

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВО И ВЪТРЕШНОТО (БЪЛГАРСКО) ПРАВО В КОНТЕКСТА НА COVID-19 КРИЗАТА

Галина Писарска,
кандидат-доктор по Международно право и международни отношения
Правно-исторически факултет
ЮЗУ „Неофит Рилски“,
E-mail: galina_pisarska@abv.bg

Резюме: Настоящото изследване разглежда проблематиката на взаимодействието между международното право и националното право в контекста на (пост)пандемичните събития, причинени от силното разпространение на коронавирусната инфекция COVID-19 и последиците от нея, намерили отражение в различни аспекти на живота. За целта е обсъдено членството на българската държава в Световната здравна организация, нейната дейност и предприетите мерки във връзка с ограничаване негативните последици от пандемията. На изследване е подложена и идеята за изготвяне и договаряне на конвенция, споразумение или друг международен инструмент в рамките на Устава на Световната здравна организация за засилване на превенцията, готовността и реакцията при пандемии, дадена за първи път от председателя на Европейския съвет Шарл Мишел по време на Парижкия мирен форум през ноември 2020 г., както и процеса по стартиране на нейното реализиране.

Ключови думи: международно право, вътрешно право, СЗО, пандемия, COVID-

19

INTERACTION BETWEEN INTERNATIONAL LAW AND DOMESTIC (BULGARIAN) LAW IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 CRISIS

Galina Pisarska
PhD Student in International Law and International Relations
Faculty of Law and History
South-West University “Neofit Rilski”
E-mail: galina_pisarska@abv.bg

Abstract: This study examines the interaction between international law and national law in the context of (post) pandemic events caused by the high prevalence of coronavirus infection COVID-19 and its consequences, reflected in various aspects of life. The membership of the Bulgarian state in the World Health Organization, its activities and measures taken in connection with limiting the negative consequences of the pandemic were discussed. The idea of drafting and negotiating a convention, agreement or other international instrument within the framework of the Charter of the World Health Organization to strengthen prevention, preparedness and response to pandemics was first given by the President of the European Council Charles Michel at the Paris Peace Forum in November 2020, as well as the process of starting its implementation.

Keywords: international law, domestic law, WHO, pandemic, COVID-19

От началото на 2020 г. в международните отношения настъпиха сериозни усложнения и катаклизми, които са свързани със силното разпространение на коронавирусна инфекция, наречена по-късно COVID-19, и последиците от нея, намерили отражение в различни аспекти на живота. Тя бе възприета като сериозна опасност, не само защото носи смъртоносна заплаха за човека, но и до голяма степен поради факта, че е неопределена по отношение на своя обхват, продължителност, методи на атака и средства за защита. Поради което на 30 януари 2020 г. Световната здравна организация (СЗО) обяви спешност за общественото здраве от международно значение, а на 11 март, с оглед на бързото разрастване на вирусното заболяване по целия свят и след оценка на обстановката, определи ситуацията като „пандемична“. Така коронавирусната криза с бързи темпове прерасна в пандемия и се превърна не само в национален проблем за всяка отделна държава, но и в глобално предизвикателство, за преодоляването на което се налага обединяване на усилията на всички членове на международната общност. Неслучайно същата е детерминирана и като „най-голямото предизвикателство за световната общност от 40-те години на XX век насам“¹.

В съвременното общество една от главните ценности е човешкият живот. Ето защо огромен брой събития и мероприятия са насочени към подобряване на неговото качество и продължителност, които се подкрепят от почти всички държави по света. За да координират своите действия, както и да изпълняват много други функции в областта на поддържането и подобряването на общественото здраве, е създадена Световната здравна организация, която изигра и продължава да играе водеща роля в справянето с коронавирусната криза. Тя е създадена през 1948 г., със седалище в Женева, с идеята да действа като ръководен и координиращ орган в областта на международната здравна дейност². Основните ѝ дейности са насочени към осигуряване

¹Вж.: „COVID-19 показва защо са необходими единни действия за по-солидна международна здравна архитектура“ – статия, подписана от председателя Шарл Мишел, генералния директор на СЗО д-р Тедрос Аданом Гебрейесус и още над 20 световни лидери, достъпна на следния уебадрес: <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2021/03/30/pandemic-treaty-op-ed/> (към 10.10.2021 г.).

