



ISSN 2367-5314

Пловдивски университет
„Паисий Хилендарски“

брой 1/2018

STUDIA IURIS

СПЕЦИАЛИЗИРАНО ЮРИДИЧЕСКО ОНЛАЙН СПИСАНИЕ
НА ЮРИДИЧЕСКИЯ ФАКУЛТЕТ
НА ПЛОВДИВСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“



„Studia iuris” е специализирано юридическо онлайн издание на Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паусий Хилендарски”. То е създадено с решение на Факултетния съвет на Юридическия факултет – Протокол № 28 от 4 февруари 2014 г.

В списанието намират поле за изява вече известни в областта на правото автори, представители на магистратурата и адвокатурата, както и млади юристи и студенти, които ще представят свои становища и изследвания по проблеми в кръга на техните професионални и научни интереси.

Списанието е предназначено за широк кръг читатели - научни работници, практикуващи юристи, студенти. То може да представлява интерес и за всички, които се интересуват от правото и свързаните с него научни направления. Списанието създава дискуссионна среда за обмен на научни идеи и резултати от научни изследвания с важност, значимост и ползност в областта на правото.

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ:

Проф. д-р Емилия Друмева - гл. редактор

Доц. д-р Христо Паунов

Доц. д-р Люба Панайотова

Доц. д-р Бойка Чернева

Гл. ас. д-р Радослава Янкулова

Д-р Кристина Крислова

Текстовете в онлайн списание „Studia iuris” са собственост на техните автори и се публикуват само и единствено с тяхно съгласие. В списанието се публикуват само авторски материали, които не са отпечатвани в други електронни или печатни издания. Статиите следва да изразяват обосновани становища, да включват позоваване на нормативна уредба, съдебна практика, на научни трудове и др. Статиите се публикуват след анонимно рецензиране.

ISSN 2367-5314

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

Люба Панайотова

РАЗВИТИЕ ПРИ КЛАСИФИКАЦИЯТА НА ВЕЩИ В ГРАЖДАНСКИЯ ОБОРОТ И ИЗВЪН НЕГО.....	1
---	----------

Ярослава Генова

ЩЕ СЪБДНЕ ЛИ ХХІ ВЕК МЕЧТАТА НА ЛОРД БЕВЕРИДЖ - ДА НЯМА БЕДНОСТ И СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ?.....	10
---	-----------

Георги Пенчев

ПРАВНА ЗАЩИТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА В РЕГИОНА НА ЧЕРНОМОРСКОТО КРАЙБРЕЖИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	22
--	-----------

Антония Илиева

ЕТИЧНИ АСПЕКТИ НА ОТГОВОРНОСТТА НА ЛЕКАРИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.....	45
--	-----------

Момчил Мавров

ЮРИСДИКЦИИ ЗА ЗАКРИЛА НА ЗДРАВНИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ, СЪЗДАДЕНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И СЪВЕТА НА ЕВРОПА.....	53
--	-----------

Станислав Станев

СПОРЪТ ЗА ИМЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЯ - КРАЙЪГЪЛЕН КАМЪК В БЪДЕЩЕТО НА ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ.....	62
---	-----------

Пламен Георгиев

МЕЖДУНАРОДНОПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ НА ПОНЯТИЕТО „БЕЖАНЕЦ“. РАЗШИРЯВАНЕ НА ПОНЯТИЕТО И ИЗКЛЮЧВАЩИ КЛАУЗИ. ХАРАКТЕР И ДЕЙСТВИЕ НА АКТА НА ПРИЗНАВАНЕТО НА СТАТУТА НА БЕЖАНЕЦ.....	72
--	-----------

РАЗВИТИЕ ПРИ КЛАСИФИКАЦИЯТА НА ВЕЩИ В ГРАЖДАНСКИЯ ОБОРОТ И ИЗВЪН НЕГО

Доц. д-р Люба Г. Панайотова – Чалъкова

Юридически факултет

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Интерес представлява темата за отделните класификации при вещите, което развитието на обществените отношения налага при т.нар. учение за вещите. В поредица от отделни изследвания е добре да се разгледат и анализират традиционните класификации при вещите. Предмет на настоящата статия е само една от тези класификации, а именно за вещите в гражданския оборот и извън него. Още от римското частно право въпросната класификация на вещите е известна като *res in commercio* и *res extra commercium*. Но тогава това деление е имало друго значение, защото е обхващало доста различни категории вещи от днес. Така според древните римляни в категорията на *res extra commercium* са влизали *res omnium communes*, *res divinis juris*, *res publicae*.¹ Към първата категория от така посочените по-горе вещи в съвременното право се приема по принцип, че се отнасят вещите предназначени за общо ползване от всички. Това са вещи, които могат да бъдат ползвани независимо от индивидуалното или колективното им завладяване. Ще се направи по-долу в изложението кратък анализ на съвременното развитие при известните римски класификации на вещите.

1. По традиция в тази категория се включват въздухът, водата на морето, течащите води и т.н. Но това, че тези вещи са общи за всички хора не изключва факта, че могат да бъдат обект на завладяване от определени частни лица. Така например, въздухът може да спре да бъде обща вещ, ако бъде затворен в някакво пространство². Според някои автори характерна особеност на въздуха е спецификата му като природен ресурс и невъзможността за индивидуализирането му като вещ, оттам и виждането, че той не може да бъде обект на право на собственост³. По-модерното виждане е това, че въздухът е обект на една обща за всички собственост. Изключително важно значение по отношение на въздуха има екологичното право с неговите норми на национално и на трансгранично ниво.⁴

¹ Така и Диков, Л. Курс по българско гражданско право, том 1, Обща част., С., 1935/36г. с. 278.

² Така в западната литература е поставян въпросът за въздуха като част от пространството на едно жилище. Но все пак се констатира, че макар и част от интериора, то той пак си остава извън това пространство.

³ Стайнов, П. Защита на природата /правни изследвания/. С., 1970г., с. 193.

⁴ В тази връзка вж. съчиненията на Пенчев, Г. Екологично право, Специална част, Феней, 2012г., с.22; Бринчук, М. Екологическое право: объекты экологических отношений. Москва, 2011, с. 84.

България участва в международни многостранни договори в областта на опазване на околната среда, които по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията са част от вътрешното ни право и се ползват с приоритет пред други негови разпоредби, които му противоречат. А и погледнато глобално всички държави са зависими от екологията и от опазването на околната среда. Като примери могат да се посочат два международни договора, свързани с опазването на атмосферния въздух от замърсяване – Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния (Женева, 13.11.1979г.) и Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата (Ню Йорк, 9.05.1992г.). Според първата от двете конвенции държавите следва да предприемат мерки на национално равнище за постепенно намаляване и предотвратяване замърсяването на атмосферния въздух с цел да се избегне трансграничното замърсяване на този ресурс на природата. Отделно от това държавите по конвенцията следва да разработят съответна политика и стратегия като средство за борба с емисиите на замърсители на въздуха. Конвенцията налага и провеждане на консултации между държава – причинител на трансгранично замърсяване и държавата, пострадала от това замърсяване.

Втората от посочените конвенции е изразител на желанието на ООН към по-цялостно решаване на глобални екологични проблеми. Особено актуално е в последно време наблюдаваното изменение на климата и борбата срещу това явление. Всички страни, участнички в конвенцията следва да опазват климатичната система за доброто на бъдещите поколения на основата на равенство и в съответствие с техните общи отговорности и съответните им възможности⁵. Тук водещата роля е поверена на развитите държави като се отчитат различните социално-икономически условия, източниците на парникови газове, недискриминацията в международната търговия и др. В конвенцията се отчита особеното положение на развиващите се страни в тези области.

А що се отнася до морската вода, то тя може да се използва за различни цели като извличане на сол, петрол и др. В тази връзка трябва да се имат предвид и различните регламентации, които уреждат разрешенията за експлоатация на морския фонд. Що се отнася конкретно до България като морска държава то следва да се спомене, че нашата страна участва в едно споразумение, което визира Черно море. Наименованието му е Споразумение между правителствата на страните – участнички в Черноморското икономическо сътрудничество /ЧИС/, за сътрудничество при оказване на помощ и действия при извънредни ситуации вследствие на природни и технологични бедствия. Отделно от това нашата страна участва в Конвенцията за сътрудничество при опазване и устойчиво използване на река Дунав.

⁵ Вж. в тази връзка по-подробно: Пенчев, Г. Принципи на българското екологично право. С., Фондация „Граждани на новата епоха“, 2017г., с. 219 и сл. Авторът очертава основните принципи, залегнали в текста на конвенцията и прави съпоставки с богата българска и чужда литература по въпроса.

В тази конвенция са изведени основни принципи на екологичното право, а именно принципът, че „замърсителят плаща“ и принципът на „превантивните мерки“. Съществуват още множество многостранни международни договори с екологично съдържание, които само доказват, че по отношение на общочовешките природни ресурси собствеността не може да се разглежда изолирано от нормите на екологичното право. На национално равнище може да се каже, че принципно значение имат нормите на Закона за водите (ЗВ – ДВ, бр. 67 от 1999г., изм. и доп.), който закрепва важни положения във връзка с упражняването на правото на собственост върху води. Така законът признава водите като „жизненоважен ресурс и общо наследство, което се опазва и защитава.“ Важно значение има принципът, че всеки гражданин има право на достъп до вода за питейно-битови цели като основна жизнена потребност (вж. чл. 2а, ал 1 и чл. 7 ЗВ). И това е въведено като политика не само на централната държавна власт, но и за органите на местно самоуправление. Правото на собственост върху водите, водните обекти и водностопанските системи и съоръжения е обвързано с отчитането на обществения интерес по опазване на екологичното равновесие. Законът настоява и за интегрирано управление на дейностите по опазване на водите от замърсяване и водоползване. Изведен е и принцип на закрила на правото на собственост върху водните ресурси, доколкото с упражняването и не се уврежда целостта и единството на хидроложкия цикъл и на природната водна система. Този принцип е доразвит в текстовете на чл. 33, ал.1 ЗВ. Наред с него законът извежда и принципното положение, че упражняването на правото на собственост трябва да става така, че да не се нарушава технологичното единство на водностопанската система (язовири, напоителни системи и др.). В тази връзка е много важен и административния контрол върху функционирането на тези системи.

Всичко казано по-горе води до отчетливо развитие на правото за вещите. Това развитие вече говори за оригиналното място на естествените вещи или „естествената среда“.⁶ Създадени са множество норми, които имат национален и международен характер в посока на ограничаване свободното ползване на общите вещи (на френски известни като *choses communes*). Те обаче, от друга страна, трябва да бъдат предоставяни на всички хора и пазени за общо ползване от всички. В тези два аспекта се състои и еволюцията по отношение на тази категория вещи. Това не е само местна или национална еволюция, а еволюция в световен мащаб.

2. Другите две категории вещи */res divinis juris* и *res publicae/* са извадени от гражданския оборот, защото по римското право те са били подчинени на правилата на сакралното и публичното право.

⁶ Terre Francois, Simler Philippe, op.cit., p. 10.

Или по-общо казано според римските юристи качеството „comercium“ на една вещь се изразява най-вече в това, че тя е обект на частното право. А където важат правилата на сакралното и публичното право това качество на вещта се изгубва. В наши дни се приема, че няма място за обособяване на категорията *res divini juris*, защото вече няма такова сакрално право, което да стои над правото, установено от държавата. Разделянето на правото на частно и публично също не налага различно третиране на частни и публични вещи. В наши дни всички вещи могат да се включват в оборота, но при спазването на различни процедури и за различни цели. В България има специален нормативен акт, който урежда принципните положения във връзка със собствеността на различните вероизповедания и това е Законът за вероизповеданията (ДВ, бр. 120 от 29.12.2002 г., в сила от 02.01.2003 г.). Режимът на собствеността обаче на отделните вероизповедания е много различен и се подчинява на специални правила. Държавата признава и санкционира известна самостоятелност в действията на управление и разпореждане с имоти на отделните вероизповедания. Интерес представлява въпросът за сделките на разпореждане с имоти и вещи, които принадлежат на отделните вероизповедания, както и въпросът за ограниченията, които се съдържат в техните устави. В Закона за собствеността, както и в предишния ЗИСС, се говори само за държавни и общински, а не и за църковни имущества. Но съвременната уредба поставя на друга плоскост разглежданите въпроси. В уставите на вероизповеданията се съдържат някои общи разпоредби относно обектите, включени в имуществото им, но и специални, които са свързани с правния му режим и компетентността на органите, които го управляват и се разпореждат с него⁷. Подробният анализ на тези въпроси изисква самостоятелно изследване. Тук само ще се посочи, че уредбата на собствеността на вероизповеданията представлява *lex specialis* в сравнение с общата уредба на публичната и частна собственост в страната. Това положение донякъде връща съвременното състояние до съществувалото в Древния Рим, разбира се, като се отчитат множеството специфики.

Така например в България действат освен общия Закон за вероизповеданията и множество специални устави. Тук за по-голяма яснота ще се посочат Устава на българската православна църква, публикуван в „Църковен вестник“, извънреден брой от 09.01.2009 г., в сила от тази дата, Устава на Мюсюлманското изповедание от 12.02.2011 г., Устава на Католическата църква в РБългария (УКЦРБ) от 19.10.1990 г., изм. 30.10.2001 г., изм. 01.07.2003 г. и Устава на Съюза на Евангелските петдесетни църкви в България (УСЕПЦБ), от 9-10.10.2001 г., изм. от 7-8.04.2006 г. В тази връзка от съществено значение е изясняване на въпросите за разпоредителните сделки, които могат да извършват тези по-особени субекти на правото.

⁷ Подробен анализ на отделните устави на вероизповеданията в България е направен от Тасев, С. сп. Норма, бр. 8 от 2014 г., стр. 16 - 27.

Тяхната особеност се състои в духовната им мисия на пазители на вярата и закрилници на своите последователи. От това тяхно обществено предназначение идва и по-особеното отношение към собствеността и разпореждането с нея. Това изследване се налага, защото според чл. 121, т. 9 УБПЦ и чл. 14, ал. 3 УМИ – разпоредителните сделки с недвижими имоти, като продажба, дарение, включително договори за ипотeki – са недопустими. Такава забрана не се съдържа в уставите на Католическата църква в РБ и на Съюза на Евангелските петдесетни църкви в България.⁸

Според чл. 58, т. 37 и 38 на УБПЦ Светият Синод в пълен състав може: "да приема дарения и завещания и да ги употребява за целите, за които са предназначени" и "да разрешава по предложение на епархийския митрополит, учредяване и участие в търговски дружества на БПЦ – Българската патриаршия и нейните поделения – митрополии, църкви и манастири, по предложение на епархийския митрополит, учредяване на вещно право на строеж до 50 години и вещно право на ползване до 25 години върху имоти, собственост на БПЦ – Българската патриаршия и нейните поделения – митрополии, църкви и манастири". От анализа на цитираните разпоредби става ясно, че учредяването на ограничени вещни права, както и създаването и участието в търговски дружества е допустимо от Устава на църквата, но всички онези действия на разпореждане, които могат да доведат до намаляване на недвижимото и имущество и не се разрешават. Това неминуемо поставя имотите на църквата в едно по-особено положение и на практика ги изключва от гражданския оборот. Подобни забрани съществуват и в Устава на Мюсюлманското вероизповедание. Според чл. 14 УМИ вакъфите, които са недвижимото имущество, могат да бъдат отдавани под наем, но продажбата, дарението и ипотекирането на вакъфи, които са недвижими имоти не се допуска (ал. 3 на чл. 14 УМИ). Замяната, учредяване на ограничено вещно право (право на строеж и право на ползване) върху вакъф, както и включването му в договор за съвместна дейност се извършват по решение на Висшия мюсюлмански съвет (чл. 14, ал. 4 УМИ). Твърде различна е уредбата в Устава на Католическата църква от уредбата в УБПЦ и Устава на Мюсюлманското изповедание. В него се допуска разпореждане с вещни права върху недвижими имоти, собственост на същата, чрез покупко-продажба, дарение, замяна и др. В чл. 27 на въпросния Устав е предвидено, че Председателят на Съюза на Евангелските петдесетни църкви в България има правомощия да взема решения при всички сделки по придобиване на недвижими имоти в собственост на изповеданието и дава съгласие при действията по разпореждане с недвижими имоти на местните църкви. Правомощия, свързани със собствеността на църквата, има и нейният Духовен съвет. В негова компетентност са решенията за извършване на сделки с недвижими имоти на църквата, като тези решения подлежат на одобрение съгласно чл. 44 УСЕПЦБ (чл. 53, ал. 3 УСЕПЦБ).

⁸ Така и Тасев, С. Цит. съч., с. 19.

Във връзка с имуществото, което принадлежи на местната църква, в чл. 64, ал. 7 УСЕПЦБ е предвидено, че действията по придобиване и разпореждане с недвижими имоти и строежи на молитвени домове се извършва при спазване на условията на чл. 44, ал. 1-4 УСЕПЦБ.

Както общ извод може да се каже, че Католическата църква и Съюза на Евангелските църкви не забраняват разпореждането с вещни права върху недвижими имоти, тяхна собственост, чрез продажба, дарение или замяна. Това още води до извода, че имуществата на тези църкви участват свободно в гражданския оборот. Тези различия в посочените по-горе устави на отделните вероизповедания не позволяват да се направи категоричен извод, че имуществата на всички духовни юрисдикции са извадени от гражданско обръщение. Това може да доведе и до различни по-смели разсъждения дали да се гледа на отделните вероизповедания като на различни по-привилегировани субекти на гражданското право или те да бъдат приравнени в своите актове на разпореждане със собственост на останалите публични и частни лица. Като втори извод може да се каже, че съвременната уредба подчертава една важна отлика - докато за римското право е било характерно всички вещи на държавата да образуват отделна категория, а именно *res publicae*, то за съвременното право важат различни принципи.

3. Днес нашите закони различават публични и частни имоти на държавата и общините.⁹ Но това, че една вещь е извадена от гражданския оборот не означава, че тя завинаги е неотчуждаема. Изваждането от оборота означава, че въпросната вещь не може да бъде част от имуществото на частните лица /физически и юридически/ и не е подчинена на режима на частноправните норми. Това положение обаче може да бъде променено във времето, ако вещта смени своето предназначение и с акт на съответният орган стане годна да се включи в гражданския оборот /вж. чл. 7 ЗДС, чл. 7 ЗОС/. В съвременната действителност основателни критики към този процес на изваждане и включване в оборота на определени имущества са отправени в правната ни литература, предвид опасност от корупция.¹⁰ Прави впечатление, че много по-трудно осъществимо е преминаването на една вещь от фонда на държавата и общината към частната сфера или свободния граждански оборот, отколкото обратното. И това са законовите гаранции срещу нежелани явления в тази посока сред обществото.

Има, разбира се, вещи, които влизат в патримониума на частни лица, но също са неотчуждаеми поради някакъв защитен от закона интерес.

⁹ Конституцията /чл. 18/, ЗС, ЗДС, ЗОС, ЗКИР, ЗУТ и др.

¹⁰ Петров, Вл. Разпоредби с корупционен потенциал в ЗДС и ЗОС. В: Юбилеен сборник на Департамент „Право“ на Нов български университет, С., НБУ, 2006 г.

Публичната собственост на държавата и общините под страх от абсолютна недействителност е неотчуждаема¹¹. Но тази неотчуждаемост е различна от неотчуждаемостта на имотите на едно малолетно лице или поставено под запрещение. Там се цели охрана на интересите на тези лица от собствени и чужди действия и поради тази причина условията и последиците са различни.

В съвременен план обаче не бива да се смесват понятия като възможност за придобиване на една вещ по принцип и „комерсиализация“ на същата. Това че една вещ е извън търговията не означава, че тя не може да бъде изобщо придобита. В тази връзка човешкото същество не може да се третира като вещ, особено след премахването на робството в световен план. Но въпросът с човешкото тяло е различен – то може да бъде обект на различни договори, органите на човека са вещи, които могат да бъдат обект на сделка или с други думи казано те са антиципирани вещи.¹²

От друга страна има вещи, които са включени в оборота, но е много важно разграничението дали те могат да бъдат обект на възмездни или безвъзмездни сделки. Така една вещ може да е изключена от гражданския и търговски оборот, но може да бъде обект на безвъзмездно придобиване. Така като пример в западната литература се посочват гробовете като обекти, които нямат оценима в пари стойност, оттам и не могат да бъдат продавани¹³. Те могат обаче да бъдат обекти на безвъзмездни прехвърляния и да се наследяват. Въпреки, че са извън пазара тези вещи не са извън гражданския оборот. Има разбира се и вещи, които са изцяло извън гражданския оборот и това важи за придобиването им както на възмездно, така и на безвъзмездно основание. Това най – често са опасни вещи, предмет на специална регламентация в законите. Основанието те да бъдат изключени от гражданския и търговски оборот е, че представляват заплаха за здравето или сигурността на хората. Търговията с определени вещи е контролирана и запазена за определени лица /опасни вещества, оръжия, боеприпаси и др./. Но тези последните не може в стриктния смисъл на думата да кажем, че са изключени от оборота.

Още от римското право вещите, които се намират в гражданския оборот се разделят на две групи – вещи, принадлежащи на определени правни субекти и вещи, които не принадлежат никому. Втората категория са известни още като *res nullius*. Това са вещи, които не принадлежат на никое имущество, но могат да бъдат завладени.

¹¹ След промени извършени в законите за държавната и общинската собственост от 2004 и 2014г. при предвидени изрични предпоставки вече се допуска да се учредяват ограничени вещни права и върху изключителна държавна и публична държавна и общинска собственост. Учредяването на такива права е действие на разпореждане, наложено от икономически и политически съображения с визираните промени.

¹² Вж. Ставру, Ст. Човешкото тяло като предмет на вещни права. С., 2008г.; Ставру, Ст. Човешкото тяло между възпелтността и конвенцията. Съвременни перспективи. С., Сиела, 2016г.

¹³ Terre Francois, Simler Philippe, *op.cit.*, p. 52.

Възможно е те никога да не са били част от нечие имущество, а е възможно и да са принадлежали, но да са били изоставени във времето. Това делене има значение при изучаването на особените способности за придобиване на собственост чрез завладяване в материята на владението. Може да се разгледат различни хипотези на подобни вещи.

В първата хипотеза бихме могли да отнесем онези вещи на починали лица, които нямат наследници нито по закон, нито по завещание, или които са ги изоставили. В тези случаи нашият закон обявява, че те принадлежат на публичноправни субекти.¹⁴ Всъщност в наследственото право в България след 1999г. има два субекта, към които преминават безstopанствените вещи – общината и държавата¹⁵. В чл. 11 ЗН е изброено какво получава общината, а логиката е, че всичко останало се получава от държавата. Общината получава конкретни вещни права, а държавата задълженията. Основната идея на законодателя е да не се допуска съществуването на безstopанствени вещи на територията на страната. Но положението на държавата и общините е особено – те не могат да се отказват от наследството и държавата го придобива само по опис.

Друга категория вещи са тези без собственик, които могат евентуално да бъдат завладени във времето при съответни обстоятелства. Вещите, които нямат собственик съгласно чл. 89 ЗОС принадлежат на общината, на територията, на която са намерени. Става въпрос за две категории вещи : Първата категория са вещи без собственик, които са принадлежали на определено лице, което е изчезнало и вещите не са станали собственост на никой друг. Втората категория са вещи, чиито собственик е изчезнал, без обаче да има доказателство, че е починал и че няма наследници на неговото имущество. Всъщност за *res nullius* в стриктен смисъл се говори, когато става дума за вещи без собственици като примери се дават за рибите в морето, и в течащите води, водораслите и др. А за *res derelictae* се говори, когато движими вещи са доброволно изоставени от предишния си собственик и които биха могли да бъдат завладени от нов собственик.

Новото в тази класификация е влиянието на екологичното право върху правото за вещите. Това право се намесва сериозно в посока на създаването на множество административни и наказателни предписания с екологични цели. Що се отнася до завладяването и изоставянето на вещи без собственици, то тук се появява понятие като ресурси, които принадлежат на всички и нямат собственици. Но тези въпроси са гранични с нормите вече и на международното право¹⁶.

¹⁴ Съгласно чл. 11 от ЗН „когато няма лица, които могат да наследят по закон или когато всички наследници се откажат от наследството или изгубят правото да го приемат – наследството се получава от държавата, с изключение на движимите вещи, жилищата, ателиетата и гаражите, както и на парцелите и имотите, предназначени предимно за жилищно строителство, които стават собственост на общината, на чиято територия се намират.“

¹⁵ Вж. по-подробно по въпроса Аспарухова, К. Наследяването по закон. С., Сиела, 2012г., с. 153. А по въпроса за характера на наследяването вж. също и Тасев, Хр. Българско наследствено право, осмо изд. под ред. на Г. Петканов и С. Тасев, С., Сиела, 2006г., с. 137.

¹⁶ Вж. повече Пенчев, Г. Принципи на българското екологично право. С., Фондация „Граждани на новата епоха“, 2017г., с. 219 и сл.

Във вътрешното право завладяването на недвижимите имоти на практика не може да бъде осъществено, защото ако те останат без собственици, ще принадлежат на държавата по силата на изрична разпоредба на закона. Това не важи за движимите вещи, които могат да бъдат все още обект на завладяване. В международен план проблемите на завладяването и инвазиите се разглеждат най-вече в случаи на войни. Във времена на мир е прието на международно ниво, че само държавата може да завладява територии, това не е във властта на физическите и юридическите лица. Въпроси се поставят във връзка с развитието на науката и техниката по отношение на космоса и завладяването на части от планети, например луната.

В заключение би могло да се каже, че и при традиционни деления на вещите като очертаните по-горе в изложението, развитието на правото и на гражданскоправните отношения внася известни нюанси и промени. Тези процеси са естествени и следва да бъдат коментирани и анализирани от юристите, които имат отношение към проблемите на вещното право. И понеже то се занимава с материалната субстанция на битието, има известна логика не само субектите да оказват влияние върху регулираните обществени отношения, но и различното третиране и виждане за обектите да води до промени в тези отношения.

