ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО

Р Е Ц Е Н З И Я

от проф. д-р Ирена Цонева Илиева

член на научното жури съгласно Заповед № РД-09-155/27.12.2019 г. на директора на ИДП за назначаване на научно жури за публична защита на дисертационния труд на

Надежда Петрова Славчева

на тема „Административноправен режим на трансграничната правна помощ“

за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ в област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, научна специалност Административно право и административен процес

I . Кратки биографични данни

Надежда Петрова Славчева завършва средното си образование в 164-та Испанска гимназия „Мигел де Сервантес“ – гр. София, а през 2014 г. и висше юридическо в Нов Български университет.

През април 2015 г. е назначена на служебно правоотношение като юрист към Инспекторат на министерство на здравеопазването. Била е юрисконсулт към МБАЛ „Национална кардиологична болница“ ЕАД. От 2018 г. до момента Надежда Славчева е юрисконсулт на Специализирана акушеро-гинекологична болница за активно лечение „Д-р Щерев“ ЕООД.

От 2 май 2018 г. е зачислена като докторант в свободна форма на обучение към ИДП при БАН с научен консултант проф. д-р Дарина Зиновиева.

В периода на обучение в докторантура Надежда Славчева взима участие в различни научни прояви, както и преминава няколко специализирани курса на обучение, съответно в Ротердам - Нидерландия, Сантандер - Испания и Страсбург – Франция. В хода на докторантурата от 2018 г. до 2019 г. има 6 публикации, от които 3 в сборници и 1 в специализирано списание в България и 2 в чужди издания (Канада и Италия).

На 4 ноември 2019 г. докторантката е отчислена с право на защита, на 5 декември 2019 г., след предварително обсъждане на дисертационния труд, единодушно е допусната до публична защита.

II. Общо описание на представения дисертационен труд

Докторантката е представила дисертационен труд в обем от 236 страници, който съдържа увод, четири глави, заключение, списък на използваната литература от 142 заглавия,

преобладаващо на английски език и 420 бележки под линия.

Темата на труда е несъмнено дисертабилна. Дисертационният труд има за предмет един неизследван в българската специализирана литература и особено актуален от практическа гледна точка проблем. Това 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. Те са теоретичната база за изследването на приложимите правила към административните процедури, възникващи във връзка с искане за получаване или вече получено трансгранично здравно обслужване. Анализирани са и функциите на Националната здравноосигурителна каса, произтичащи от статуса ѝ на национална точка за контакт за целите на трансгранично здравно обслужване.

Структурата е логично построена от теоретичните въпроси, към проследяване на създаването на правната уредба на трансграничното здравно обслужване първо в ЕС, в Р България, действащата национална правна уредба, актуалния административноправен режим на трансграничната здравна помощ, финансирането ѝ и анализ на Националната здравноосигурителна каса като контактна точка на трансграничното здравно обслужване.

В Увода Н. Славчева сполучливо ограничава предмета на изследване до трансграничната здравна помощ в рамките на ЕС. Ясно е формулирана целта на изследването: да отговори на въпросите какви са правните и административните пречки, пред които са изправени лицата, при реализирането на правото си на трансгранично здравно обслужване. Усилията на докторантката са насочени към изясняване на правните неясноти, свързани с прилагането на законодателството в областта. Важен аспект представляват правата на пациентите, свързани с достъпа им до висококачествено и подходящо лечение в друга държава членка на ЕС.

Глава Първа (в обем от 137 с.) е посветена на общата характеристика на трансграничното здравно обслужване. Тя логически е простроена от изясняване на понятието и правната характеристика на трансграничното здравно обслужване и проследява историческото развитие на правната уредба в ЕС, включително ключова съдебна практика на Съда на ЕО/Съд на ЕС, историческото развитие на нормативната уредба в Р България и действащото законодателство.

В раздел първи е анализирано съдържанието на понятието „трансгранично здравно обслужване“. Представена е и концепцията за често срещаното и широкоразпространено в чуждестранната литература понятие за „пациентска мобилност“. Анализиран е понятийният апарат, уреден в регламентите, координиращи социалната сигурност и Директива 2005/36/ЕС, както и употребата и транспонирането им в българското законодателство.

Раздел втори е посветен на правната уредба на трансграничното здравно обслужване и е структуриран в две части: историческото развитие и актуалната нормативна уредба.