²СЗО наследява мандата и ресурсите на Здравната организация на Обществото на народите, създадена след Първата световна война, и в рамките на самата организация. Според завета на Обществото, тя трябва „да полага усилия за предприемането на стъпки по въпроси от международно значение за превенция и контрол на болестите, дори и в случаи на тежко човешко страдание.“ Усилията са възпрепятствани от Втората световна война, по време на която Администрацията за помощ и възстановяване на ООН също играе роля в международните здравни инициативи. По време на конференцията на ООН за Международната организация, препоръките по здравните въпроси са заложили в Хартата на Обединените нации и е приета декларация, че ще бъде основан международен здравен орган. Уставът на Световната здравна организация е подписан от всички 61 страни на Организацията на обединените нации на 22 юли 1946 г. По този начин тя става първата специализирана агенция на

на универсално здравно покритие и по-добро здравословно състояние и благосъстояние на населението. По своята юридическа същност СЗО представлява една от множеството специализирани агенции на ООН. Към настоящия момент в нея членуват 194 държави от шест региона, като тя има над 150 представителства по страни.

България е съосновател и член на СЗО от 1948 г., от което следва, че тя има задълбочено сътрудничество с организацията, което се развива и разраства непрестанно, с оглед на динамично протичащите глобални процеси. Показателно е, че здравеопазването се поставя на приоритетно място при водене на държавната политика от страната ни, друг е въпросът за стойността на неговото качество и ефективност. Уставът на организацията, по-известен като „Конституция на Всемирна здравна организация“, представлява по смисъла на чл. 5, ал. 4 от действащата Конституция на РБ многостранен международен договор, който отговаря на конституционно предвидените условия и се е превърнал в съставна част от вътрешното българско право, ползващ се с евентуално предимство, в случай на последваща колизия с нормативната рамка. Именно конституционната разпоредба на чл. 5, ал. 4 се явява основополагащото и легитимно правно основание за навлизане на наднационални правопорядъци в българската правна система, като регламентира, че „международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната“³. По смисъла на българската Конституция, ратификацията е акт на законодателния орган, който се извършва със закон от Народното събрание, в случаите по чл. 85, ал. 1 от Конституцията, както и от Великото народно събрание при спазване на разпоредбата на чл. 158, т. 2 от Конституцията. В тези конституционни текстове са изчерпателно и изрично посочени категориите международни договори, които подлежат на задължителна ратификация, за да могат след това да се трансформират в норми на вътрешното право. Под обнародване на международните договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията се разбира публикуването им в „Държавен вестник“, а моментът на влизането им в сила се определя обикновено в самите международни актове. Тази конституционна норма е в основата на осъществяването на многопластовото, сложно и динамично взаимодействие между двете правни системи. В този смисъл, Уставът на СЗО е

Обединените нации, в която се записани всички нейни членове. Уставът ѝ официално влиза в сила на първия Световен ден на здравето на 7 април 1948 г. в съответствие с чл. 80.

³Вж.: Тълкувателно решение № 7 от 2 юли 1992 г. по к.д. № 6/92 г. за тълкуване на чл. 5, ал. 2, 3 и 4 от Конституцията /Обн., ДВ, бр. 56 от 10 юли 1992 г./, за което Конституционният съд на Република България е сезиран от главния прокурор. С това решение се внасят допълнително разяснения относно изискуемите реквизити, като ясно конституционната юрисдикция се е произнесла, че при липса на някои от тях, международните актове не стават градивна част от вътрешния правопорядък и правните субекти не са длъжни да се съобразяват с тях и да ги спазват.

