцуни и шапки.

Личните предпазни средства са предназначени да осигурят защита на персонала и да ограничат разпространението на инфекциозните агенти в лечебните заведения. Подборът

¹⁵ Николова, Р. (2020). *Учебно помагало по административно право*. София: Нов български университет, 304–305.

¹⁶ ОВ L 81, 31/03/2016, 51–98.

¹⁷ Обн., ДВ, бр. 43 от 14.05.2013 г., в сила от 11.05.2013 г.

на личните предпазни средства се основава на оценката за нивото на риска в зависимост от вида на грижите за пациента. Маските и защитните средства за очите (очила, лицеви шлемове) защитават лигавиците на носа, очите и устата при процедури и грижи за пациента, свързани с образуване на пръски или аерозол от кръв, телесни течности, секрети и екскрети.

1. Маски се използват от:

1.1. Медицинския персонал – за защита на пациентите при работа в операционната, при извършване на инвазивни процедури и при грижи за имунокомпрометирани пациенти.

1.2. Медицинския персонал – за защита при риск от контаминиране с кръв, телесни течности, секрети и екскрети и за респираторна защита при пациенти с инфекции, предавани по въздушно-капков път, или аерогенни инфекции, като туберкулоза и ТОРС.

1.3. Пациентите с инфекции, предавани по въздушно-капков или аерогенен път, когато същите са извън изолационната стая¹⁸.

2. Избор на маски:

2.1. В случаите по т. 1.1 и т. 1.3 се използва хирургична маска.

2.2. В случаите по т. 1.2, когато се касае за инфекции, предавани по аерогенен път, се използва респираторен тип маски с най-малко 95% ефикасност на филтъра за частици с размер 1 микрометър, а в останалите случаи се използват хирургични маски.

2.3. В случаите, когато се касае за извършване на високорискови процедури при пациенти с инфекции, предавани по аерогенен път, като ТОРС, и при силно контагиозни заболявания, като вирусна хеморагична треска, се използват респираторни маски с по-високо ниво на филтрация (FFP-3 или FFP-3v по европейския стандарт БДС-EN 149:2001 (Средства за защита на дихателните органи. Филтриращи полумаски за защита от частици. Изисквания, изпитвания, маркировка) или маска N100 по американския стандарт NIOSH).

Личното предпазно средство маска се използва за защита срещу един или повече риска за здравето или безопасността на конкретното лице, когато става въпрос за обществени отношения от административноправно естество по повод работа или лечение в здравно заведение. В това нейно качество тя има предназначението да осигури защитата на здравето и безопасността на ползвателите (чл. 5 от Регламент 2016/425). При носенето на маската по време на пандемия от всички граждани с цел опазване на общественото здраве има една съществена трансформация на административноправната същност на маската – тя вече не е просто лично предпазно средство, а част от противоепидемична мярка.

Административното законодателство определя следните средства за надзор на заразните болести:

- а) извършването на граничен здравен контрол (чл. 57 от ЗЗ);
- б) провеждането на задължителни имунизации и реимунизации, както и организирането на имунизационни кампании, откриването на временни имунизационни пунктове, сформирането на екипи за имунизирание на място и други извънредни мерки (чл. 58-59 от ЗЗ);
- в) регистрация на болните от заразни болести (чл. 60 от ЗЗ);
- г) задължителна изолация и задължителна карантина (чл. 61-61а от ЗЗ);
- д) извършване на дейности по дезинфекция, дезинсекция и дератизация (чл. 62 от ЗЗ);

¹⁸ Става въпрос за затворена работна среда, в която гражданите участват в две административноправни качества – на медицински служител и на пациент. Поради това персоналният обхват на това административно задължение е по-малък в сравнение със задължението всички граждани да бъдат задължени да носят маска на открито или закрито. Но това не възпрепятства практиката за носене на маска от по-широк кръг административноправни субекти със същата цел – за респираторна защита от инфекции, предавани по въздушно-капков път.

- е) обявяване на извънредна епидемична обстановка и въвеждане на временни противоепидемични мерки (чл. 63 – 63а от 33);
- ж) мерки и дейности за опазване на общественото здраве, различни от гореизброените по б. „а“ – б. „е“ (чл. 63б от 33).

Правното основание на административното задължение да се носи маска привидно не се съдържа изрично в нито една законова разпоредба. Носенето на маска (на открито или в закрито помещение), покриваща носа, устата и брадичката, представлява противоепидемична мярка по смисъла на чл. 63, ал. 1 от Закона за здравето (33). Тя е заложена в закона по презумптивен начин и заедно с други обичайни средства за защита като спазването на дистанция от 1,5 – 2 метра спрямо други лица; намален брой посетители в закрити помещения; регулиране на разнопосочното движение на гражданите с цел предотвратяване на струпването на много хора и др. по своята административноправна същност е дейност, насочена към опазване здравето на гражданите в тяхната съвкупност. Ето защо носенето на маска по време на пандемия е противоепидемична мярка и представлява социално административно задължение, имащо за цел да гарантира общественото здраве, като ограничи епидемии от заразни болести.

В същото време за предотвратяването и преодоляването на бедствие, предизвикано от заразна болест, водещо до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, тя представлява не толкова строг административноправен механизъм за защита на общественото здраве, колкото извършването на повече от обичайните дейности (арг. § 1, т. 45 от Допълнителните разпоредби на 33), каквито могат да бъдат:

- а) изолацията – действие по отделяне на лица, болни от заразна болест, и на заразносители с цел предотвратяване разпространението на съответната заразна болест (§ 1, т. 46 от Допълнителните разпоредби на 33);
- б) карантината – действие по отделяне на контактни лица на лица, болни от заразна болест, и на лица, които са влезли на територията на страната от други държави, с цел предотвратяване разпространението на съответната заразна болест (§ 1, т. 47 от Допълнителните разпоредби на 33);
- в) забраната за влизане на територията на страната на граждани на други държави, с изключение на гражданите с постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване на територията на Република България, както и членовете на техните семейства (чл. 61, ал. 5 от 33);
- г) временно ограничаване придвижването на територията на страната¹⁹, както и временно спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на гражданите (чл. 61, ал. 6 от 33).