Докторантката развива обосновани и правилни разсъждения за съотношението между регламентацията на социалното осигуряване в правото на ЕС и в националните законодателства на държавите-членки (на с. 38). Н. Славчева справедливо отбелязва, че „правомощията на ЕС в здравния сектор са ограичени“. Опазването и подобряването на човешкото здраве несъмнено е в сферата на действия по подкрепа и координиране и допълване между ЕС и държавите –членки. Много сполучливо Н. Славчева представя една дилема, която не е разрешена в първичното право на ЕС. От една страна, социалната политика що се отнася до аспектите, дефинирани в ДФЕС, е в сферата на поделената компетентност на ЕС (същото важи и за общите проблеми на безопасността и общественото здраве), а опазването и подобряването на човешкото здраве – в дейностите по подкрепа, координация или допълване. Подчертана е и ролята на Съда на ЕО/сега Съд на ЕС, който доразвива тази материя. Особено добро впечатление прави изчерпателното

посочване и задълбочен анализ на преюдициалната практика (делата C-120/95 Decker; C-158/96 Kholl; C-157/99 Geraets-Smits and Peerbooms, 44; C-211/08 Commision v Spain, 53, 75; C-173/09 Елчинов).

Направен е обоснован извод, че „на първо място държавите-членки принципно са свободни да определят своите правни принципи за социална и здравна сигурност и на второ място, ЕС може да допълва техните национални мерки за реализирането им, но не следва да превишава своите правомощия, които са предоставени от ДФЕС“ (с. 41).

Направена е ясна класификация на правната уредба на трансграничната пациентска мобилност (на с. 41 – 42).

В дисертационния труд е отделено специално внимание на процеса по приемането на Директива 2011/24/ЕС, както и на нейната философия и възможности, които предоставя на пациентите. Правилен е изводът за наличието на „дуализъм“ при сравнителноправния анализ на Координационните правила и Директива 2011/24 (с 111).

Глава втора (в обем от 41 с.) е посветена изцяло на административноправните изисквания и процедури, които възникват и следва да бъдат изпълнени в различните хипотези. Те са съответно: достъп на здравноосигурените лица до здравно обслужване в компетентната държава-членка при пребиваване извън тази държава-членка; достъп до необходима медицинска помощ при временен престой извън държавата членка по пребиваване и достъп до планово лечение извън държавата членка по пребиваване. Докторантката е разгледала възможността българската държава да притежава качеството на компетентна държава членка и на такава по обичайно или временно пребиваване, както и на държава членка по осигуряване и по местолечение, което демонстрира задълбочеността на изследването и направения опит за изчерпателност. Във Втория раздел са представени и възможните проблеми, които могат да възникнат при употребата на Европейска здравноосигурителна карта. Тази част от дисертационния труд демонстрира освен теоретична подготовка, така и практическа насоченост.

Третият раздел от глава втора разглежда административноправния режим за достъп до планово лечение извън държавата-членка по пребиваване. Докторантката задълбочено изследва проблемите, свързани с института на „предварителното разрешение“ за лечение, както и съдържанието на понятието „срок, обоснован от медицинска гледна точка“.

В четвъртия раздел са разгледани правилата за достъп до трансгранично здравно обслужване на лицата под 18 години. Включването на този раздел в дисертацията демонстрира желанието на автора за изчерпателност на труда.

Глава трета (19 с.) от дисертационния труд е посветена на финансовоправните аспекти на трансграничната здравна помощ.

Изследвани са възможностите за възстановяване на разходите за лечение, предоставени от двата правни инструмента за достъп до лечение в държава различна от тази по пребиваване. Това е най-чувствителният и неясен момент от процесът на достъп до лечение в чужбина както от страна на законодателните изисквания, така и за самите пациенти. Авторката е систематизирала тази част от дисертационния труд адекватно и коректно. На първо място е представил общите характеристики на двата механизъма чрез сравнителноправен анализ, след което в отделни раздели е разгледала поотделно правилата за възстановяване на разходите. Отправени са и критични бележки към нормативната уредба на ниво ЕС като съм склонна да се съглася с това „правното положение на немобилните пациенти следва да се усъвършенства до такава степен, че да съответства на това на мобилните или да се преразгледа общностната

разпоредба по въпроса“.

Глава четвърта (25 с.) е посветена на статута на Национална здравноосигурителна каса на национална точка за контакт за целите на трансграничното здравно обслужване.

Тази част придава новост на дисертационния труд, тъй като до момента в българската правна литература няма научно изследване по въпроса.

Заключението за съжаление е твърде кратко и не концентрира в пълна степен основните изводи на автора. Този пропуск обаче се компенсира от направените изводи като заключение на всяка отделна глава.