ратифициран с Указ № 702 на Президиума на Великото народно събрание от 24.04.1948 г., който е публикуван в „Държавен вестник“, бр. 106 от 1948 г., обнародван е в „Държавен вестник“, бр. 106 от 1948 г. и е в сила за България от 9.06.1948 г. Предвид този факт, действията и актовете, приети в рамките на СЗО, имат задължително действие за българската държава в качеството ѝ на пълноправен неин член.

Като единствена положителна черта от тази коронавирусна криза може да се посочи факта, че тя принуди правителствените и държавни ръководители да осъзнаят необходимостта от общо стратегическо мислене и предприемането на общи мерки с цел ограничаване на разпространението на тази и бъдещи пандемични ситуации и справяне с последиците от тях. Трудно и дори невъзможно би се оказало за едно правителство и/или една институция да се справят сами със заплахата от бъдещи пандемични събития. Последните две години бяха истински нагледен пример за това.

Ако разгледаме по-отблизо противоепидемичните мерки, които българската държава въведе, ще установим, че колкото и добри да са те в някаква степен, ако не са координирани с действията на останалите държави, трудно биха проявили своето ефективно действие. С оглед неясния произход на заболяването и ограничаване на разпространението на инфекцията, България подобно на редица държави по света въведе извънредно положение на територията на цялата страна, считано от 13 март 2020 г. То беше обявено с решение на Народното събрание по предложение на Министерския съвет на основание чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България. Това действие е съпътствано от създаването на Национален оперативен щаб, както и на кризисни щабове, действащи на областно и общинско ниво. Малко след това бе приет и специален закон, уреждащ мерките и действията по време на извънредното положение на територията на Република България и за преодоляване на последиците след отмяната на извънредното положение – Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (Загл. доп. – ДВ, бр. 44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.)⁴. Нещо повече, в действащия Закон за здравето⁵ също са инициирани и приети изменения и допълнения във връзка с епидемичната обстановка в страната⁶, както и са приети/издадени редица подзаконовни нормативни и ненормативни актове от

⁴Обн. ДВ. бр.28 от 24 март 2020г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.36 от 1 май 2021г., доп. ДВ. бр.77 от 16 септември 2021г., в сила от 13.03.2020 г.

⁵Обн. ДВ. бр.70 от 10 Август 2004г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.18 от 4 Март 2022 г.

⁶Вж.: чл. 61, 63, 63а-в, 209а, 215, 215а и б, т. 45-47 от Допълнителните разпоредби.

органите на изпълнителната власт, които имат за цел въвеждането на противоепидемични мерки⁷.

В последните месеци на 2021 г. Народното събрание на Република България е ратифицирало със закони редица споразумения, сключени от българската държава с други страни, с оглед на пандемичната обстановка. Такива са например: Закон за ратифициране на Тристранно споразумение за дарение на ваксини срещу COVID-19, произведени от АстраЗенека, между Република България, Народна република Бангладеш и АстраЗенека и Двустранно споразумение за дарение на ваксини срещу COVID-19, произведени от АстраЗенека, между Република България и Народна република Бангладеш (Обн. ДВ, бр.80 от 24.09.2021 г.), Закон за ратифициране на Споразумението за препродажба на ваксини от и между Република България и Кралство Норвегия относно препродажба на дози ваксини на Moderna Switzerland GmbH срещу Covid-19 (Обн. ДВ, бр.80 от 24.09.2021 г.), Закон за ратифициране на Тристранното споразумение за дарение на ваксини срещу COVID-19, произведени от АстраЗенека, между Република България, Босна и Херцеговина и АстраЗенека и на Двустранното споразумение за дарение на ваксини срещу COVID-19, произведени от АстраЗенека, между Република България и Босна и Херцеговина (Обн. ДВ, бр.80 от 24.09.2021 г.), Закон за ратифициране на Тристранно споразумение за дарение на ваксини срещу COVID-19, произведени от АстраЗенека, между Република България, Кралство Бутан и АстраЗенека и Двустранно споразумение за дарение на ваксини срещу COVID-19, произведени от АстраЗенека, между Република България и Кралство Бутан (Обн. ДВ, бр.80 от 24.09.2021 г.) и др. Тези международни договори обаче не са