Носенето на маска като административно задължение за предпазване на общественото здраве произтича от общото конституционно задължение да се изпълняват Конституцията и законите в страната, като се зачитат правата и законните интереси на другите (чл. 58, ал. 1 от КРБ). Затова то е производно юридическо задължение, което произтича едновременно от конституционна норма и административноправни норми²⁰. Указание за втората хипо-

¹⁹ За този административноправен институт вж. Николова, Р. (2020). Ограничения на правото на свободно придвижване по време на извънредно положение заради пандемия, причинена от SARS-COV-2. *Юридическо списание на НБУ* [онлайн], № 2, 19–25, 44, 59 [прегледан на 02.12.2021]. Достъпен на: <https://law.nbu.bg/bg/juridichesko-spisanie-na-nov-bylgarski-universitet>.

²⁰ Относно видовете юридически задължения вж. Чернева, Б. (2019). *Юридическо задължение*. София: Сиби, 101.

теза съществува в чл. 209а от ЗЗ, който предвижда, че неизпълнението на задължението да се спазват противоепидемичните мерки по чл. 63, ал. 4 или 7 и чл. 63а, ал. 1 или 2 води до упражняването на административна принуда (налагането на административно наказание – глоба от 300 до 1000 лв., а при повторно нарушение – от 1000 до 2000 лв.).

Заклучение

В сравнителен план разгледаните три административноправни института, свързани с носенето на маски, показват редица прилики. На първо място, общото между тези три задължения е мястото, на което това не трябва или може да се случи – обществено пространство. На второ място, техният публичноправен характер произтича от поставено от страна на държавната власт изискване за спазване на определено поведение. Следователно техният източник е административноправен – закон от специалната част на административното право (Закон за ограничаване носенето на облекло, прикриващо или скриващо лицето; Закон за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия и Закон за здравето). На трето място, неизпълнението на това административно задължение е скрепено със санкция – налагането на административно наказание глоба (чл. 6, ал. 1 от Закона за ограничаване носенето на облекло, прикриващо или скриващо лицето; чл. 30, ал. 1, т. 1 от Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия и чл. 209а от Закона за здравето). На четвърто място, административните задължения възникват, за да бъде защитен някакъв аспект на обществения интерес. При забраната за носене на маска като религиозен смисъл целта на това ограничение е постигането на социален интегритет в спазването на обществения ред. При забраната за носенето на маска като проява на спортно хулиганство и при изискването за носене на маска по време на пандемия целта е опазването на живота и здравето на други лица по време на спортни събития.

Разликите в носенето на маска също са няколко:

1. при носенето на маска като религиозен символ и при извършване на спортно хулиганство административното законодателство изисква от адресатите на правната норма бездействие, докато при носенето на маска по време на пандемия това задължение предполага действие;
2. първите две административни задължения са изрично посочени в законодателството, докато носенето на маска по време на пандемия се възприема презумптивно от законодателя като изискване – елемент от противоепидемичните мерки;
3. различни се целите, поради които се въвеждат тези административни задължения – постигането на обществен интегритет, запазване на живота и здравето на другите граждани;
4. тези административни задължения се проявяват в различни сфери на административното право на гражданите: забраната за носене на маска като религиозен символ е административно политическо задължение, докато забраната за носене на маска като проява на спортно хулиганство и изискването за носенето на маска по време на пандемия са административни социални задължения по опазване на общественото здраве.

Библиография

Йорданов, Т. (2010). Някои бележки около появата на законодателни инициативи срещу носенето на бурка на обществени места в страни членки на Европейския съюз. *Юридическо списание на НБУ*, бр. 3, 35–43.

Мюлер, М. (2018). Къде в Европа забулването е забранено? *Дойче веле* [онлайн], 1.06. [прегледан на 02.12.2021]. Достъпен на: <https://www.dw.com/bg/къде-в-европа-забулването-е-забранено/a-44043194>.

Николова, Р. (2020). Опит за една нова систематизация на учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2019 г.* София: Нов български университет, 142–149.

Николова, Р. (2020). Правна регулация на футбола – забрани и ограничения. *Юридическо списание на НБУ* [онлайн], № 4, 41–48 [прегледан на 02.12.2021]. Достъпен на: <https://law.nbu.bg/bg/juridichesko-spisanie-na-nov-bylgarski-universitet>.

Николова, Р. (2020). *Учебно помагало по административно право*. София: Нов български университет.

Николова, Р. (2020). Ограничения на правото на свободно придвижване по време на извънредно положение заради пандемия, причинена от SARS-COV-2. *Юридическо списание на НБУ* [онлайн], № 2, 12–61 [прегледан на 02.12.2021]. Достъпен на: <https://law.nbu.bg/bg/juridichesko-spisanie-na-nov-bylgarski-universitet>.

Чернева, Б. (2019). *Юридическо задължение*. София: Сиби.

Pagotto, T. (2017). The „Living Together“ Argument in the European Court of Human Rights Case-law. *Studia z Prawa Wyznaniowego*, vol. 20.