III. Оценка на научните и практически резултати и приноси в дисертацията

- Първото несъмнено достойнство на дисертационния труд е изборът на темата. Предметът на изследване е подбран оригинално. Административноправният режим на трансграничната здравна помощ не е бил проучван в специализираната българска литература, а от друга страна има важни практически аспекти, които могат да засегнат всеки български гражданин, законно пребиваващ гражданин на трета страна или бежанец. Дисертационен труд е първото самостоятелно научно изследване до този момент в българската литература.
- Важен теоретичен принос е изясняването на съотношението между регламентацията на социалното осигуряване в правото на ЕС и в националните законодателства на държавите-членки.
- Дисертационният труд допринася за изясняване на важни въпроси относно съотношението между поделената компетентност в материята на социалната политика (що се отнася до аспектите, дефинирани в ДФЕС) и въпросите за опазването и подобряването на човешкото здраве (които попадат в дейностите по подкрепа, координация или допълване на ЕС).
- Трудът подробно описва и анализира процеса на достъп на здравноосигурените лица до трансгранично здравно обслужване на територията на държавите-членки на ЕС и ЕИП.
- Много сполучливо е направен паралел между законодателството, регулиращо трансграничното здравно обслужване на ниво ЕС и отражението му върху българското законодателство.
- Обобщаване, представяне и анализ на богатата практика на СЕС в областта на трансграничното здравно обслужване, която служи като основа за приемането на Директивата за пациентската мобилност, както и представяне на начина, по който се са отразили коментираните решения на вътрешното право на някои държави членки, включително България.
- Напълно споделям извода на Н. Славчева, че „Един от най-големите проблеми на българския законодателен процес е транспонирането на европейското законодателство“.(с. 219);
- Направени са много и правилни изводи (на с. 41, с. 111, с.174 и др.)

Към приносите с научно-приложен характер отнасям:

- Ясната класификация на правната уредба на трансграничната пациентска мобилност (на с. 41 – 42).
- Очертаните проблеми, които могат да възникнат при употребата на Европейска здравноосигурителна карта.
- Правилата за достъп до трансгранично здравно обслужване на лицата под 18 години.

- Сравнителноправният анализ на двата успоредно приложими акта: Координационните правила съгласно Регламент 883/2004 и Директива 2011/24/ЕС, установени от правото на ЕС. Едновременното им съществуване често пъти води до трудности както за лицата, които следва да прилагат правилата, закрепени в тях, така и пред лицата, чийто права са поставени в зависимост от тях.
- Предложението de lege ferenda на с. 193 относно чл. 1, ал.1, т. 3 и § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Правила РД-16-21/07.05.2014г. за реда и работата на Комисия за възстановяване на разходите към НЗОК. Те са приложими и към ТЗО, по смисъла на Директивата. В този смисъл, de lege ferenda, същите следва да бъдат приведени в унисон с актуалното действащо законодателство и чл. 32 и чл. 37 да се изменят като се премахне изискването за легализиран превод и да се въведе подходящ срок.
- Предложението на с. 210 – 211. относно стандартизирана европейска фактура и електронното фактуриране, в контекста на влязлата в сила на 18 април 2019г. Директива 2014/55/ЕС
- Критичните разсъждения за НЗОК като Национална точка за контакт в периода от 2014 г. до м. март 2019 г. (на с. 212).
- Предложението за въвеждане на изисквания към лицата, ангажирани с дейността на НЗОК в качеството на национална точка за контакт, както и да се регламентират правила за премахване на потенциален конфликт на интереси по отношение на лицата, съвместяващи няколко функции (с. 214).

Отличното впечатление от дисертационния труд се допълва от факта, че докторантката има 6 публикации по темата на дисертацията, от които две на английски език в чужбина.

IV. Критични бележки и препоръки

Основната ми критична бележка е свързана със структурата на дисертационния труд и необичайно голямата Глава първа в обем от 137 страници. Тя не кореспондира с останалите глави, съответно от 41, 19 и 25 страници. Би могло да се помисли да се раздели Глава първа на една теоретична част, разглеждаща ключовите понятия в дисертационния труд, на една историческа – относно възникването и развитието на правната уредба, на част относно съдебната практика и накрая (както и в момента е хронологията на изложението) и актуалната правна уредба в Р България.

Има и някои малки терминологични неточности, като например, неправилното изписване на Европейската конвенция за правата на човека на с. 157. Не е изяснен смисъла на понятието „обратна дискриминация“ на с. 178 и сл., вероятно дължащо се на превода от английски език.

Препоръчвам трудът да бъде издаден като монография, която да бъде използвана от широк кръг юристи, експерти и засегнати пациенти.

Бързам да отбележа, че посочените критични бележки не са от съществено значение и не се отразяват на качеството на дисертационния труд и отличното впечатление от него.

V. Заключение:

Това, което може да се обобщи от представения дисертационен труд на Надежда Петрова Славчева, е способността за избор на актуален проблем, който не е разработван в България, същевременно е с огромно практическо значение. Авторката доказва солидна

академична подготовка, показва умения да систематизира и да прилага класическите методи на юридическо познание, както и да формулира предложения *de lege ferenda.*

Дисертационният труд отговаря на изискванията на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитие на академичния състав в Р България, на чл. 27 от Правилника за неговото прилагане и на чл. 42 от Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности в ИДП при БАН, поради което давам **ПОЛОЖИТЕЛНА ОЦЕНКА и предлагам убедено Научното жури да даде на Надежда Петрова Славчева образователната и научна степен „доктор“ по научно направление 3.6. Право, научна специалност Административно право и административен процес.**

София, 7 март 2020 г.

Проф. д-р Ирена Илиева