⁷ Виж например: Постановление № 55 на Министерския съвет от 2020 г. за определяне на условията и реда за изплащане на компенсации на работодатели с цел запазване на заетостта на работниците и служителите; Постановление № 91 на Министерския съвет от 11 май 2020 г. за реда и начина на проверка на документите, представяни от кандидатите за безвъзмездна финансова помощ и бенефициентите по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014 – 2020; Постановление № 155 на Министерския съвет от 2020 г. за определяне на размера за отпускане на еднократна помощ на ученици, записани в осми клас; Постановление № 248 на Министерския съвет от 2020 г. за предоставяне на финансов ресурс за подобряване на ликвидността на земеделски стопани - животновъди и картофопроизводители, отсрочили кредитите си; Постановление № 307 на Министерския съвет от 2020 г. за одобряване на мерки за осигуряване на равнопоставен достъп на гражданите до медицинска помощ; Постановление № 325 на Министерския съвет от 2020 г. за определяне на условията и реда за изплащане на компенсации на работници и служители, осигурени в икономически дейности, за които са наложени от държавен орган временни ограничения; Постановление № 346 на Министерския съвет от 2020 г. за одобряване на допълнителни разходи за осигуряване на ефективни противоепидемични мерки за превенция и ограничаване разпространението на COVID-19; Наредба № 2 от 2020 г. на министъра на земеделието, храните и горите за прилагане на Мярка 21 „Извънредно временно подпомагане за земеделските стопани и МСП, които са засегнати от кризата, предизвикана от COVID-19“ и др. Във връзка с епидемичната обстановка са приети/издадени и множество решения и заповеди от органите на изпълнителната власт, които могат да бъдат намерени на единния информационен портал относно мерките за борба с разпространението на COVID-19 в България, включително здравните, икономическите и социалните последици от епидемията: <https://coronavirus.bg/bg/244> и <https://coronavirus.bg/bg/25> (към 1.12.2021 г.).

публикувани в Държавен вестник на основание чл. 25, ал. 2 от Закона за международните договори на Република България. В такъв случай, макар и ратифицирани по съответния конституционен ред и влезли в сила за българската държава, те не би следвало да станат част от националното право и няма да се ползват с предимство спрямо норми на вътрешнодържавното българско законодателство при евентуална колизия. Липсва едно от кумулативно дадените изисквания за имплементиране на международното право във вътрешното по силата на чл. 5, ал. 4 от КРБ, а именно обнародването на текста на международния договор в ДВ. Следователно, щом като това условие не е изпълнено и целият фактически състав, предвиден в тази конституционна разпоредба, не е осъществен. Въпреки това задълженията, които произтичат от тези договори, по които България е страна, следва да се изпълняват добросъвестно от нейните органи. Действието във вътрешния правов ред на разпоредбите на международен договор се определя в зависимост от характера на тези разпоредби, пряко приложими или не, и от йерархическото място на акта за обвързване във вътрешния правов ред съобразно Конституцията и законите на страната.

Всеобхватните измерения на COVID-19 още в началото преминаха отвъд границите на националната държава и засегнаха остро развитието на международните отношения. Те очертаха категорично необходимостта от въвеждането на мерки в световен мащаб, изразяващи се в приемането на единен наднационален акт, който впоследствие да бъде възприет във вътрешните правни системи на държавите, за да прояви своето ефективно действие.