ЩЕ СЪБДНЕ ЛИ ХХІ ВЕК МЕЧТАТА НА ЛОРД БЕВЕРИДЖ- ДА НЯМА БЕДНОСТ И СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ?¹

Доц. д-р Ярослава Генова

Юридически факултет

Пловдивски университет „Паусий Хилендарски“

Социалното подпомагане, като философска идея и като действаща правноорганизирана система, е неразривно свързано със състоянието на бедност, което се разглежда едновременно в качеството на тежко лично положение и на важен обществен проблем. По тази причина, социалното подпомагане може да бъде определено като практически необходим, но вътрешнопротиворечив елемент от битието на съвременната социална държава. В бедността социалното подпомагане намира своето основание за съществуване. На бедните, на материално нуждаещите се граждани социалното подпомагане помага². Изкореняването на констатираната бедност, обаче, както и предотвратяването на бъдещо пропадане под чертата на бедността, до момента се оказва непостижимо на практика, дори в най-силно развитите социални държави на света. Подобни трайно положителни резултати за благосъстоянието на хората очевидно са над възможностите, а твърде често и извън непосредствените цели, на съществуващите системи на социално подпомагане, на българската в частност. От тук лесно се прозира изначално заложеното при изграждането на тези системи противоречие: с техните несъвършени механизми и ограничени средства, те наистина осигуряват закрила срещу най-критичните и неприемливи от хуманна и обществена гледна точка житейски прояви и последици на нищетата, но по косвен начин допринасят за поддържане на бедността като status quo на индивидуално и на обществено ниво.

Този проблем е известен по-общо като „капан на бедността“³. Факт, със сигурност отнасящ се за България, е, че и лицата, които получават социални помощи, на практика си остават под действителната линия на бедността⁴. Материалните им проблеми получават по пътя на социалното подпомагане само частично разрешение.

¹ Статията е написана в рамките на изследване, финансирано от Фонд „Научни изследвания“ на ПУ „П. Хилендарски“, като ФП 17 ЮФ 003.

² Средкова, К., Социално подпомагане, С., Сиби, 1998, с.10; Мръчков, В., Осигурително право, С., Сиби, 6-то изд., 2014, с.46.

³ Съботинова, Д., Идеята за безусловен базов доход- поява, развитие и приложение, с.40-41, достъпно в интернет на адрес : researcheambfu.bg:8080/jspui/bitstr/123456789/.../BFU_BP_2015_1_Sabotinova.pdf

⁴ Вж. например Богданов, Г., Захариев, Б., Анализ на ситуацията по отношение на схемите за минимални доходи в България, преглед на националните политики, доклад за България, април 2009, поръчан от Европейската комисия, с.13-14, достъпен в интернет: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9022&langId=bg

Откъсването от системата на социалното подпомагане, въпреки това, се случва трудно и, в крайна сметка, става дори нежелано от потребителите на иначе незадоволителните по размер и по качество социални помощи и услуги. Механизмите на самата система не насърчават достатъчно, нито подпомагат ефикасно излизането от нея. Сериозен възпиращ ефект има и страхът от попадане в една не по-добра „сива зона“ на обществото, в която са гражданите без право на някакъв вид социално подпомагане, но и без достатъчно средства, за да водят наистина достоен и независим живот, или за да преодолеят сами застигнали ги тежки обстоятелства⁵. Социалното подпомагане, по този начин, отдавна е влязло в ролята на „необходимо зло“- всеки критикува неговите слабости, нежелани странични ефекти и недъзите при функционирането на системата, но и всеки приема, че на този етап държавата, обществото и бедните хора просто не могат без него. Единственият мислим изход от „капана“ на тази концепция звучи хем елементарно, хем утопично: да стане така, че никой да няма нужда вече от такива социални помощи. Да стане така, че добре познатите на системите за социално подпомагане категории уязвими от материална и физическа гледна точка граждани да добият по някакъв начин трайно обезпечаваща нуждите им материална сигурност.

Както е широко известно, историческият по значение доклад на лорд Беверидж „Обществено осигуряване и свързаните с него служби“ от 1942г. стъпва именно на тази революционно звучаща идея: проблемът с бедността не е неразрешим. Само че планът за реформиране на британското обществено осигуряване, предложен в доклада, въпреки всичките си новаторски приноси и концептуални достойнства, не позволява тази идея да се осъществи в желания мащаб. Като цяло, общественосоигурителните системи допринасят много за материалната сигурност на широки слоеве от обществото, но колкото и усилия да са положени за тяхното развитие и усъвършенстване, фактите до момента показват, че осигурителна закрила за най-бедните и нуждаещи се граждани или се предоставя под формата на символични по вид и размер неконтрибутивни обезпечения, или изобщо липсва. Някои ключови елементи от плана на лорд Беверидж, обаче, са изиграли роля не само за оформянето на съвременната концепцията за социална сигурност. Те имат принос и към историята на една друга мащабна социалноправна идея, която все още няма почти никаква практическа реализация, но от края на XX век и особено днес, в началото на XXI век. все по-активно се дискутира на различни нива, като възможна алтернатива, чрез която социалната държава да победи най-сетне бедността. Става въпрос за идейните течения, обосноваващи и изследващи различни възможности за въвеждане на т.нар. универсален базов доход.

⁵ Цит.съч., с.3: „Ако лицето не отговаря на формалните критерии, но е в нужда или е изложено на риск, практически то няма достъп до социална помощ“. В тази сива зона влизат и т. нар. „работещи бедни“- вж. напр. Мръчков, В., Субективно право и субективни трудови права, С., Сиби, 2017, с.42.

Сред възгледите, заради които лорд Беверидж бива причисляван към ранните британски теоретици на универсалния базов доход⁶, е, на първо място, убеждението му, че подходът към материалната несигурност и към риска от нищета трябва да бъде колкото е възможно по-универсален що се отнася до категориите обезпечавани граждани, а паричните престации за тях трябва да бъдат в еднакъв размер, подsigуряващ основните жизнени потребности. На второ място, именно Беверидж е изключителен противник на подходния критерий при отпускане на социалните плащания, определяйки го като практика, противоречаща на човешкото достойнство в съвременния свят. А комбинираното действие на реформираното обществено осигуряване и свързаните с него служби- медицинското обслужване и семейното подпомагане, би трябвало, в крайна сметка, да изкорени бедността до степен, че да няма нужда от специфично законодателство и служби за социално подпомагане на бедни.

Възможно ли е през настоящия XXI век да се постигне мечтаният от лорд Беверидж революционен резултат - да няма повече нужда от специфичните и страдащи от множество различни недостатъци социални помощи и услуги, предназначени за бедни, за болни или за самотни хора, ако се въведе социално плащане от съвсем нов вид, основано на идеите за т.нар. универсален базов доход? Би ли могло да се стигне по този път до елиминиране на най-слабия и най-проблемен елемент от социалната държава- системата на социалното подпомагане? Ясно е, че настоящата статия няма как да даде самия отговор, а може единствено да предложи един хипотетичен поглед към темата.

В резултат на историческото наслагване и еволюция на различни идеи, обосновани от изтъкнати учени в областта на икономиката, социалните и хуманитарните науки, както и на обсъждането на тези идеи на различни национални и международни нива, към момента съществува утвърдено определение за универсален базов доход, въпреки че самото наименование често се заменя със сродни изрази, като например безусловен базов доход или граждански доход. Безусловен базов доход е доход, безусловно отпускан на всички, на индивидуален принцип, без подоходен критерий, нито изискване за полагане на труд. Той представлява нещо принципно различно от познатите разновидности на гарантиран минимален доход, които в момента са установени в социалните законодателства на редица европейски държави⁷. В частност, що се отнася до България, безусловният базов доход трябва да се разграничава, въпреки словесната близост на термините, от гарантирания минимален доход, който изпълнява, на първо място, ролята на входящ подоходен тест за нуждата от месечни социални помощи по Закона за социално подпомагане, и съобразно чийто размер се определят и диференцираните размери на тези помощи.

⁶ Съботинова, Д., цит.сч., с.33.

⁷ Това е установеното общоприето определение от Световната мрежа за базов доход - The Basic Income Earth Network (basicincome.org)

Трябва да се различава категорично и от минималната месечна работна заплата, която е с първична функция на долен праг при договаряне на заплащането за полагане на наемен труд.

Яснотата спира до определението. То закрепва само една много обща рамка: става въпрос за известно количество парични средства, които да се превърнат в общодостъпна социална даденост за човека, по подобие на общодостъпните естествени жизнени условия, на които всички разчитаме - въздух, вода, светлина. Твърде разнообразни са, обаче, теориите за същината, начина на прилагане, размера, финансирането, целите и резултатите от въвеждането на безусловен базов доход. От тук, твърде различни са и мненията и прогнозите дали е реално възможно, и дали изобщо е желателно въвеждането на гартиран базов доход. Опитите за ориетиране в съществуващите теории и за извличане от тях на общи елементи на понятието за универсален базов доход са довели до разграничаване на някои основни линии, по които възгледите на различните автори се срещат и групират. Най-ясно очертаващи се са две такива линии⁸. Първата се характеризира с това, че гарантираният базов доход се разглежда в качеството му на фактор, който се противопоставя на утвърдените за обществото, икономиката и правото значения на труда и заетостта. Втората теоретична ос върви от критиката на социалното подпомагане към гарантирания базов доход, като нов инструмент за по-ефикасна борба с бедността и пораждащите я или произтичащи от нея други социални проблеми.

Следващите редове ще бъдат насочат само към онези виждания, при които футуристичната концепция за гарантиран базов доход е изградена в противовес на действащата концепция за социално подпомагане. В това направление от теории и моделите за гарантирания базов доход липсва специфичен български принос⁹, затова по необходимост ще бъдат посочени, и то без претенции за изчерпателно и задълбочено проучване, някои популярни чуждестранни идеи. След Беверидж, в британската теоретична мисъл само един друг негов съвременник, Райс-Уилямс, предлага въвеждане на гарантиран доход за всички под формата на постоянна по размер социална помощ, но лишена от познатите сложни процедурни формалности. Все пак в неговата идея са съхранени традиционни черти на социалното подпомагане, като насочеността към семейството, а не само към индивида, както и отказът да бъдат подпомагани работоспособните, но нежелаещи да работят лица¹⁰. Що се отнася до теориите, чиято родина са Съединените американски щати, името на Милтън Фридман се свързва с обосноваването на т. нар. отрицателен данък върху доходите, който

⁸ Съботинова, Д., цит. съч. с. 37-38; Martin, Ph., Ideas, Controversies and Proposals About the Universal Basic Income in France. In: Journal of Social Security Law, Issue I, 2017, p.37.

⁹ Това твърдение трябва да бъде прието с уговорката, че е валидно за проведеното от авторката на настоящата статия ограничено по обем и време библиографско проучване. Не изключено да има български учени от различни области на познанието, които в свои съчинения да са застъпвали идеи и виждания, съдържащи елементи от общата концепция за освобождаване на индивида от нуждата да се грижи за прякото парично обезпечаване на базовия си жизнен стандарт.

¹⁰ Rhys-Williams, J., Something to Look Forward to, 1943q Macdonald, London.

включва не само идеята за доплащания за бедните в рамките на така реформираната данъчна система, но и премахване на голяма част от системата за социални услуги с цел спестяване на ненужни бюрократични разходи. Желанието му е всъщност отрицателният данък да бъде приет за заместител на всички програми за предоставяне на социални помощи.

¹¹ Много по-нова, но още по-смела е идеята на Чарлз Мъри от 2006г. социалната държава да замени всичките си служби и услуги с всеобща безвъзмездна годишна помощ от 10 000 долара¹². Другият американски автор, който вижда несъвместимост между отпускането на базов доход и паралелното съществуване на социални помощи е Дейвид Фридман¹³. Що се отнася до френските теоретици¹⁴ на идеята за универсален базов доход, много от тях споделят обща гледна точка за социалното подпомагане, което не значи, че има единство идеологическите им позиции във връзка с ролята на базовия доход. Някои автори предлагат универсалният базов доход да замени сложната френска система, която понастоящем включва няколко вида гарантирани минимални доходи, като крайният целен ефект ще бъде опростяване и рационализиране на системата за социално подпомагане и надграждане на нейните функции във връзка с борбата с бедността. Това може да се определи като функционална теория, близка до нео-либералния подход на М. Фридман. Друга част от френските автори свързват въпроса за универсалния базов доход с въпроса за основните права и за връзката между правата и условията за ползването им. Така Жан- Марк Фери вижда гарантирания базов доход като основно право на дееспособните граждани, докато за издръжката на децата би трябвало титуляр на престацията да бъде семейството. Гарантираният базов доход, според този автор, не бива да повтаря модела на повечето съществуващи социални права от сферата на общественото осигуряване и на социалното подпомагане, чиито процедурни рамки обвързват правото с определени задължения. Обвързването на гарантирания базов доход с гражданството би трябвало да върви ръка за ръка и с придаване на ново съдържание и значение на основното право на труд. В този смисъл, гарантираният универсален доход би освободил гражданина от онези фактически ограничения на неговите предпочитания и воля, които днес са чести странични ефекти от действието на правото на труд и на правото на социално подпомагане, традиционно уреджани като алтернативни права. В сравнение с незадоволителните резултати на социалното подпомагане при борбата със социалното изключване и изолация, гарантираният „граждански“ базов доход, като универсално материално обезпечение, би довел и до нови форми на социална интеграция, основани на едно ново осъзнаване на социалната стойност на труда, полаган извън трудовия пазар.

¹¹ Съботинова, цит. съч., с.34, с.36

¹² Пак там, с.36.

¹³ Пак там.

¹⁴ Следващото изложение се опира на статията на Martin, Ph., цит съч. с.37-38.

Проблематиката, свързана с универсалния базов доход, несъмнено е позната и има своя отзвук на българска почва. Това не означава, че до момента тя е била предмет на сериозно и задълбочено проучване, нито на значим обществен и политически дебат. Наличните данни показват, че универсалният базов доход все още се възприема и обсъжда основно като любопитна идея. Разисквания е имало главно в медиите и социалните мрежи, особено по повод започналия в края на 2016г. във Финландия експеримент за реално предоставяне на безусловен базов доход за пилотна малка група лица¹⁵. Могат да бъдат открити изказани мнения от синдикални лидери, от икономически експерти, от някои политици¹⁶. Съществува дори страница в интернет за популяризиране на проект за въвеждане на безусловен базов доход за България, но, за съжаление, лицата, свързани с него са анонимни¹⁷. За разлика от други европейски държави обаче, в България все още не е имало никакви конкретни политически инициативи и стъпки към практическото разработване на някакви аспекти от идеята за универсален безусловен доход¹⁸.

Напротив, по отношение на връзката между борбата с бедността, като национален приоритет, и средствата за справяне с нея, българските политически партии и последните няколко български правителства се придържат здраво към класическата линия: образование и квалификация-труд-обществено осигуряване - и социално подпомагане при липса на друг изход. Така например, в последната предизборна кампания и при формирането на действащия кабинет много голямо значение придоби въпросът за вдигане на минималния размер на пенсията за старост, като част от предизборната платформа на една нова политическа коалиция и от споразумението за участието ѝ в коалиционно правителство със спечелилата изборите партия¹⁹. И не на последно място, България, като страна членка на Европейския съюз, изпитва влиянието на отворения метод на координация в областта на социалното включване и социалната закрила.

¹⁵ <https://www.investitor.bg/analizi/chasove...>, www.dnevnik.bg/sviat/2017/03/13, и мн. др. достъпни в интернет публицистични и информационни материали по темата за безусловния базов доход

¹⁶ Изказване на г-н Пламен Димитров, президент на КНСБ- „Базовият доход- утопия или реалност?“-www.knsb-bg.org/index.php/всички.../4082-базовият-доход-утопия-или-реалност; Интервю с проф. Кръстьо Петков, председател на съюза на Икономистите в България и коментар на г-н Стоян Панчев от Българското либертарианско общество- <http://bnr.bg/post/100700330/bazoviat-dohod-panacea-ili-problem-za-budjeta>; Дискусийни материали във в-к Капитал , напр. България- Сметката просто не излиза, където се цитира и изказана по друга медия от г-н Камен Попов, в качеството му на председател на Българския съюз за директна демокрация, идея за 400-500лв. базов доход за всички пълнолетни граждани, без да отпаднат досегашните пенсии и социални обезщетения- http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2017/02/03/2911176_smetkata_prosto_ne_izliza/ ; мнения на г-н Иван Нейков, бивш социален министър, и на г-жа Лилия Делирадева от Българския съюз за директна демокрация по темата „Възможно ли е всеки българин да получава 500лв. базов доход, децата-250?-<https://news.bg/politics/vazmojno-li-e-vseki-balgarin-da-poluchava-500-lv-bazov-dohod-detsata-250-html>; и мн. др.

¹⁷ www.bbd.bg

¹⁸ Освен финландския експеримент, неизчерпателно тук могат да се посочат и други реални политически инициативи, като референдумът в Швейцария по предложение за универсален основен доход от 5.06.2016г., също така докладът Sirugue от март 2016г., поръчан от френския министър-председател, както и френския законодателен дебат относно „Дигитална Република“ от януари 2016г., като при обсъждането на Харта за дигиталната република са отхвърлени предложенията, дошли от две леви парламентарни групи, за залагане в нея на универсален базов доход, който да се експериментира във връзка с очакваните трансформации на труда, които ще дойдат в резултат на нарастващото дигитализиране на икономиката- вж. Martin, Ph., цит. съч.

¹⁹ Пенсии-200лв. минимум, кандисаха патриотите - в-к Труд, 10.04.2017г.-<https://trud.bg/%D0%BF%D0%...>

В резултат на това на 6.02.2013г. е приета Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020. Според този документ националната цел е намаляване на хората, които живеят в риск от бедност, с 260 000 души до 2020г., като към нея са формулирани четири подцели, ориентирани към децата, към безработните, към работещите бедни и към възрастните. И в националната стратегия, и в действащия за изпълнението ѝ План за действие за периода 2017-2018г. прави впечатление, че огромно място е отделено на мерките, свързани с осигуряване на заетост. В стратегията ясно е заложена философия, която се явява несъвместима с идеята за безусловния базов доход като цялостен подход към пълно преодоляване на бедността, на социалното изключване и към отпадане на нуждата от парични социални помощи и от повечето социални услуги. В нея липсата на заетост е идентифицирана като една от основните причини за бедност и социално изключване, а ниското равнище на образование – като един от основните обуславящи бедността фактори. Това е формално вярна констатация, лишена от визионерски елемент. На нейна база за основен приоритет е заложено насърчаването на активното включване на отдалечените от пазара на труда – икономически неактивни, младежи, продължително безработни, лица на социално подпомагане с основно или по-ниско образование и без професионална квалификация или недостиг на ключови компетентности, хора с трайни увреждания, възрастни работници и др.²⁰ В този контекст не се очаква в скоро време преосмисляне на парадигмата за досегашната роля на социалното подпомагане, като последна и нежелателна от обществена гледна точка възможност за материална или социално-битова подкрепа на граждани, които не могат да си осигурят издръжка или грижи чрез собствен труд или със свои действия. Предвидените разнообразни социалноправни мерки затвърждават сегментирането на обществото чрез все по-детайлното очертаване на категории и групи уязвими, рискови или социално-слаби граждани, обект на тези мерки. Действително, приоритет №5 от Плана за 2017-2018г. носи названието „осигуряване на устойчивост и адекватност на социалните плащания“, но мерките, чрез които се обективира, се свеждат до поддържането на съществуващите видове социални помощи и социални услуги, както и до увеличаването на пенсиите за трудова дейност, отпускани в рамките на Държавното обществено осигуряване.

Може би до края на XXI век ще се случи сериозната политическа дискусия дали някаква форма на безусловен и универсален базов доход да бъде въведена като мярка, изпращаща в историята днешната ни система за социално подпомагане, съобразно посочените по-горе в статията теоретични възгледи.

²⁰ Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, с.11-
<https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIES&P=378>

Тук няма да бъдат засегнати огромният брой неизвестни, които идеята за универсален базов доход поставя пред обществото: възможно ли е да се набавят необходимите средства и откъде; каква е оптималната сума на човек и кои потребности трябва да покрива; как ще се отрази сигурната финансова обезпеченост на гражданите върху пазара на наемния труд и върху труда като човешка функция, като морална ценност и като източник на благата; как ще се отрази на личността, на семейните отношения и на обществените отношения в различни сфери на живота; и съвсем не на последно място, ще изчезне ли наистина бедността, или само ще се видоизменят проявленията ѝ. Настоящото изложение няма да навлиза и в изключително широкото поле за размисъл дали универсалният безусловен доход е нещо справедливо, нещо морално, нещо безусловно и универсално добро. В следващите редове ще бъдат накратко поставени само някои чисто правни въпроси, които биха възникнали, ако се мисли за въвеждането на универсалния базов доход като алтернатива на социалното подпомагане. Те могат да се сведат до анализ на две основни трудности, с които няма как да не се сблъска юридическата теория, а и самият законодател, по повод евентуалното въвеждане на универсален базов доход в българската правна система. Първото предизвикателство пред правната мисъл е да се съобрази дали това би било конституционносъобразно, от гледна точка на действащата Конституция на република България. Втората задача е да се определи правната природа на нововъведение от рода на универсалния безусловен доход.

Преди да се мисли изобщо за позитивна правна уредба на принципно нови, неуреджани до момента въпроси, би трябвало да се направи анализ за съответствие с основните общи конституционни принципи, които важат за съответния правен отрасъл. Ако се изхожда от онези теории, които разглеждат универсалния базов доход по-скоро като вид реформа, надграждаща и рационализираща досегашното социално подпомагане, тогава принципът на социалната държава би трябвало да бъде първият тест за конституционносъобразност²¹. От гледна точка на съдържанието на този принцип такова, каквото е изяснено от трудовоправната и осигурителноправната доктрина²² и чрез практиката на конституционния съд на република България, универсалният базов доход поставя един проблем. Социалната държава е призвана да предоставя и защитава различни видове социални права, като чрез повечето от тях тя изпълнява другата ѝ типична функция – да полага засилени грижи за уязвимите слоеве на обществото. Въвеждането на универсален базов доход, от своя страна, би довело до премахване на повечето конкретни права в областта на днешното обществено осигуряване, като за сметка на тях предостави равно парично плащане за всички, без да разграничава по никакъв признак отделни категории лица,

²¹ Средкова, К., цит.сър., с.11-12.

²² Мръчков, В., Трудово право, С., Сиби, 9-то изд., 2015, с.63-65; от него Осигурително право, цит.сър., с.49-51.

нито да отчита вид и степен на материална или друга уязвимост. Конституционната норма за социалната държава обаче има програмен характер, което значи, че социалната държава не само може, а и трябва да се развива. В този смисъл универсалният базов доход като средство за повишаване на благосъстоянието на цялото общество, и едновременно с това като опит да се разпределят по-равномерно и да се използват по-ефикасно ресурсите, ангажирани преди въвеждането му в разнородни цели и частични социални помощи и услуги, основани на изисквания и условия за отпускане, би следвало да се разглежда именно като стъпка от еволюцията на социалната държава. Ликвидирането на материалната несигурност, на риска от изпадане в бедност поради обективна липса на парични средства, която в живота произтича както от фактори, подвластни на личната воля и възможности, така и от независещи обстоятелства, поставя гражданите при равни стартови материални условия. Това би било нов вид засилена грижа за уязвимите, но освободена от битуващото днес предубеждение, че социалното подпомагане тежи на бюджета и косвено ощетява останалите граждани, тъй като средствата за него се заделят за сметка на по-лошо финансиране на други сфери, предназначени за всички. Засилена грижа, освободена и от досегашното разделянето на подпомаганите лица на „нешащни“ и „лоши“ според причините, налагащи подпомагането. Грижа, лишена и от страничния ефект на някои от предоставяните под условие социални помощи – да моделират житейските избори и да направляват свободната иначе воля на подпомаганите. Предположението, че чрез универсалния базов доход ще се премахнат най-грубите и отрицателни проявления на социално неравенство и произтичащото от тях социално изключване, които действащото социално подпомагане на практика поддържа и дори понякога многократно засилва, е още един аргумент в подкрепа на съответствието с принципа на социалната държава.

Що се отнася до другото течение в обосновката на универсалния базов доход като граждански доход²³, свързан пряко с правното положение на гражданин, то тук обосноваването на връзката с принципа на социалната държава става по-трудна. Тази концепция, при която социалното подпомагане също отпада, но като несъвместимо с едно ново право на гражданина срещу държавата – да получава от нея достатъчно средства за достоен живот, без да търпи да му бъдат поставяни условия и ограничения, заради фактическите особености на личното му положение и заради икономическото му поведение, по-скоро навежда на мисълта, че социалната държава, във вида утвърден през втората половина на XX в., е отстъпила място на някакъв нов тип държава. От гледна точка на българската конституция, едно такова виждане за граждански доход би могло да се търси евентуално като проявление на заложените също в преамбюла върховни принципи на достойнството и сигурността и на общочовешките ценности равенство, справедливост и

²³ Вж. по-горе с.4 относно възгледите на Жан-Марк Фери.

търпимост. Универсалният базов доход може да изиграе ролята на фактор, който допринася за реалното прилагане и защита на тези принципи и ценности. Те по характера си са неимуществени, но могат да бъдат сериозно подкопани и по линия на имущественото положение на личността.

Като продължение на предложения по-горе анализ се явява въпросът за съотношението на универсалния базов доход и конституционното право на социално подпомагане, закрепено във втората част на чл.51, ал.1 от Конституцията на република България. Уредбата на основното право на гражданите на социално подпомагане е едно от действащите проявления на социалната държава. Следователно, ако универсалният базов доход е мислим като мярка за оптимизация на системата за социално подпомагане, която доразвива принципа на социалната държава, то неговото въвеждане формално не би било в противоречие с конституционното право на социално подпомагане. Разбира се, поради заложените в универсалния базов доход ефект за преодоляване на бедността и тежките житейски ситуации, породени от лошо материално положение, конституционното право на социално подпомагане би трябвало да се изпразни от основната част от досегашното си съдържание, което идва от специалната законова и подзаконова уредба на подпомагането на различните категории уязвими граждани. От друга страна, фактът, че базовият доход ще се предоставя на всички, без преценка на материално положение и състояние на нужда, прави трудно мислимо той да бъде приет като законодателна проява именно на правото на социално подпомагане. Това е в още по-голяма степен валидно, ако става въпрос за теорията за „граждански доход“. На следващо място идва въпросът може ли универсалният базов доход да намери свои собствени конституционни основи по пътя на доразвитие на съществуващите конституционни разпоредби, или неговото евентуално въвеждане би се вписало само в по-мощен процес на реформиране на обществото като цяло и на конституцията в частност. Член 4, ал.2 от Конституцията прогласява, че държавата създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество. Доколкото някои от теориите за универсалния базов доход акцентират именно на ограничаващата свободните избори роля както на самия недостиг на материални средства, така и на предназначенията да го компенсират днешни системи за социално подпомагане, то чл.4, ал.2 от Конституцията наистина може да обогати съдържанието си с една ново материално условие за свободното развитие на личността и за участието на всички като пълноправни членове на гражданското общество. При все това, начинът, по който ще бъде решен въпросът за финансирането на универсалния базов доход, както и практическите идеи за формата и начина на отпускане и получаване на средствата от пълнолетните и дееспособни граждани и от малолетните, непълнолетните и недееспособните, би имал пряко отношение към отговора на въпроса дали ще бъде необходимо и въвеждането на специална конституционна разпоредба, която да

даде основанието и насоката за това. Преразпределение на националното богатство, което не се извършва по познатите механизми и чрез познатите системи, има голямо основание да се приеме за материя, която се нуждае от уредба на най-високо ниво- в Конституцията. Не случайно в конституционните разпоредби са намерили под една или друга форма своята уредба всички дейности, които българската държава финансира и предоставя безвъзмездно на всички граждани, например безплатното училищно образование и безплатното ползване на медицинско обслужване по чл.52, ал.1 от Конституцията.