WEARING PROTECTIVE EQUIPMENT (MASKS) DURING A PANDEMIC – AN ADMINISTRATIVE OBLIGATION TO PROTECT PUBLIC HEALTH

Simonna Kirilova²¹

Abstract: The COVID-19 pandemic has changed the world dramatically. We will probably never see it again as it was before the appearance of the virus. We have all witnessed things that were very far away from us and have now become part of our daily lives. The virus has settled among us, and fear has settled in our hearts. We got used to hide in our homes or behind our masks, to avoid contacts, hugs. All happening around the virus started to excite me a lot from the first months of its appearance in Bulgaria together with the introduction of the state of

emergency. I started asking myself different questions and looking for their answers. All topics around the coronavirus continue to be discussed until today – vaccines, restriction of fundamental rights, wearing personal protective equipment. With the research I did, I tried to answer some basic questions, referring to different regulations, as well as to give different points of view to practicing lawyers, opinions of the World Health Organization, as well as my own view.

Keywords: administrative duty, Covid-19, law, masks, personal protective equipment

²¹ Simonna Kirilova, a third-year student in the Master's program in Law at New Bulgarian University, e-mail: f96268@students.nbu.bg

ВАКСИНИРАНЕТО КАТО АДМИНИСТРАТИВНО СОЦИАЛНО ПРАВО

Ремина Алексиева¹

Резюме: Този труд обсъжда административното социално право на ваксиниране в контекста на европейската и българската административноправна уредба. Разглежда взаимодействието между правата на неприкосновеност, свобода на религията и правото на здраве съобразно съдържанието им в Европейската конвенция за правата на човека, Конституцията на Република България и текущото законодателство. Също така коментира практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) на тези права спрямо здравни хи-

потези, имаща за цел да установи баланс между индивидуалните права на гражданите и социалните права, важни за обществото като цяло. С оглед на практиката и правната уредба дискутира до каква степен намесата в обхвата на тези права е уредена в закона, преследва легитимна цел и е необходима в едно демократично общество.

Ключови думи: ваксиниране, административно право, право на неприкосновеност, право на религия, право на здраве

Увод

Настоящото изложение поставя на внимание темата за административното социално право на ваксиниране. Темата за публичноправния и социален характер на правата на гражданите е все така актуална и подлежаща на дискусии, най-вече с обявяването на пандемията на SARS-CoV-2 (COVID-19). Фокусът на изложението е върху въпроса как европейската и вътрешната нормативна уредба осъществяват баланс между индивидуалните права и обществения интерес по отношение на ваксинирането. В този труд се разглеждат индивидуални права като правото на личен живот, неприкосновеност, правото на свободно вероизповедание и правото на здраве. Дискусията в този труд е от съществено значение не само по отношение на ваксинирането, но и за много други видове административноправни отношения между държавата, отделните граждани и обществото в неговата цялост.

1. Административноправна същност на правния институт на ваксинирането

Когато дискутираме ваксинирането като административно социално право, няма как да не засегнем понятието субективно право, което гражданите притежават в свое лице. То е възможността субектите да се ползват от него. В правната доктрина са известни няколко

¹ Ремина Алексиева е студентка във втори курс на магистърска програма „Право“ на Нов български университет, ел. поща: remina.aleksieva@outlook.com

ко главни теории за субективното право спрямо неговото място в рамките на обществените отношения².

Естественоправната теория разглежда субективното право като морално качество – свободата на индивида да извършва определени действия, като упражнява своята воля. Тази идея бележи своето начало от философската концепция на Кант и обяснява реализирането на индивида в обществото през волята му и по този начин съгласувайки волята на останалите индивиди в обществото. Други теории за субективното право водят началото си от средновековните английски харти, според които то се разбира като свобода, която е условие за ненамеса. В българската правна теория Цеко Торбов например дефинира субективното право като проявление на принципа на свободата, изразяваща се във възможността на титуляря на съответното субективно право да определя собственото си поведение³.

Правото на ваксиниране е административно право от публичноправен характер. В основата си то представлява способността на едно лице да притежава административна правосубектност – способността му да бъде носител на права и задължения. В контекста на ваксинирането това право дава възможност на лицето да прецени как и доколко да упражни правната възможност да му бъде поставена ваксина. Административното право на ваксиниране засяга личната неприкосновеност на лицето, правото на личен живот и правото на достъп до здравна помощ. По същество обаче то е и социално право дотолкова, доколкото се свързва с възможността да се гарантира общественото здраве. Социалният аспект на правото още се нарича и социално условие – в нуждата на обществото да се справи с определено предизвикателство, било то икономическо или здравно⁴. Отношенията, които възникват при упражняването на това право, засягат не само благосъстоянието и здравето на лицето, но и това на останалите, на общността. Именно затова разглеждането на административноправната уредба на ваксинирането изисква съпоставянето на личното и социалното право и постигането на баланс между личния и обществения интерес.

2. Историческо развитие на административноправния институт на ваксинирането

От съществено значение е да разгледаме историческото развитие на административноправния статут на ваксинирането, неговото формиране и обхват. Развитие на медицината заедно с появяването на редица епидемии е доказателство за дългия процес на убеждаване на обществеността в значението на ваксините и защитата на нейното здраве. Сред най-важните събития, повлияли на това развитие, е борбата с едрата шарка в Европа и САЩ. Успешен пример за това са действията на Наполеон и неговите приближени в Италия и Франция през XVIII и XIX век. С помощта на огромен човешки ресурс, образование, както и наказания за отказващите да се ваксинират те успяват да избавят населението от сигурна смърт и спасяват стотици хиляди граждани. Сестрата на Наполеон, Елиза Бонапарт, е първият владетел в Европа, който се осмелява да направи ваксинирането в своето кралство задължително⁵.