На регионално ниво, предизвикателствата, които пандемията от COVID-19 породила, създадоха безпрецедентно сътрудничество в рамките на Европейския съюз, което надхвърли традиционната рамка на действията. Трансграничният характер на кризата наложи търсенето на решения за общи действия и прилагането на по-структурирана и всеобхватна политика в рамките на Общността, основана на засилена координация на всички нива и приемането на решения с консенсус на ниво Европейски съюз. Европейските институции одобриха документи с пакет от мерки, които обхващат все по-голям брой сфери на здравеопазването и други политики на обществения живот, с цел координиране на действията на държавите членки и подпомагането им при мониторинга и ограничаването на последствията от пандемията.

Макар обединена в различни международни организации и от действащо наднационално право, световната общност се оказва недостатъчно подготвена да реагира адекватно при появата на COVID-19 пандемията и нейното бързо разрастване.

В тази връзка световните лидери идентифицират нуждата от намиране и утвърждаване на международен инструмент, с който да се подобри реакцията при бъдещи пандемии.

На 1 декември 2021 г. членуващите в Световната здравна организация 194 държави постигнаха консенсус за стартиране на процеса на изготвяне и договаряне на конвенция, споразумение или друг международен инструмент в рамките на Устава на Световната здравна организация за засилване на превенцията, готовността и реакцията при пандемии. Идеята за изработването и приемането на международен договор за пандемии беше дадена за първи път от председателя на Европейския съвет Шарл Мишел по време на Парижкия мирен форум през ноември 2020 г., като същата беше подкрепена непосредствено от Генералния директор на СЗО д-р Тедрос Аданом Гебрейесус, а по-късно и от повечето световни лидери, които откликват положително на отправления от тях двамата съвместен призив за общ международен инструмент: *„Ще има и други пандемии, други сериозни извънредни ситуации, свързани със здравето. Въпросът е не дали, а кога. Заедно трябва да сме по-добре подготвени да предвиждаме, предотвратяваме, откриваме, оценяваме и реагираме ефективно на пандемии по силно координиран начин. За тази цел считаме, че държавите следва да работят заедно за нов международен договор за готовност и реакция при пандемии.“*⁸.

Прави впечатление, че в основата на обсъждането стои приемането на договор, конвенция, споразумение или друг международен инструмент, които имат правно обвързващ ефект за държавите съгласно международното право. Само чрез едно такова споразумение относно превенцията, готовността и реакцията при пандемии, прието в рамките на Световната здравна организация, ще се даде възможност на държавите по света да укрепят капацитета и устойчивостта в случай на бъдещи пандемии в национален, регионален и световен план. Нещо повече, чрез средствата на международното право ще се осигури среда за сътрудничество в дух на солидарност и отговорност, което да отговори на динамичното ни съвремие и особено на развитието на обществото през последните две години в условията на пандемията COVID-19.

⁸ Вж. повече за съвместния призив на председателя на Европейския съвет Шарл Мишел и генералния директор на Световната здравна организация д-р Тедрос Аданом Гебрейесус за създаване на международен договор за пандемии въз основа на изводите, извлечени по време на пандемията от COVID-19, насочен към световните лидери, които на 30 март 2021 г. откликват положително на него: „COVID-19 показва защо са необходими единни действия за по-солидна международна здравна архитектура“ – статия, подписана от председателя Шарл Мишел, генералния директор на СЗО д-р Тедрос Аданом Гебрейесус и още над 20 световни лидери, достъпна на следния уебадрес: <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2021/03/30/pandemic-treaty-op-ed/> (към 11.10.2021 г.) Този призив е подчертан и от ръководителите на държавите от Г-7 в изявлението им от 19 февруари 2021 г., достъпно на следния уебадрес: <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2021/02/19/g7-february-leaders-statement/> (към 11.10.2021 г.).