Още по-сложен се оказва вторият въпрос. Каква може да бъде правната природа на гарантирания минимален доход. И по-конкретно- дали е мислимо да бъде въведен чрез признаване на съответно субективно право? На пръв поглед изглежда безпроблемно да се редактира текст от рода на: „Всеки гражданин има право да получава месечна парична сума, без каквито и да било условия, по ред, предвиден в специален закон.“. Уловките са най-малко две. Основна характеристика на субективното право е свободата при упражняването му от субекта, комуто е предоставено²⁴. Проблемът със свободата по отношение на ползването на гарантирания базов доход се очертава по две линии- колективна и индивидуална. Ако се приеме, че гражданите имат и правото да не се ползват от иначе гарантираното им право да получават месечна парична сума от държавата, то ефектът върху обществото и върху проблема с бедността би станал някак по-несигурен. И това важи още повече ако гарантираният базов доход се прилага като заместител на голямата част от традиционното социално подпомагане. Рискът маргинализирани, обезверени, слабо грамотни или страдащи от тежки физически или психически болести или зависимости, радикализирани верски или идеологически групи от хора, които и в момента изпитват недоверие и не се ползват от услугите на социалното подпомагане, да запазят този подход въпреки по-щедрото и лесно предлагано материално подпомагане под формата на базов и безусловен доход, ще остане. Но дори да приемем, че това е малко вероятно и „лесните“ и „достъпни“ пари ще мотивират към масово и почти без изключение упражняване на субективното право да се получава този доход, то остава индивидуалният аспект на ограничение на свободата. Той не е юридически, а вече по-скоро морален.

Би ли се чувствал свободен гражданинът, ако същевременно знае, че цената за материалната му базова независимост е в това да бъде част от гражданите на дадената държава и редовно да упражнява иначе субективното си право да получава от нея месечен доход? Не би ли се развила постепенно една връзка на принадлежност и взаимозависимост между държава и гражданин, непозната до момента и неприсъща на социалните права, които съществуват до момента?

²⁴ Повече за субективните права вж. Мръчков, В., Субективно право и субективни трудови права, цит. съч. с.72-88.

Субективните права допускат и дори насърчават различното поведение, взимането на решения, възможността за индивидуална преценка и съобразяване не само със стандартния интерес на носител на дадено право, но най-вече с конкретния личен интерес. Точно този елемент е изключително слаб при субективно право от вида на гарантирания базов доход.

Горните редове поставят само най-общи щрихи от една нова социалноправна дискусия.

ПРАВНА ЗАЩИТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА В РЕГИОНА НА ЧЕРНОМОРСКОТО КРАЙБРЕЖИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ¹

Проф. д.ю.н. Георги Пенчев

Юридически факултет

Пловдивски университет „Паусий Хилендарски“

Резюме

Това научно изследване е посветено на правната защита на околната среда в региона на Черноморското крайбрежие на Република България. Неговата актуалност е свързана с нарастващата деградация на околната среда в този регион. Вниманието е насочено към правните мерки за опазване на околната среда в този регион съгласно специалното и общото национално законодателство, както и към юридическата отговорност за нарушаване на действащото законодателство в тази област. Накрая са направени някои по-общи изводи и препоръки, свързани с разгледаната правна уредба.

Ключови думи: Опазване на околната среда; Черноморско крайбрежие; Република България

Abstract

This scientific study is dedicated to the legal protection of the environment in the region of the Black Sea coastal zone in Bulgaria. Its actuality is related to increasing degradation of the environment in this region. The attention is paid to legal measures for the protection of the environment in this region according to some special and general domestic laws as well as to liability for infringement of the existing legislation in this field. Finally some general conclusions and recommendations are given from the examined regulation.

Key words: Protection of the Environment; Black Sea Coastal Zone; Republic of Bulgaria

¹ Статията е свързана с реализацията на проект „Environmental Protection of Areas Surrounding Ports using Innovative Learning Tools for Legislation - ECOPEORTIL“ с код BMP1/2.3/2622/2017 по Програмата за транснационално сътрудничество „Балкани - Средиземноморие 2014-2020“ на Европейския съюз.

Увод

По данни на Програмата на ООН по околната среда (United Nations Environment Program - UNEP) от 1992 г., около 60% от населението на нашата планета, съответно около 3 милиарда души живеят в ивицата от 100 км, считано от бреговата линия навътре към сушата, т.е. в крайбрежни региони². Същевременно този орган на Общото събрание на ООН изтъква още значението на пристанищата за развитието на международната търговия и транспорта, както и факта, че около 95% от световния улов на риба се извършва в морски пространства, близки до крайбрежието³.

Черноморското крайбрежие на Република България има важно значение за развитието на икономиката, туризма и различните видове природоползване. Редица фактори от естествено (природно) и предимно антропогенно естество оказват отрицателно въздействие върху състоянието на околната среда на този регион на страната, което, някои автори в специализираната ни екологична литература очертават като неблагоприятно⁴.

Сред факторите от природно естество, съпричинени в редица случаи от антропогенна дейност могат да се посочат абразията, свлачищата, наводненията на крайбрежието от морето и изменението на климата.

По отношение на абразията в справочната ни литература е посочено, че този термин има произход от латински език от думата „abrasio“, която в превод означава „остъргване“, а терминът „абразия“ е дефиниран като „процес на разрушаване или отмиване на морски, езерни и др. брегове от вълни (прибой) или от приливи“⁵. В специализираната ни екологична литература Й. Марински изтъква, че абразията е процес на разрушаване на брега под въздействието на морските вълнения и течения, като във връзка с това отбелязва, че този процес включва не само видимата част над морското ниво, но и трансформацията на подводния брегови склон⁶. Сред кръга на природните фактори, които активизират абразията той изтъква движението на земната кора, покачването на морското равнище поради изменението на климата, а сред кръга на антропогенните фактори – строителството на пристанища и навигационни канали към тях в устията на реки и лимани, водещи до дефицит на наноси⁷, както и изграждането на брегоукрепителни съоръжения като буните⁸.

² Вж. Saving Our Planet: Challenges and Hopes. Nairobi: UNEP, 1992, p. 25.

³ Ibidem.

⁴ Вж. **Стойков, Д.** Възникване и развитие на геозащитната дейност по Черноморското крайбрежие. – В: Брегоукрепване и дълготрайно стабилизиране на склоновете на Черноморското крайбрежие. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“, 1998, с. 11.

⁵ Вж. Речник по екология и опазване на околната среда. София: Партиздат, 1984, с. 16.

⁶ Вж. **Марински, Й.** Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие. – Булак. София, 2017, № 1, с. 75 и цитираната там литература; **от него.** Абразията, причини за активизиране и борбата с нея. – В: Брегоукрепване и дълготрайно стабилизиране на склоновете на Черноморското крайбрежие, с. 120. Аналогично становище в руската географска литература застъпва А. Половинкин, който подробно описва фактическия процес на абразията в контекста на движението на водата в моретата и океаните. – вж. **Половинкин, А.** Физическая география. Москва: Государственное учебно-педагогическое издательство Министерства просвещения РСФСР, 1959, с. 309.

⁷ В руската хидроложка справочна литература се изтъква, че наносите са „твърди частици, пренасяни от потоците и теченията във водохранилищата, езерата и моретата“, като наносите в реките са свързани с „процес на преотлагане, в резултат на който се

Авторът посочва още, че понастоящем са оформени два основни подхода за борба срещу абразията. Първият от тях е свързан с изграждането на „брегоукрепителни каменни инженерни съоръжения“, а вторият, който препоръчва този автор с оглед на екологосъобразната му значимост, е свързан с различни видове мерки по подхранване на бреговата зона с пясък, напр. нанософормиращи насипи, пясъчни валове, диги, дюни и др.⁹. Същият автор изтъква още, че морските вълнения и течения имат не само отрицателно въздействие, обуславящо абразията, но и положително въздействие върху крайбрежието, тъй като съдействат за формирането на морски плажове, дюни и лагуни¹⁰. В тази насока друг наш автор, учен-хидроинженер, Г. Гергов отбелязва, че при наличието на „наносен дефицит“ се активизира абразията като процес¹¹. Следователно подхранването на крайбрежните участъци с наноси има важно значение за предотвратяването на абразията.

По отношение на свлачищата в справочната ни литература е изтъкнато, че те се образуват „в резултат на откъсване и плъзгане на отделни части от земната повърхност“ и възникват в „постоянно овлажняващи се терени, разположени по склоновете и водните течения“, а образуването им се обхваща от „наклона на склона, хидроложкото състояние, геолого-петрографския състав и разположението на пластовете“¹². В специализираната ни екологична литература някои автори посочват с примери и данни, че Северната част от нашето Черноморско крайбрежие е застрашена от чести прояви на свлачищни процеси¹³. Сред кръга на природните явления, причиняващи свлачищни процеси тези автори изтъкват бавните вертикални движения на земната кора, земетресенията и абразията, а сред кръга на антропогенните („техногенните“) фактори, които ги обуславят се посочват строителството и наводняването на склоновете от водопроводни и канализационни мрежи¹⁴. Друг наш автор, Г. Гергов отбелязва като антропогенна причина за свлачищните процеси незаконното строителство и липсата на обезопасителни и отводняващи съоръжения¹⁵.

Същевременно както Г. Гергов, така и Й. Марински изтъкват абразията като една от причините за проява на свлачища¹⁶. Правната защита срещу абразията и свлачищата е била разглеждана от автора на настоящото изследване в някои негови публикации¹⁷.

формират различни леглови акумулативни образувания и речни низини“. – вж. **Чеботарев, А.** *Хидрологический словарь*. Ленинград: Гидрологическое издательство, 1964, с. 125.

⁹ Вж. **Марински, Й.** Абразията, причини за активизиране и борбата с нея, с. 126 – 127. Този автор отбелязва, че брегоукрепителното съоръжение „буна“ представлява „тясна преливаема преграда, напречно на бреговата линия, с която се задържат наносните потоци, движещи се успоредно на бреговата линия“. – вж. **от него**. Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие, с. 76. Той обаче изтъква, че буните активизират абразията в съседни брегови участъци. – вж. **от него**. Абразията, причини за активизиране и борбата с нея, с. 127.

⁹ Вж. **Марински, Й.** Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие, с. 75.

¹⁰ Пак там.

¹¹ Вж. **Гергов, Г.** Динамика и въздействие на наносите върху крайбрежната плажна ивица. - В: Брегоукрепване и дълготрайно стабилизиране на склоновете на Черноморското крайбрежие, с. 79.

¹² Вж. Речник по екология и опазване на околната среда, с. 229.

¹³ Вж. **Франгов, Г., Р. Върбанов, Ж. Йорданова, М. Стакев.** Съвременна активност на свлачищата по Варненското и Балчишкото крайбрежие. - В: Брегоукрепване и дълготрайно стабилизиране на склоновете на Черноморското крайбрежие, с. 20 – 27.

¹⁴ Пак там, с. 23 и цитираната там литература.

¹⁵ Вж. **Гергов, Г.** Цит. съч., с. 78 – 79.

¹⁶ Вж. **Гергов, Г.** Цит. съч., с. 79; **Марински, Й.** Абразията, причини за активизиране и борбата с нея, с. 136.

Наводненията на крайбрежната зона могат да бъдат причинени както от природни явления (напр. от земетресения или силно ветрово въздействие - тайфуни, урагани, цунами¹⁸), така и от антропогенна дейност, напр. изменение на климата, взривове с различни цели по морското дъно¹⁹ или различни средства с цел изкуствено въздействие върху климата и околната среда²⁰. Изменението на климата (в аспекта му на нарастващо затопляне на планетата), породено от замърсяване на атмосферния въздух с т.нар. „парникови газове“, води неминуемо до покачване на морското равнище и съответно до опасност от причиняване на наводнения в региона на крайбрежието²¹. По прогноза на Програмата на ООН по околната среда, към 2030 г. поради тази причина се очаква глобално покачване на морското равнище с 20 см, а до края на века - с около 65 см²². По отношение на нашето Черноморско крайбрежие в тази насока Й. Марински посочва, че ежегодно равнището на морската вода в българския участък на Черно море се покачва с около 3 мм, но към 2100 г. се очаква, покачване най-малко с 15 см, а по-вероятно с 48 см²³.

Изменението на климата (в аспект на глобалното затопляне) на планетата обаче, води не само до опасност от наводнение на части от крайбрежието, но и до редица други разновидности на влошаване на състоянието на околната среда в този регион, напр. до намаляване на почвеното плодородие, обедняване на биологичното разнообразие, затруднения в питейно-битовото водоснабдяване и др. Следователно то води до различни видове деградация на компонентите на околната среда в региона на крайбрежието с всички произтичащи от това социално-икономически и здравни последици.

Сред кръга на изцяло антропогенните фактори за влошаване на състоянието на околната среда в региона на нашето Черноморско крайбрежие могат да бъдат посочени преди всичко: прекомерното и в нередки случаи неправомерно застрояване, наднорменото

¹⁷ Вж. **Пенчев, Г.** Екологична защита на бреговата зона на Черноморското крайбрежие на Република България. - В: Брегоукрепване и дълготрайно стабилизиране на склоновете на Черноморското крайбрежие, с. 170 - 172; **от него.** Правна защита срещу свлачищата: превантивни мерки. - В: Превантивни дейности за ограничаване и намаляване на последствията от земетресения и свлачища. София: Сеп-Информ, 2003, с. 260 - 270; **от него.** Правна защита на околната среда срещу свлачищата. - Търговско право. София, 2013, № 4, с. 109 - 117.

¹⁸ Руският учен А. Половинкин отбелязва в тази насока, че височината на вълните зависи не толкова от силата на вятъра, колкото от размерите на водния басейн и постоянството на вятъра. - вж. **Половинкин, А.** Цит. съч., с. 308.

¹⁹ Като пример за международен многостранен договор, имащ отношение и към опитите с ядрено оръжие под водата, които могат да причинят наводнение и други природни бедствия, както и деградация на състоянието на околната среда може да се посочи Договорът за забрана на опитите с ядрено оръжие в атмосферата, космическото пространство и под водата (Москва, 5.08.1963 г.). Той е ратифициран от Република България с Указ на Президиума на Народното събрание № 681 от 5.10.1963 г. (ДВ, бр. 79 от 1963 г.), в сила е за нашата страна от 13.11.1963 г. и е обнародван в ДВ, бр. 14 от 18.02.1966 г. Вж. относно това международно споразумение, напр. **Лялев, Т.** Договор за забрана на опитите с ядрено оръжие в атмосферата, космическото пространство и под водата, 1963 година. - В: Световният екологичен проблем. София: Партиздат, 1984, с. 217.

²⁰ В тази насока е приет един многостранен международен договор, а именно Конвенцията за забрана на военното или всяко друга враждебно използване на средства за въздействие върху околната среда (Женева, 18.05.1977 г.). Тя е ратифицирана от Република България с Указ на Държавния съвет № 1045 от 25.05.1978 г. (ДВ, бр. 43 от 1978 г.), в сила е за нашата страна от 5.10.1978 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 22 от 16.03.1979 г. Към конвенцията фигурира едно приложение с наименование "Консултативен комитет от експерти". Вж. относно това международно споразумение, напр. **Лялев, Т.** Конвенция за забрана на военното или всяко друга враждебно използване на средства за въздействие върху природната среда, ООН, 1976 година. - В: Световният екологичен проблем. София: Партиздат, 1984, с. 224 - 227.

²¹ Вж. Нашето общо бъдеще. София: Държавно издателство "Д-р Петър Берон", 1989, с. 133; **Пенчев, Г.** Правна защита на Черноморското крайбрежие на Република България: екологични аспекти. - Юридически сборник. Бургас, 2013, Т. XX, с. 5 - 6 и цитираната там литература.

²² Вж. Saving Our Planet: Challenges and Hopes, p. 22.

²³ Вж. **Марински, Й.** Абрязията, причини за активизиране и борбата с нея, с. 125 и цитираната там литература.

замърсяване на атмосферния въздух, водите и почвата от източници, разположени на сушата, вкл. туристически дейности, наднорменото замърсяване на морската среда в българския участък на Черно море и намаляване на количеството на земеделска земя с плодородни почвени функции поради прекатегоризиране (напр. в 9 или 10 категория, т.е. окачествяване като слабопродуктивна земеделска земя) или включването ѝ в урбанизираните територии чрез териториалноустройственото планиране²⁴. Във връзка с това особена острота и актуалност придобива проблемът за опазване на крайбрежната плажна ивица, която, от една страна, е съществен компонент на Черноморското крайбрежие, а, от друга страна, е уязвим природен ресурс²⁵, чиято деградация застрашава не само туризма, но и свързаните с нея екосистеми²⁶. Значимостта на този природен ресурс се подчертава и в специализираната ни екологична литература. Така например Г. Гергов посочва, че крайбрежната плажна ивица, която се изгражда на много места от наносни материали „противодейства на развитието на разрушителни процеси“ (по крайбрежието – бел. авт.)²⁷, а Й. Марински подчертава, че морските плажове, дюните, лагуните или т. нар. от него „аккумуляционните брегови форми“, формирани без човешка намеса, са „естествен природен защитен инструмент“ срещу абразията и размиването на брега и следователно „брегът има удивителното свойство чрез тях да се самозащитава, до известна степен“²⁸.

Опит за преодоляване на тревожната тенденция към влошаване на състоянието на околната среда в региона на Черноморското ни крайбрежие със средствата на благоустройственото ни право бе направен с приемането в 2007 г. на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК - ДВ, бр. 48 от 2007 г. - в сила от 1.01.2008 г., изм. и доп.), който е новела в нашето законодателство в тази област. Приети са и три подзаконовни нормативни акта по прилагането на този закон, а именно: Наредба № 1 от 16.09.2008 г. за създаването и поддържането на специализираните карти и регистри на обектите по чл. 6, ал. 4 и 5 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството (ДВ, бр. 84 от 2008 г. - в сила от 26.09.2008 г.); Методика за определяне на минималния размер на концесионното плащане за морските плажове - обект на концесия, по реда на чл. 8, ал. 2 и 3 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, приета с Постановление № 9 на Министерския съвет от 19.01.2015 г. (ДВ, бр. 7 от 2015 г., изм. и доп.) и Методика за определяне на минималния

²⁴ Вж. **Пенчев, Г.** Цит. съч., с. 5 и цитираната там литература. Относно влошаване на състоянието на околната среда в региона на крайбрежието, причинено от наднормено замърсяване на околната среда от източници, разположени на сушата, вж. още Нашето общо бъдеще, с. 264 - 265.

²⁵ Уязвимостта на крайбрежната плажна ивица като природен ресурс се изтъква от Й. Марински, който посочва, че от 384-километровия челономорски бряг на страната вече само 25% са плажове и дюни като е налице тенденция към намаляване на площта на морските ни плажове. - вж. **Марински, Й.** Абразията, причини за активизиране и борбата с нея, с. 125.

²⁶ Относно крайбрежната плажна ивица като обект на екологична защита, вж. напр. **Пенчев, Г.** Екологична защита на бреговата зона на Черноморското крайбрежие на Република България, с. 163 - 164 и цитираната там литература.

²⁷ Вж. **Гергов, Г.** Цит. съч., с. 79.

²⁸ Вж. **Марински, Й.** Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие, с. 75.

размер на наемната цена за морските плажове по реда на чл. 8, ал. 2 и 3 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, приета с Постановление № 9 на Министерския съвет от 19.01.2015 г. (ДВ, бр. 7 от 2015 г.). Сравнително оскъдна е обаче, съдебната ни практика в разглежданата област, а сред кръга на малкото на брой съдебни решения на Върховния административен съд (ВАС) и Върховния касационен съд (ВКС) могат да бъдат посочени Решение № 341 от 14.09.1994 г. по а.д. № 264/1994 г. на ВАС, петчл. с-в²⁹ и Решение № 396 от 14.03.2005 г. по г.д. № 2762/2003 г. на ВКС, IV г.о. - Собственост и право. София, 2005, № 6, с. 25 - 27³⁰.

В нашата правна литература понастоящем са налице малък брой публикации, посветени както на екологоправната защита на крайбрежната плажна ивица³¹, така и на екологоправната защита на Черноморското крайбрежие като специфичен регион на Република България³². Поради това, с настоящото научно изследване се цели, от една страна, продължаване на научната и по-широката обществена дискусия по разглежданата проблематика, а, от друга страна, очертаване на по-важните правни средства за опазване на околната среда в региона на Черноморското крайбрежие по действащото българско законодателство, което би подпомогнало както юристите, така и другите специалисти в централната и местната администрация, вкл. заинтересовани физически и юридически лица, свързани с екологоправната защита на Черноморското крайбрежие. То е съобразено със законодателството към 11.04.2018 г.

По-нататък ще бъдат разгледани накратко по-важните характерни особености на правната уредба на опазването на околната среда на българското Черноморско крайбрежие по действащото екологично законодателство.

²⁹ С това решение е отменена Наредба № 3 от 20.06.1993 г. за устройство на Черноморското крайбрежие, издадена от министъра на териториалното развитие и строителството и министъра на околната среда (ДВ, бр. 57 от 1993 г.).

³⁰ Делото е свързано с прилагането на чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ - ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.) и чл. 108 от Закона за собствеността (Изв., бр. 92 от 1951 г., изм. и доп.).

³¹ Вж. напр. **Ангелова, Е.** Основно и допълващо застрояване. Временни строежи. Временни търговски обекти по плажната ивица. - Правен преглед. София, 2004, № 1, с. 31 - 35; **Джалъзова, Н.** Плажната ивица - изключителна държавна собственост по чл. 18 от Конституцията на Република България. Концесионен режим и неговото съответствие с нормативните изисквания на ЕС в тази област. Конкурсите за отдаване на концесия на плажните ивици по Закона за концесиите. Публичност и прозрачност на процедурата. - Правен преглед. София, 2004, № 1, с. 16 - 21; **Иванов, А., Е. Илиев.** Влияние на незаконното строителство по плажната ивица върху екологичната обстановка по българското черноморие. - Правен преглед. София, 2004, № 1, с. 36 - 41; **Ковачев, Я.** Предоставяне на концесии за части от крайбрежната плажна ивица. - Собственост и право. София, 2004, № 11, с. 73 - 79; **от него.** Промените в режима за предоставяне на концесии по реда на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие. - Собственост и право. София, 2014, № 7, с. 21 - 28; **Тодоров, С.** Актуални проблеми в режима на морските плажове. - Собственост и право. София, 2008, № 9, с. 29 - 31.

³² Вж. напр. **Георгиев, А.** Вещноправен режим на земите по Черноморското крайбрежие. - Собственост и право. София, 2004, № 10, с. 5 - 12; **Пенчев, Г.** Екологоправна защита на бреговата зона на Черноморското крайбрежие на Република България, с. 162 - 184; **от него.** Екологоправна защита на Черноморското крайбрежие по новия Закон за устройството на Черноморското крайбрежие. - В: Морско търсене и спасяване. Сборник доклади. Втора международна Черноморска конференция по морско търсене и спасяване. Варна, 29-30 октомври 2008 г. Научно-приложна конференция, проведена във Варненския свободен университет "Черноризец Храбър". Варна: ВСУ "Черноризец Храбър, 2010, с. 280 - 286; **от него.** Екологоправна защита на Черноморското крайбрежие. - В: Правната наука: традиции и актуалност. Научна конференция по случай петдесетата годишнина на Пловдивския университет "Паисий Хилендарски". Пловдив, 30 септември - 1 октомври 2011 г. (организирана от Юридическия факултет). Б.м. [Пловдив]: Университетско издателство "Паисий Хилендарски", 2012, с. 175 - 186; **от него.** Правна защита на Черноморското крайбрежие на Република България: екологоправни аспекти, с. 5 - 24.

I. Нормативни актове

Устройственият нормативен акт в разглежданата област е ЗУЧК, а субсидиарно приложение могат да намерят: Законът за опазване на околната среда (ЗООС - ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за устройство на територията (ЗУТ - ДВ, бр. 1 от 2001 г., изм. и доп.), Законът за регионалното развитие (ЗРР - ДВ, бр. 50 от 2008 г. - в сила от 31.08.2008 г., изм. и доп.), Законът за държавната собственост (ЗДС - ДВ, бр. 44 от 1996 г., изм. и доп.) Законът за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР - бр. 34 от 2000 г., изм.), Законът за водите (ЗВ - ДВ, бр. 67 от 1999 г., изм. и доп.), Законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ - ДВ, бр. 12 от 2000 г., изм. и доп.), Законът за защитените територии (ЗЗТ - ДВ, бр. 133 от 1998 г., изм. и доп.), Законът за биологичното разнообразие (ЗБР - ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за управление на отпадъците (ЗУО - ДВ, бр. 53 от 2012 г., изм. и доп.), Законът за здравето (ЗЗ - ДВ, бр. 70 от 2004 г. - в сила от 1.01.2005 г., изм. и доп.), Законът за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ - ДВ, бр. 35 от 1996 г., изм. и доп.), Законът за туризма (ЗТ - ДВ, бр. 30 от 2013 г. - в сила от 26.03.2013 г., изм. и доп.), Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ - ДВ, бр. 55 от 2000 г., изм. и доп.), Закон за концесиите (ЗК - ДВ, бр. 96 от 2017 г. - в сила от 02.01.2018 г.), Наказателният кодекс (НК - ДВ, бр. 26 от 1968 г., изм. и доп.), както и подзаконовите нормативни актове по тяхното прилагане.

II. Правни мерки за опазване на околната среда в региона на Черноморското крайбрежие на Република България

II.1. Правни мерки по ЗУЧК

Независимо от факта, че ЗУЧК е новела за българското законодателство по териториално устройство на Черноморското крайбрежие и има значението на специален закон по отношение на общия спрямо него ЗУТ, смятам за дискуссионен подходът на законодателят по неговото наименоване и определяне на предметния му обхват. Вместо да приема закон, уреждащ обществените отношения по „устройството“ на Черноморското крайбрежие, по-добре щеше да бъде, ако законодателят се беше ориентирал към приемането на по-широкообхватен закон, регламентиращ не толкова негово устройство, колкото обществените отношения по опазване на околната среда и балансирано икономическо развитие, вкл. туризма в този регион, в контекста на устойчивото развитие, който да носи наименованието „Закон за Черноморското крайбрежие“³³.