² Ташев, Р. (2016). *Обща теория на правото*. София: Сиби, 294.

³ Торбов, Ц. (1992). Понятие и същина на субективното право. В: *История и теория на правото*. София: Издателство на БАН, 409–424.

⁴ Дарендорф, Р. (1993). *Съвременният социален конфликт*. София: Център за изследване на демокрацията, 49.

⁵ Grab, A. (2017). Smallpox Vaccination in Napoleonic Italy (1800–1814). *Napoleonica. LaRevue*, (3), 38–58.

Историческият преглед на административноправния институт на ваксинирането не е главният предмет на този труд, но е важно да разгледаме две решения по дела от юриспруденцията на съдилищата в САЩ, които полагат основите на дебата за балансирането на индивидуалните права и обществения интерес.

- **Делото *Jacobson v. Massachusetts***⁶

През XIX век в отделни щати в САЩ се приемат закони за задължителна ваксинация срещу вариола⁷. Тази нормативна уредба е оспорена за пръв път от Хенинг Джейкъбсън, пастор в щата Масачузетс, който отказва да се ваксинира срещу вариола при тежка епидемия в щата.⁸ Пасторът оспорва закона, като се позовава на Четиринадесетата поправка на Конституцията на САЩ, която урежда равенството пред закона. Според него щатът е надхвърлил правомощията си по Конституция в името на общественото здраве, защото е засегнал неговите лични права. Върховният съд на щата Масачузетс решава, че законът не нарушава Конституцията на САЩ. Върховният съд на САЩ постановява, че нарушение на Конституцията на САЩ няма, защото засягането на индивидуалните права е допустимо, ако е налице опасност, засягаща общественото здраве, използват се разумни средства, намесата на щата е пропорционална и се избягва нанасянето на вреда на гражданите, спазвайки принципа за справедливост. Според съда намесата е допустима в името на общото благо. Това дело е основополагащото за съдебната практика, тъй като поставя основни принципи, определящи дали дадена намеса от страна на властите засяга индивидуалните права на гражданите.

- **Делото *Prince v. Massachusetts***⁹

Това решение засяга тълкуването на свободата на религия и нейните граници. Спорът възниква, когато Сара Принс, част от религиозната общност „Свидетелите на Йехова“, подтиква деветгодишната си дъщеря да проси и разпространява религиозна литература. Сара Принс е осъдена, тъй като в щата Масачузетс тогава съществува забрана за полагане на труд от деца, след което завежда дело, оспорвайки този закон. Принс се позовава на правото свободно да изповядва религията си и на равенство пред закона. Съдът взема предвид личното пространство в рамките на семейството, но и интереса на обществото в това да има определени правила, които да са в разрез със свободата на религия. Съдът излиза с решение, че свободата на религия и свободата на родителя не са неограничени, когато бива засегнат общественият интерес и благосъстояние. Обосновава се, като дава пример със задължителната ваксинация – родителят не може да излага общността или собственото си дете на опасност, позовавайки се на правото на религия, именно защото тези права са отделни и правото на религия не може да бъде използвано за освобождаване от задължителна ваксинация. Съдът приема, че родителските свободи могат да бъдат ограничени дотолкова, доколкото се отнасят до въпроси, засягащи благосъстоянието на детето и обществения интерес.

3. Нормативна уредба

3.1. Международноправна уредба

Първата нормативна уредба на административното социално право на ваксиниране, която ще разгледаме, е европейската. Европейската конвенция за правата на човека и ос-

⁶ *Jacobson v. Massachusetts* (1905), 197 US 11 (1905) AT 29.

⁷ Шаркова, М. (2021). Въпроси на ваксинопрофилактиката в юриспруденцията на съдилищата в САЩ. *Адвокатски преглед*, № 9, 62–72.

⁸ Пак там.

⁹ *Prince v. Massachusetts*, 321 U. S. 158, 64 S. Ct. 438 (1944).

новните свободи, подписана през 1950 г., е един от най-значимите международни договори на Съвета на Европа, имащ за цел да осигури признаването и спазването на правата и свободите, определени в нея. Според чл. 8, т. 1 от Конвенцията всеки гражданин има право на неприкосновеност на личния и семейния живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията. В ал. 2 е уредена намесата на държавните власти в упражняването на това право, като тя е недопустима, освен в случаи а) предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, б) за предотвратяване на безредици или престъпления и в) за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите¹⁰. Според Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) обхватът и приложното поле на чл. 8 са широки, но не са всеобхватни, защото не разглеждат някои аспекти на личния живот като пряко зависими от обществените сфери¹¹. Основната цел на чл. 8 се изразява в това да защити лицата от произволна намеса на публичните органи в личния живот, когато е необходимо да се постигне баланс между интересите на лицето и тези на обществото.

Три основни критерия определят дали намесата от страна на публичния орган в правото на лицето на личен живот е правомерна. Първо, намесата трябва да е предвидена в закона по ясен и достъпен начин. Трябва да бъде спазено вътрешното законодателство, то да е качествено и достъпно, както и съвместимо с принципа на върховенството на правото¹².

