До

Председателя на научното
жури, съгласно Заповед на
директора на ИДП на БАН №
РД 09-155/27.12.2019 г. за
защитата на дисертационния
труд „Административноправен
режим на трансграничната
здравна помощ“, с автор –
Надежда Петрова Славчева

Р Е Ц Е Н З И Я

от проф. д-р Мария Гавраилова Славова от Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски”

относно: дисертационния труд „Административноправен режим на трансграничната здравна помощ“ за присъждане на научна и образователна степен доктор по право, в областта на висше образование 3. „Социални, стопански и правни науки“, професионално направление 3.6. „Право“, научна специалност „Административно право и административен процес“, с автор – Надежда Петрова Славчева - докторант в свободна форма на обучение в Института за държавата и правото на БАН, за придобиване на на научна и образователна степен доктор по право

Уважаеми господин председател,

1. Със Заповед на директора на ИДП на БАН № РД 09-155/27.12.2019 г. за утвърждаване на научно жури за провеждане на процедура за защита на дисертационния труд „Административноправен режим на трансграничната здравна помощ“, с автор Надежда Петрова Славчева, за присъждане на научната и образователна степен доктор по

право, съм определена за член на процесното жури, а на първото заседание на журито - за резензент на дисертационния труд.

За рецензия е представен дисертационния труд на кандидата за получаване на научна и образователна степен „доктор по право" и от съпътстващите го материали е видно, че са изпълнени формалните изисквания за публичната защита на дисертацията, съгласно Закона за развитие на академичния състав на Република България, ППЗРАСРБ и Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в ИДП на БАН. Видно от документацията представена на научното жури, кандидатът е завършил право в Новия български университет, зачислен е като докторант в свободна форма на обучение през май 2018 г. и съответно е отчислен през ноември 2019 г., с право на защита, на основата на което е издадена процесната заповед за публична защита.

Кандидатът има шест публикации по темата на дисертационния труд – от които три в сборници и една в специализирано списание в България и две - в чужди издания, както следва:

- „Принципът за равно третиране и недискриминационният критерий при възстановяването на разходи за трансгранично здравно обслужване"
- "Правото на здравноосигурените лица на достъп до необходима медицинска помощ при временен престой извън държавата-членка от ЕС по местопребиваване.";
- „Възстановяване на разходите за проведено лечение в рамките на ЕС при условията на трансгранично здравно обслужване";
- "Access to European cross-border healthcare: assessment of the Bulgarian implementation framework";

- „Достъп до трансгранично здравно обслужване на лица до 18 години. Експерименталният метод за лечение и проблемът с финансирането му.“;
- “Legal status of the National contact points according to Directive 2011/24/EU. The Bulgarian perspective.“.

2.1. Дисертацията „Административноправен режим на трансграничната здравна помощ“, е в обем от 235 страници, в това число предложения за усъвършенстване на законодателството, декларация за оригиналност на изследването и библиографична справка от 74 заглавия. В структурно отношение трудът се състои от увод, четири глави и заключение. Всяка глава е разделена от своя страна на основни точки.

Предмет на изследване на дисертационния труд са административноправните аспекти на упражняването на правото на пациентите на достъп до трансгранично здравно обслужване в Европейския съюз. Предмет на изследване са въведените с Правилата за координация на системите за социална сигурност и Директивата за пациентската мобилност понятия, историческото развитие на правната уредба в ЕС и България, както и юриспруденцията на Съда на ЕС, като предпоставка за анализирането на приложимите правила към административните процедури, които възникват във връзка с искането за получаване или полученото трансгранично здравно обслужване. Предмет на изследване са и функциите на Националната здравноосигурителна каса, които произтичат от статуса ѝ на национална точка за контакт за целите на трансгранично здравно обслужване.

Ясно са определени границите на научното изследване, което не оставя съмнение за съзнанието на дисертанта къде могат да се търсят

приносите на дисертационния труд и каква би била перспективата на бъдещите публикации по темата.

Изходната позиция на дисертанта е разбирането, че ефективната защита на правото на пациентите на достъп до трансгранично здравно обслужване е немислима и невъзможна вън от административноправната традиция, като дисертацията си поставя за цел да изведе потенциала, който административното право носи за развитието на института в бъдещото законодателство и административна практика.

В увода е подчертана актуалността на темата и са формулирани целите и задачите на изследването. Обоснован е изборът на методология и очакваните резултати от работата. Изведена е концепцията за защита на публичния интерес в трансгранично здравно обслужване в Европейския съюз и е обяснено защо административноправните аспекти са поставени във фокуса на дисертацията.

2.2. Глава първа е посветена на общата характеристика на трансграничното здравно обслужване. *В раздел първи* е анализирано съдържанието на понятието „трансгранично здравно обслужване“, отграничено е от другите форми на пациентска мобилност и е дефинирано понятието „лечение в чужбина“. Анализиран е понятийният апарат, използван в регламентите и директивата за социалната сигурност, в часност понятието „доставчик на здравно обслужване“ и относимостта му към понятието от националното право „изпълнител на медицинска помощ“.