³³ Във връзка с това авторът на настоящото научно изследване е предложил свой законопроект в тази насока. - вж. **Пенчев, Г.** Екологична защита на бреговата зона на Черноморското крайбрежие на Република България, с. 177 - 184.

Освен това, струва ми се, че наименованието на ЗУЧК контрастира с т. нар. „основни“³⁴ цели, изброени в чл. 2 от с. з., а именно: а) „създаване на условия за опазване, устойчиво интегрирано развитие и устройство на Черноморското крайбрежие“ (т. 1); б) „осигуряване на свободен и безплатен достъп до морските плажове“ (т. 2)³⁵; в) „опазване, съхраняване и разумно ползване на природните ресурси“ (т. 3); г) „предотвратяване и намаляване на замърсяването на Черноморското крайбрежие“ (т. 4); д) „защита на морския бряг от ерозия, абразия и свлачищни процеси“ (т. 5); е) „възстановяване и опазване на естествения ландшафт и културно-историческото наследство“ (т. 6). Очевидно е, че така посочените цели на закона, особено тези по точки 3, 4 и 6 на чл. 2, не могат да се постигнат само и единствено с териториално устройственото планиране, а и с други правни средства, които са предмет на правна уредба по други закони в областта на опазване на околната среда. Следователно концептуалният подход в тази насока на актуалния към 2007 г. законодател може да се окачестви като незадоволителен.

По-нататък могат да бъдат отбелязани следните по-важните правни мерки за опазване на околната среда в района на Черноморското крайбрежие на Република България по ЗУЧК.

1. Дефиниране на правното понятие „Черноморско крайбрежие“ чрез посочване на териториалния му обхват (чл. 3).

В тази разпоредба на закона е указано, че то обхваща частта от: а) „територията на страната, попадаща в обхвата на охранителните зони по чл. 9 и островите във вътрешните морски води и териториалното море (на Република България – бел. авт.)“ (т. 1); б) „акваторията на Черно море, с широчина 200 м, измерена от бреговата линия“ (т. 2). Смятам, че дефиницията на това правно понятие е формулирана несполучливо с оглед на втората ѝ част, т. е. в частта му по т. 2 на чл. 3. По мое мнение, посочването на част от акваторията на Черно море (т. е. водна маса – бел. авт.) като компонент на Черноморското крайбрежие е логически неиздържано, защото под „крайбрежие“ би трябвало да се разбира само сушева ивица, намираща се в контакт с морето, а водната маса в случая е компонент на морската среда. Аналогично становище застъпва и П. Стайнов, който категорично подчертава, че „морските брегове и плажове ... не съставляват част от самата морска площ“³⁶. Следователно става дума за два различни обекта на правна защита (крайбрежието, вкл. крайбрежната плажна ивица, от една страна, и, от друга страна, морската среда – бел. авт.), а смесването им в една дефиниция не следва да се окачестви като сполучлив подход на законодателя.

³⁴ От правно-техническа гледна точка употребата на прилагателното „основните“ спрямо думата „цели“ в чл. 2 от ЗУЧК беше излишна, защото щом има „основни“ би трябвало да има и „неосновни“ цели на закона, а „неосновни“ такива не са изрично посочени. Следователно първото изречение на чл. 2 от закона можеше да бъде редактирано по-сполучливо така: „Целите на закона са:“.

³⁵ Тази разпоредба в настоящата ѝ редакция е въведена с измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

³⁶ Вж. **Стайнов, П.** Защита на природата (правни изследвания). София: Издателство на БАН, 1970, с. 280.

Като пример от практиката на Конституционния съд (КС), отнасяща се до изясняване на съдържанието на понятието „крайбрежна плажна ивица“ по чл. 18, ал. 1 от КРБ може да се посочи негово Решение № 4 от 15.06.2000 г. по к.д. № 5 от 2000 г. (ДВ, бр. 51 от 23.06.2000 г.)³⁷. В мотивите на това решение КС изрично подчертава, че разширителното тълкуване на чл. 18, ал. 1 от КРБ относно правото на изключителна държавна собственост върху крайбрежната плажна ивица е недопустимо, тъй като: „Понятието „бряг“ е по-широко от „плаж“. Основният закон обявява за изключителна държавна собственост не цялата крайбрежна ивица, а само нейната плажна част“. Изводите на КС в тази насока следва да бъдат споделени, тъй като крайбрежната плажна ивица е само един от компонентите на Черноморското крайбрежие, а именно то, в аспекта му на сушевата зона, определяна от бреговата линия навътре в сушата до определена ширина, напр. до 1 или 2 км, трябваше да бъде дефинирано като негов териториален обхват в чл. 3 от ЗУЧК;

2. Установяване на специални правила, свързани със субективното право на българските граждани на свободен и безплатен достъп до Черноморското крайбрежие (чл. 4).

Те са: а) прокламиране на субективното право на гражданите на Република България на свободен и безплатен достъп до морските плажове (ал. 1); б) задължение за компетентните органи да осигуряват достъпа на гражданите до морските плажове чрез предвижданията на устройствените планове, включително на парцеларните планове за изграждане на обектите на техническата инфраструктура, обслужваща тези територии (ал. 2); в) правна възможност достъпа на гражданите до части от територията на обектите по чл. 6, ал. 4 и 5³⁸ да бъде ограничен само в случаите, свързани с националната сигурност и отбраната на страната, охраната и контрола на държавната граница, опазването на защитени (природни) територии и обекти, при опасност за здравето или живота им, както и в други случаи, определени със закон (ал. 3);

3. Установяване на специални правила относно информацията за устройствените планове и за инвестиционните дейности, извършвани на територията на Черноморското крайбрежие (чл. 5).

Те са: а) прокламиране на субективното право на физическите и юридическите лица на информация за предвижданията на устройствените планове и за инвестиционните дейности, извършвани на територията на Черноморското крайбрежие с препращане към ЗДОИ и Интернет-страницата на съответната община относно реда за предоставяне на тази информация (ал. 1); б) обявяване на актовете и действията на централните и териториалните органи на изпълнителната власт и на органите на местното самоуправление, свързани с

³⁷ С това решение е отхвърлено искането на 51 народни представители за обявяване за противоконституционни на разпоредбите на чл. 8, ал.1, чл. 11, ал. 1, чл. 12, чл. 13, т. 1, чл. 72, ал. 3 от ЗМПВВППРБ, както и чл. 94, ал. 1 в частта му „и собствениците“, и чл. 107, ал. 2 в частта му „по искане на лицата, притежаващи правото на собственост върху него“ от с. з.

³⁸ Става дума за обекти на публична държавна или общинска собственост, която не може да бъде обявена за частна, посочени по-долу.

развитието и устройството на Черноморското крайбрежие за публични и непредставляващи класифицирана информация, с изключение на тези, които са свързани с националната сигурност и отбраната на страната (ал. 2);

4. Установяване на специални правила, свързани с ползването на крайбрежната плажна ивица (чл. 6 – 8).

Те са: а) дефиниране на правното понятие “крайбрежна плажна ивица” в чл. 6, ал. 1, където е указано, че това е “обособена територия, съставена от отделни морски плажове, представляваща част от морския бряг³⁹ към прилежащата му акватория”; б) дефиниране на правното понятие “морски плаж” в чл. 6, ал. 2, където е изтъкнато, че това е “територия, представляваща обособена част от крайбрежната плажна ивица, покрита с пясък, чакъл и други седиментни или скални образувания в резултат на естествени или изкуствено предизвикани в резултат на човешка дейност процеси на взаимодействие на морето със сушата. Към територията на морския плаж се включват и пясъчните дюни, разположени непосредствено зад плажната ивица или попадащи върху морския плаж⁴⁰; в) посочване на морските плажове като обект на изключителна държавна собственост (чл. 6, ал. 3); г) изброяване на обекти на публична държавна собственост, която не може да бъде обявена за частна в чл. 6, ал. 4, а именно: аа) морските плажове (т. 1); бб) брегоукрепителните и брегозащитните системи и съоръжения за предпазване от вредното въздействие на водите, изградени в имоти – държавна собственост, извън границите на населените места (т. 2); вв) прилежащите на морето крайбрежни езера, лагуни, лимани и влажни зони (т. 3); гг) пясъчните дюни (т. 4); дд) островите, включително и създадените от човешка дейност (т. 5); д) посочване на брегоукрепителните и брегозащитните системи и съоръжения за предпазване от вредното въздействие на водите, с изключение на тези по ал. 4, т. 2, като обекти на публична общинска собственост, които не могат да бъдат обявени за частна (чл. 6, ал. 5); е) задължение границите на обектите по ал. 4 и 5 да се определят чрез преки геодезични измервания и да се отразяват в кадастралната карта и в имотния регистър по реда на ЗКИР (чл. 6, ал. 6); ж) задължение за обектите по ал. 4 и 5 да се изработват специализирани карти, регистър и информационна система по реда на ЗКИР, а условията и редът за изработването и поддържането на тези специализирани карти, регистър и информационна система да се определят с наредба на министъра на туризма (МТ)⁴¹ (чл. 6, ал. 7); з) задължение за отчуждаване на частта от частни

³⁹ Правното понятие “морски бряг”, което е включено в обхвата на съдържанието на посоченото правно понятие “крайбрежна плажна ивица” също е дефинирано, но в § 1, т. 2 от ДР, където е отбелязано, че това е “тясна ивица от земната повърхност на контакта и взаимодействието между сушата и морето. Състои се от подводна и надводна част и се характеризира с разнообразен напречен профил, развит непосредствено от бреговата линия, навътре във водата и сушата”.

⁴⁰ В настоящата си редакция дефиницията на това правно понятие е въведена с измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.). При първоначалната редакция на с. з., до тези изменения и допълнения, понятието “морски плаж” обхващаше “обособена територия, представляваща част от крайбрежната плажна ивица, покрита с пясък, чакъл и други седиментни или скални образувания в резултат на естествени или изкуствено предизвикани процеси на взаимодействие на морето със сушата”.

⁴¹ С измененията и допълненията на ЗУЧК в 2016 г. (ДВ, бр. 20 от 2016 г.), редица правомощия на министъра на регионалното развитие и благоустройството бяха прехвърлени на министъра на туризма.

имоти, в която са се образували морски плажове в резултат на естествени процеси на взаимодействие на морето със сушата по реда на ЗДС по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството (чл. 6, ал. 8)⁴²; и) задължение за органите, на които със закон са възложени задължения за опазване на защитените (природни) територии и защитените зони, в случаите, когато е необходимо създаването на специализирани карти и регистри по ал. 7, да предоставят информация и/или да посочват очертанията на обектите по ал. 4, т. 3 и 4 (чл. 6, ал. 9)⁴³; й) специални изисквания към възлагането на концесии върху морските плажове и прилежащата им акватория (чл. 7)⁴⁴, сред които: аа) задължение управлението и поддържането на морските плажове или части от тях да се извършва чрез възлагане на концесии за срок до 20 години⁴⁵, а широчината на прилежащата акватория, включена в обекта на концесията да не бъде повече от 200 м (ал. 1); бб) задължение за концесионера да: извършва т. нар. „задължителни дейности“⁴⁶; предоставя плажни услуги съгласно концесионния договор; осигурява свободен и безплатен достъп до морския плаж; поставя указателни табели със схеми на отделните зони и условията на концесията (ал. 2); вв) задължение за концесионера да заплаща концесионно възнаграждение на концедента при условията на ЗК (ал. 3); гг) задължение за МТ да управлява морските плажове или части от тях, за които не е възложена концесия (ал. 4); дд) правна възможност за МТ да отдава под наем за срок от 5 години морските плажове по ал. 4 (ал. 5); ее) правомощие за МТ да делегира правомощията си по ал. 5 на областния управител (ал. 6); жж) задължение за МТ със заповед да обявява за неохраняеми морските плажове, за които не е възложена концесия или не са отдадени под наем (ал. 7); зз) правна възможност за обезпечаване на морските плажове по ал. 7 с извършване на водоспасителна дейност (ал. 8); ии) забрана за възлагане на концесия върху- или отдаване под наем на морските плажове с прилежащата им акватория в обхвата на приложение № 2 към ЗЗТ, както и т. нар. „морски плажове за природосъобразен туризъм“, включени в приложението към ЗУЧК (ал. 9)⁴⁷; к) правомощие за МТ да изпълнява правомощията на концедент, да открива търгове за отдаване под наем и да сключва и контролира наемните договори за морски плажове (чл. 8, ал. 1); л) задължение минималният

⁴² Това е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁴³ Това задължение също е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁴⁴ Субсидиарно приложение в тази насока ще намери ЗК.

⁴⁵ В първоначалната редакция на тази разпоредба, до измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.), представянето на концесиите се извършваше по реда на ЗК и за срок до 10 години, а след измененията и допълненията на закона в 2014 г. (ДВ, бр. 40 от 2014 г.) – до 20 г. Буди недоумение от екологична гледна точка, подходът на законодателя към увеличаване на срока на концесията.

⁴⁶ Правното понятие „задължителни дейности на морския плаж“ беше дефинирано в § 1, т. 1 от ДР, където бе посочено, че това са „дейностите по осигуряване на водното спасяване, по обезопасяване на прилежащата акватория, здравното и медицинското обслужване и санитарно-хигиенното поддържане на морския плаж“. С измененията и допълненията на закона в 2017 г. (ДВ, бр. 96 от 2017 г.) тази точка от § 1 на ДР бе отменена, а ал. 2 на чл. 7 от с. з. придоби нова редакция, като в обхвата на това понятие са включени горепосочените 4 вида дейности. Този подход на законодателя едва ли може да се окаже като сполучлив от правно-техническа гледна точка.

⁴⁷ Тази забрана бе въведена с измененията и допълненията на ЗУЧК в 2016 г. (ДВ, бр. 20 от 2016 г.). Следва да се отбележи обстоятелството, че с измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.) бяха въведени специални правила относно възлагането на концесия върху морския плаж (чл. 8а – 8о), но впоследствие, с измененията и допълненията на с. з. в 2017 г. (ДВ, бр. 96 от 2017 г.), те бяха отменени. Това е още един негативен пример за нестабилност на законодателството ни.

размер на концесионното възнаграждение или наемната цена за морски плажове да се определя по методика, приета от Министерския съвет (МС) по предложение на МТ като 50% от сумата на концесионното възнаграждение или наемната цена се предоставя в бюджета на общината, на чиято територия се намира съответния плаж по реда на ЗК (чл. 8, ал. 2); м) задължение при определяне на размера на концесионното възнаграждение, респ. на наемната цена да се отчитат специфичните особености и характеристики на съответния морски плаж, и по-специално: аа) степента на урбанизация на прилежащите територии, прилежащата туристическа инфраструктура и изградената техническа инфраструктура, осигуряваща достъп до морския плаж и местоположението на морския плаж - в близост до национални курорти, курортни комплекси, ваканционни, вилни и туристически селища, населени места, къмпинги и вилни зони или неурбанизирани територии; бб) природно-климатичните и екологичните характеристики, площта и характерните особености на морския плаж, на морския бряг и на прилежащата акватория (чл. 8, ал. 3, съответно т. 1 и 2)⁴⁸.

При прилагането на тази разпоредба е необходимо да се има предвид дефиницията на понятието „морски плаж за природосъобразен туризъм“, установена в § 1, т. 9 от ДР на закона, където е указано, че това е „морски плаж, включен в приложението към чл. 7, ал. 9, който с оглед на естествените природни дадености е необходимо да бъде съхранен чрез опазване на биологичното разнообразие и на екосистемите при разумно използване на природните ресурси и върху чията територия не се извършва стопанска дейност“⁴⁹. Същевременно в приложението към чл. 7, ал. 9 от с. з. са включени изчерпателно 3 такива морски плажа, а именно „Иракли“, Бяла - Карадере“ и „Корал“;

5. Установяване на специални правила, свързани със зоните за териториалноустройствена защита (чл. 9 - 17а).

Те са: а) обособяване на две охранителни зони на територията на Черноморското крайбрежие, а именно зона „А“ с режим на особена териториалноустройствена защита и зона „Б“ със специфични характеристики на територията и специален режим за опазване на „териториалните и акваториалните“ ресурси (чл. 9); б) специфични изисквания за природоползването в зона „А“ (чл. 10), а именно: аа) очертаване на териториалния обхват на тази зона, който включва частта на акваторията на Черно море по чл. 3, т. 2, крайбрежната плажна ивица и част от територията, попадаща в ивица с широчина 100 м извън териториите на населените места, измерена по хоризонтала от границите на морския бряг или на морските плажове (ал. 1)⁵⁰; бб) изчерпателно изброяване на забраните за определени дейности в тази зона (ал. 2), сред които: ааа) строителството на плътни огради (т. 2); ббб) поставянето на

⁴⁸ Това е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2014 г. (ДВ, бр. 40 от 2014 г.).

⁴⁹ Дефиницията на това правно понятие е въведена с измененията и допълненията на закона в 2016 г. (ДВ, бр. 20 от 2016 г., в сила от 15.03.2016 г.).

⁵⁰ В първоначалната редакция на закона, до измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.), в обхвата на зона „А“ бяха включени и пясъчните дюни. Буди недоумение изключването им в 2013 г. от обхвата на тази зона.

заграждения, ограничаващи свободния пешеходен достъп до обектите по чл. 6, ал. 4 и 5, освен в случаите по чл. 4, ал. 3 (т. 3); ввв) търсенето, проучването и експлоатацията на природни богатства, с изключение на дейностите, свързани с добива на лечебна кал, сол, минерални води и с изграждането на геозащитни, брегозащитни и брегоукрепителни съоръжения (т. 4); ггг) заустването на непречистени отпадъчни води, като количеството и качеството на пречистените води трябва да отговаря на изискванията за индивидуални емисионни ограничения, посочени в разрешителното за заустване, издадено съгласно изискванията на Закона за водите (т. 5); ддд) изграждането и експлоатацията на депа и други съоръжения и инсталации за оползотворяване и обезвреждане на отпадъци (т. 6); еее) употребата на продукти за растителна защита и минерални торове, с изключение на регистрираните биологични продукти за растителна защита и торове (т. 7); жжж) развитието на производства, отделящи замърсяващи вещества, посочени в приложение I на Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване⁵¹ (т. 8)⁵²; вв) изчерпателно изброяване на определени дейности, които се разрешават в тази зона, но извън територията на морските плажове (ал. 3); гг) изчерпателно изброяване на дейности, които се разрешават на територията на морските плажове в тази зона (ал. 4)⁵³; дд) задължение за равностойност като

⁵¹ Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване (Букурещ, 21.04.1992 г.) е ратифицирана от Република България със закон от 26.11.1992 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 1992 г.). Тя е в сила за нашата страна от 15.01.1994 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 49 от 17.06.1994 г. Приложението към конвенцията съдържа списък с 10 вида вредни вещества и съединения.

⁵² С измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.) беше отменена т. 1 на ал. 2 от чл. 10, където фигурираше забрана за строителството и поставянето на преместваеми обекти и съоръжения върху пясъчните дюни. Премахването на тази забрана от актуалния към 2013 г. законодател буди недоумение, тъй като е в противоречие с една от основните цели на закона, установена в чл. 2, т. 6, а именно „възстановяване и опазване на естествения ландшафт и културно-историческото наследство“ (в случая – по отношение на опазването на естествения ландшафт, част от който са пясъчните дюни – бел. авт.). Такъв подход на законодателя трябва да се избягва за в бъдеще, тъй като фактически с него се насърчава строителството върху този уязвим природен ресурс. Горепосоченото изменение и допълнение на ЗУЧК от 2013 г. е подложено на справедлива, според мен, критика в тази насока и от Й. Марински. – вж. **Марински, Й.** Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие, с. 78. Впоследствие, с измененията и допълненията на закона в 2016 г. (ДВ, бр. 20 от 2016 г., в сила от 15.03.2016 г.), бе въведена нова забрана с т. 9 (нова) на ал. 2 на чл. 10, а именно „къмпингуването и паркирането извън определените за това места“, но малко по-късно, с измененията и допълненията на закона в същата 2016 г. (ДВ, бр. 36 от 2016 г.), тази точка беше отменена и съответно тази забрана – премахната. Това също е отрецателен пример за законотворчество и липса на яснота и последователност в държавната екологична политиката по отношение на опазване на околната среда в района на Черноморското крайбрежие.

⁵³ Струва ми се, че така оформеното, в чл. 10, ал. 3 и 4 от закона, разрешаване на извършването на определени дейности в зона „А“, създава впечатление за твърде либерален режим на антропогенно въздействие в тази чувствителна част от крайбрежието. Във връзка с това, Й. Марински подлага на основателна, според мен, критика разрешаването на съответните дейности в зона „А“ в две насоки, а именно, че: а) с това се либерализира строителството в „най-рисковата“ (т. е. най-чувствителната и уязвима – бел. авт.) зона на Черноморското крайбрежие, констатирайки, че „на практика тук е разрешено да се строи всичко“; б) фактически законът вместо да опазва околната среда в този регион фактически защитава „частните имоти и постройки в близост до морето“. – вж. **Марински, Й.** Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие, с. 78. Освен това подходът на законодателя в тези разпоредби на закона поражда съмнение и от правно-техническа гледна точка, защото е ноторна максимата, че „това което изрично не е забранено, е разрешено“. От тази гледна точка, струва ми се, че изброяването на горепосочените разрешени дейности в ЗУЧК беше излишно. Ето защо законодателят трябваше да се ориентира към по-рестриктивен подход на изчерпателно изброяване на забраните за определени дейности, вкл. строителството, в тази зона, вместо да оформя своеобразен „каталог“ на разрешените дейности в зона „А“. Ето какво гласи чл. 10, ал. 3 от ЗУЧК: „(3) В зона „А“ извън територията на морските плажове се разрешават: 1. изграждането на пристанища и пристанищни съоръжения, на брегоукрепителни, брегозащитни и геозащитни съоръжения, на пречиствателни станции, както и на други обекти на техническата инфраструктура, необходима за обслужване на урбанизираните територии, попадащи в забраните по ал. 2; 2. строителството на други обекти, извън посочените в т. 1, при спазване на следните нормативи за всеки поземлен имот: а) плътност на застрояване (П застр.) - до 20 на сто; б) интензивност на застрояване (К инт.) - до 0,5; в) минимална озеленена площ (П озел.) - най-малко 70 на сто, като половината от нея трябва да бъде осигурена за дървесна растителност; г) характер на застрояването - ниско, с височина до 7,5 м; 3. поставянето на: а) преместваеми обекти за търговски, увеселителни и други обслужващи дейности, като в урегулираните поземлени имоти не могат да се надвишават установените в подробния устройствен план устройствени показатели - плътност на застрояване, коефициент на интензивност на застрояване и не се намалява определената минимална озеленена площ; б) елементи на градското обзавеждане - спирки на масовия градски транспорт, пейки, осветителни тела, съдове за събиране на

достъп до морето на зоната за активна плажна площ по ал. 4, т. 1⁵⁴ и зоните с разположени от концесионера или наемателя плажни принадлежности за възмездно ползване от посетителите (ал. 6)⁵⁵; е) установяване на максимална площ до 2% от морския плаж за заемането ѝ от обектите по ал. 4, т. 2, б. „б“ (ал. 7)⁵⁶; ж) общо задължение териториите от зона „А“, попадащи в границите на защитени (природни) територии или на защитени зони да запазват режимите си на опазване, ползване и управление, определени по реда на ЗЗТ и ЗБР (ал. 10); зз) забрана за извършване на дейностите по ал. 4, т. 2, б. „б“ и т. 8 на територията на морските плажове за природосъобразен туризъм (ал. 11)⁵⁷; в) правна възможност за къмпингуване в зона „А“ извън категоризираните къмпинги при условия и по ред, определени в ЗТ и в други специални закони (чл. 10а)⁵⁸; г) специфични изисквания за природоползването в зона „Б“ (чл. 11), а именно: аа) очертаване на териториалния обхват на тази зона, който включва териториите, попадащи в ивицата с широчина 2 км от границата на зона „А“, с изключение на урбанизираните територии на населените места, определени към датата на влизане в сила на закона (т. е. 1.01.2008 г. – бел. авт.) (ал. 1); бб) изчерпателно изброяване на забраните за определени дейности в тази зона (ал. 2), сред които: ааа) изграждането и експлоатацията на депа и на други съоръжения и инсталации за оползотворяване и обезвреждане на отпадъци (т. 1); ббб) заустването на непречистени отпадъчни води, като количеството и качеството на пречистените води трябва да отговарят на изискванията за индивидуални емисионни ограничения, посочени в разрешителното за заустване, издадено съгласно ЗВ (т. 2); ввв) употребата на продукти за растителна защита и минерални торове, с изключение на регистрираните биологични продукти за растителна защита и торове (т. 3); ггг) развитието на производства, отделящи замърсяващи вещества, посочени в приложение I към Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване (т. 4); вв) общо задължение териториите от зона „Б“, попадащи в границите на защитени (природни) територии или на защитени зони да запазват режимите си на опазване, ползване и управление, определени по реда на ЗЗТ и ЗБР (ал. 3); д) изчерпателно изброяване на определени дейности, които се

отпадъци, чешми, фонтани и часовници; в) рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи, при условия и по ред, определени в наредба на общинския съвет; 4. осъществяването на дейностите по ал. 4, т. 5 - 8, както и на други дейности, попадащи в забраните по ал. 2; 5. изграждането на подводни или плаващи обекти в акваторията по чл. 3, т. 2, свързани с туристическата функция на крайбрежието.” Същевременно ал. 4 на чл. 10 гласи: „(4) На територията на морските плажове се разрешават: 1. поставянето на плажни принадлежности, като се осигурява не по-малко от 50 на сто от активната плажна площ за свободно разполагане на плажни принадлежности от страна на посетителите; 2. поставянето на преместваеми обекти и съоръжения за: а) осъществяване на задължителните дейности на морския плаж; б) спортно-развлекателна дейност и заведения за бързо обслужване; 3. изграждането на техническа инфраструктура, необходима за използване на обектите по т. 2, както и за нуждите на националната сигурност и отбраната на страната и за осигуряване безопасността на корабоплаването; 4. изграждането на брегоукрепителни, брегозащитни и геозащитни съоръжения; 5. реализирането на ландшафтноустройствени и паркоустройствени мероприятия; 6. извършването на специализирани дейности по опазване на единични и групови културни ценности; 7. извършването на изследвания, свързани с опазване на околната среда; 8. изграждането на подземни проводни, мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура, когато няма друга техническа възможност или когато друго техническо решение е явно икономически нецелесъобразно.”