Вторият критерий е дали намесата от страна на публичния орган в правото на личен живот преследва легитимна цел. В чл. 8, ал. 2 са изброени няколко легитимни цели, които могат да оправдаят подобна намеса: „в интерес на националната сигурност, обществената безопасност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите“. Тук доказателствената тежест за това дали е било необходимо създаването на ограничение пада върху публичния орган на държавата членка, що се отнася до преследването на легитимна цел с намесата в това право¹³. ЕСПЧ открива нарушение на чл. 8 от страна на българската прокуратура при записването, транскрибирането и разпространението на кореспонденция между адвокат и неговия клиент, впоследствие използвана като доказателство на ответната страна по дело. Съдът признава, че не е налице легитимно основание за тази намеса, защото тя нарушава принципите на адвокатската тайна и равнопоставеността на страните в съдебния процес. За да определи дали дадена намеса е „необходима в едно демократично общество“, съдът разглежда дали е налице належаща обществена нужда и дали тя е пропорционална на преследваната легитимна цел от страна на публичния орган. Съдът балансира интересите на държавата членка с правото на жалбоподателя относимо към чл. 8, като взема предвид свободата на преценка на публичните органи за „необходимостта в едно демократично общество“, но тя трябва да бъде доказана¹⁴. В дело-

¹⁰ Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, обн. ДВ, бр. 80 от 2 октомври 1992 г., изм. ДВ, бр. 137 от 20 ноември 1998 г., попр. ДВ, бр. 97 от 9 ноември 1999 г., изм. ДВ, бр. 38 от 21 май 2010 г.

¹¹ Ръководство по чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека: Право на зачитане на личния и семейния живот, жилището и кореспонденцията. Превод от английски език, осъществен от Българския хелзинкски комитет, публикуван след съгласуване със Съвета на Европа и с Европейския съд по правата на човека.

¹² Например делото Халфорд срещу Обединеното Кралство, § 49.

¹³ Решение 2 февруари 2006 г., Василев срещу България, 59913/00.

¹⁴ Пак там.

то Вавричка и други срещу Чешката република¹⁵ ЕСПЧ приема, че намесата от страна на държавните органи е необходима в едно демократично общество и преследва легитимна цел, що се отнася до защитата на общественото здраве и правата и свободите на останалите членове на обществото. В конкретния случай задължението от страна на държавата децата да бъдат ваксинирани срещу определени инфекциозни заболявания не представлява намеса в тяхното право на личен живот поради изпълнените критерии за това намесата да е предвидена в закона, да преследва легитимна цел и да е необходима в едно демократично общество. Съдът признава обаче, че по принцип може да съществува намеса в тяхното право на личен живот, ако тя не е оправдана с горепосочените критерии и не засяга пряко обществения интерес.

В делото Лоулес срещу Ирландия¹⁶ съдът приема, че извънредното положение е опасност, която засяга цялото население, не само определени лица или групи, и може да бъде тълкувано като ситуация, в която някои човешки права, например правото на личен живот, могат да отстъпват с оглед легитимната цел – опазването на общественото здраве. Можем да заключим, че правото на личен живот подлежи на ограничение, когато се отнася до защитата на общественото здраве и интерес, поради което намесата на публичните органи трябва да е

- а) уредена в закона;
- б) преследва легитимна цел и
- в) необходима в едно демократично общество.

3.2. Национално законодателство

Конституцията на Република България (КРБ)¹⁷ е основният закон, който обединява в едно индивидуалните права на гражданите и обществените потребности. Член 30 и чл. 32 разглеждат правото на лична свобода и неприкосновеност и „правото на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния му живот и срещу посегателство върху неговата чест, достойнство и добро име.“ Според решение № 15/2020 г. на Конституционния съд (КС) на Република България¹⁸ правото на неприкосновеност на личния живот не е абсолютно и може да бъде ограничено по определени начини, особено когато засяга опазването на човешкия живот и общественото здраве и сигурност. Правото, уредено в чл. 32, ал. 1, има многоаспектен характер, защото засяга не само личната, но и публичната сфера на поведение на дадено лице. Решението на КС посочва още, че правото на неприкосновеност на личния живот включва независим избор на лицата да решават самостоятелно каква лична информация да разкриват. Неприкосновеността на индивида е една от най-висшите ценности, заложената в Конституцията, но намесата на държавните органи в личната му сфера не е изключена в случаите, в които те имат достъп, предвиден в закона.

Такава намеса е допустима например чрез предвидения от закона достъп на организациите за сигурността до данни, свързани с електронните съобщения на граждани. Решение № 15/2020 г. дава за пример в частност със Закона за електронните съобщения (ЗЕС) и уредената възможност за достъп до база данни от комуникационен трафик на даден индивид. Тази възможност позволява придобиването на информация относно отличаващи характеристики на индивида, неговите интереси, график и местоположение, които са обективна

¹⁵ 8 April 2021, *Vavříčka and Others v. the Czech Republic* – 47621/13, 3867/14, 73094/14 et al.

¹⁶ *Lawless v. Ireland*, 332/57.

¹⁷ Конституция на Република България, обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп. ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г.

¹⁸ Обн., ДВ, бр. 101 от 27.11.2020 г.

