

ЮРИСДИКЦИИ ЗА ЗАКРИЛА НА ЗДРАВНИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ, СЪЗДАДЕНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И СЪВЕТА НА ЕВРОПА

Ас. д-р Момчил Мавров
Факултет по обществено здраве
Медицински университет - Пловдив

Резюме

Едновременно с универсализацията на идеята за основните права на човека и приемането на много международни инструменти за тяхната закрила, на регионално равнище също се изграждат самостоятелни регионални системи, чиято главна цел е гарантиране на човешките права. В рамките на тези системи са приети редица важни юридически актове за закрила на основните права и свободи на човека, създадени са специфични механизми и юрисдикции за тяхната закрила. Изключителната значимост на регионалните юрисдикции за защита на човешките права, включително на здравните права на гражданите, е обусловена от факта, че те осъществяват в рамките на компетентността си контрол върху спазването на установените правни норми и чрез тълкувателната си дейност допринасят за изясняване на различните правни институти, което води до усъвършенстване на нормативната уредба в областта на правата на човека. Такива регионални органи са Европейският съд по правата на човека, Европейският комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание, Европейският комитет за социалните права, Съдът на Европейския съюз.

Ключови думи: регионални органи, регионални системи за закрила на правата на човека, право на здраве, здравни права

Abstract

Simultaneously with the universalisation of the concept of fundamental human rights and the adoption of many international instruments for their protection, regional systems are also being developed, with the main purpose of guaranteeing human rights. Within these systems, a number of important legal acts have been adopted to protect fundamental human rights and freedoms, specific mechanisms and jurisdictions have been created for their protection. The extreme importance of regional jurisdictions for the protection of human rights, including the health rights of citizens, is determined by the fact that they exercise, within their jurisdiction, control over compliance with established legal rules and through their interpretative work contribute to clarifying the various legal institutes, which leads to the improvement of the human rights legislation. Such regional bodies are the European Court of Human Rights, the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the European Committee of Social Rights, the Court of Justice of the European Union.

Keywords: regional authorities, regional systems for the protection of human rights, the right to health, health rights

I. Увод

Едновременно с универсализацията на идеята за основните права на човека и приемането на множество универсални инструменти за тяхната закрила, на регионално равнище също се изграждат самостоятелни регионални системи, чиято главна цел е гарантиране ефективната закрила на човешките права. В рамките на тези системи са приети важни юридически актове за закрила на основните права и свободи на човека и са създадени специфични механизми и регионални юрисдикции за тяхната закрила. Тези юрисдикции за защита на човешките права, съобразно предоставените им правомощия, осъществяват различни дейности, насочени към гарантирането на основните субективни права на гражданите, като например: мониторинг, контрол върху правоприлагането, изготвяне на специфични актове в областта на правата на човека, постановяване на задължителни за съответните държави съдебни актове. Независимо от конкретните функции, които осъществяват регионалните юрисдикции, като цяло те оказват съществено влияние върху развитието на юридическата регламентация на човешките права на регионално равнище. Те допринасят за изясняване действителното съдържание на закриляните права, за правилното им прилагане от националните власти, както и за ефективното изпълнение на задълженията, които имат държавите по съответните регионални актове.

1. Основни юрисдикции за закрила на правата на човека, създадени в рамките на Съвета на Европа

2.1. Европейски съд по правата на човека

В европейската система за защита на правата на човека са приети множество правни актове, които прогласяват основни граждански, политически, икономически и социални човешки права и регламентират учредяването на важни юрисдикции, които да съблюдават спазването на правната уредба. Такива актове са Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКЗПЧОС)¹, Европейската социална харта (ЕСХ), Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание и други.²

Най-важният инструмент за закрила на основните права и свободи, приет от Съвета на Европа, е Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Тя прогласява редица фундаментални човешки права, които трябва да бъдат съблюдавани от държавите-членки и въвежда специален механизъм за тяхната закрила.