⁵⁴ Става дума за не по-малко от 50% от активната плажна площ за свободно ползване от посетителите.

⁵⁵ Тази разпоредба е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁵⁶ Става дума за преместваеми обекти и съоръжения за спортно-развлекателна дейност и заведения за бързо обслужване.

⁵⁷ Забраната обхваща както преместваемите обекти и съоръженията за спортно-развлекателна дейност и заведенията за бързо обслужване, така и изграждането на подземни проводни, мрежи и съоръжения от техническата инфраструктура.

⁵⁸ Тази разпоредба е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2016 г. (ДВ, бр. 36 от 2016 г.).

разрешават в зона „Б“ (чл. 12)⁵⁹; е) задължение за компетентните органи да определят устройството и застрояването на поземлените имоти, части от които попадат едновременно в охранителните зони „А“ и „Б“ с подробен устройствен план – план за регулация и застрояване (чл. 12а)⁶⁰; ж) задължение за компетентните органи да издават разрешения за строеж в двете зони при наличие на необходимата техническа инфраструктура за енергоснабдяване, водоснабдяване, пречистване на отпадъчни води и обезвреждане на отпадъците с правна възможност за определени изключения (чл. 13); з) задължение за държавата и общините да осигурят транспортни връзки с републикански или местни пътища, пешеходни и велосипедни алеи до морските плажове съгласно Закона за пътищата (ДВ, бр. 26 от 2000 г., изм. и доп.) (чл. 14); и) забрана за извършване на строителни и монтажни работи в националните курорти по Черноморското крайбрежие от 15 май до 1 октомври, с изключение за неотложни аварийно-ремонтни работи и геозащитни мерки и дейности (чл. 15); й) правомощие за общинския експертен съвет по устройство на територията да приема подробните устройствени планове за територии, попадащи в зоните „А“ и „Б“ (чл. 16); к) правна възможност за промяна на предназначението на земеделски земи и на поземлени имоти в горски територии, попадащи в двете зони (чл. 17); л) забрана за строителството, поставянето на преместваеми обекти и съоръжения, промяната на предназначението и учредяването на ограничени вещни права върху подвижни (бели) дюни, неподвижни дюни с тревна растителност (сиви дюни) и облесени дюни, попадащи в границите на зона „А“, зона „Б“ или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А“, освен в случаите, когато с влязъл в сила подробен устройствен план е предвидено изграждането на обекти с национално значение и специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната (чл. 17а, ал. 1), както и приложимост на забраните по чл. 10, ал. 2 и чл. 11, ал. 2 по отношение на обектите по ал. 1 (чл. 17а, ал. 2)⁶¹. Като примери от практиката на КС, отнасяща се до ограничаване на строителството по Черноморското крайбрежие могат да бъдат посочени 2 негови съдебни акта, а именно Определение № 3 от 14.08.2007 г. по к.д. № 8 от

⁵⁹ И по отношение на тази разпоредба смятам за относими горепосочените ми критични бележки по чл. 10, ал. 3 и 4 от ЗУЧК относно липсата на необходимост от изброяване на разрешените дейности в зона „Б“, за сметка на по-прецизно, от екологична гледна точка, изброяване само на забранените дейности в тази зона. Ето какво гласи чл. 12 от ЗУЧК: „Чл. 12. В зона „Б“ се разрешава осъществяване на дейности, попадащи в забраните по чл. 11, ал. 2 и 3, и строителство, свързано със: 1. създаване на нови или разширяване на границите на населени места, курорти и курортни комплекси при спазване на следните нормативи за всеки урегулиран поземлен имот: а) плътност на застрояване (П застр.) - до 30 на сто; б) интензивност на застрояване (К инт.) - до 1,5; в) минимална озеленена площ (П озел.) - 50 на сто, като половината от нея трябва да бъде осигурена за дървесна растителност; г) характер на застрояването - средно, с височина до 15 м; 2. създаване на нови или разширяване на границите на ваканционни селища при спазване на следните нормативи за всеки урегулиран поземлен имот: а) плътност на застрояване (П застр.) - до 30 на сто; б) интензивност на застрояване (К инт.) - до 1,2; в) минимална озеленена площ (П озел.) - 50 на сто, като половината от нея трябва да бъде осигурена за дървесна растителност; г) характер на застрояването - ниско, с височина до 10 м; 3. създаване на нови или разширяване на границите на вилни зони при спазване на следните нормативи за всеки поземлен имот: а) плътност на застрояване (П застр.) - до 40 на сто; б) интензивност на застрояване (К инт.) - до 0,8; в) минимална озеленена площ (П озел.) - 50 на сто, като половината от нея трябва да бъде осигурена за дървесна растителност; г) характер на застрояването - ниско, с височина до 7,0 м; 4. изграждане на обекти, мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура, попадащи в забраните по чл. 11, ал. 2.“

⁶⁰ Това задължение е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁶¹ Тези забрани са новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

2007 г. (ДВ, бр. 68 от 21.08.2007 г.)⁶² и Решение № 12 от 28.11.2013 г. по к.д. № 9 от 2013 г. (ДВ, бр. 105 от 06.12.2013 г.)⁶³;

6. Установяване на специални правила относно устройството на Черноморското крайбрежие (чл. 18 – 22).

Те са: а) общо задължение устройството и развитието на Черноморското крайбрежие да се извършва въз основа на концепциите и схемите за пространствено развитие по ЗРР, общи, подробни и специализирани устройствени планове (чл. 18); б) специфични изисквания относно възлагането, изработването и приемането на концепциите, схемите и планове по чл. 18 (чл. 19); в) изчерпателно изброяване на основните реквизити (съдържанието) на общите устройствени планове за териториите на общините по чл. 3, т. 1 (чл. 21); г) изтъкване на основните реквизити (съдържанието) на специализираните схеми за прилежащата акватория (чл. 22);

7. Установяване на специални правила, свързани с финансирането на дейностите по предоставяне на морските плажове под наем или по възлагане на концесия за морски плажове и с контрола върху договорите за наем на морските плажове (чл. 22а – 22д)⁶⁴.

⁶² С това определение е отклонено искането на група народни представители за установяване на противоконституционност на § 11 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗУЧК, който се отнася до влизането на закона в сила - 1.01.2008 г. В мотивите на определението КС е направил следните изводи относно значението на ЗУЧК за преустановяване на прекомерната строителна активност по Черноморското крайбрежие: "Идеята, която стои в основата на искането, е, че установеният в § 11 от преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК срок за влизането му в сила е твърде дълъг и поради това той не може да пресече отведнъж безразборното строителство по Черноморското крайбрежие. ... Очевидно е обаче, че ЗУЧК засяга различни интереси, и то твърде чувствително. Народното събрание, когато решава какъв да бъде *vocatio legis* на закона, не може да не държи сметка за тези интереси и съответно да се опита да потърси най-задоволителното решение. Става въпрос в крайна сметка за преценка за целесъобразност и за възможност даденият закон да се приложи. ... Преходната разпоредба на § 11 от Закона за устройство на Черноморското крайбрежие представлява хисторически пример за това, какво значение има времето за правото. В случая един закон, чието непосредствено влизане в сила е от изключително значение – да бъдат преустановени строителните безчинства по Черноморието, е дерогиран на второ четене фактически с едно гласуване. Последниците – с притворната промяна осъществилите се определени ситуации (строежи непосредствено до морето, недопустима височина на застрояването, неспазване на защитни зони и пр.) до 1.01.2008 г. няма да могат да бъдат оспорени, а определени права ще станат придобити." Струва ми се, че подходът на КС е дискуссионен, а по същество неприемлив. Той можеше да допусне искането до разглеждане по същество и впоследствие в решение да обоснове противоконституционността на § 11 от ПЗР на ЗУЧК с нарушаване на чл. 15 и чл. 55, изр. първо от КРБ.

⁶³ С това решение са обявени за противоконституционни чл. 17, ал. 2, т. 6 (относно възможността за промяна на предназначението на земеделски земи и горски територии въз основа на подробен устройствен план за обекти със сертификат за клас инвестиция по Закона за насърчване на инвестициите) и чл. 17а, ал. 1, т. 2 (относно изключението от забраната за строителство спрямо подземни линейни обекти на техническата инфраструктура, попадащи в т. 1 и 3 при липса на друга техническа възможност) от ЗУЧК. В мотивите на решението КС е направил следните изводи относно изключенията в ограничаването на строителната дейност по Черноморското крайбрежие: „Въведеното изключение за промяната на предназначението на имотите да се извършва само с ПУП би довело до нарушаване на конституционните разпоредби, ако точно и премерено не се определят критерият и приложното поле, а такова т. 6 на чл. 17, ал. 2 не съдържа. ... Критериите следва да са в самия закон, уреждащ изключението, да са определени от него и да имат отношение към опазването на околната среда. (вж. Решение № 11 по к.д. № 13/2010 г.), и то при условие на ограничени поначало възможности за преотреджане и промяна на предназначението на намиращи се в горски територии зони „А“ и „Б“ земеделски земи и поземлени имоти. ... Следователно точното очертаване на приложното поле на изключението по т. 6 на чл. 17, ал. 2 ЗУЧК е наложително, защото промяната на предназначението, начина и характера на застрояване на поземлените имоти само по одобрен ПУП оказва влияние върху изработването на ОУП и заобикаляне на обективните критерии за установяване на условия за устойчиво развитие на териториите и не дава гаранции за съобразяване на изискванията на чл. 15 от Конституцията. Такова съобразяване може да се постигне само ако се установи ясен и точен, с достатъчно определяеми характеристики за всички нива критерий, които обосновават нуждата от изключението. Такъв в атакуваната разпоредба няма, а това противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. ... Разпоредбата на чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК цели защита от неоправдано от гледна точка на обществен интерес застрояване и използване, което би разрушило и унищожило ландшафта. Затова не е достатъчно да се използва като критерий „техническа инфраструктура“ по глава четвърта от ЗУТ. ... Изключението по чл. 17а, т. 2 ЗУЧК следва да се допуска само в случай на обекти с висока значимост и при липса на алтернатива, което ограничение не е видно от текста на закона. ... Няма съмнение, че чл. 17, ал. 1 ЗУЧК установява принципа, а изключението трябва да бъде пълно и ясно посочено и обосновано в разпоредбата и да се отчетат екологичните измерения, за което текстът на чл. 17а ЗУЧК не дава гаранции.“ Смятам, че изводите на КС в това решение следва да бъдат подкрепени, тъй като те са в унисон със защитата на екологичните интереси на обществото, които трябва да имат приоритет пред икономическите такива.

8. Прилагане на принудителни административни мерки (ПАМ) (чл. 22е)⁶⁵.

Те се прилагат в три хипотези, изброени в ал. 1, а именно при: а) ограничаване на свободния и безплатен достъп до морски плаж (т. 1); б) ограничаване на зоната за активна плажна площ за свободно разполагане на плажни принадлежности от посетителите и/или равностойния достъп до морето (т. 2); в) надвишаване на допустимата площ за преместваемите обекти и/или на допълнителната търговска площ от площта на морския плаж. Видът и начинът на прилагане на съответната ПАМ се определя със заповед на МТ или оправомощено от него длъжностно лице (ал. 2 и 3). Смятам, че законодателят трябваше да изброи изчерпателно видовете ПАМ, а не да предоставя избора им на контролния орган. Тази слабост на ЗУЧК следва да бъде преодоляна *de lege ferenda* с последващо негово изменение в изтъкнатата насока.

II.2. Правни мерки по някои други закони

Субсидиарно приложение в разглежданата област могат да намерят правните мерки по някои закони, които ще бъдат посочени накратко.

II.2.1. Правни мерки по ЗУТ

Сред кръга на правните мерки по този закон от значение за разглежданата проблематика могат да бъдат отбелязани:

1. установяване на специални правила, свързани с основите на устройството на територията (чл. 1 - 98);
2. установяване на специални правила относно устройственото планиране на територията, инвестиционното проектиране и разрешаването на строителство (чл. 99 - 179).

II.2.2. Правни мерки по ЗЗ

В разглежданата област приложение могат да намерят следните правните мерки по този закон:

1. установяване на специални правила, свързани с осигуряването на "здравословна жизнена среда" (чл. 31 - 48);
2. установяване на специални правила относно защита на здравето на гражданите при извършване на дейности с азбест и азбестосъдържащи материали (чл. 73 - 74);
3. установяване на специални правила, свързани с опазването на курортните ресурси и курортите (чл. 75 - 78).

⁶⁴ Тази правна мярка е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁶⁵ Тази правна мярка също е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2016 г. (ДВ, бр. 20 от 2016 г.).

II.2.3. Правни мерки по ЗМПВВПРБ

От значение за разглежданата област може да се изтъкне една прана мярка, а именно установяване на специални правила относно опазването на морската среда (чл. 53 – 59).

II.2.4. Правни мерки по ЗВ

Правните мерки за опазване на водите от замърсяване по този закон могат да намерят приложение и при опазването на околната среда по Черноморското крайбрежие на Република България, и по-специално от източници, разположени на сушата. За целта могат да бъдат споменати следните правни мерки:

1. установяване на разрешителен режим за отвеждането на замърсители в подземните води в случаите по чл. 182а, ал. 2 (т. е. в малки количества за научни цели – бел. авт.) (чл. 52, ал. 1, б. "в", подбуква "бб" – чл. 87), като разрешенията се издават от министъра на околната среда и водите (МОСВ);

2. установяване на разрешителен режим за инжектирането на въглероден двуокис, природен газ или втечнен нефтен газ в подземни водни обекти (чл. 52, ал. 1, б. "в", подбуква "вв" – чл. 87), като разрешенията се издават също от МОСВ;

3. установяване на разрешителен режим за заустването на отпадъчни води (чл. 52, ал. 1, б. "в", подбуква "аа" – чл. 87), като и в тази хипотеза разрешението се издава от МОСВ, а практически тя обхваща всички други случаи на изхвърляне на различни видове замърсители във водите и водните обекти, извън предходните две хипотези;

4. нормиране на качеството на водите (чл. 118, ал. 4, чл.чл. 120, 122 и 135);

5. установяване на задължение за лицата, които стопанисват канализационните мрежи и пречиствателните съоръжения, да ги поддържат в техническа и експлоатационна изправност и да осигуряват непрекъснатата им нормална експлоатация (чл. 126, ал. 1);

6. установяване на забрана за въвеждане в експлоатация на обекти и осъществяването на дейности без пречиствателни съоръжения, освен в случаите, когато те не са необходими (чл. 127, ал. 2);

7. установяване на специални правила, свързани с мониторинга, в случая, за качеството на водите и със зоните за защита на водите (чл. 169 – 175).

II.2.5. Правни мерки по ЗЗТ

В светлината на разглежданата проблематика по-голямо значение имат следните правни мерки по този закон:

1. установяване на специални правила, свързани с категоризацията на защитените (природни) територии (чл. 1 – 7);

2. установяване на специални правила относно собствеността върху тези територии (чл. 8 - 15);

3. установяване на специални правила, свързани с предназначението и режима на опазване и ползване на такива територии (чл. 16 - 34);

4. установяване на специални правила относно обявяването и извършването на промени в тези територии (чл. 35 - 45);

5. установяване на специални правила, свързани с управлението и охраната на такива територии (чл. 46 - 73);

6. установяване на специални правила относно финансирането на (дейности в - бел. авт.) тези територии (чл. 74 - 77).

II.2.6. Правни мерки по ЗБР

В светлината на разглежданата проблематика могат да бъдат споменати следните правни мерки по този закон:

1. установяване на специални правила, свързани с изграждането и функционирането на "Националната екологична мрежа" за опазване на биологичното разнообразие (чл. 3 - 34);

2. специални правила, свързани с опазването на дивите растения и животни (чл. 35 - 69).

II.2.7. Правни мерки по ЗТ

В разглежданата област приложение могат да намерят следните правните мерки по този закон:

1. посочване на плажовете като един от видовете туристически обекти (чл. 3, ал. 2, т. 6);

2. посочване на предоставянето на тематично ориентирани допълнителни туристически услуги в областта на екологичния туризъм като един от видовете туристически дейности (чл. 3, ал. 1, т. 4);

3. установяване на специални правила относно туристическото райониране (чл. 15 - 56);

4. установяване на специални правила, свързани с туристическите информационни центрове и Националната мрежа на туристическите информационни центрове (чл. 57 и 58);

5. установяване на специални правила относно финансовото подпомагане на развитието на туризма (чл. 59 и 60);

6. установяване на специални правила, свързани с ползването и обезопасяването на плажовете (чл. 160 - 164);

7. установяване на специални правила относно единната система за туристическа информация (чл. 165 - 170);

8. установяване на специални правила свързани с упражняването на контрола върху туристическите дейности (чл. 171 - 181).

II.2.8. Правни мерки по ЗУО

Биха могли да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от вредното въздействие на отпадъците, които могат да намерят приложение и при опазването на околната среда по Черноморското крайбрежие на Република България:

1. установяване на специални правила, отнасящи се до задълженията на определени органи и лица, чиято дейност е свързана с отпадъците (чл. 7 - 28);

2. установяване на специални правила, свързани с изискванията за събиране, "транспортране" (т. е. превоз - бел. авт.) и третиране на отпадъците (чл. 29 - 43);

3. установяване на специални правила относно информацията, планирането и финансирането на дейности, свързани с отпадъците (чл. 44 - 66);

4. установяване на специални правила, свързани с разрешителния режим и контрола върху дейности по отпадъците (чл. 67 - 125).

II.2.9. Правни мерки по ЗОЗЗ

С измененията и допълненията на този закон в 2018 г. (ДВ, бр. 17 от 2018 г.) бяха въведени специфични правила, свързани с процедурата по промяна на предназначението на земеделските земи, намиращи се в обхвата на Черноморското ни крайбрежие, преди всичко с цел извършването на строителство върху тях⁶⁶. В тази насока могат да бъдат изтъкнати две правни мерки за опазването на околната среда в района на Черноморското крайбрежие, вкл. около морските пристанища, които са уредени в чл. 23 от закона, а именно:

1. установяване на забрана за утвърждаване на площадки и/или трасета за проектиране и промяна на предназначението на земеделските земи, намиращи се в границите на зона „А“, зона „Б“ или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А“ по ЗУЧК, в които попадат пясъчни дюни, освен в случаите по чл. 17а от с. з. (ал. 4);

⁶⁶ От гледна точка на правна техника обаче, буди недоумение подходът на законодателя, с § 28 от Закона за изменение и допълнение на Закона за посевния и посадъчния материал (ЗИД на ЗППМ - ДВ, бр. 17 от 2018 г.) да изменя и допълва ЗОЗЗ, за да урежда материя относно промяна на предназначението на земеделски земи по чл. 23 от ЗОЗЗ, която няма пряка връзка с материята, уреждана от ЗППМ. Този несполучлив, по мое мнение, подход на актуалния в 2018 г. законодател, не е в унисон с изискването по чл. 10, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ДВ, бр. 27 от 1973 г., изм. и доп.), където е указано, че обществените отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменени, а не с отделен акт от същата степен.

2. установяване на задължение, до отразяване на границите на пясъчните дюни в кадастралната карта и в специализираните карти и регистри по чл. 6, ал. 7 от ЗУЧК, утвърждаването на площадки и/или трасета за проектиране и промяна на предназначението на земеделските земи, намиращи се в границите на зона „А“, зона „Б“ или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А“ по ЗУЧК, да се разрешава след писмено становище на МОСВ или оправомощено от него длъжностно лице, удостоверяващо, че в имота не попадат пясъчни дюни (ал. 5)⁶⁷.

II.2.10. Правни мерки по ЗООС

Сред кръга на правните мерки по този закон, субсидиарно приложение в разглежданата област могат да намерят:

1. установяване на общи правила за опазване на биологичното разнообразие, в случаите, при които защитените (природни) територии са негов компонент (чл. 51 – 54);
2. екологична оценка (чл. 81 – 91)⁶⁸;
3. оценка на въздействието върху околната среда (чл. 81 – 83 и чл. 92 – 102)⁶⁹;
4. право на информация за околната среда (чл. 17 – 31)⁷⁰;
5. общи правила за извършването на мониторинг на околната среда (чл. 143 – 147), като той се извършва чрез Националната система за мониторинг на околната среда, ръководена от МОСВ, с изключение на компонента ѝ относно мониторинга на шума в околната среда, който се ръководи от Министерството на здравеопазването;
6. право на предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда (чл. 60 – 64);
7. право на Национален доверителен екофонд (чл. 66 – 68);
8. разработване и утвърждаване на стратегии и програми за опазване на околната среда (чл. 75 – 80);
9. право на Национална схема за управление по околната среда и одитиране (чл. 132 – 136 и чл. 142);
10. право на Национална схема за екомаркировка (чл. 132 и чл. 137 – 142);
11. налагане на ПАМ (чл. 158 – 161)⁷¹.

⁶⁷ Ал. 5 на чл. 23 от ЗОЗЗ е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2018 г. (ДВ, бр. 17 от 2018 г.).

⁶⁸ За повече подробности вж. **Пенчев, Г.** Екологично право. Обща част. София: Феня, 2011, с. 147 – 159.

⁶⁹ Вж. за повече подробности, Пак там, с. 128 – 146.

⁷⁰ За повече подробности, Пак там, с. 160 – 174.

⁷¹ Вж. за повече подробности Пак там, с. 124 – 127 и цитираната там литература.

III. Юридическа отговорност за опазване на околната среда в региона на Черноморското крайбрежие на Република България

1. Административнонаказателна отговорност

Тя е уредена в чл. 23 – 25 от ЗУЧК. Предвидени са състави на административни нарушения при: а) нарушаване на разпоредбите на чл.чл. 10 – 12, 15, 17 и § 3 от преходните и заключителните разпоредби на закона (чл. 23); б) ограничаване на свободния достъп до морския плаж или определяне на такси за това (чл. 24); в) добив на пясък от морските плажове и пясъчните дюни (чл. 24а)⁷²; г) неизпълнение на задължението по чл. 13, ал. 6 от закона (чл. 24б)⁷³.

2. Гражданска отговорност

Тя е деликтна и се осъществява по общия гражданскоправен ред на основание чл. 170 – 172 от ЗООС и чл. 46 – 54 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД – ДВ, бр. 275 от 1950 г., изм. и доп.), тъй като разпоредбата на чл. 170 от ЗООС е специална спрямо разпоредбата на чл. 45 от ЗЗД⁷⁴.

3. Екологична имуществена отговорност

Тя е уредена в чл. 23 – 25 от ЗУЧК, когато правонарушител е юридическо лице⁷⁵.

4. Наказателна отговорност

Субсидиарно значение в разглежданата област могат да намерят следните разпоредби от НК: чл. 352, ал. 1 – 3 (значително – бел. авт., наднормено замърсяване на водите, в случая – минералните, и почвата, респ. крайбрежната плажна ивица и лечебната кал); чл. 353, ал. 1 – 3 (пускане в експлоатация на предприятие или ТЕЦ преди поставянето в действие на пречиствателните му съоръжения); чл. 353а (укриване или разгласяване на невярна

⁷² Тази разпоредба е въведена с измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁷³ Тази разпоредба е въведена с измененията и допълненията на закона в 2015 г. (ДВ, бр. 101 от 2015 г.). Тя се отнася до задължението по чл. 13, ал. 6 от ЗУЧК за премахване на преместваеми обекти и съоръжения на територията на морските плажове, както и тези, разположени в зоните „А“ и „Б“, които не отговарят на изискванията на закона.

⁷⁴ Вж. за повече подробности относно гражданската деликтна отговорност за вреди, нанесени на околната среда по ЗООС, напр.: **Голева, П.** Деликтно право. 2-ро прераб. и доп. изд. София: Фенекс, 2011, с. 162 и 170; **Тасев, С.** Деликтната отговорност. София: Сиела, 2009, с. 94 – 95. Изложението в посочената част на тези монографии е актуално за гражданската отговорност не само в разглежданата област, но и в други области на опазването на околната среда.

⁷⁵ Вж. за повече подробности относно този вид юридическа отговорност, **Пенчев, Г.** Екологично право. Обща част, с. 120 – 123. В нашата правна литература С. Божанов подлага на критика вида на наказанието на юридическите лица в хипотезите на нарушаване на екологичното законодателство, както и на другите отрасли на законодателството, а именно – „имуществена санкция“ и предлага то да се премахне като наименование, респ. като вид наказание и да се замени с наименованието, респ. вида наказание „глоба“, тъй като такава е вече утвърдената практика в законодателството на другите държави, с изключение на нашата страна, а и самата „имуществена санкция“ не е свързана с отнемане на някакво имущество от юридическото лице – вж. **Божанов, С.** Законодателна уредба в областта на околната среда. София: Аргумент, 2006, с. 78 – 79. Смятам, че неговото становище трябва да бъде подкрепено, като бих добавил и аргументът, че независимо от факта, че юридическите лица не са субект на административнонаказателна отговорност (по арг. от чл. 26 от Закона за административните нарушения и наказания – ЗАНН – ДВ, бр. 92 от 1969 г., изм. и доп.), няма формално логическа или друга пречка именно глобата да се посочи като наименование, респ. като вид на санкционната последица за неправомерното им поведение.

информация за състоянието на водите, в случая – минералните и почвата, респ. крайбрежната плажна ивица и лечебната кал – бел. авт.).

Заключение

Накрая, в резултат на разгледаната правна уредба могат да бъдат направени някои общи изводи от разгледаната правна уредба и препоръки за нейното усъвършенстване.

1. Комплексният и сложен характер на екологичните проблеми, свързани с опазването на околната среда в региона на Черноморското ни крайбрежие изисква при решаването им да участват учени и практикуващи специалисти от различните отрасли на науката и социалната практика. Многобройните изменения и допълнения на ЗУЧК⁷⁶ обаче, снижават ефективността на екологоправната защита на този регион на страната.

2. Опазването на околната среда в този регион е важна предпоставка за реализацията на основното право на българските граждани на благоприятна и здравословна околна среда по чл. 55, изр. първо от КРБ.

3. Смятам, че от правно техническа гледна точка приемането на ЗУЧК беше излишно. Регулираната от него материя можеше да бъде уредена в самостоятелна глава на ЗУТ.

⁷⁶ За периода 2008 – 2017 г. са извършени 21 изменения и допълнения на ЗУЧК.

ЕТИЧНИ АСПЕКТИ НА ОТГОВОРНОСТТА НА ЛЕКАРИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Гл. ас. д-р Антония Илиева

Юридически факултет

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме

Професионалната етика представлява съвкупност от правила и нравствени норми за поведение, които са основен елемент от дейността на различните съсловни организации. От правна гледна точка, законодателят урежда двусмислено етичните правила, като от една страна ги регламентира като задължителни правни актове чрез т.н. кодекси, а от друга - предоставя автономност на съсловните организации да ги разпишат детайлно.

