

ИЗВЕСТИЯ

на Съюза на учените - Русе

Серия 4

МЕДИЦИНА И ЕКОЛОГИЯ

Том 2, 2011



РУСЕ

АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ЗАЩИТА ПРАВТА В ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

Мария Радева

Магистър по Право от РУ „Ангел Кънчев”,

Магистър по Обществено здраве и здравен мениджмънт от МУ – София

Докторант по Административно право и процес на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски”

Administrative Law and Mechanisms for Protection of Rights in Health Care

Maria Radeva

Plovdiv University “Pisii Hilendarski”

Abstract: The right to present complaints to the administrative authorities is a way to defend the rights in health care system. There is no legal framework in the national legislation of the right of petition - one of the fundamental rights of the European Union. The Administrative Procedure Code regulates submission the proposals and alerts to the administrative authorities and to the other authorities performing functions at public law.

According to the author the term “complaint” is used in two meaning in Bulgarian Law:

- In Administrative Procedure Law – to contest to superior administrative authority or to appeal the first-instance judgment of court;
- In Public Law – to inform the administrative authorities to take action in case to infringement patient’s rights.

Keywords: Administrative Law, Administrative Procedure Code, Right of petition, Right to present complaint, Proposals and Alerts submitted to administrative authorities.

Правото на защита е гарантирано от Конституцията на Република България (КРБ). Съгласно член 56 от КРБ: Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Правото на защита може да се реализира чрез юридическите механизми на различните клонове на правото в зависимост от интензитета на извършеното нарушение, степента на засягане на правата, настъпилите неблагоприятни последици, целта на търсената защита.

Предмет на административното право са *специфичните отношения, които възникват между субекти на правото в процеса на осъществяване на изпълнителната дейност на държавните органи и други субекти, изпълняващи административни функции.*

Административно-правните норми са общи правила за поведение, които регулират обществените отношения в сферата на държавното управление и при необходимост могат да бъдат прилагани с помощта на държавната принуда.

Средство за реализиране правото на защита при нарушени права е гарантираното от Конституцията право на жалба. Съгласно член 45 КРБ - Гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи. **Петиция** (от латински: *petitio*) е индивидуална или колективна молба, подавана към органите на държавната власт в писмен вид и е понятие, използвано в езиковия оборот.

Правото на петиция е едно от основните права на европейските граждани. Всеки гражданин, действащ индивидуално или колективно с други лица, може по всяко време да упражни своето **право на петиция** до Европейския парламент, съгласно член 138 г от Договора за ЕС. Съгласно него (попр. - ДВ, бр. 101 от 2008 г.) всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище на територията на държава-членка, има право да отправя индивидуално или съвместно с други граждани или лица петиция до Европейския парламент по въпроси, които се отнасят до

областите на компетентност на Общността и го засягат пряко.

«Петицията може да бъде под формата на жалба или искане и може да се отнася до въпроси от публичен или частен интерес. Тя може да представя индивидуално искане, жалба или забележка относно прилагането на правото на ЕС или да бъде призив до Европейския парламент да приеме позиция по конкретен въпрос. Тези петиции дават възможност на Европейския парламент да насочи вниманието към всяко нарушаване на правата на европейските граждани от страна на държава-членка, местни власти или друга институция.» [1].

Пример в това отношение е инициативата на Европейската асоциация за борба с рака на маточната шийка (ЕССА), която призовава всички европейци да подпишат **петиция** в полза на организирането на **профилактични програми срещу заболяването във всички европейски страни. Петицията "СТОП на рака на маточната шийка"** се обръща към Европейския парламент, Европейската комисия и към правителствата на всички държави в Европа да **направят организираните профилактични програми срещу рака на маточната шийка еднакво достъпни за всички жени в Европа.**

В националното законодателство липсва изрично регламентиране на правото на петиция. Чрез петицията се дава възможност на всеки гражданин самостоятелно или заедно с други да изрази своята пряка заинтересованост по даден обществен проблем.