¹ Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04>, [accessed 06 May 2018]

² Council of Europe, European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 26 November 1987, ETS 126, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36314>, [accessed 06 May 2018]

Първоначално, този механизъм включваше три органа: Комисия, Съд и Комитет на министрите, а след 1998г. те бяха заменени от един единствен постоянно действащ юрисдикционен орган, а именно: Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ)³. В правната доктрина е изложено становище, че учредяването на Европейския съд по правата на човека е „ едно от най-забележителните явления в историята на международното право, може би в историята на цялото право“⁴. ЕСПЧ е създаден с цел „ да се осигури спазването на задълженията, поети от договарящите страни съгласно Конвенцията и Протоколите към нея “ (чл.19 от ЕКЗПЧОС). Юрисдикцията на Съда в Страсбург обхваща всички въпроси по тълкуването и прилагането на Конвенцията, както и разглеждането на междудържавни или индивидуални жалби, като неговите решения по същество имат задължителна сила за държавите- членки.

По отношение на правото на здраве и свързаните с него права е важно да се отбележи, че Европейската конвенция за защита на правата на човека не въвежда изрични разпоредби, които да гарантират тяхната закрила. Този факт обаче не попречи на Съда в Страсбург да започне да тълкува в практиката си същността на редица здравни права на гражданите, както и задълженията на държавите-членки да ги спазват, като например: правото на здраве, правото на достъп до медицинска помощ, правото на информирано съгласие, случаите на медицинска небрежност⁵. В този смисъл, Съдът в Страсбург има важна роля за усъвършенстването на юридическата регламентация на правата в областта на здравеопазването и оказва съществено влияние за тяхната ефективна закрила.

2.2. Европейски комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание

Учредяването на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание (КПИ) е регламентирано в Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание.⁶ Комитетът е специализиран независим контролен орган на Съвета на Европа, чиято главна функция е да разглежда как националните власти третират лицата, лишени/ограничени от свобода, с цел *“засилване, ако е необходимо, на защитата на такива*

³ Каменова, Ц., Друмева, Е. “Права на човека”- Учебно помагало, Център за правна помощ - Юридически факултет, Пловдивски университет “Паисий Хилендарски”, 2000г, с.115-121;

⁴ Bates, E. „The Evolution of the European Convention on Human rights: From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights”, Oxford University Press, 2010

⁵ Judgment of 9 March 2004, Case of Glass v. The United Kingdom, application no.61827/00; Judgment of 12 June 2012 Case of N.B. v. Slovakia (Application no. 29518/10); Judgment of 8 July 2004 Case of Vo v. France App No 53924/00 (Application No) ECHR 2004-VIII; ARRÊT 30 août 2016 AFFAIRE AYDOĞDU c. TURQUIE , Requête no 40448/06; Решение от 17 януари 2002г. по делото Calvelli and Ciglio v Italy, 2002-I, application no. 32967/96§ 49 GC; Решение от 05.10.2006 по делото Trocellier v France, application no. 75725/01 ; Решение от 4 май 2000г по делото Powell v. The United Kingdom; Решение от 27 юни 2006г. по делото Byrzykowski v. Poland, application no. 11562/05; Решение от 30.12.2004г. по делото Öneriyildiz v. Turkey, application no. 48939/99; 2004-XI; 41 EHHR 325 GC §92; Решение от 04.05.2000г. по делото Powell v. United Kingdom, application no.No. 45305/99, ECHR 2000-V

⁶Council of Europe, European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 26 November 1987, ETS 126, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36314>, [accessed 06 May 2018]

лица от изтезания и от нечовешко или унижително отнасяне или наказание”. Конвенцията за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание установява специален механизъм за закрила на тези лица, в основата на който е заложена идеята за осъществяване на превантивни мерки. Тези мерки се изразяват в посещения на независимите членове на Комитета за предотвратяване на изтезанията в националните пенитенциарните заведения, в полицейските участъци, както и в психиатричните лечебни заведения, в които често се допускат случаи на изтезания и/ или малтретиране на задържани лица; ограничен достъп на такива лица до независима медицинска експертиза; липса на адекватно медицинско обслужване, включително в психиатричните болници и други подобни негативни явления.