Настоящото изследване има за цел да анализира дейността на съсловната организация на лекарите и да разгледа правната същност на Кодекса за професионална етика и съсловната отговорност, която той поражда във връзка с ежедневно упражняваната дейност на медицинските специалисти.

Ключови думи: Кодекс за професионална етика на лекарите; Закон за съсловните организации; медицински специалисти; етични кодекси

Abstract

Professional ethics is a set of rules and moral standards of behaviour that are initial elements of the legal area for various professional organizations.

From the legal point of view the ethic rules are regulated by the legislature. They are administrated as compulsory legal acts through codes. Besides, the professional organizations can describe these codes in details as well as observe and penalized them when there is a violation.

This study aims to examine the professional organization of physicians, to analyze the legal significance and meaning of the Code of Professional Ethics and Professional Responsibility, which it induces with activities of the medical care.

Key words: Doctor's professional ethic code; Law on professional organizations; medical professionals; Ethic Codes

1. Правни възможности за практикуване на лекарската професия

В чл.1 от Кодекса за професионална етика на лекарите е посочено, че *„лекарската професия може да се изпълнява само от лице с висше медицинско образование и призната в Република България правоспособност“*. Анализирайки разпоредбата е видно, че за да се практикува професията трябва да са налице два елемента-придобита образователна степен и членство в Българския лекарски съюз. Наличието на придобита образователна степен по медицина не изчерпва законовия елемент, който трябва да съществува, за да може даден медицински специалист да практикува професията си.

В Закона за съсловните организации на лекарите и лекарите по дентална медицина и по конкретно в чл.3, ал.1¹ е записано, че всички лекари, които практикуват медицинската професия членуват в Български лекарски съюз (БЛС) и Български зъболекарски съюз (БЗС). Чрез това си действие лицата, придобили медицинско образование, придобиват и правното основание за практикуване на професията. От посочената правна норма могат да бъдат изведени още два задължителни критерия, които пряко засягат ефективното практикуване на медицинската професия. Единият критерий е юридически - изразява се в нормативното изискване за задължително членство в съответната съсловна организация и има императивен характер. Другият критерий може да бъде приравнен като медицински - лицата, които желаят да упражняват професията си не трябва да страдат от заболявания, застрашаващи здравето и живота на пациента². Двата посочени критерия не биха могли да съществуват самостоятелно. Ако юридическият критерий е изпълнен, но е налице пречка относно психическата и физическа надеждност на лекаря, която би довела до създаване на предпоставки, застрашаващи живота и здравето на пациентите, в правомощието на министъра на здравеопазването е да издаде заповед, с която да заличи медицинския специалист от листата на практикуващите. За да бъде гарантирана обективността на подобна заповед, законът дава възможност тя да бъде обжалвана по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Когато и двата критерия съществуват кумулативно, лицето може да практикува медицинската професия без никакви налични пречки - правен аргумент се съдържа в чл. 13, ал.3 от ЗСОЛЛДМ. В посочената разпоредба е разписано, че всички лица, практикуващи медицинската професия се вписват в национален регистър воден от Управителния съвет на БЛС, който се обнародва в "Държавен вестник". Списъкът с имената на регистрираните да упражняват професията се актуализира всяка година.

¹ ЗСОЛЛДМ - Обн. ДВ. бр.83 от 21 Юли 1998г., изм. ДВ. бр.39 от 20 Май 2011г.

² Вълканова, М., „Медицинско право“, Стено, Варна 2014,с.60-180

2. Правна същност и структура на Българския лекарски съюз

Съсловната организация на лекарите (БЛС) е създадена като корпорация на публичното право³, в която се предвижда задължително членуване на специалистите, предоставящи медицинска услуга. Тази корпорация разполага с известни публичноправни функции за организиране, контрол и дисциплинарна власт спрямо същите специалисти. По същество тя е структурно обособена и нормативно формирана на основата на закона. Дейността и структурата ѝ на управление се регулират пряко от специален закон - Закона за съсловните организации на лекарите и лекарите по дентална медицина⁴. Структурно се състои от Събор на БЛС, Управителен съвет, Контролна комисия и Комисия по професионална етика. БЛС упражнява своята дейност по места чрез свои районни колегии. Функциите на Съюза се изразяват в следното:

- представлява своите членове и защитава техните професионални права и интереси;
- представлява своите членове като страна при сключване на Националния рамков договор по задължителното здравно осигуряване;
- приема Правила за добра медицинска практика, предлага ги за утвърждаване от министъра на здравеопазването и упражнява контрол по спазването им;
- налага санкциите, предвидени в ЗСОЛЛДМ;
- съставя и води национален електронен регистър и районни регистри на членовете си;
- участва със свои представители във Висшия медицински съвет към Министерството на здравеопазването;
- изготвя Кодекс за професионална етика на лекарите и упражнява контрол по спазването му.

От изброените функции, които упражнява съсловната организация на лекарите, интерес за настоящото изследване представлява изготвянето на Кодекса за професионална етика. Очевидно законодателят ни е делегирал правото да упражняваме вътрешноведомствен контрол по отношение на морално-етичните проблеми, които се пораждат при практикуването на медицинската професия.

Интерес представлява начинът на приемане и утвърждаване на Кодекса за професионална етика на съсловието. В чл.9 ал.2 от ЗСОЛЛДМ е посочено, че Кодексът се приема от Събора на БЛС, след което се предлага на министъра на здравеопазването за утвърждаване и публикуване в Държавен вестник.

³ Определението е посочено от КС в Решение №29 от 11 ноември 1998г., по конституционно дело № 28 от 1998г.

⁴ Правно становище относно статута на Българския ветеринарен съюз, налично на: www.bvsbg.com/indexdetails_file_download.php?elem_id=99, посетен 26.03.2018г.

Това създава необоримата презумпция за достъпност и известност на съответния акт, която до известна степен му предава обликът на законовите изисквания⁵. Тук е мястото да споменем, че подобен тип актове попадат в полето на т.нар. „меко право“ (Soft Law - норми и правила, частично притежаващи белезите на правни актове, но не придобили статута на закони).

Съборът на БЛС, приема уставите и кодексите за професионална етика с квалифицирано мнозинство от две трети, а всички останали решения - с обикновено мнозинство от присъстващите - арг. чл.10, ал.2 ЗСОЛЛДМ.

Контролната комисия на БЛС контролира законосъобразността и уставосъобразността на взетите от Управителния съвет решения и тяхното изпълнение - арг. чл. 15 ЗСОЛЛДМ.

Комисията по професионална етика има следните правомощия:

- следи за спазването на правилата на добра медицинска практика;
- произнася се по професионално-медицински, морално-етични и деонтологични въпроси, свързани с упражняването на професията;
- произнася се по искане на комисиите по професионална етика на районните колегии на БЛС;
- оказва методична помощ на комисиите по професионална етика на районните колегии на БЛС.

Настоящото проучване няма за цел да разглежда в детайли структурата на Съюза. Тук споменаваме основните органи, като особено внимание ще се обърнем на Комисията по професионална етика, основен орган за контрол на морално-етичната и съсловна отговорност.

3. Същност и значение на етичната и съсловна отговорност

От няколко десетилетия насам започнаха по-интензивно да се изучават правните аспекти на медицината. Формира се нов клон на правото - Медицинско право. Медици и юристи започнаха да поставят въпроси за границата и взаимодействието между етиката и правото в медицината. Безспорно моралните принципи са основа за развитието на правните норми.

От една страна, етичните норми са правила за поведение и въплъщават идеалите, към които човек трябва да се стреми. Неетичното поведение е неприемливо и нежелано от обществото. Нарушаването на етичните правила има негативни последици, свързани с това как човек възприема собствената си постъпка и каква оценка получава от социума.

⁵ Пехливанов, К.-„Етични кодекси в Българското право“, електронно издание-Studia Iuris, с.10-18.

От друга страна, правото дефинира границите на индивидуалното поведение, определени от обществото, чието преминаване е свързано с налагането на външни санкции като осъждане в граждански или наказателен аспект, отнемане на право за упражняване на професията и др⁶.

Ако погледнем извън пределите на гражданската, наказателната и административна отговорност, позовавайки се и на Кодекса за професионална етика, ще попаднем в приложното поле на съсловната отговорност, от която също произтичат рестриктивни санкции, засягащи интегритета и материалното състояние на медицинския специалист. Границите на този вид отговорност са ясно определени в Кодекса и почиват на основата на принципите на професионална компетентност и отговорност, честност, човечност, милосърдие и добросъвестност.

В последните няколко години, впечатление прави, че в ежедневната си практика лекарите проявяват различно отношение към пациентите си в зависимост от техния социален статус и материално положение. Практиката показва, че расте броя на подадените жалби от пациенти в НЗОК и БЛС, свързани с непристойно и грубо поведение от страна на медицинските специалисти.

4. Морално-етична отговорност

По мое мнение етичната отговорност има двояк характер. От една страна е обвързана с персоналната личност на индивида в качеството му на човек и има по-скоро морален характер, но от друга - е подчинена на придобитата професионална квалификация „лекар“, от която следват правните елементи, свързани с пораждането на съсловната отговорност. Етиката съдържа правила за поведение на отделния човек, т.е. те са продукт на разбирането за добро и зло. Според закона не съществуват дилеми, когато правната норма следва етичния принцип. Етичното поведение е идентично с изискването на закона. Съществуват, макар и изолирани случаи, в които етиката и правото поставят различни изисквания.

В ежедневната медицинска практика от съществено значение е намирането на правилното решение във всеки подобен случай. В определени ситуации медицинските специалисти са изправени пред избора какво да бъде тяхното поведение - такова, съобразено с етиката или такова, съобразено с правото. Какво конкретно поведение ще бъде следвано - етично или законосъобразно - зависи от приемането на евентуалните негативни последици⁷.

⁶ Радева, М., - „Етични и правни норми в медицината“, „Научни трудове на Русенския Университет“, 2011, том.50, серия 8.1, с.14-15

⁷ Радева, М., - „Етични и правни норми в медицината“, „Научни трудове на Русенския Университет“, 2011, том.50, серия 8.1, с.14-18

Морално-етичната отговорност не произлиза пряко от закона. Липсата и на конкретно правно регламентиране създава предпоставки за неточности при нейната квалификация, липса на аргументираност, създава трудности при определяне на правния състав, по който да бъде квалифицирано деянието и санкциониран нарушителя. В този случай по-скоро законодателят е разчитал на моралните ценности на субектите и на тяхната добронамерена воля да не пристъпват неписаните правила на добрия професионален етикет.

5. Съсловна отговорност

Когато говорим за етична и съсловна отговорност ясно трябва да разграничим обстоятелството, че съсловната отговорност произтича пряко от закона.

Неетичното поведение от страна на медицинския специалист е предпоставка за образуване на процедура и налагане на санкция от съсловната организация, но не е единствен пораждащ елемент за това. Трябва да отбележим, че Кодексът за професионална етика на лекарите обхваща професионалните и нравствено-морални качества, които са въпроси от особена важност за дейността на съсловие. Правните норми са част от централизирана система за социално регулиране, чието функциониране се осъществява и чрез дейността на специално създадени институции, а не само по пътя на саморегулацията на поведението. В крайна сметка правните норми са гарантирани чрез централизирано и еднократно прилагани публични (прилагани от името на цялата общност, а не на изпълнителя им) физически (в по-широк смисъл – материални) санкции. Като пример на казаното отново ще акцентираме върху отношението към лекарската етика в нашата правна система. От него е видно, че лекарите (включително и денталните) носят отговорност за неспазване на правилата, предвидени в кодексите за професионална етика⁸. Те носят отговорност за следните нарушения, допуснати при изпълнение на професионалните си задължения:

1. неспазване на правилата, предвидени в кодексите за професионална етика;
2. неспазване на правилата за добра медицинска практика (чл. 37 от ЗСОЛЛДМ).

За констатирани нарушения по предходните две точки на лекарите могат да бъдат налагани следните наказания:

- порицание;
- глоба в размер една до пет минимални работни заплати - и съответно в размер от пет до десет минимални работни заплати - за по-тежко нарушение;
- заличаване от регистъра на колегията за срок от 3 месеца до една година - и за по-тежки нарушения, за срок от 6 месеца до две години.-арг. чл.38 от ЗСОЛЛДМ.

⁸ Гройсман, С., Етичните кодекси като източници на правото: общотеоретичен поглед към правната регулация чрез морални понятия., достъпно на: <http://challengingthelaw.com/pilosophia/etichnite-kodeksi/> правен сайт, посетен на 20.03.2018г.

Жалбите за извършени нарушения се разглеждат от Комисиите по професионална етика. Нарушения, свързани с неспазване на правилата, разписани в Кодекса по професионална етика се установяват с акт за констатирано нарушение. Актове имат право да съставят всички членове на комисиите по професионална етика. Наказателни постановления се издават от председателя на Управителния съвет на районната колегия на БЛС. Съставянето на актовете, издаването и обжалването на наказателните постановления по ЗСОЛЛДМ се извършват съгласно Закона за административните нарушения и наказания. При определяне на административното наказание се вземат предвид тежестта на нарушението, подбудите за неговото извършване, повторемост на нарушенията и други смекчаващи и отегчаващи вината обстоятелства (чл.27, ал.2 от ЗАНН - доп. ДВ., бр.107 от 24 декември 2014г.). Тук трябва да се има предвид, че административно-наказателната отговорност е лична. Ако в жалбата са посочени повече от един субект на нарушението, не би могло да се попадне в хипотезата на солидарната отговорност. Комисията по професионална етика трябва да разгледа и определи административно-наказателната отговорност персонално за всеки един от нарушителите⁹. Важно е тук да бъде направено следното уточнение, че налагането на наказания от Комисията по професионална етика не отменя търсенето на наказателна, гражданска или дисциплинарна отговорност по Кодекса на труда. Адресати на жалбите до комисията могат да бъдат пациенти, лекари, лекари по дентална медицина, както и при самосезиране на комисията.

Изводи

1. Наличието на етични кодекси в българското право налага пред законодателя необходимостта по-конкретно да се уреди правния статут на подобен вид актове. Към настоящия момент правната стойност на тези актове е поставена под въпрос и създава известни правни трудности по отношение на дела, имащи за предмет морално-етични въпроси.

2. Предвид непрестанната реформа в структурата на здравеопазването през последните години, считаме че трябва да бъде обърнато внимание и на законово установения механизъм за саморегулиране на медицинската професия чрез промяна на ЗСОЛЛДМ.

3. Осезаема е и необходимостта от създаването на адекватна правна квалификация свързана с морално-етичната отговорност. Към момента такава липсва изцяло.

⁹ Снасов, С. Analysis of complaints, requests and complaints, received at the SPE of RLK BMA-Plovdiv for the period 2007-2011 years. Сборник Юбилейна научна конференция 80 год. Областна болница гр.Кърджали „Регионален модел за качествено лечение и модерно управление“, 25-28.10.2012г, гр. Кърджали, с.10-18

4. Актовете, приети от съсловните медицински организации, могат да бъдат причислени в групата на т.нар. „меко право“, което би могло да доведе до отмяна на наложените наказателни постановления при обжалването им пред съдилищата.

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

⁶ 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]

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 ревидираната 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 здавеопазване 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.

⁹ Съвет 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]

¹¹ Решение 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 допринася 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 Rights December, 2017, с.9-14

¹⁴ <https://www.coe.int/t/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 анализирила 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-european-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.ysu.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 закрият 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.

СПОРЪТ ЗА ИМЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЯ - КРАЙЪГЪЛЕН КАМЪК В БЪДЕЩЕТО НА ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ

Ас. д-р Станислав Станев

Юридически факултет

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме

Македония е единствената република от състава на Социалистическа федеративна република Югославия (СФРЮ), която получи своята независимост, без да се налага да води война за това. Независимо от това, от обявяване на своята независимост и до настоящия момент държавата среща множество трудности. Една от основните причини за това е спорът за името с Гърция. Атина декларира, че името Република Македония е неприемливо за нея, тъй като има отношение към историята на Гърция и може да представлява основа за претенции от страна на Скопие. Повече от 20 години в международните отношения държава използва името Бивша югославска република Македония. Председателството на Съвета на Европейския съюз (ЕС) от страна на България поставя като свой приоритет интеграцията на държавите от Западните Балкани (включително Македония). Един от важните моменти тук се явява именно разрешаване на спора за името между Атина и Скопие.

Ключови думи: Македония; Гърция; спор за името; Председателство на Съвета на ЕС

Abstract

Macedonia is the only republic of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia which become independent without fighting for it. Nevertheless since proclaiming the independence the state is meeting many difficulties. One of the reasons for this is the name dispute with Greece. Athens declares that the name of Republic of Macedonia is unacceptable to it because it is part of the Greek history and could be a ground for claims from Skopje. For more than 20 years in the international relations the state is using the name of the Former Yugoslav Republic of Macedonia. The Presidency of Bulgaria of the Council of the European Union (EU) placed as its priority integration of the Western Balkan countries (including Macedonia). In this relation resolution of the name dispute between Athens and Skopje is very important.

Key words: Macedonia; Greece; name dispute; Presidency of the Council of EU

Увод

След края на Втората световна война се създава Федеративна народна република Югославия (ФНРЮ). В нейния състав влизат Сърбия (в рамките на която са областите Косово, населена предимно с етнически албанци и Войводина – с компактно унгарско население). Словения, Хърватия¹, Босна и Херцеговина, Черна гора и Македония. През 1963 името на държавата се променя на Социалистическа федеративна република Югославия и то остава до края на нейното съществуване.

След смъртта на лидера на СФРЮ Йосип Броз Тито през 1980, в държавата започват центробежни процеси. А в началото на 90-те години отделните републики една по една поемат пътя към своята независимост. Разпадът на Югославия беше съпътстван от цикъл от войни, често определян като „най-кръвопролитния конфликт след края на Втората световна война“:

- десетдневната война в Словения 1991 година;
- войната в Хърватия – 1991-1995 година;
- войната в Босна и Херцеговина 1992-1995 година;
- Косовският конфликт 1998-1999 година.

Република Македония е единствената държава, която успя да започне самостоятелното си съществуване, без да се налага да води война за това² (в държавата имаше въоръжен конфликт през 2001 година, но той нямаше отношение към независимостта на държавата).

1. Независимостта на Македония и спорът с Гърция за името

На 8 септември 1991 г. в Македония се провежда референдум за независимост. В него участва 72% от населението (албанската общност не гласува)³. 95% от участниците в референдума гласуват „за“ независимост. „Против“ е сръбската общност в републиката.

В резултат от проведения референдум, на 18 ноември 1991 година е обявена независимостта на държавата. Официалното признание на независимостта на Македония идва четири месеца след референдума (два след декларирането на независимостта). На 15 януари 1992, след проведена интензивна дипломатическа активност, премиерът на Република България заявява, че Република България признава независимостта и териториалната цялост на Македония.⁴

1 Популярното в обществото наименование е „Хърватска“. Всъщност това представлява конституционното наименование на страната съгласно официалния в нея език. На български книжовен език, името на държавата е Хърватия.

2 Своеобразно изключение прави Черна гора, която получи своята независимост без да води война – след референдум. Но нейните въоръжени сили взеха участие в конфликтите, съпътстващи разпадането на СФРЮ.

3 Банчев, Бисер, „България и югославската криза (1989-1995)“, университетско издателство, „Свети Климент Охридски“, София, 2009, стр. 72

4 Пак там, стр. 99

Този акт на София е предшестван от интензивна дипломатическа активност, в рамките на която България търси подкрепа за своята позиция.⁵ Това изявление е препотвърдено и от държавният глава, който в изявление по Българската национална телевизия заявява, че Република България признава независимостта не само на Македония, но и на другите югорепублики.⁶ Това решение не идва лесно, тъй като българските правителство и президент не получават стабилна вътрешна и външна подкрепа за това решение. А са налице и притеснения и от военен конфликт. Българският премиер получава информация от ръководителя на българското разузнаване, че части от Югославската народна армия се съсредоточава по границата с България с намерение да влезе ако независимостта на Македония бъде призната от Скопие. Впоследствие тази информация се оказва невярна.⁷

Решението на България да признае независимостта на Македония не е посрещнато позитивно от Гърция и СФРЮ, които правят опит за инициране на тристранна среща, на която да бъде обсъдено бъдещето на Македония. Тази идея е посрещната негативно от българския президент, който смята, че подобен подход е неприемлив и неговата реализация може да има неблагоприятни последици за целия регион.⁸

Дипломатическата активност от страна на София довежда до официалното признаване на Македония от страна на Турция⁹ и на Руската федерация¹⁰. Тук следва да се отбележи факта, че по време на разговорите между българския и руския президент относно признаването на независимостта на Македония от страна на Москва, външният министър на Русия проявява сериозна загриженост, тъй като смята, че по този начин ще се изострят отношенията между Москва и Атина¹¹. Независимо от това, президентът на Русия изпълнява поетия ангажимент към своя български колега. По този начин, благодарение на активността на българската дипломация, Македония има възможността да започне своето самостоятелно развитие на полето на международните отношения.

Независимостта на Македония не е приета позитивно от Гърция. Основното възражение от страна на официална Атина е, че Македония е част от гръцката история и поради това е недопустимо държавата да съществува под това име. Спорът се изостря, което е причина Скопие да направи някои компромиси.

5 Пак там, стр. 97

6 Интересен момент е, че България признава независимостта и на Босна и Херцеговина, която до този момент не е заявила своята категорична позиция за независимост. По този начин България става първата държава в света, която признава независимостта на Македония и на Босна и Херцеговина

7 <http://www.vesti.bg/bulgaria/politika/filip-dimitrov-kak-priznah-makedoniia-2836071>

8 Банчев, Бисер, цит. съч., стр. 73-74

9 Пак там, стр. 105

10 Желев, Желю. В голямата политика, Труд, 1998, София, стр. 164.

11 Пак там.

Независимо, че конституционното име на държавата е Република Македония, предвид настойчивостта на Гърция, държавата е приета като член на ООН под името Бивша югославска република Македония, което тя използва и до днес в международните отношения. По този начин може да се каже, че името на Югославия „надживя“ държавата.

Независимо от това Македония е подложена на натиск от страна на Гърция, която препятства възможността да бъде използвано пристанището в Солун. Този проблем е решен донякъде от Албания и България, които предоставят на Скопие възможността да използва пристанищата в Бургас и Драч (Дуръс).¹²

2. Временно споразумение от 1995 година

Кръвопролитните събития, съпътстващи деинтеграцията на Югославия, ангажират международната общност. Това е и една от причините за натиска, оказан върху Атина и Скопие да намерят взаимно приемлив компромис. С активното съдействие на Сайръс Ванс, специален представител на ООН, на 13 септември 1995 в Ню Йорк е подписано споразумение между двете държави.¹³ С него Македония се съгласява да прекрати използването на някои символи (като звездата от Вергина, която е била използвана за знаме). Съществена част от споразумението е именно името на Македония. Страните се съгласяват, че до намиране на взаимно приемлив компромис, държавата ще използва в международните отношения посочената по-горе формулировка – Бивша югославска република Македония. Като в замяна на това Гърция се съгласява да не пречи на Скопие за участие в международни организации. Наименованието на споразумението е Interim accord, т.е. временно споразумение. Причината за тази формулировка е, че към момента на подписването му страните по него, както и посредниците са го приемали за документ, който се предполага, че ще има краткотрайно действие. Това очакване не се оказва оправдано, тъй като повече от 20 години спорът за името между двете продължава да е актуален въпреки положителните сигнали в последно време.

3. Среща на върха на НАТО в Букурещ и последващ процес пред Международния съд

След подписване на Временното споразумение, Скопие предприема стъпки с оглед реализация на заявените от държавата външнополитически приоритети – членство в НАТО и в ЕС. На 9 март 2001 година е подписано споразумението с ЕС за стабилизиране и асоцииране и по този начин Македония първа подписва такъв документ.

¹² Shea, J. Macedonia and Greece: The Struggle to define a new Balkan Nation, McFarland Company Inc. Publishers

¹³ http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MK_950913_Interim%20Accord%20between%20the%20Hellenic%20Republic%20and%20the%20FYROM.pdf

През 2004 година държавата подава молба за членство в ЕС и приема национална стратегия за интеграция. През 2005 година, след препоръка от страна на ЕК Македония получава статут на кандидат-член.

Членството на Македония в НАТО също е един от основните приоритети на държавата – той е заявен като такъв още през 1993 година.¹⁴ Сътрудничеството на Скопие с Организацията на Северноатлантическия договор е особено интензивно по време на Косовската криза. А впоследствие НАТО оказва съдействие на Македония при преодоляване на вътрешни проблеми – в рамките на операциите „Необходима жътва“, „Амбър фокс“, „Съюзническа хармония“.

Предвид на всичко това, се очаква, че на срещата на върха на НАТО, проведена през април 2008 в Букурещ, Македония ще получи покана за членство заедно с други две държави от региона на Западните Балкани – Хърватия и Албания. Последните действително получават такава.¹⁵ По отношение на Македония, обаче, е направено изявление, че предвид позицията на Гърция, поканата за членство се отлага, докато спорът за името бъде разрешен.¹⁶ В цитираното изявление изрично се посочва, че Македония е осъществила всички необходими реформи и че единствената пречка за нейното членство е именно възражението на Гърция. Тъй като тази позиция на Атина се намира в директно противоречие с положенията във Временното споразумение. Скопие отнася въпроса към Международния съд¹⁷. Исканията от страна на Македония са:

- делото да бъде прието/допуснато за разглеждане;
- да бъде признато, че Гърция е в нарушение на подписания международен договор;
- Гърция да бъде задължена да спазва поетите от нея ангажменти – да преустанови практиката за създаване на пречки пред Скопие за членството в международни организации.

Международния съд допуска делото за разглеждане и отсъжда, че със своите действия правителството на Гърция е нарушило временното споразумение¹⁸. Последното искане на Скопие, обаче, е отхвърлено. Международният съд заявява, че искането Гърция да бъде задължена да спазва международното право се отхвърля, тъй като съгласно принципите на същото, всяка държава се задължава да го спазва. И самият факт, че е налице решение от Международния съд, означава, че държавата е длъжна да го спазва.

Въпреки че делото приключва в полза на Македония, Гърция продължава своята твърда политика по отношение на своята северна съседка.