В публичното пространство се разпространяват петиции с цел привличане внимание по важни (според организаторите им) проблеми. Пример в това отношение е Гражданската петицията за промяна на имунизационните практики в РБ. Тя е разпространена от организаторите на сайта „Ваксините – информиран избор” и има за цел да **привлече общественото внимание към съществуващите противоречия между Закона за здравето и други закони** [2].

Редът за упражняване правото на жалба до държавните органи беше уреден

в Закона за предложенията, жалбите, сигналите и молбите от 1980 г. След влизане в сила на 12.07.2006 г. на Административно-процесуалния кодекс (АПК) цитираният закон е отменен.

По реда на Глава осма на АПК „Предложения и сигнали” се разглеждат предложенията и сигналите, подадени до административни или други органи, които осъществяват публичноправни функции [3].

Предложения могат да се правят за усъвършенстване на организацията и дейността на административните органи или за решаване на други въпроси в рамките на тяхната компетентност. Предложенията са средство за подобряване работата на администрацията и за гарантиране на условията за упражняване правата на гражданите чрез обществен контрол [4].

Сигнали могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество, или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица. Подаването на сигнали от граждани и организации до погорестоящите органи е законоустановено средство за подобряване работата на административните органи и осъществява контрол за спазване принципите за достъпност, публичност и прозрачност [5].

Нормативните актове не дават легална дефиниция на понятието „жалба”. В Тълковния речник на българския език том 5 (издание на БАН, София, 1987) са посочени и следните значения на думата „жалба” – оплакване, изказване на недоволство от някого или нещо; писмено или устно обръщение към държавен орган или обществена организация за възстановяване на нарушено право или за защита на законни интереси; тъжба, искане.

В юридически смисъл понятието жалба се употребява в два аспекта:

➤ **Процесуален способ** (тесен смисъл);

➤ **Способ за сезиране на компетентен орган** (широк смисъл).

В **тесен смисъл** понятието жалба се използва в процесуалното право. Жалбата е средство за процесуална защита.

В гражданскопроцесуалното и наказателнопроцесуалното право чрез **жалба** до съответната горестояща съдебна инстанция се обжалват постановените първоинстанционни съдебни актове.

В административнопроцесуалното право жалбата е средство за защита срещу издаден административен акт, както и срещу съдебните актове на по-нисшестоящите съдебни инстанции.

Индивидуалните и общите административни актове могат да бъдат оспорени по административен ред непосредствено по-горестоящия административен орган. **Жалба** срещу административния акт могат да подават заинтересованите лица. Чрез нея може да се оспори както законосъобразността, така и целесъобразността на административния акт.

Процесуалният способ за обжалване и за отнасяне на спора за разглеждане пред по-горестоящия административен орган или административен съд е жалбата. В тези случаи жалбата следва да е писмена и да отговаря на формалните изисквания, визиращи в съответните норми, съдържащи се в АПК - Глава шеста „Оспорване на административните актове по административен ред”, Глава десетап „Оспорване на административните актове пред първа инстанция” и др.

В **широк смисъл** понятието жалба се свързва с възможността на лицата да отнасят въпроси, с които са засегнати техни права и законни интереси, до съответния орган.

В този смисъл е използвано понятието „жалба” в **Закона за омбудсмана**. Глава четвърта „Подаване на жалби и сигнали” урежда способите за сезиране на омбудсмана. Жалби и сигнали пред омбудсмана могат да подават физически лица без разлика на гражданство, пол, политическа принадлежност или религиозни убеждения. Жалбите и сигналите могат да бъдат писмени или устни, подадени лично, по

пощата или по друго традиционно средство за съобщение. Жалбата трябва да съдържа името и постоянния адрес на жалбоподателя, описание на нарушението, органа, администрацията или лицето, срещу които се подава жалбата. Към нея могат да бъдат приложени и писмени доказателства.