Експертите от Комитета могат да провеждат проверки на място периодично, а при необходимост и *ad hoc*. В зависимост от резултатите от проведените посещения и при необходимост, Комитетът изготвя доклад за посещението си и излага в него препоръки за подобряване на положението в съответната държава. В случай че държавата не изпълни дадените ѝ предписания, Комитетът има право да налага санкции, като най-тежката е публично порицание. Следва да се има предвид, че Комитетът няма правомощия да осъществява разследвания и проучвания на конкретни нарушения на правата, закрепени в Конвенцията и да разглежда индивидуални жалби. Неговата задача е да съдейства за предотвратяване на нарушения на Конвенцията, като за целта той си служи с извънсъдебни средства с превантивен характер.

2.3. Европейски комитет за социални права на Съвета на Европа

Европейският комитет за социални права (ECSR) е органът, който осъществява надзор за правилното прилагане на Европейската социална харта от държавите-страни по нея, по-конкретно за съобразността на националните законодателства и практики със задълженията, произтичащи от Хартата.⁷ Европейският комитет разглежда годишните доклади на държавите, в които те предоставят данни за изпълнението на национално равнище на конкретните разпоредби на Хартата⁸. По тези доклади Комитетът се произнася със заключение досежно наличието или липсата на нарушения от страна на съответните държави във връзка с приложението на Европейската социална харта.

⁷ Съвет на Европа, Информационен център по правата на човека, „Съветът на Европа и защитата на правата на човека”, 2000, с.15, available at: <http://bdi.mfa.government.bg/info/Module%2007%20-%20Mejdunarodno%20pravo/Human%20Rights/Savetat%20na%20Evropa%20i%20zashtitata%20na%20pravata%20na%20choveka.pdf>, [accessed 06 May 2018]

⁸ В член 11 и член 13 ревизираната Европейската социална харта регламентира съответно правото на опазване на здравето и правото на социална и медицинска помощ

След 1998 година, когато влиза в сила Допълнителният протокол към Европейската социална харта досежно системата за колективните искове⁹, Комитетът има право да разглежда и колективни жалби за нарушения на Европейската социална харта и нейните протоколи. Когато Комитетът установи, че съответната държава е извършила изложеното в жалбата нарушение(я), той постановява решение, в което може да отправи препоръки за отстраняване на несъответствията. Ако държавата не предприеме необходимите действия по изпълнение на решението на Европейския комитет по социални права, въпросът може да бъде отнесен до Комитета на министрите, който също има право да отправи препоръки към държавата за отстраняване на нередностите по изпълнение на Хартата.

Един от примерите за дейността на Комитета в областта на здавеопазването е решението му по същество по жалба № 46/2007, подадена от Европейския център за правата на ромите в България¹⁰ досежно наличието на дискриминация при достъпа и получаването на медицинска помощ от институциите в България. В жалбата са изложени оплаквания, че българското здравноосигурително законодателство дискриминира лицата от ромската общност и българското правителство не е предприело никакви действия за прекратяване на практиката на дискриминация от страна на здравните работници спрямо ромите.¹¹ В решението си по жалбата, Европейският комитет за социални права приема, че българското правителство е нарушило позитивното си задължение да осигури адекватен достъп до здравеопазване и медицински грижи за ромите и в този смисъл е налице нарушение на чл.11, § 1, §.2 и § 3, както и на чл.13 от Ревизираната Харта.

2.4. Комисар по правата на човека в Съвета на Европа

През 1999 година Комитетът на министрите учреди с Резолюция (99) 50 длъжността "Комисар по правата на човека на Съвета на Европа"¹². Съгласно член 1 от Резолюцията: *"Комисарят е несъдебна институция, която насърчава образованието, осведомеността и зачитането на правата на човека, както е заложено в инструментите за правата на човека на Съвета на Европа"*.

Важно е да се отбележи, че съгласно член 1.2 от Резолюцията Комисарят изпълнява функции, различни от органите учредени на основание Европейската конвенция за правата на човека или други юрисдикции за закрила на човешките права, създадени от Съвета на Европа. Комисарят по правата на човека няма правомощия да разглежда индивидуални жалби.