14 http://morm.gov.mk/?page_id=5207&lang=en

15 http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_8443.htm

16 Пак там

17 <http://www.icj-cij.org/files/case-related/142/14879.pdf>

18 <http://www.icj-cij.org/en/case/142>

Това намира израз, както по отношение на членството в НАТО, така и по въпроса за започване на преговорния процес за присъединяване към ЕС. Въпреки че Комисията и Европейския парламент констатира готовността на Македония и призовават преговорите да започнат, Гърция използва правото си на вето в Съвета. Така въпреки че полага сериозни усилия в осъществяването на реформи, които усилия се признават от партньорите от ЕС и НАТО, Македония не е в състояние да направи големи крачки по отношение на реализацията на своите външнополитически приоритети. Всичко това е причина за разочарования в държавата. В Македония започват процеси като т. нар. „антиквизация“, в рамките на който правителството заявява, че държавата е наследник на империята на Александър Македонски. Обявен е проекта „Скопие 2014“, в рамките на който е реализирано мащабно строителство на паметници и сгради в бароков стил. Сред тях са арка „Македония“, паметниците на Филип и Александър Македонски. Последният, изработен в Италия, представлява огромен монумент и заедно с преименуването на магистралата на „Александър Македонски“ е причина за изявления от страна на Гърция, че Македония драстично нарушава Временното споразумение, като с това се използва за основание за оправдаване на политиката на Атина спрямо Скопие¹⁹.

4. Българското председателство и преговорите за разрешаване на спора за името

В периода януари-юни 2018 България поема председателството на Съвета на Европейския съюз в рамките на тройка заедно с Естония и Австрия. Един от приоритетите, които България заявява за своето председателство са именно Западните Балкани и тяхната интеграция в ЕС²⁰. Като своя амбиция София поставя изготвянето на план за действие с конкретни стъпки за всяка една от държавите в региона. Сред пътищата за постигане на това са свързаността на държавите (транспортна, енергийна, цифрова, образователна).

Конкретно по отношение на Македония важен момент с оглед предприемане на последващи стъпки в присъединителния процес са подписване на договор за добросъседство с България (който да постави край на дългогодишните дискусии между София и Скопие) и разрешаване на спора за името. Първата стъпка е реализирана. Въпреки че и в двете държави има гласове „против“, новосформираните правителства на България и Македония подписват на първи август 2017 година Договор за добросъседство, приятелство и сътрудничество, с който заявяват желание за изчистване на споровете и недоразуменията помежду си, включително съвместно почитане на празници. Датата, на която е подписан договорът е символична – празникът Илинден, който се празнува и от двете страни на границата и по повод на едно и също събитие – въстанието от 1903.

¹⁹ <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/greece-says-former-yugoslav-republic-of-macedonia-must-accept-european-values/>

²⁰ <https://eu2018bg.bg/en/28>

Въпреки негативните настроения, договорът е ратифициран и от двете държави и влиза в сила. Следва да се има предвид, че за разлика от Декларацията от 1999 година, тук са предприети конкретни действия. Започва сформирането на уредените в договора двустранни комисии. А премиерите на двете държави отбелязват заедно празника 24 май – в базиликата „Сан Клементе“ в Рим, където е гробът на Константин-Кирил Философ.

В хода на председателството са налице и опити за преодоляване на спора за името сс Гърция. Направени са няколко двустранни срещи, на които с посредничеството на Матю Нимиц, специален пратеник на ООН са обсъждани няколко имена. За разлика от предишни случаи, сега провежданите срещи излъчват позитивни послания, които показват, че политическите ръководства и на двете държави имат желание спорът да бъде окончателно разрешен. Скопие направи сериозен жест на добра воля, който показва желание за окончателно и взаимно приемлив компромис в спора. Става въпрос за промяната на името на летището и магистралата, които се казват „Александър Македонски“. Въпреки наличието на негативни настроения в самата Македония, същите са преименувани съответно на летище „Скопие“ и автомагистрала „Приятелство“. До конкретен напредък, обаче не се стига, тъй като и в двете държави, но особено интензивно в Гърция, обществото не приема предложенията за име на Македония, разисквани по време на официалните срещи.

5. Варианти за име

Както беше посочено по-горе възражението на Гърция е затова, че Македония е част от нейната история и съществуването на държава с такова име може да бъде предпоставка за бъдещи претенции (включително териториални) от страна на Скопие. Тези опасения трудно могат да бъдат споделени. Най-малкото Гърция, като член на НАТО винаги може да се ползва от защитата на чл. 5 от Договора за НАТО, което означава, че притесненията от военен конфликт, последван от промяна на границите, са абсолютно неоснователни. Това е заявено от България на Гърция още в началото на 90-те години на XX век.²¹ Позицията на Атина, обаче остава твърда. Настоява се в името на Македония да има географско или времево определение.

В рамките на дългогодишните дискусии са обсъждани няколко варианта за името на държавата: Република Северна Македония, Република Горна Македония, Република Вардарска Македония, Република Нова Македония, Република Македония (Скопие).

За да се прецени всяко едно от предложенията, е необходимо да се направи анализ.

Историко-географска област Македония условно може да се раздели на три дяла: Вардарска – която е в рамките на днешната територия на Република Македония; Егейска – която е в Република Гърция и Пиринска, която е в България.

²¹ Банчев, Бисер, цит. съч., стр. 97

Република Вардарска Македония е коректно наименование на база на посочените по-горе три дяла от Македония. Именно поради това то няма и пряко отношение към тази част от Македония, която се намира в рамките на Гърция. Но на този етап това име не среща достатъчно подкрепа при двустранните преговори.

Република Македония (Скопие) е един от често обсъжданите варианти, при който към името на държавата се посочва и нейната столица. Тази оригинална формулировка, обаче, не получава необходимата подкрепа.

Република Нова Македония също може да се приеме като удачен вариант. Това е така, тъй като е налице историческо означение. И може да се приеме, че става въпрос за Нова Македония – тази, която е новосъздадена.

Република Северна Македония има своето основание, тъй като от чисто географска гледна точка държавата Република Македония обхваща именно северната част на едноименната географска област. Само че приемането на такова име ще постави въпроса кои са Южна, Западна и Източна Македония. Както и какво е тяхното отношение към Северна Македония. Кое то пък от своя страна е предпоставка за напрежение в бъдеще.

По същия начин стоят нещата и с Горна Македония – поставя се въпросът къде се намира Долна Македония и какво е нейното отношение към Горна. Кое то само по себе си също би могло да бъде основание за притеснения. Любопитен момент е предложението за една разновидност на този вариант. Става въпрос за обсъжданото име Република ГорнаМакедония. Т.е. Горна и Македония да бъдат слети в една дума. Формулировката беше посрещната негативно и в двете държави.

Следва да се отбележи, че широки слоеве от обществото в Гърция, както и значителна част от политическия спектър заявяват, че е недопустимо в името да се съдържа думата „Македония“. Теза, която е озадачаваща, тъй като и към настоящия момент в името, което Гърция с Временното споразумение (Бивша югославска република Македония) е приела за приемливо, се съдържа „Македония“.

6. Република Илинденска Македония или ...

По време на срещата на Върха ЕС-Западни Балкани, премиерите на Македония и Гърция заявяват, че са близко до разрешаване на спора за името. Анонсираният вариант за име е Република Илинденска Македония²². Като по този начин се прави препратка към въстанието през 1903, насочено срещу Османската империя. Първоначално това предложение изглежда приемливо и двете страни декларират своя позитивизъм да се работи в тази насока на разрешаване на спора за името. Скоро обаче се появяват настроения срещу тази формулировка.

²² <https://www.rferl.org/a/macedonia-zaev-greece-name-dispute-llinden/29237627.html>

Въпреки позитивната нагласа на гръцкия премиер, правителството в Атина отхвърля „Илинденска Македония“ като удачен вариант²³. Като основна причина е посочено, че макар и широка крачка напред, тази формулировка не елиминира притесненията от иредентизъм. Посочено е, че за разрешаване на спора ще продължи да се работи по име с географско или времево определение. Не са налице, обаче, конкретни аргументи, които да обосноват притесненията, заявени от Гърция.

Следва да се има предвид и че определени части от македонското общество също имат своите възражения срещу „Илинденска Македония“. Коалиционният партньор в правителството в лицето на албанската партия ДУИ/ДСИ е готова да приеме предложението. Друга част от албанската общност в държавата, обединена в „Алианс на албанците“, обаче декларира несъгласие. Посочено е, че не е удачно името на държавата да има препратка към събитие, което няма общо с албанците²⁴. Опозиционната партия ВМРО-ДПМНЕ също заявява, че няма да подкрепи това предложение²⁵. Разрешаване на езиковия спор минава през задължителната промяна на Македонската конституция, а в случая е очевидно, че не е налице възможност за широк консенсус, което окончателно обрича „Илинденска Македония“

Едно от имената, които все още не са обсъждани в рамките на двустранните отношения, е **Република Охридска Македония**.

Както беше посочено и по-горе Гърция заявява, че има готовност възприеме име, което има географско и/или историческо уточнение. Като то трябва да бъде такова, че да не внушава притеснения от иредентизъм. В тази връзка наименованието Охридска Македония реферира към западния македонски град Охрид, който е емблематичен за държавата. Той се намира непосредствено до Охридското езеро и поради това представлява популярна туристическа дестинация. Много от символите, които служат като емблема на Македония се намират именно в или около Охрид.

Градът никога не е бил предмет на претенции и/или спорове с Гърция. Тук през Средновековието е била ситуирана известната Охридска книжовна школа, в която образованието си са получили множество духовници, аристократи, учители и т.н. Тук в продължение на столетия е било седалището на Охридската архиепископия, от основаването на която се честват 1 000 години през 2018 година. В Охрид има значителна албанска, а и турска общност, което е основание името да бъде приемливо и от албанците.

Освен това, за разлика от други дискутирани предложения, Охридска Македония не би следвало да се възприеме негативно и от България.

23 <https://europeanwesternbalkans.com/2018/05/22/can-skopje-athens-agree-ilindenska-macedonia/>

24 <http://meta.mk/en/tag/the-republic-of-ilindenska-macedonia/>

25 <http://www.focus-news.net/news/2018/05/20/2524121/kathimerini-vmro-dpmne-ne-podkrepi-predlozhenieto-za-imeto-republika-ilindenska-makedoniya.html>

Всъщност такова име би било прието позитивно, както от българското общество, така и от официална София, защото Охрид заема съществено място в историята и на двете държави (България и Македония) и е добра основа за съвместното честване на общата история, уредено в Договора за добросъседство, приятелство и сътрудничество.

Заключение

Спорът за името на Република Македония е проблем не само между нея и Гърция. Той (проблемът) има регионални измерения, тъй като е причина за пречките, които се поставят пред Скопие в реализация на заявените външнополитически приоритети – членство в НАТО и в ЕС. Затова разрешаването на този проблем би следвало да бъде основен приоритет не само пред Атина и Скопие, но и пред всички държави в региона на Западните Балкани, а и на целия Европейски съюз. През последните столетия Балканите често са били генератор на несигурност, напрежение и насилие. Оттук започва и Първата световна война. Всичко това е причината Балканите да бъдат определяни и като „Барутния погреб на Европа“.

През последните десетилетия Европейският съюз показва, че интеграцията и поставянето на общи приоритети е в състояние да преодолее противоречията дори между държави, които столетия наред са имали противоречиви интереси и са водили множество войни. Именно оттук произтича и изводът, че за да продължи развитието си, Европейският съюз следва да положи усилия по направление на Западните Балкани. Като тук неминуемо се включва и въпросът с разрешаване на спора за името между Македония и Гърция. А за да се случи това, е необходимо да се намери име, което да е приемливо за обществото в самата Македония, но и да не представлява основание за притеснения за Атина. Коментираните няколко варианта вече няколко години не могат да доведат до консенсус, а анонсираното в София предложение „Илинденска Македония“ беше отхвърлено, както от Гърция, така и от кръгове в Македония. Следователно, за да се разреши този спор е необходимо да се потърси друг вариант, който да бъде приемлив, както за Гърция, така и за цялото общество в Македония. Такава възможност представлява именно „Охридска Македония“.

МЕЖДУНАРОДНОПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ НА ПОНЯТИЕТО „БЕЖАНЕЦ“.

РАЗШИРЯВАНЕ НА ПОНЯТИЕТО И ИЗКЛЮЧАЩИ КЛАУЗИ.

ХАРАКТЕР И ДЕЙСТВИЕ НА АКТА НА ПРИЗНАВАНЕТО

НА СТАТУТА НА БЕЖАНЕЦ

Пламен Георгиев

Докторант, Юридически факултет

Пловдивски университет „Паусий Хилендарски“

Резюме

Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протоколът от 1967 г. са с ключово значение от гледна точка възможността за извличане от анализа на съдържанието им на легалното определение на термина „бежанец“. Така също и за очертаване на категории лица, към които Конвенцията ще има приложение, разширявайки понятието бежанец и други, попадащи под въздействието на изключващите клаузи. Очертаването на обхвата на закрила и съотношението със законодателството на Европейския съюз, в което също са приети конкретни правни норми, свързани с процеса на хармонизиране на европейска политика, е от съществено значение за разработване на унифицирани стандарти в областта на убежището и миграцията, относими към формиране на пределите и обхвата на понятието. Оттам и за характера и действието на акта на признаването на статут на бежанец.

Ключови думи: Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.; терминът „бежанец“; изключващи клаузи; законодателство на ЕС; статут на бежанец

Мигрирането на отделни човешки индивиди, група хора или цели народи е феномен, познат още от Древността и многократно подлаган на изследване от учени в най - различни аспекти и за целите на различни области на науката. В наши дни, в процеса на световна глобализация на икономическите пазари, социалните и образователни системи и пазара на труда, миграцията, освен като пряк израз на свободата на придвижване, е поставена във фокуса на обществено внимание и като явление, отправящо редица и сериозни предизвикателства за държавните и световните политически лидери, икономисти и специалисти в различни области, пред които нито едно правителство самостоятелно не би могло да се справи¹.

¹ Вж. Цанков, В., Христова, Н. Миграционно и бежанско право, С. Издателство на ВУЗФ, 2011, стр. 11 - 20, където се съдържа общ преглед на миграционните явления и процеси и изложение за спецификата на особената закрила.

Сред тях в основна степен биват включени пазара на труда, социалните и здравни системи на отделните държави или на обединения от държави, формиращи отделни субекти на международното право². Проявите само на икономическата глобализация са толкова разнообразни, а движението на стоки и капитали в търговски обмен между отделните държави е с такава интензивност, че почти невъзможно се оказва възникналият насрещен процес - емиграцията на хора, търсещи по - добри условия за себе си и своите семейства да бъде обхванат от единна статистика, почиваща на напълно достоверни данни. Дори що се касае до международната миграция само на трудовите ресурси и формирането на глобален пазар на труда.

По подобен начин стои въпросът с мигрирането с цел по - добро образование, възможности за провеждане на лечение или упражняване на политически и социални права. Все пак по статистика, изготвена от експерти на Организацията на обединените нации, всеки десети човек на планетата е мигрант, базирайки се на разбирането, че такива са хората, които се местят от страната на обичайното им пребиваване или националност в друга държава. Очертават се и перспективи до края на века между 200 млн. и 1 млрд. души да бъдат обхванати от понятието „климатични бежанци“, които напускат досегашните си местообитания, бягайки не от войни или друга форма на преследване, а от невъзможност земята, в която живеят да ги изхрани, вследствие изменения в климата, породило антропологични промени в цели селища и местообитания³.

Авторът на настоящото изложение си постави за цел да проведе малко по-стеснено по обхват изследване по част от общата материя за мигрантството, поставяйки акцент върху една по - особена категория хора, които напускат тяхната страна, бягайки от природни бедствия, промени в климата или за да се спасят от преследване, война или граждански безредици, етнически и религиозни конфликти, диктаторски политически режими, заплахи за техните живот или здраве, телесен интегритет, нарушения или злоупотреби с техни човешки права.

Това са хората, търсещи убежище. В статията, без да се претендира за изчерпателност, предвид обширността на материята и възможността за анализ в различни аспекти, е обхваната правната страна на проблема, поставяйки акцента върху легалната дефиниция на понятието „бежанец“, според международноправната уредба.

² Шишков, Юри, Глобалните миграции: предизвикателства и перспективи, сп. „Геополитика“, 13 Септември 2012 г.

³ Проучване, направено за предаване, излъчено на 12.12.2016 г. по „National Geographic“.

Всичко това в контекста на съвременните тенденции в закрилата правата на човека и отчитайки динамиката на развитие в политически и социален план - глобално в Европа, и как тези проблеми рефлексират върху някои моменти от националното за Република България и наднационално нормотворчество. Едва ли се нуждае от допълнителна аргументация тезата за актуалността на изследването за персоналния обхват на понятието „бежанец“, въпреки изминалия период от време от приемането на легалната дефиниция, предвид процесите, протичащи и в наши дни, формиращи и стоящи в основата на породили се мигрантски движения, участниците, в които сочат, че напускат държавата, в която са пребивавали, търсейки международна закрила. По подобен начин стои въпросът и за характера и действието на акта по признаване, респ. учредяване на статут.

Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.⁴ е с ключово значение от гледна точка възможността за извличане от анализа на съдържанието на разпоредбата на член 1 на легалното определение на термина „бежанец“. Така също и за очертаване на категории лица, към които Конвенцията ще има приложение, придавайки в известен смисъл обратно действие по отношение времевия обхват на законовата дефиниция на понятието „бежанец“.

Според чл. 1, раздел „А“ за целите на тази конвенция⁵, терминът „бежанец“ се прилага към всяко лице, което е било считано за бежанец по силата на споразуменията от 12 май 1926 г. и 30 юни 1928 г. или по силата на конвенциите от 28 октомври 1933 г. и 10 февруари 1938 г., на протокола от 14 септември 1939 г. или на Устава на Международната организация за бежанците - т. 1, което потвърждава изложената по - горе теза за приемственост и последователност в политиката на международната общност още от началото на миналия век по въпросите за убежището. Така също и на виждането, че с приемането на Конвенцията от 1951 г. се стига до запазване на достиженията по въпросите за закрила на определени категории лица. Следващата група лица, за които се прилага терминът „бежанец“ е очертана в т. 2 и в нея попада всяко човешко същество, което в резултат на събития, станали преди 1 януари 1951 г., и при основателни опасения от преследване по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения, се намира извън страната, чийто гражданин е то, и не може да се ползва от закрилата на тази страна, или не желае да се ползва от такава закрила поради тези опасения.

⁴ Приета на 28.07.1951 г. от Конференцията на пълномощниците на ООН по статута на бежанците и лицата без гражданство, свикана по силата на Резолюция 429 (V) на Общото събрание на ООН от 14.12.1950 г. Влязла в сила от 22.04.1954 г.

⁵ А това означава и за целите на приложението на множество други не само международноправни, но и национални актове, които на свой ред препращат именно към уредбата в Конвенцията за статута на бежанците или реципират съдържанието ѝ.

Като алтернатива е предвидена хипотезата, в която, бидейки без гражданство и намирайки се извън страната на своето предишно обичайно местоживееие в резултат на подобни събития, това лице не може да се завърне или, поради такива опасения, не желае да се завърне в нея⁶.

Същевременно, освен запазване на достиженията на предшестващите международноправни актове за персонализиране на определени лица, попадащи в дадена група, под понятието „бежанец“, предвидена в Женевската конвенция е и правната възможност да се ревизират решенията, приети от Международната организация за бежанците в периода на нейната дейност, за непредоставяне правото да се считат за бежанци. Има се предвид решения, с които не е признато такова индивидуално право по отношение на определени категории лица. Изрично е отбелязано, че след приемане на Женевската конвенция от 1951 г. тези решения не съставляват пречка за предоставяне на статут на бежанец на лица, които отговарят на условията на точка 2 и въпросът по отношение на тях може да се пререши в полза на тези лица от гледна точка статута им с предоставяне на международна закрила. Разширен е обхватът на действие на термина „бежанец“ и от гледна точка гражданството, като е записано изрично, че в случаите, когато някое лице се явява гражданин на няколко страни, изразът „страната на неговото гражданство“ означава всяка една от страните, чийто гражданин е то. Такова лице не се счита лишено от закрилата на страната на неговото гражданство, ако без някаква действителна причина, произтичаща от основателни опасения, то не се обръща за закрила към една от страните, чийто гражданин се явява.

За всяка договаряща държава е предвидено задължение да заяви позиция, като декларира при подписване, ратификация или присъединяване кое точно значение тя ще прилага по отношение на задълженията, поети от нея по силата на тази конвенция, като систематически това задължение е отнесено към предложеното за целите на Конвенцията разбиране относно изрази „събития, станали преди 1 януари 1951 г.“, употребен в чл. 1, раздел А. Според член 1 раздел „В“, т. 1, б. „а“ това са събития, станали в Европа преди 1 януари 1951 г., или събития, станали в Европа или другаде преди 1 януари 1951 г. - б. „б“. Посочените значения изрично са окачествени като алтернативни, което юридически означава приемането на някое, но само едно измежду тях.

⁶ Вж. Цанков, В., Христова, Н. Миграционно и бежанско право, С. Издателство на ВУЗФ, 2011, стр. 167 и интерпретацията за термина „бежанци на място“ /sur place/.

Все пак предвидена е възможността за всяка договаряща държава, възприела едно измежду посочените алтернативни значения, да промени обхвата на поетите от нея задължения чрез приемането и на алтернативното, като уведоми в този смисъл Генералния секретар на Организацията на обединените нации. Тази възможност не е ограничена във времето с въвеждане на определен срок и може да бъде реализирана във всеки момент, но само в посока повишаване нивото на закрила при дефиниране на кръга от събития, станали преди 1 януари 1951 г. в териториален план и от приемане на алтернативното значение по б. „а“, да разшири обхвата на поетите от нея задължения чрез приемането на алтернативното значение по б. „b“.

В аспекта на дадената легална дефиниция с международноправно значение на термина „бежанец“, въпросът за гражданството има решаващо значение при ограничаване за в бъдеще действието на Конвенцията⁷, по отношение на кое да е лице, попадащо под разпоредбите на раздел А, в някоя от следните очертани хипотези, а именно: това лице доброволно да се възползва отново от закрилата на страната, чийто гражданин е; след като веднъж е загубило своето гражданство, то отново доброволно да го е придобило, или да е придобило ново гражданство и като последица от това да е възникнала за него правната възможност да се ползва от закрилата на страната на своето ново гражданство. Следващите хипотези са ако лицето отново се е установило доброволно в страната, която е напуснало или извън която то е пребивавало, поради опасения от преследване, съответно ако то не може повече да се отказва от ползването на закрила от страната на своето гражданство, тъй като обстоятелствата, на основание на които то е било признато за бежанец, са престанали да съществуват, или бидейки лице без гражданство, то е в състояние да се върне в страната на своето предишно обичайно местоживееие, поради факта, че обстоятелствата, на основание на които лицето е било признато за бежанец, са престанали да съществуват.

По отношение на последните две хипотези са предвидени съответни за всяка от тях ограничения да бъдат прилагани по отношение на бежанец, попадащ под определението на раздел А, точка 1, при условие, че той посочи убедителни причини, произтичащи от предишно преследване, за своя отказ да се ползва от закрилата на страната, чийто гражданин той е - за първата от тях и към бежанец, попадащ под определението на раздел А, точка 1 на член 1, при условие, че той посочи убедителни причини, произтичащи от предишно преследване, за своя отказ да се върне в страната на предишното си обичайно местоживееие - за втората хипотеза.

⁷ В чл. 1, раздел „С“ е използван изразът „прекратява действието си върху всяко лице“.

С разпоредбата на Член 1, раздел D от Женевската конвенция е придаден субсидиарен характер на защитата с изключване приложението ѝ по отношение на лица, ползващи се от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците. В момента, в който обаче оказването на такава закрила или помощ бъде преустановено по каквито и да било причини и ако положението на тези лица не е надлежно установено съгласно съответните резолюции, приети от Общото събрание на Организацията на обединените нации, тези лица могат *ipso facto* да се ползват от привилегиите, произтичащи от нея.

Особена категория лица, по отношение на които е предвидено ограничение в приложението на Женевската конвенция са тези, на които компетентните органи на страната, в която то пребивава, са признали правата и задълженията, произтичащи от притежаването на гражданството на тази страна. Поставя се въпросът необходимо ли е този подход на държавата по местопребиваване на съответното лице изрично да бъде обективиран по някакъв начин и съответно при положителен отговор на този въпрос, възниква последващият. А именно какъв да е този начин и съответните правни средства за постигане на външно изразяване на признаването от съответната страна за дадено лице - чужденец на нейна територия на правата и задълженията, произтичащи от гражданството. Според автора на настоящата публикация, достатъчно е, за да бъде предоставена визираната в Член 1, раздел „Е“ от Конвенцията гаранция, всяка договаряща страна да предвиди такава възможност в националното законодателство, при която след осъществяване на определен фактически състав и изпълнение на нормативно заложили критерии, всяко лице, пребиваващо на нейна територия, да придобие по силата на закона признатите от тази страна права, произтичащи от гражданството и реципрочните задължения за конкретния човешки индивид, като само за конкретно определени /отново със закон/ да е необходим изричен акт, в хипотезите, когато се изисква за собствените граждани или за останалите чужденци.

С изричната разпоредба на чл. 1, раздел „F“ от Женевската конвенция⁸ е предвидено, че същата не се прилага по отношение на лицата, за които има сериозни основания да се предполага, че са извършили престъпление против мира, военно престъпление или престъпление против човечеството според определението, дадено за тези деяния в международните документи, изработени за вземане на отношение спрямо такива престъпления и/или са извършили тежко престъпление от

⁸ съответно б. „а“ и б. „б“

неполитически характер извън страната, която им е дала убежище, преди да бъдат допуснати в тази страна като бежанци. В първия случай очевидно се има предвид извършването на особено тежки посегателства и за да бъде изключена международната закрила за този кръг лица не е необходимо да има влязла в сила присъда за такова престъпление, а предположение за съпричастност на конкретното лице в достатъчна степен обосновано, според механизмите за установяване на факти в конкретната държава. Във втория случай отново се касае за тежко престъпление, но с важното уточнение то да е от неполитически характер, предвид възможните усложнения и вътрешна колизия с целите и принципите, заложиени в Конвенцията относно реакцията при политическо преследване и да е извършено извън страната, предоставяща убежище, във времето преди да допуснато в тази страна като бежанец. Поставя се и въпросът за закрила на лицата при извършване на престъпление в страната, в която търсят такава и в момент от време, след като са влезли на нейна територия, а така също и при заплахата за националната сигурност, който обаче подлежи на отделна дискусия по отношение на Република България, доколкото съществува изрична уредба в националното законодателство.