Законът за администрацията вменява на административните структури задължението да дават отговор на гражданите и юридическите лица на отправени от тях запитвания, молби, жалби, предложения и сигнали по въпроси, които представляват техен законен интерес, по ред, определен със закон (чл.2, ал.4 от ЗА).

Наредбата за административното обслужване указва, че жалби и протести могат да се подават чрез звеното за административно обслужване, както и предложения и сигнали, когато в устройствения правилник на съответната администрация не е определено друго звено. Редът за регистрация на подадените искания, жалби, протести, сигнали и предложения се определя във вътрешните правила за организация на административното обслужване на съответната администрация.

По реда на глава 8 от **Административно-процесуалния кодекс** (АПК) се разглеждат предложенията и сигналите, подадени до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции. АПК не използва понятието жалба (в неговия широк смисъл). Предвид липса на изрична правна регламентация, разпоредбите, уреждащи подаването и разглеждането на сигналите по АПК, биха могли да се приложат по аналогия към разглеждането на жалбите. Изключение правят случаите, в които производството по разглеждане и произнасне по жалбата има изрична регламентация в специален закон.

Съгласно АПК, сигналите (респективно жалбите) могат да бъдат писмени или устни, да бъдат подадени лично или чрез упълномощен представител, по телефон, телеграф, телекс, факс или електронна поща. Подадените сигнали (респективно жалби) се регистрират. Когато е

необходимо жалбата да се подаде писмено или да отговаря на определени изисквания, на подателя следва да се дадат съответни разяснения. Не се образува производство по анонимни предложения или сигнали (респективно жалби), както и по такива, отнасящи се до нарушения, извършени преди повече от две години.

Сигналите (жалбите), които са подадени до некомпетентен орган, се препращат не по-късно от 7 дни от постъпването им на компетентните органи, освен когато има данни, че въпросът вече е отнесен и до тях. За препращането се уведомява жалбоподателят.

Компетентният орган взема решение, след като се изясни случаят и се обсъдят обясненията и възраженията на всички заинтересовани лица. За установяване на фактите и обстоятелствата могат да се използват всички средства, които не са забранени от закона. Средствата за изясняване на случая се определят от органа, компетентен да постанови решението, освен ако друг нормативен акт предписва доказването да се извърши по определен начин или с определени средства.

Органът има право да изисква документи от трети, неучастващи в производството, страни. Организациите са длъжни да дадат исканите им документи, сведения и обяснения в срока, определен от административния орган, компетентен да постанови решението. Гражданите са длъжни да представят исканите им документи и да дават сведения, освен ако това може да увреди техните права или законни интереси, или да накърни достойнството им.

Решението по сигнала (респективно по жалбата) се взема най-късно в двумесечен срок от постъпването му. Когато особено важни причини налагат, срокът може да бъде продължен от погорестоящия орган, но с не повече от един месец, за което се уведомява подателят. Когато сигналът или респективно жалбата са основателни, органът взема незабавно мерки за отстраняване на допуснатото нарушение или нецелесъобразност, за което

уведомява подателя и другите заинтересовани лица.

Жалбата е способ, чрез който лицата, могат да сезират компетентните органи в системата на здравеопазването, да предприемат действия при нарушени права и законни интереси.

Едно от основните права на пациента, уредени в Закона за здравето е **правото на жалба**.

Съгласно член 93 от Закона за здравето (ЗЗ) пациентът, съответно неговият родител, настойник или попечител, или упълномощено от него лице, има право да подава жалби и сигнали до регионалната здравна инспекция (РЗИ) при нарушаване на правата, гарантирани от Закона за здравето или при спорове, свързани с медицинското обслужване. РЗИ в 7-дневен срок прави служебна проверка по жалбата или сигнала. В тридневен срок от приключване на проверката РЗИ уведомява пациента за резултатите от проверката и за предприетите действия.

При констатиране на административно нарушение проверяващият служител на РЗИ съставя акт за установяване на административното нарушение, а директорът на РЗИ издава наказателно постановление по реда на ЗАНН.