⁹Съвет на Европа, "Координиране на социалното осигуряване в Съвета на Европа. Кратко ръководство", 2004, с.135

¹⁰ https://issuu.com/bghelsinki/docs/ecsr_healthcare_complaint_46-2007_03122008-1.[accessed 06 May 2018]

¹¹Решение на ЕКСП по жалба № 46/2007 на Европейския център за правата на ромите в България

¹² Resolution (99) 50 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 7 May 1999, Article 1

Основните му функции са изброени в член 3 от посочената по-горе резолюция и включват: насърчаване на образованието и осведомеността за правата на човека в държавите-членки на Съвета на Европа; да допринесе за насърчаване на ефективното спазване и пълноценното използване на правата на човека в държавите-членки; да предоставя съвети и информация досежно защитата на правата на човека и предотвратяването на нарушения на правата на човека; да улеснява дейността на националните омбудсмани или подобни институции в областта на правата на човека; да идентифицира евентуалните пропуски в закона и практиката на държавите-членки по отношение на спазването на правата на човека, включени в инструментите на Съвета на Европа; да отправя доклади относно конкретен въпрос до Комитета на министрите или до Парламентарната асамблея и Комитета на министрите и др. Комисарят може да издава препоръки, становища и доклади.

Важно значение имат докладите на Комисаря, в които той не веднъж е изтъквал необходимостта от предприемане на конкретни действия досежно закрилата на здравните права на гражданите. От прегледа на публикуваните до сега доклади се установява, че Комисарят по правата на човека е бил ангажиран със следните въпроси от сферата на здравеопазването: закрила на сексуалното и репродуктивното здраве и правата на жените и момичета в Европа; достъпът на жените до сексуални и репродуктивни услуги; зачитането и опазването на правата на жените при раждане и гарантиране на достъпа до качествено здравно обслужване на майките и всички жени; сексуалното образование; съвременната контрацепция; безопасната и законна абортна грижа.¹³

Комисарят е отправял многобройни препоръки към държавите-членки във връзка със закрилата на здравните права, като например: да създават здравни системи, които поддържат и подобряват сексуалното и репродуктивното здраве на правата на жените; да осигуряват цялостно сексуално образование; да гарантират достъпността на съвременната контрацепция; да осигуряват достъп на всички жени до безопасна и законна абортна грижа; да гарантират зачитането и закрилата на правата на жените при раждане и достъпа до качествено здравно обслужване на всички жени и на майките; премахване на принудителните практики и спазване на принципа на информираното съгласие; премахване на дискриминацията в законите, политиките и практиките и гарантиране на равенство за всички жени при ползване на сексуално и репродуктивно здраве и права и др.¹⁴

¹³Council of Europe, „ Women’s sexual and reproductive health and rights in Europe”, Issue paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Right December, 2017, с.9-14

¹⁴ <https://www.coe.int/nn/web/commissioner/activity-reports> ,[accessed 06 May 2018]

III. Юрисдикции за закрила на правата на човека в Европейския съюз

3.1. Съд на Европейския съюз

Съдът на Европейския съюз е главната съдебна институция на Общността. Ролята на Съда на Европейския съюз е да следи за еднообразното прилагане и тълкуване на правото на Съюза, което регламентира изрично както правото на здраве, таки и други здравни права на европейските граждани. В рамките на отправени преюдициални запитвания, Съдът на ЕС (СЕО) е анализирал редица въпроси, свързани с общественото здраве и здравните права на гражданите, като например: Case C-0444/05 „Aikaterini Stamatelaki v. NPDD Organismos Asfaliseos Eleftheron Epangelmaton (OAEЕ)”, Case C-372/04 “Yvonne Watts v. Bedford Primary Care Trust and Secretary of State for Health”, Case C-157/99 “Joined Cases of Geraets-Smits and Peerboom”, C-173/09 „Елчинов срещу Национална здравноосигурителна каса и др. Българският казус Елчинов оказа безпрецедентно влияние както върху българското здравеопазване и практиката на българските съдилища, така и върху правните системи на всички останали държави-членки, тъй като СЕО постанови, че:

- здравната каса не може да откаже да поеме разноските по лечение на осигурено в България лице в друга държава-членка на ЕС, когато това лечение не може да се предостави в България в разумен срок и се покрива от клиничните пътеки и

- второинстанционните съдилища у нас не са обвързани от задължителните указания на върховните съдилища по прилагане на правото при отмяна на решенията им и връщането им за ново разглеждане, ако тези указания противоречат на правото на ЕС.