Раздел втори е посветен на правната уредба на трансграничното здравно обслужване в неговото историческо развитие и актуалност. Специално внимание е отделено на Решенията на Съда на ЕО по делата *Kohll* и *Decker*, заради въвеждането на изцяло нов подход в

изграждането на европейската здравна политика за осигуряването на достъп на лицата до трансгранично здравно обслужване. Така СЕО недвусмислено посочва, че институтът на предварителното разрешение е пречка при упражняването на свободното предоставяне на услуги или по-конкретно свободата на пациентите за движение с цел получаване на здравно обслужване, но анализира и аргументите в подкрепа на въвеждането му в националните законодателства.

Специално внимание е обърнато на делото Елчинов, заради определянето на пакета здравни дейности, но и заради първото преюдициално запитване до СЕО от българската държава, определяно като „еманципацията на долните инстанции“ в българската правораздавателна система. Както ясно е констатирано в изследването изводът относно ограничаването на стойността на направените разходи за медицинска помощ в чужбина като несъвместимо с изискването за пропорционалност и като нарушаване на принципа за свободното предоставяне на услуги, е знаков за действащото българско право. В дисертационния труд са разгледани и други решения на СЕС, като паралелен способ за достъп до трансгранично здравно обслужване. Направен е и категоричен извод относно бавността в отразяването на изводите от съдебните решения на СЕС в националното право и отрицателните последици от липсата на законодателна и административна гъвкавост в областта.

Подробно е разгледана философията и процеса на приемането на Директива 2011/24/ЕС, и на успоредната приложимост на Координационните правила и Директивата, като необходимостта от усъвършенстване чрез унифициране на специалната национална и общностна правна уредба се извежда последователно в целия труд.

2.3. Глава втора е посветена на административноправните изисквания към съществуващите практически хипотези по достъп, съответно до здравно обслужване в компетентната държава-членка при пребиваване извън нея, до необходима медицинска помощ при временен престой извън държавата членка по пребиваване и до планово лечение извън държавата членка по пребиваване. Във всички хипотези българската държава би могла да попадне в качеството ѝ на компетентна държава членка, на държава по обичайно или временно пребиваване и на държава членка по осигуряване и по местолечение.

2.4. Глава трета на труда е посветена на финансирането на трансграничната здравна помощ. Процедурата по възстановяване на разхода за проведено лечение, съгласно Координационните правила на регламентите, не предполага финансовото участие на пациента, докато съгласно Директивата се предвижда директно плащане от пациента на лечебното заведение в държавата-членка по местолечение и предявяване на разхода a posteriori от осигурителната институция. Заключението относно предпочитания способ на финансиране естествено налага изводите, които дисертантът е извел.

Глава четвърта е посветена на статуса на Национална здравноосигурителна каса като *национална точка за контакт* при трансграничното здравно обслужване.

Разделите в глава четвърта предстаят понятие и обща характеристика на Националните точки за контакт, техните основните функции и цели, различните подходи на държавите-членки към учредяването им и информационните канали за връзка с пациентите, задълженията за междуинституционална комуникация и комуникация с

останалите заинтересовани страни на европейско и национално равнище, и ролята им в зависимост от това дали действат от името на държавата-членка по осигуряване или по местолечение. Националната точка за контакт на Република България - НЗОК е използвана като пример за това как Директивата се прилага в българското законодателство.

Дисертационното изследване завършва със заключение, в което са обобщени най-съществените изводи и предложения за промяна на законодателството.

3. Научната стойност на дисертационния труд се предопределя от факта, че това е първото самостоятелно научно изследване на административноправните аспекти на упражняването на правото на пациентите на достъп до трансгранично здравно обслужване в Европейския съюз у нас.

Последователно и обосновано дисертантът налага заключението, че това, което затруднява най-много пациентите при упражняването правото им на трансгранично здравно обслужване, са законодателните решения, закрепени в правото на ЕС и съответно в националното законодателство, което вместо да направи опит да преодолее слабостите на наднационалната уредба, ги задълбочава. Затова и се отправя предложение de lege ferenda за опростяване и унификация на разпиляната и недостатъчно прецизно формулирана национална правна уредба от областта на здравеопазването.

Като приносни моменти на дисертационния труд следва да бъдат посочени:

- анализът на понятийния апарат на актовете на ЕС;

- определянето на „правото на пациентите на достъп до трансгранично здравно обслужване в държава членка на ЕС“ като съчетание между правото на свободно движение и правото на здравеопазване, респективно на здравно обслужване на правните субекти;

- критичният преглед на специалната правна уредба на достъпа до трансгранично здравно обслужване в България и в Европейския съюз;

- анализиране на практиката на СЕС в областта на трансграничното здравно обслужване и нейното използване като основа за приемането на Директивата за пациентската мобилност, както и анализиране на отражението на коментираните решения на вътрешното право на държави членки върху националното право и практика, а също и тяхната доктринална импликация;

- критичният анализ на двата успоредноприложими акта от правото на ЕС, заради практическата трудност при избор на режима от лицата, чийто права са поставени в зависимост от тях.

В заключение давам положителна оценка на труда, на приносния му характер и съответствието му на приложимите законови и подзаконови изисквания и предлагам на научното жури да гласува **ЗА** присъждането на научната и образователна степен доктор по право на ***Надежда Петрова Славчева***.

09.03. 2020 г.

гр. София **проф. д-р Мария Гавраилова Славова**