При установяване на нарушения, наказуеми по реда на Закона за съсловните организации на лекарите и лекарите по дентална медицина и Закона за здравето осигуряване, РЗИ уведомява и изпраща жалбата на районните колегии на Българския лекарски съюз и Българския зъболекарски съюз и на Районната здравноосигурителна каса.

Спазването на професионално-медицинските, морално-етичните и деонтологичните въпроси, свързани с упражняването на медицинската професия е вменено в правомощията на Комисиите по професионална етика на районната колегия на Български лекарски съюз, съответно на Български зъболекарски съюз. В случай на нарушени права, попадащи в компетентността на т.нар. „етични комисии” всяко лице може да подаде жалба.

Лекарите по хуманна и по дентална медицина носят отговорност за следните

нарушения, предвидени в Закона за съсловните организации на лекарите и лекарите по дентална медицина, допуснати при изпълнение на професионалните си задължения :

- неспазване на правилата, предвидени в кодексите за професионална етика;
- неспазване на правилата за добра медицинска практика.
- Комисиите по професионална етика на районните колегии на БЛС, съответно на БЗС, са с компетентности да разглеждат жалби за посочените нарушения.

Член 35, т.6 от ЗЗО урежда **правото на жалба за задължително здравноосигурените лица (ЗЗОЛ)** при нарушаване на закона и договорите. Тълкувайки нормата, следва да се разбира, че ЗЗОЛ могат да се възползват от правото си на жалба при нарушаване на всяка норма, без оглед на нейния ранг (законова, подзаконова или договорна), която предполага нарушено право на ЗЗОЛ.

Националните рамкови договори за 2011 г. за медицинските и денталните дейности изключително лаконично уреждат правото на жалба и респективно свързаното с него задължение на органа да се произнесе по нея. НРД 2011 вменява в задължение на НЗОК да следи за спазване правата на ЗЗОЛ от страна на изпълнителите на медицинска /дентална помощ, включително и чрез приемане, разглеждане и изготвяне на мотивиран отговор на жалби, подадени от ЗЗОЛ.

Въпросите за защита правата в здравеопазването могат да се разглеждат в два аспекта:

Литература:

1. <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=49&language=BG>.
2. <http://svobodenizbor.bg/bg>.
3. Йорданов, Б., Обществен контрол върху дейността на администрацията чрез предложения и сигнали – нови решения с проекта за АПК, Административно правосъдие, изд. ВАС, София, кн.3, 2005.
4. Новева – Миланова, Р., Предложенията като способ за обществен контрол върху дейността на административните органи, <http://www.legalword.bg>.
5. Новева – Миланова, Р., Сигналите на граждани като способ за обществен контрол, <http://www.legalword.bg/print.php?storyid=8842>.

- Познаване на правата в здравеопазването и средствата за ефективна защита при реализирано нарушение;
- Реализиране на юридическа отговорност при установено нарушение. Субекти на административнонаказателната отговорност са лечебните заведения и/или лекарите.

Първият аспект на проблема предполага познаване на правата в здравеопазването, гарантирани в действащото законодателство. За ефективното реализиране на правата е необходимо познаване на механизмите за юридическа защита, както и компетентността на органите в системата на здравеопазването. Пациентските организации следва да изиграят ключова роля за повишаване правната култура на пациентите.

Вторият аспект на проблема акцентира върху правното регулиране в здравеопазването. Лекарската професия е високоотговорна и високорискова трудова дейност. Правната регламентация на лекарската професия е изключително обемна и разположена в разнообразни и различни по степен нормативни актове. Нивото на правната уредба и високият риск при упражняване на лекарската професия обосновава особено внимание към проблемите на отговорността на лекаря и намиране на ефективни механизми за защита на лечебните заведения и лекарите.

Забележка:

Изложението е съобразено с действащото законодателство към 15.02.2011 г.