3.2. Агенция на Европейския съюз за основните права

Агенцията е орган на Европейския съюз (ЕС), създаден по силата на Регламент (ЕО) № 168/2007 на Съвета от 15 февруари 2007 г.¹⁵, на който са възложени важните задачи да оказва съдействие на институциите и органите на Общността и държавите-членки в областта на основните права и да ги насърчава да спазват тези права при предприемането на мерки и политики в съответните области от тяхната компетентност. Агенцията на Европейския съюз за основните права оказва влияние върху развитието на правата в сферата на здравеопазването, чрез своите становища изложени в периодичните ѝ доклади.

¹⁵ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights

Така например, Агенцията е анализирала законите и практиките относими към достъпа до здравни грижи за нелегални мигранти, различни въпроси, свързани с човешкото достойнство и правото на здравното обслужване, регламентирани в глави I “Достойнство” и IV “Солидарност” от Хартата на основните права на Европейския съюз.¹⁶

3.3. Европейски институт за равенство между половете

Институтът за равенството на половете е европейска агенция, която подпомага Европейския съюз и държавите-членки в усилията им да популяризират равенството на половете и да противодействат на дискриминацията по признак пол. Институтът събира и анализира информация по въпросите на пола, насърчава равенството между половете в областта на общественото здравеопазване, научните изследвания и социалните политики в цяла Европа, изготвя проучвания и събира статистически данни за равенството между половете в Европейския съюз. В сферата на здравеопазването Институтът измерва различията между жените и мъжете в здравния статус, в достъпа до здравни структури, продължителността на живота на двата пола, здравословния живот и други важни въпроси на здравна тематика.¹⁷ Институтът публикува също така годишни доклади за напредъка в държавите-членки в областта.

IV. Заключение

Създаването на множество регионални правни актове за защита на основните права не е достатъчно, за да се осигури тяхното законосъобразно прилагане, безусловно необходимо е да бъдат учредени специализирани регионални органи и юрисдикции, които да имат достатъчни по вид и обем правомощия, чрез прилагането на които да се гарантира изпълнението на нормативната рамка. Само такъв подход, който е прилаган още в първите етапи от развитието на универсалната система за закрила на правата на човека, би могъл да осигури практически реално и ефективно прилагане на съответните юридически актове. Регионалните системи за закрила на човешките права представляват *“умален модел на глобалната система”*, поради което възпроизвеждат този подход досежно учредяването на юрисдикции на регионално равнище.

¹⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, „Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, available at: <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/migrants-irregular-situation-access-healthcare-eruropean-union-member-states>, [accessed 6 May 2018]

¹⁷ European Institute for Gender Equality, “Gender Equality Index – Country Profiles”, 2013, p.8, available at: http://www.y-su.am/files/MH0213289ENC_002.pdf, [accessed 6 May 2018]

Всъщност, не вида на мерките, способите и действията, които избират универсалните и регионалните организации за закрила на човешките права имат толкова съществено значение, колкото дали всички те в своята съвкупност, а и поотделно гарантират в достатъчно висока степен основните права и свободи на гражданите от различните държави по света.

Представеният анализ на главните регионални юрисдикции, създадени в рамките на Съвета на Европа и Европейския съюз, които имат за цел да закрилят основните правата на човека, включително и здравните права, е доказателство за изложената теза. Тези регионални юрисдикции допринасят съществено за ефективното прилагане на мерките, предприети на регионално равнище за гарантиране на основните човешки права на всички европейски граждани.