предпоставка за формирането на ясен профил на съответния индивид без неговото изрично съгласие. С решение № 2/2015 г.¹⁹ Конституционният съд приема, че цялата уредба е противоконституционна именно защото, макар гарантирането на националната сигурност да представлява цел с основно значение за държавата, то не може да оправдае подобна намеса в човешките права на индивида – правата на неприкосновеност на личния живот и на свободата и тайната на кореспонденцията, тъй като не е постигнат баланс между интересите на отделната личност и тези на обществото. В този смисъл с това решение Конституционният съд изцяло споделя и позицията на ЕСПЧ по делото Клас и други срещу Германия. Делото Клас и други срещу Германия заема позицията, че намесата от страна на държавните органи, изразена чрез възможността дадени индивиди да бъдат подложени на наблюдение без достатъчни мерки за тяхната безопасност, може да наруши демократичните принципи под претекст, че ги защитава. Тяхната защита и предоставянето на достатъчни мерки за тяхната безопасност би могло да се постигне единствено с предвиждане на достатъчни по обем и правно съдържание ефективни гаранции. В други случаи, относими към здравето, правото на личен живот, разисквано с делото *Kiyutin v. Russia*²⁰, може да се счита за нарушено. Съдът решава, че отказът на руските власти да издадат документ за пребиваване на узбекистанския гражданин поради положителната му проба за ХИВ/СПИН е нарушение на неговото право на неприкосновеност на личния живот именно защото липсва индивидуална преценка, която да балансира личния и обществения интерес. В конкретния случай отказът за издаване на подобен документ е продиктуван от легитимната цел да се опази общественото здраве, но намесата в това право, включително и други, представлява също и дискриминация спрямо стигматизирана група от хора, която замъглява индивидуалната преценка на руските власти при решението за издаване на разрешително за пребиваване. Доколкото се отнася до застрашаването на общественото здраве с действията или бездействиата на даден индивид при упражняване на правото на личен живот, считаме, че най-важен е конкретният контекст, в който това право бива упражнявано. То може да подлежи на ограничение, когато е уредено от закона и предоставя ясни гаранции, основания и процедури, преследващи легитимна цел, необходима в едно демократично общество.

Конституционната норма, която е свързана най-общо със защитата на правата на гражданите по отношение на вероизповеданието им, е чл. 37 от Конституцията, който гласи, че свободата на съвестта, свободата на мисълта и изборът на вероизповедание и на религиозни или атеистични възгледи са ненакърними (ал. 1) и че свободата на съвестта и на вероизповеданието не може да бъде насочена срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала или срещу правата и свободите на други граждани (ал. 2). Тук бива поставен въпросът доколкото религията, като едно право с политически характер, може да доминира по отношение на правото на ваксиниране и/или по отношение на здравето най-общо. Нормата на чл. 37 от Конституцията се съотнася към чл. 8 и чл. 9 от Европейската конвенция за правата на човека. Решение № 5/1992 г. на Конституционния съд²¹ тълкува правото на вероизповедание като основно право, заложено в Конституцията ни. То е ненакърнимо и абсолютно лично в едно демократично общество, също заложено и в чл. 13, ал. 1 от Конституцията. Правният режим, регулиращ сферата на свободно изповедание, взема предвид, че то също е ценност от висш конституционен порядък и обхваща:

- а) правото на свободен избор на вероизповеданието и
- б) възможността за свободно упражняване на вероизповеданието.

¹⁹ Обн., ДВ, бр. 23 от 27.03.2015 г.

²⁰ 10 March 2011, *Kiyutin v. Russia*, 2700/10.

²¹ Обн., ДВ, бр. 49 от 16 юни 1992 г.

Тази възможност може да бъде изразявана чрез създаване на религиозни общности, разпространение на религията чрез печат и слово и свободата на родителите да осигуряват религиозно възпитание в съответствие с техните собствени религиозни убеждения. Обхватът на тези правомощия не е неограничен, като техните граници са установени в чл. 37, ал. 2 от Конституцията, а именно, че „свободата на съвестта и вероизповеданието не може да бъде насочена срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала или срещу правата и свободите на други граждани“. Разпоредбата на чл. 57 от Конституцията поставя допълнителни ограничения, като текстът на ал. 3 гласи, че упражняването на правата според чл. 37, наред с други основни права (чл. 28, 29, 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1), не могат да бъдат временно ограничени със закон дори при обстоятелствата на обявяване на война, военно или друго извънредно положение. Ненамесата на държавата в това право е уредена и в чл. 9, т. 2 от Европейската конвенция за правата на човека, която гласи, че „свободата на религия подлежи само на такива ограничения, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на обществената сигурност, за защитата на обществения ред, здравето и морала или за защитата на правата и свободите на другите“. Решение № 5/1992 г. на Конституционния съд постановява, че не е допустимо разширяването на посочените ограничителни основания и правата на държавата да се намесва се свеждат до хипотезите, упоменати в чл. 37, ал. 2 от Конституцията и чл. 9 от Конвенцията.

По делото на ЕСПЧ *Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia*²² съдът приема, че отказът от кръвопреливане от „Свидетелите на Йехова“ спада към защитата на чл. 8-9 от Конвенцията²³. ЕСПЧ приема, че подобно поведение, което според експертно медицинско мнение е жизненоважно за запазването на живота на индивида или предотвратяването на непоправимо увреждане в неговото здраве, е израз на свободата на всеки човек да управлява своя живот и да прави свободен избор. Дори и това негово поведение да е физически увреждащо за него, то е израз на неговия физически интегритет, попадащ под защитата на чл. 8 от Конвенцията. Това поведение е израз и на принадлежност към неговото вероизповедание, според което „Свидетелите на Йехова“ отказват медицинската процедура по кръвопреливането по религиозни причини (арг. чл. 9 от Конвенцията). Затова забраната на кръвопреливането в религиозната общност на „Свидетелите на Йехова“ е законосъобразна и надделява над правото на държавата да се намеси с оглед на опазването на здравето на индивида.

Подобни религиозни ограничения биват поставени под въпрос, когато разглеждаме правото на ваксиниране. Ваксинирането като процедура и действие съществено се различава от кръвопреливането по това, че то не засяга само здравето и правата на конкретно лице, но и здравето и правата на групи от хора, тъй като разпространението на заразата се осъществява от човек на човек. За да установим дали подобно ограничение може да се осъществи, би следвало да разгледаме дали отказът от правото на ваксиниране, както от кръвопреливане, попада под защитата на чл. 9 от Конвенцията²⁴. Ако разгледаме отказа от ваксиниране като отказ от приемането на определени видове субстанции, които противоречат на съответната религиозна доктрина, то бихме могли да твърдим, че той влиза в обхвата на чл. 9. Например някои ваксини съдържат вещества, които включват в състава си же-

²² 10 June 2010, *Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia*, 302/02.