Следващото основание, изключващо възможността за получаване на защита по Конвенцията в качеството на „бежанец“, се отнася до лица, които са виновни за извършването на деяния, противоречащи на целите и принципите на Организацията на обединените нации. Целите и принципите са заложиени в приетия Устав на Организацията на обединените нации. Те се приема, че имат характер на *jus cogens*, или норми с основополагащо значение за международното право⁹. Тук прави впечатление, че е изоставен изразът „престъпление“ и е възприет по-широкият по обхват и съдържание термин, а именно „деяние“, което очевидно идва да покаже, че е предвидена една по-разширена категория човешка дейтелност, в която попадат например и различните административни нарушения или деликти, но решаващият момент е те да бъдат противоправни, поради колизията им очертаните с Устава на ООН цели и принципи като част от международния правен ред, в това число и обичайното международно право. Във всички случаи обаче, тълкуването на този текст в неговата цялост идва да покаже, че се касае за обективно проявление на действия или бездействия, които се характеризират с определена степен на обществена опасност и противоправност, защото само за подобен род деяния даден субект на правото и в частност физическо лице може да бъде признато за виновно.

⁹ Борисов, О., Международно публично право, С. Нова звезда, 2013, стр. 29 и стр. 55. Нормите *jus cogens*, според проф. д.ю.н. Орлин Борисов, в цитирания труд, са не просто норми на общото международно право, но и негови основополагащи принципи, като понастоящем се прокарява схващането, че същите в основната си част са въплътени в Устава на ООН и това са всъщност принципите на ООН

Обективно тези общественоопасни и противоправни деяния трябва да имат за предмет и да засягат кръга от обществени отношения, които Организацията на обединените нации е въздигнала в свои принципи на съществуване и дейност за постигане на целите по чл. 1 от Устава. Част от тези нарушения могат да доведат като резултат и до извършване на някоя от категориите престъпления по чл. 1, раздел „F“ б. „a“ и б. „b“, но това не е поставено като задължително изискване, за да бъде активирано основанието за прилагане на изключението по б. „c“ на същия текст.

С подписания през 1967 г. в град Ню Йорк, Съединените американски щати Протокол за статута на бежанците известен още като Нюйоркският протокол, е повишено нивото на международноправна закрила¹⁰. Протоколът, съгласно Член VIII, влиза в сила от деня на депозиране на шестия документ за присъединяване, като за всяка държава, присъединила се към него след депозиране на шестия документ за присъединяване, влизането му в сила е от деня на депозиране на нейния документ за присъединяване. С този документ, в сила за България от 12.05.1993 г.¹¹ е разширен персоналният обхват на действие на Женевската конвенция, след като темпоралният критерий, ограничаващ приложението на Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. /по-долу наричана на места „Конвенцията“/, само за онези лица, които са станали бежанци в резултат на събития, случили се преди 1 януари 1951 г., е отпаднал, вземайки под внимание, че след приемането на конвенцията са възникнали нови бежански ситуации и че е възможно по тази причина засегнатите лица да не попаднат в обхвата на нейното приложение. По този начин вече е даден път на схващането, че всички бежанци, попадащи под определението на конвенцията следва да се ползват с еднакъв статут, независимо от „разделителната“ дата 1 януари 1951 г.

По този начин в Член I, държавите - страни по Нюйоркския протокол, се задължават да прилагат чл. 2 до 34 включително от Женевската конвенция по отношение на всички бежанци според даденото определение. За целите на прилагането на подписания протокол, освен при прилагане на точка 3, терминът „бежанец“ означава всяко лице, попадащо под определението на чл. 1 от Конвенцията, при отпадане от него на думите „в резултат от събития, станали преди 1 януари 1951 и...“ и на думите „... в резултат от такива събития“ от чл. 1, раздел A, точка 2.

¹⁰ Ратифициран със Закон на НС от 22.04.1992 г., обн. ДВ, бр. 36 от 5.05.1992 г., доп. със Закон на НС от 1.04.1993 г., ДВ, бр. 30 от 9.04.1993 г.

¹¹ Издаден от Министерството на външните работи, обн., ДВ, 88 от 15.10.1993 г.

Освен персоналният, разширен е и териториалният обхват на Женевската конвенция след като е предвидено, че подписаният протокол се прилага от държавите - страни по него, без каквито и да било географски ограничения, като се има предвид, че съществуващите декларации, направени от държавите, които вече са страни по конвенцията в съответствие с чл. 1, раздел В, точка 1, буква „а“ от конвенцията, запазват действието си и остават в сила и по така подписания протокол, освен ако обхватът им е разширен в съответствие с чл. 1, раздел В, точка 2 от Конвенцията. С член единствен от Закона за ратифициране на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола за статута на бежанците от 1967 г., Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола за статута на бежанците от 1967 г., са ратифицирани с декларация по чл. 1, раздел Б, т. 1 на Конвенцията. С отправянето ѝ Република България приема, че по смисъла на тази Конвенция думите „събития, станали преди 1 януари 1951 г.“ в чл. 1, раздел А, означават „събития станали в Европа или другаде преди 1 януари 1951 г.“.

С приемане през 1969 г. на Конвенцията на Организацията за африканско единство /ОАЕ/¹² за регулиране на особените аспекти на бежанските проблеми в Африка¹³, определението на Женевската конвенция, бива допълнено с въвеждане на нови обективни елементи, формиращи структурата на понятието „бежанец“. Както подсказва самото наименование на този международноправен акт, с него се цели да бъдат отчетени специфики по отношение проблемите на бежанците на регионално ниво, с оглед широко разпространени на континента Африка явления, като граждански войни, етническо прочистване и други форми на преследване, надхвърлящи обсега на Конвенцията от 1951 г. В резултат, регламентирано в член 1, параграф 1 от Конвенцията на ОАЕ от 1969 г. е основно положение, че за бежанец бива смятано всяко лице, принудено да напусне страната си, не само поради преследване и събития по смисъла на член 1 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., но и поради външна агресия, окупация, чуждо господство или други събития. Изискването е те да водят като последица до сериозно разстройване във функционирането /разклащане/ на обществения ред в цялата страна на произход на лицето или страна, на която то е гражданин, или част от нея. Така също, по този начин лицето да е принудено да напусне мястото на обичайното си пребиваване, за да търси убежище на друго място, но извън страната на неговия произход или националност, съответно гражданство, което е допълнително

¹² Понастоящем Африкански съюз.

¹³ Приета от държавните глави на страните от ОАЕ в Аддис Абеба на 6-10 септември 1969 г., влиза в сила на 20 юни 1974 г., ратифицирана е от 50 от 53 - те страни-членки.

изискване за попадане в кръга лица по чл. 1, параграф 2, които съгласно цитираната конвенция следва да се приемат, че покриват изискванията на термина „бежанец“.

По този начин се надхвърля индивидуалния подход /но не се изоставя, арг. съдържанието на чл. 1, параграф. 1 от Конвенцията на ОАЕ от 1969 г./ и се въвеждат обективни по своя характер критерии при дефиниране на понятието „бежанец“ и предоставянето на статут бежанец, въз основа на преобладаващите условия в страната на произход, и както сочат някои автори¹⁴ не се изискват елементите умисъл и дискриминация. В продължение на тяхната теза, поддържана и от автора на настоящия дисертационен труд, акцентът е поставен върху специфичен проблем за страните от региона. А именно този, че мнозинството от лицата, които напускат домовете си, за да спасят живота си по света, са жертви на конфликти или повсеместно насилие, а не на индивидуално преследване.

Декларацията от Картахена¹⁵, макар да не е юридически обвързващ документ, също предлага разширена дефиниция на понятието „бежанец“, възприета в националните законодателства на голяма част от държавите от региона – общо 14. Подчертано в нея от приемащите я държави, че, с оглед опита, придобит във връзка с масовото движение на бежанци в Централна Америка, е необходимо да се помисли за разширяване на концепцията за бежанец, като се вземат предвид, когато е необходимо, и в рамките на характеристиките на ситуацията съществуваща в региона, прецедента на Конвенцията на ОАЕ (член 1, параграф 2) и доктрината, използвана в докладите на Междумериканската комисия по правата на човека. По този начин, се препоръчва за употреба в региона на дефиниция за бежанец, която в допълнение към елементите на Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г., включва и бежанци – хора, избягали от страната си, защото животът им, безопасността или свободата им са застрашени от генерализирано насилие, чужда агресия, вътрешни конфликти, сериозни и мащабни нарушения на човешките права, определящи ги като масови, или други обстоятелства, които нарушават сериозно обществения ред. Тоест, включени са в допълнение нов кръг от фактори, визирани заплахите от генерализирано насилие, вътрешна агресия и масови нарушения на човешките права, като тенденцията отново е в насока индивидуалния подход в преценката относно съществуването на реален риск от вреда, и застрашеност на живота, безопасността или свободата на търсещите убежище.

¹⁴ Видин Б., Иларева В., Стоянова В., Станкова Л., Ангелова Н., Николова О., Редактор: Иларева В., Сборник по Бежанско право, част от Проект „Подобряване достъпа до права на бежанците в България чрез повишаване информираността и знанието“, Фондация за достъп до права, финансиран в рамките на Програмата за подкрепа на неправителствените организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г. <http://www.ngo.grants.bg/>.

¹⁵ Приета от колоквиум относно международната закрила на бежанците в Централна Америка, Мексико и Панама, проведен в Картахена, Колумбия, в периода 19-22 ноември 1984 г.

В отговор на променящите се социално-обществени нагласи в обществата и политическата ситуация, на всеки 10 години от приемането ѝ се провеждат междуправителствени срещи и с актове на участващите държави се потвърждава действието на Декларацията от Картахена¹⁶, а някои държави в региона /Салвадор и Мексико/ я възприемат като основа в своите законодателства.

В потвърждение на принципите и действието на Декларацията от Картахена е приемането през 2004 г. на Декларацията от Мексико и Плана за действие за засилване на международната закрила за бежанците в Латинска Америка¹⁷. Декларацията признава характера на *jus cogens*¹⁸ на принципа на неотхвърлянето и въвежда за държавите, които са ги приели забраната за дискриминация във всички форми и ксенофобия в аспекта на закрилата на бежанците и търсещите закрила, както и принципа на ненаказуемост. Признават се и явления като смесена миграция и се признават права на участващите в тях лица и някои техни потребности, необходимост от правни гаранции за тяхното идентифициране и предоставяне на достъп до процедурите.

С Декларацията от Бразилия, приета от 18 латиноамерикански държави¹⁹, на проведената през м. ноември 2010 г. Международна среща по въпросите на закрилата на жените, лицата без гражданство и смесените миграционни потоци в двата американски континента се приемат определения и разпоредби за закрила на бежанците и лицата без гражданство от Мексиканския залив. Възприема се принципа на неотхвърлянето и забрана за принудително връщане от границата и забрана за криминализирането на незаконното влизане, като се въвеждат и нови критерии към понятието за бежанец, прието в международноправните източници като пол, възраст и културна принадлежност и разнородност. Освен спазването на международните стандарти при дефинирането на категорията „бежанец“, в Декларацията от Бразилия се изисква от държавите да предприемат подходящи мерки и механизми за справяне с новите ситуации и разселване, които не са били предвидени и обхванати от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.

В дейността по тълкуването на понятието „бежанец“, дефиницията е разширена от Службата на ВКБ ООН в издадения Наръчник и насоки за процедури и критерии за определяне статут на бежанец съгласно Женевската конвенция за статута на

¹⁶ Декларацията от Сан Хосе 1994 г.

¹⁷ Аржентина, Белиз, Боливия, Бразилия, Венецуела, Гватемала, Гвиана, Колумбия, Коста Рика, Мексико, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Салвадор, Суринам, Уругвай, Хондурас и Чили.

¹⁸ Нормите *jus cogens*, според проф. д.ю.н. Орлин Борисов, в цитирания по-горе труд, са не просто норми на общото международно право, но и негови основополагащи принципи, като понастоящем се прокарва схващането, че същите в основната си част са въплътени в Устава на ООН и това са всъщност принципите на ООН.

¹⁹ Аржентина, Боливия, Бразилия, Венецуела, Гватемала, Доминиканската република, Еквадор, Колумбия, Коста Рика, Куба, Мексико, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Салвадор, Уругвай и Чили, а Съединените американски щати и Канада имат статут на наблюдатели.

бежанците от 1951 г. и Протокола за статут на бежанците от 1967 г.²⁰, който документ също не се ползва с обвързваща юридическа сила, но има значителна практическа стойност за дейността на отделните държави по въпросите, свързани с международната закрила. Включени в обхвата на понятието „бежанец“ са и лица, които се намират извън страната си на произход или обичайно пребиваване и не могат да се завърнат там, поради сериозни и безразборни заплахи за живота, физическата цялост или свободата си в резултат на генерализирано насилие или събития, сериозно нарушаващи обществения ред²¹.

Друго направление в разширяване персоналния обхват на закрила на Женевската конвенция е достигнато, след като са подложени на анализ и са оценени в положителен план разискванията по време на организираната, от Службата на върховния комисариат през април 1985г. в Женева, Швейцария, Кръгла маса по проблемите на жените - бежанци и препоръките, приети от Световната конференция за преглед и оценка на постиженията на Декадата на ООН за жените, проведена в Найроби (Кения) през юли 1985 г., относно положението на жените - бежанци и на изгонените от родината си жени. Вследствие, от страна на ИК на СВК на ООН за бежанците, 36-та сесия, е прието Решение № 39 - Жените - бежанци и международната закрила²². С този международноправен акт е обърнато внимание на очертания като изключително сериозен проблем с жените - бежанци и момичетата - бежанци, като е отчетено, че тези две категории съставляват мнозинството на световното бежанско население²³ и че много от тях са обект на особени проблеми в областта на международната закрила. След като е признато, че тези проблеми произтичат от уязвимото положение на жените-бежанци, което често ги излага на физическо насилие, сексуална злоупотреба и дискриминация е отбелязано, че при упражняването на своя суверенитет държавите са свободни да приемат тълкуването, че търсещите убежище жени, които са изправени пред грубо и нечовешко отношение вследствие на престъпването от тяхна страна на социалния морал на обществото, в което живеят, могат да бъдат разглеждани като „особена социална група“ по смисъла на член 1 А(2) на Конвенцията на ООН от 1951 г. за статута на бежанците.

²⁰ Преработено издание, декември 2011г.

²¹ Вж. повече (в цитирания в бележка под линия 14) Сборник по Бежанско право.

²² Публикувано в Сборник нормативни актове и документи „Право на убежище и статут на бежанец в Република България“, С. 2000 г.

²³ В последните години тази тенденция се променя специално по отношение на бежанския поток от Близкия Изток в Европа.

В законодателството на Европейския съюз също са приети конкретни правни норми, свързани с процеса на хармонизиране на европейска политика и разработване на унифицирани стандарти в областта на убежището и миграцията, които на свой ред имат отношение при дефиниране на категорията лица, които могат да се нарекат „бежанец“ и са относими към формиране на пределите и обхвата на понятието, като за някои основни положения в тях ще стане дума на съответното място по – нататък в изложението. Тук единствено следва да бъде отразено, че в Член 2 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила е доразвита правната уредба на понятието „бежанец“, употребено в Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. Това развитие в дефиниращия текст на понятието и в изключващите норми е в следване смисъла, заложен в Конвенцията от 1951 г. като универсален международноправен акт в областта, но в същото време е подчертано, че се отнася за целите на приложение на Директивата. Последниците обаче не се ограничават само до това, а произтичат от транспонирането ѝ като акт на вторичното законодателство на ЕС в националните законодателства на държавите – членки. Това на свой ред разбира се би породило някои въпроси в приложението от гледна точка евентуално противоречие с нормите на Конвенцията от 1951 г., станали също част от националното законодателство с ратифицирането ѝ от съответната държава – членка и ползващи се с по – висок ранг. Става дума, не за предвидените по – благоприятни положения, за което не съществува пречка, а основно за разширяване, както ще стане дума по – долу, на обхвата на изключващите норми в Директивата с добавяне на основания, за изключване на даден човек от кръга лица, имащи качеството „бежанец“, каквито в Конвенцията за статута на бежанците не се предвиждат. Последното налага внимателен подход в преценката на съответните органи за преодоляване на евентуално възникналата колизия.

„Бежанец“, съгласно предвиденото в цитираната по – горе правна норма от Директива 2011/95/ЕС, означава гражданин на трета държава, който поради основателни опасения от преследване, основано на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група, се намира извън държавата, чийто гражданин е, и който не може или поради тези опасения не желае да се обърне за закрила към тази държава.

„Бежанец“ означава за целите на приложение на Директивата и лице без гражданство, което, като се намира по горепосочените причини извън държавата на предишното си обичайно пребиваване, не може или поради такива опасения не желае да се завърне в нея, и по отношение на което не се прилага член 12. Изключващата разпоредба на чл. 12 от цитираната директива визира случаите, в които гражданин на трета държава или лице без гражданство се изважда от кръга на бежанците. Това става в случаите, в които съответното лице попада в приложното поле на член 1, буква Г от Женевската конвенция относно закрилата или помощта от органи или агенции на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар за бежанците на ООН. Когато тази закрила или помощ бъде преустановена на каквото и да е основание, без положението на тези лица да бъде окончателно уредено в съответствие с относимите резолюции на Общото събрание на Организацията на обединените нации, тези лица *ipso facto* имат право на предимствата по Директивата. Следващата хипотеза е когато компетентните органи на държавата, в която то е установило своето пребиваване, считат, че то има правата и задълженията, произтичащи от гражданството на тази държава, или равностойни права и задължения.

Според Параграф 2, на същата разпоредба, гражданин на трета държава или лице без гражданство се изключва от кръга на бежанците, когато има сериозни основания да се счита, че съответното лице е извършило престъпление срещу мира, военно престъпление или престъпление срещу човечеството по смисъла на международните актове, съдържащи разпоредби относно тези престъпления и/или е извършило тежко престъпление, което няма политически характер, извън територията на държавата на своето убежище, преди да бъде прието като бежанец. Последното означава преди издаването на разрешението за пребиваване, въз основа на факта, че му е предоставен статут на бежанец. Подчертано изрично е, че особено жестоките действия, дори и да се твърди, че са извършени с политическа цел, биха могли да бъдат квалифицирани като тежки престъпления, които нямат политически характер. Следващото изключение е свързано с признаване на виновността на лицето в извършването на деяния, които противоречат на целите и принципите на Организацията на обединените нации, така както те са уредени в преамбюла и в членове 1 и 2 от Хартата на Организацията на обединените нации. В резултат може да се направи заключението, че основата са изключващите разпоредби на Раздели D, E и F на Член 1 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., но е направено известно прецизиране, а така също и разширяване на обхвата им на действие за целите на приложението на Директива 2011/95/ЕС.

Показателно за извод в такава насока е и предвиденото в Параграф 3 на Член 12 от Директивата положение, че Параграф 2 се прилага и към лицата, които подбуждат към престъпления или към деянията, посочени по - горе, или участват в тяхното извършване под каквато и да било друга форма. Изключвайки извършителството, респ. съизвършителството и подбудителството, конкретно визирани, остава да се приеме, че под каквато и да е друга форма се има предвид участието на лицето, като помагач в извършване на визираната дейност, доколкото се касае за умишлени посегателства. Помагачеството, като форма на съучастие също може да намери обективен израз в най - различни проявления, което обаче е въпрос на наказателноправната доктрина и споменаването на този правен институт на това място от настоящото изложение е единствено с цел да бъде предложено виждането на автора относно заложеното съдържание в текста на разпоредбата на Параграф 3 на чл. 12 от Директивата.

Определение на понятието бежанец е дадено и в международното хуманитарно право, съгласно което „бежанците са преди всичко цивилни лица, които вече не се ползват от закрилата на собствената си държава“²⁴.

Какво правно действие има актът, с който се признава статута на бежанец на конкретно лице е въпрос, който не е изрично регламентиран в Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. Все пак, както вече бе отбелязано през времетраенето на самата процедура, лицата, подали молба за убежище, са наричани бежанци без да е налице произнасяне по молбата за убежище, респ. предоставен, или признат статут на бежанец. Това според мен не е случайно, а се дължи на напълно целенасочен подбор на изразни средства в демонстрация на декларативния характер на акта, с който се признава статута на бежанец, респ. субсидиарна закрила.

В тази връзка е уместно да се отбележи, че според официалния превод на български език на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., в член 1, озаглавен „Определение на термина „бежанец“, е предвидено, че за целите на конвенцията терминът „бежанец“ се прилага към всяко лице, което..., а не например, че терминът „бежанец“ се „признава“ на всяко лице, което отговаря на съответните

²⁴ Буше – Соние, Франсоаз, Практически речник по хуманитарно право и права на човека, Четвърто актуализирано и разширено издание, издателство „La Decouverte“, Париж 2014 г., стр. 56. Авторът продължава с анализ, че „по този начин международното хуманитарно право тълкува по - широко понятието бежанец и отчита преместването на население поради въоръжени конфликти. Това определение не предоставя право на бежанците да получат национален статут на бежанец, а право на международна помощ и закрила, докато трае конфликтът. Това право например предвижда бежанците /съгласно дефиницията на международното хуманитарно право, бел.а. на дисертационния труд/ да не могат да бъдат считани за врагове само защото са с чуждестранно гражданство, дори и да принадлежат към противниковата страна по конфликта, ЖК IV, чл.40. Ако те се озоват, поради окупирването на дадена територия, под властта на държавата, от която са избягали, те не могат да бъдат арестувани, преследвани по съдебен път, осъждани или депортирани, освен за правонарушения, извършени след започване на военните действия, или извършени преди началото на въоръжения конфликт престъпления от общ характер, които съгласно законите на окупирания държава биха оправдали екстрадиране в мирно време / ЖК IV, член 70/. Те трябва да бъдат считани за цивилни лица и закриляни като такива /ВК, ДП I, член 73; ВК ДП II, член 4/“.

заложили изисквания. От друга страна, в чл. 13 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила е предвидено, че държавите - членки предоставят статут на бежанец на всеки гражданин на трета държава или на лице без гражданство, които отговарят на условията за определяне като бежанци съгласно разпоредбите на глави II и III.

Така също в член 18 е предвидено аналогично относно субсидиарната закрила, че държавите - членки предоставят статут на субсидиарна закрила на гражданин на трета държава или на лице без гражданство, които отговарят на условията за субсидиарна закрила в съответствие с глави II и V. Употребата на израза „предоставя“, вместо „признава“, би могло да внесе объркване и противоречие в тезата на автора на настоящия дисертационен труд, но само на пръв поглед.

Анализирайки детайлно актовете на международното право и по - специално тези, приети на ниво Европейски съюз, би могло да се направи извод, както относно идеята на международната общност след Втората световна война при приемане на разпоредби, представляващи „крайъгълните камъни“ по отношение на международната уредба на закрилата, каквито са тези на Конвенцията от 1951 г. за статута на бежанците и допълващия я Протокол от 1967 г., приет в Ню Йорк, САЩ²⁵, така също и да се извлече смисълът, както и целта на нормите. Така, при приемане на Квалификационната директива е записано в Преамбюла, че в Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила следва да се направят голям брой изменения по същество и за постигане на яснота посочената директива следва да бъде преработена. Това се налага от общата политика на ЕС в областта на убежището, включваща Обща европейска система за убежище и представлява съставен елемент на целта на Европейския съюз за постепенното създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, открито за онези, които, подтикнати от обстоятелствата, търсят по законен начин закрила в Съюза.

²⁵ Вж.(4) от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила, съгласно която Женевската конвенция и Протоколът представляват крайъгълен камък на международноправния режим за закрила на бежанците.

Идеята е да се реализира постигнатата договореност от проведената специална среща на Европейския съвет в Тампере от 15 и 16 октомври 1999 г. да се създаде Обща европейска система за убежище, основана на цялостното и пълно прилагане на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. за статута на бежанците /„Женевската конвенция“/, допълнена с Нюйоркския протокол от 31 януари 1967 г. /„Протокола“/, и по този начин да се утвърди принципът за забрана на връщането и да се гарантира, че никое лице няма да бъде върнато на територията, на която би било изложено на опасност от преследване²⁶. След това в легалните дефиниции, съдържащи се в член 2 от Директивата ясно е записано, че „лице, на което е предоставена международна закрила“ означава лице, на което е предоставен статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, както са определени в букви д) и ж). Така, „статут на бежанец“ съответно означава признаването от държава - членка на гражданин на трета държава или лице без гражданство за бежанец, а „статут на субсидиарна закрила“ означава признаването от държава - членка на гражданин на трета държава или лице без гражданство за лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила. Или, по мое виждане, изразът „предоставя“, респ. „предоставен“ означава, че е необходимо произнасяне на държавата чрез компетентните ѝ органи по молбата за предоставяне на международна закрила с изричен акт, респ. че такъв вече е произнесен, но водещо за характера и действието му е това, че с него се признава дадено лице с чуждо гражданство или без гражданство за бежанец, респ. се признава от държава - членка на гражданин на трета държава или лице без гражданство, че е лице, отговарящо на условията за субсидиарна закрила. Това налага тезата за декларативния характер на акта и за вложения смисъл в израза „се прилага“ по отношение на термина „бежанец“, употребен в чл. 1 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., който следва да се разбира, че това понятие „се отнася“ за лицата, които отговарят на изискванията по този текст. Нещо повече, налице е изричен текст при приемане на Квалификационната директива, съгласно който признаването на статута на бежанец е декларативен акт²⁷. Тази теза относно характера на акта, с който се признава статут на бежанец пряко кореспондира и с достигнатия, в рамките на настоящото изследване по темата, извод за характера на правото на убежище като лично, субективно материално право на индивида.

²⁶ Това на фона на очертаната краткосрочна перспектива за сближаване на правилата относно признаването на бежанците и съдържанието на статута на бежанец, както и допълване на правилата относно статута на бежанец и с мерки за субсидиарни форми на закрила, които да предлагат сходен статут на всяко лице, което се нуждае от такава закрила.

²⁷ вж. (21) от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила.

Същият не се променя и от факта, че в международноправните източници се предвиждат основания и процедури за отнемане, прекратяване или отказ за подновяване на статут на бежанец, респ. на статута на субсидиарна закрила²⁸, като идеята на тези разпоредби е да очертаят необходимостта от изрично произнасяне на компетентния държавен орган със съответен акт, така както при възникване на правото на убежище, също и при осъществяване в действителността на правопогасяващи или правопрекратяващи факти. Щом правото на убежище следва да се възприема като право на човека, каквато теза се застъпва от автора, а не право на държавата, съвсем логично е държавата, чрез компетентните свои органи да признава съществуването му с нарочен акт, а не да го учредява, отстъпвайки го на индивида, посредством акт, който в тази хипотеза би имал конститутивен характер и всъщност значението на правопораждащ факт.

²⁸ Вж. чл. 1(F) от Женевската конвенция и съответно чл. 14 и чл. 19 от Квалификационната директива.