Международният договор се явява най-стабилният инструмент за постигане на консенсусни, координирани и правнообвързващи действия от страните при нуждата от преодоляване на пандемични кризи и последствията от тях. Проектът по създаването на такъв договор все още е в начален стадий, на етап създаване на междуправителствен орган за преговори, който да е натоварен със задачата да определи начините на работа и сроковете, както и да съблюдава и обсъжда напредъка по работния проект. Ето защо, информацията относно съдържанието на този договор все още е оскъдна към настоящия момент⁹. Известно е, че инструментът ще определи целите и основните принципи за структуриране на необходимите колективни действия за борба с пандемията, като основно ще бъде насочен към:

- ранното откриване и предотвратяване на пандемията;
- устойчивостта при бъдещи пандемии;
- реакцията при бъдещи пандемии, по-специално чрез осигуряване на всеобщ и равнопоставен достъп до медицински решения, като ваксини, лекарства и диагностика;
- по-солидна международна здравна рамка със СЗО като координиращ орган по въпросите на здравето в световен мащаб;
- подхода „Едно здраве“, който свързва здравето на хората, животните и нашата планета.

По-конкретно, такъв инструмент може да засили международното сътрудничество в редица приоритетни области като наблюдението, сигнализирането и реакцията, както и цялостното доверие в международната здравна система. Последното беше особено засегнато и върху него следва да бъде поставен особен акцент, тъй като бурното навлизане на информационните технологии във всички сфери на обществения живот допълнително усложни коронавирусната ситуация, като паралелно с нея се развива активно и така нар. инфодемия¹⁰. Тя се свързва с бързото разпространение в социалните медии на огромен поток от информация, в повечето случаи невярна и/или неточна, което от своя страна има за последица объркване на общественото съзнание и

⁹ Актуална информация относно целия работен процес по създаването на международния договор за превенция и готовност при пандемии се публикува редовно на официалната интернет страница на Европейския съвет и Съвета на ЕС: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/coronavirus/pandemic-treaty/> (към 10.12.2021г.).

¹⁰ Терминът е използван и описан от СЗО: „Инфодемията е наличието на прекалено много информация за даден проблем, което затруднява намирането на решение. Тя може да доведе до разпространяването на невярна информация, дезинформация и слухове по време на извънредна ситуация, свързана със здравето. Инфодемията може да възпрепятства ефективните ответни действия в областта на общественото здраве и да създаде объркване и недоверие сред хората“: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b_4 (към 06.09.2021 г.)

подкопаване на доверието на гражданите в държавните институции и способността им да се справят адекватно с възникналите опасности. По този повод, например ЕС предприема редица действия, насочени към преодоляване на заплахата, предизвикана от дезинформацията, невярната информация и операциите за чуждестранно влияние в рамките на кризата с COVID-19¹¹. На национално ниво българската държава също въвежда мерки в тази насока, изразяващи се в създаването на единен информационен портал, който да играе ролята на официален източник на информация относно мерките за борба с разпространението на COVID-19 в България, включително здравните, икономическите и социалните последици от епидемията¹².

Предвид гореизложеното предстои да разберем дали международната общност ще финализира успешно процеса по създаването и приемането на нов международен договор относно бъдещи пандемии, който да обогати и/или усложни взаимодействието на международното и вътрешното право на отделните държави. Независимо от крайния резултат е важно да се подчертае, че светът по време и след COVID-19 изисква трудни отговори, основани на солидарност и отговорност, но преди всичко на взаимодействие и сътрудничество между всички заинтересовани страни и на всички равнища – глобално, регионално и национално. От своя страна, българската държава чрез конституционния си механизъм на чл. 5, ал. 4 КРБ ще продължи да осигурява безпрепятственото осъществяване на корелацията между нейното вътрешно право и чуждите правопорядъци в условията на (пост)пандемичния свят.

¹¹Повече за тези действия на ЕС вж.: „Борба с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти“ - съвместно съобщение до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, достъпно на следния адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0008&from=EN> (към 07.09.2021 г.).

¹²COVID-19 – единен информационен портал: <https://coronavirus.bg/bg/>.