²³ Ръководство по чл. 9 от Европейската конвенция за правата на човека: Право на свобода на мисълта, съвестта и религията. Превод от английски език, осъществен от Българския хелзинкски комитет, публикуван след съгласуване със Съвета на Европа и с Европейския съд по правата на човека, актуално към 2015 г.

²⁴ Krasser, A. (2021). Compulsory Vaccination in a Fundamental Rights Perspective: Lessons from the ECtHR. *ICL Journal*, 15(2), 207–233.

латин, а те не трябва да бъдат консумирани от лица, изповядващи исляма²⁵. Точка 2 от чл. 9 на Конвенцията гласи, че свободата на религия може да подлежи на ограничение, когато това ограничение е предвидено в закона, необходимо е в едно демократично общество и е в интерес на обществената сигурност, за защитата на обществения ред, здравето и морала или за защитата на правата и свободите на другите. С оглед на ваксинирането при обявяването на епидемии и пандемии можем да имаме наличие на предвидено в закона ограничение, което е необходимо и е в интерес на здравето и правата и свободите на обществото. Ако разгледаме настоящата ситуация с пандемията от SARS-CoV-2 (COVID-19), са налице гореизброените условия, които позволяват ограничаването на свободата на вероизповедание, когато става въпрос за общественото здраве и защитата на правата и свободите на другите лица в обществото, които могат косвено да бъдат накърнени от отказ от ваксиниране на голяма група от хора, изповядваща дадено религиозно учение.

Друг аспект, който е важно да разгледаме, е взаимодействието между чл. 8, чл. 9 и чл. 2 от Конвенцията, а именно правото на живот. Член 2 от Конвенцията разглежда защитата на живота на лицата, когато става въпрос за фатален край и ситуации, в които има опасност за живота, дори и те задължително да не доведат до смърт. В повечето случаи в нашия съвременен свят болестите, с които се сблъскваме, застрашават здравето ни, но не и живота ни. Въпреки това такива болести съществуват, особено по време на епидемии и пандемии, които могат да бъдат тълкувани и като застрашаващи не само здравето на лицето в дългосрочен план, но и неговия живот. При такава интерпретация бихме могли да заключим, че в подобни ситуации чл. 2 е относим към отказа от ваксиниране и засяга правото на живот на останалите лица, което интуитивно измества фокуса от упражняването на чл. 8 и чл. 9 от Конвенцията и поставя приоритет на правото на живот, уредено в чл. 2. Правото на живот само по себе си трябва да бъде упражнено, преди лицето да може да упражни правата си по чл. 8 и чл. 9 от Конвенцията. В Решение № 10/2020 г.²⁶ Конституционният съд на Република България тълкува респективно ограничаването на някои права на лицата, необходими за опазването на живота и здравето им. Съдът приема, че ограничаването на определени права съответства на принципа на пропорционалност, тъй като то е необходимо за постигането на легитимната цел да се опази животът и съответно здравето на лицата в едно демократично общество.

Административното социално право на ваксиниране включва и правото на здраве, тъй като правото на дадено лице да бъде ваксинирано означава да му бъде предоставена възможността да се възползва от постиженията на медицината в най-широк смисъл. Макар и правото на здраве да не е конкретно дефинирано в Конституцията, неговото значение може да бъде открито в много конституционни разпоредби, някои от които ще бъдат изброени: в чл. 52, ал. 3 от Конституцията е уредено задължението на държавата да закриля здравето на гражданите, чл. 52, ал. 4 забранява принудителното лечение и чл. 52, ал. 5 прокламира държавния контрол върху здравните заведения, производството на лекарствени средства и търговията с тях. Конституцията разглежда правото на здраве като висша ценност и от съществено значение за пълноценния живот на гражданите²⁷. Също така правото на здраве е заложено и в множество международни актове, включително Хартата за основните пра-

²⁵ Ibid.

²⁶ Обн., ДВ, бр. 70 от 7 август 2020 г.

²⁷ Стайков, Ив. (2013). Правна характеристика на правото на здраве и съотношението му с правото на здравно осигуряване и правото на безплатно ползване на медицинско обслужване. В: *Годишник на департамент „Право“*, год. 2, т. 2, 244–259.

ва на Европейския съюз²⁸ (чл. 31) и Всеобщата декларация за правата на Човека²⁹ (чл. 25, ал. 1). В тях се урежда правото на всеки гражданин на здравна профилактика и медицинско обслужване, необходимо за поддържане на неговото здраве и благосъстояние. В Закона за здравето³⁰ са уредени правата на гражданина като пациент (чл. 86, ал. 1). Сред тях е правото на зачитане на гражданските, политическите, икономическите, социалните, културните и религиозните му права; правото на грижи от общността, в която живее; правото на достъпна и качествена здравна помощ.

Например в делото Василева срещу България ЕСПЧ приема, че в защита на чл. 2 и чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека здравните заведения са длъжни да осигурят нужните условия, за да предпазят физическата неприкосновеност на пациента, както и да осигурят право на медицинска помощ, включително и правото на достъп до животоспасяващо лечение. В контекста на ваксинирането Законът за здравето осигурява предпазването на лицата от заразни болести чрез извършването на задължителни и препоръчителни имунизации. Тук обхватът на правото на здраве обаче не засяга само конкретното лице, на което би му било препоръчано или би било задължено да се ваксинира, но и правото на здраве на околните, които могат да влязат в контакт с него и да бъдат заразени. В тези случаи правото на здраве през призмата на административното право задължително би следвало да се разглежда и като социално право, тъй като засяга здравето и благосъстоянието на останалите граждани. Именно затова държавите имат позитивни задължения да защитават чл. 2 и чл. 8 от Конвенцията и да предприемат съответните мерки за опазване на здравето и живота на гражданите, дори и в самата Конвенция да не е изрично упоменато правото на здраве като такова.

Делото *Vavříčka and Others v. the Czech Republic*³¹, както вече бе обсъждано, нагледно представя въпроса за баланса между индивидуалното и социалното право в контекста на ваксинирането, защото преследва легитимната цел да предпази – в конкретния случай децата от масово заболяване, вземайки предвид бързото разпространение на инфекциозни заболявания. Други две решения на ЕСПЧ показват спорната практика спрямо правата, уредени в чл. 8 от Конвенцията, и действието на отказ от лечение. В делото *Glass v. the United Kingdom*³² съдът приема, че лекарската намеса при дете със сериозни увреждания, противно на решението на неговите родители, е нарушение на правото на личен живот, дори и преследвайки легитимната цел да се опази здравето и живота на детето. От друга страна, в делото *Gard and Others v. the United Kingdom*³³ съдът приема, че ако дете с придружаващо заболяване се откаже от лечение, противно на решението на неговите родители, това принципно не нарушава техните права спрямо чл. 8. Следователно можем да заключим, че правото на здраве обхваща както правото на достъп и възможност да бъде получена медицинска помощ, било то лечение, медикамент или имунизация, така и отказа от това право, спадащо под обхвата на правото на неприкосновеност на личния и семейния живот.

²⁸ Харта за основните права на Европейския съюз е обнародвана в ОВ, 2016/С 202/02.

²⁹ Всеобща декларация за правата на човека.

³⁰ Закон за здравето (ЗЗ), обн., ДВ, бр. 70 от 10 август 2004 г., в сила от 01.01.2005 г., последно изм. и доп., ДВ, бр. 110 от 29 декември 2020 г., доп., ДВ, бр. 21 от 12 март 2021 г.

³¹ 8 April 2021, *Vavříčka and Others v. the Czech Republic* [GC] – 47621/13, 3867/14, 73094/14 et al.

³² 9 March, 2004, *Glass v. the United Kingdom* – 61827/00.

³³ *Gard and Others v. the United Kingdom*, 39793/17.

Заклучение

Този труд разглежда правото на ваксиниране като административно социално право от публичноправен характер, чието тълкуване засяга въпроса за балансирането на индивидуалните права и социалните права. Европейската конвенция за правата на човека установява правото на неприкосновеност на личния и семейния живот, свободата на вероизповедание и правото на достъп до здравна помощ и здраве най-общо. Националното законодателство, в частност Конституцията на Република България и Законът за здравето, също обособява тези права като основополагащи ценности, поставяйки граници на техния обхват и действие. След обстоен преглед на тези взаимодействия, както и практиката на ЕСПЧ и Конституционния съд на Република България, можем да направим извода, че правото на неприкосновеност на личния и семейния живот може да отстъпи в хипотеза на заплаха не само за здравето на дадено лице, но и за общественото здраве. Правото на вероизповедание е от висш конституционен порядък и в някои случаи може да надделее над правото на достъп до медицинска помощ и лечение. По отношение на ваксинирането можем да тълкуваме правото на ваксиниране като неотложно, необходимо при разпространението на пандемии, който контекст би могъл да измести свободата на вероизповедание, преследвайки легитимната цел да се защити общественото здраве. Правото на здраве си взаимодейства с правото на неприкосновеност, като отново може да надделее в случаи, които наклоняват везните на баланса между индивидуалните и социалните права в полза на социалните.

Библиография

Дарендорф, Р. (1993). *Съвременният социален конфликт*. София: Център за изследване на демокрацията.

Стайков, Ив. (2013). Правна характеристика на правото на здраве и съотношението му с правото на здравно осигуряване и правото на безплатно ползване на медицинско обслужване. В: *Годишник на департамент „Право“*, год. 2, т. 2, 244–259.

Ташев, Р. (2016). *Обща теория на правото*. София: Сиби.

Торбов, Ц. (1992). Понятие и същина на субективното право. В: *История и теория на правото*. София: Издателство на БАН.

Шаркова, М. (2021). Въпроси на ваксинопрофилактиката в юриспруденцията на съдилищата в САЩ. *Адвокатски преглед*, № 9, 62–72.

Grab, A. (2017). Smallpox Vaccination in Napoleonic Italy (1800–1814). *Napoleonica. La Revue*, (3), 38–58.

Krasser, A. (2021). Compulsory Vaccination in a Fundamental Rights Perspective: Lessons from the ECtHR. *ICL Journal*, 15(2), 207–233.

VACCINATION AS AN ADMINISTRATIVE SOCIAL RIGHT

Remina Aleksieva³⁴

Abstract: The paper discusses the administrative social right to vaccination in the context of European and Bulgarian administrative law. It examines the interaction between the rights to privacy, freedom of religion and the right to health according to their content in the European Convention on Human Rights, the Constitution of the Republic of Bulgaria and current legislation. Also, the paper comments on the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) on these rights in relation to health hypoth-

eses, aiming to strike a balance between the individual rights of citizens and social rights important for society as a whole. In the light of the case law and legal framework, the paper discusses the extent to which interference with the scope of these rights is regulated by law, pursues a legitimate aim and is necessary in a democratic society.

Keywords: vaccination, administrative law, the right to integrity, the right to religion, the right to health

³⁴ Remina Aleksieva is a second-year student in the Master's program in Law at New Bulgarian University, e-mail: remina.aleksieva@outlook.com

