

**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ
„НЕОФИТ РИЛСКИ“**

ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

**МЕЖДУНАРОДНА
ПОЛИТИКА**



**Година XX
Брой 1**

Благоевград, 2024

МЕЖДУНАРОДНА ПОЛИТИКА

Год. XX

Брой 1

Издание на Югозападния университет „Неофит Рилски“

Правно-исторически факултет

Благоевград, 2023

МЕЖДУНАРОДНА ПОЛИТИКА

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Проф. д-р Габриела Белова – Главен редактор
Проф. д.ю.н. Борис Велчев
Проф. д-р Николай Марин
Проф. д-р Веселин Вучков
Проф. д-р Евгени Танчев
Проф. д-р Владислав Чаплински
Проф. д-р Диана Ковачева
Доц. д-р Иван Цветанов
Доц. д-р Николай Попов
Доц. д-р Диана Велева
Доц. д-р Гергана Георгиева
Доц. д-р Тран Ван Хоа
Доц. д-р Ана Джумалиева
Гл. ас. д-р Владислав Кръстев

Отговорни редактори и езиково-стилова редакция

Гл. ас. д-р Анна Христова
Гл. ас. д-р Вероника Стоилова

Консултанти

Проф. д-р Ирена Илиева
Проф. д.ю.н. Надя Бояджиева
Доц. д-р Симо Михов
Доц. д-р Тодор Кобуров

Чуждестранни консултанти

Проф. д-р Константинос Антонополос, Тракийски университет „Демокрит“, Комотини
Проф. д-р Михалис Хрисомалис, Тракийски университет „Демокрит“, Комотини
Проф. д-р Серж Сюр, Университет Сорбона-Асас, Париж 2
Проф. д-р Сергиуш Леончик, Университет в гр. Шедълце, Полша
Проф. д-р Леван Жакели, Батумски държавен университет „Шота Руставели“
Проф. д.и.н Вячеслав Циватий, Киевски национален университет „Тарас Шевченко“
Д-р Хуан Гилермо Естай Сепулведа, Университет „Лос Лагос“, Сантяго, Чили

Редакционната колегия не носи отговорност за изразените мнения и позиции в публикуваните материали, които следва да отговарят на изискванията за академичен стандарт и професионална коректност.

© Всички оригинални материали са на Югозападния университет „Неофит Рилски“
ISSN 2367-5373

Редакция: 2700 Благоевград, пл. Георги Измирлиев – Македончето №1, тел.: 073/88 68 66, e-mail: international_politics@swu.bg

Издател: Университетско издателство „Неофит Рилски“, 2700 Благоевград, ул. Иван Михайлов № 66

INTERNATIONAL POLITICS

EDITORIAL BOARD

Prof. Gabriela Belova, PhD – Editor-in-Chief
Prof. Boris Velchev, Dr. Sc.
Prof. Nikolay Marin, PhD
Prof. Veselin Vuchkov, PhD
Prof. Evgeni Tanchev, PhD
Prof. Władysław Czapliński, PhD
Prof. Diana Kovacheva, PhD
Assoc. Prof. Ivan Tsvetanov, PhD
Assoc. Prof. Nikolay Popov, PhD
Assoc. Prof. Diana Veleva, PhD
Assoc. Prof. Gergana Georgieva, PhD
Assoc. Prof. Tran Van Hoa
Assoc. Prof. Ana Dzhumalieva, PhD
Chief Assist. Vladislav Krastev, PhD

Duty editors and linguistic and stylistic editing

Chief Assist. Anna Hristova, PhD
Chief Assist. Veronika Stoilova, PhD

Consultants

Prof. Irena Ilieva, PhD
Prof. Nadya Boyadzhieva, Dr. Sc.
Assoc. Prof. Simo Mihov, PhD
Assoc. Prof. Todor Koburov, PhD

Foreign Consultants

Prof. Konstantinos Antonopolos, PhD, Democritus University of Thrace, Komotini, Greece
Prof. Michalis Hrisomalis, PhD, Democritus University of Thrace, Komotini, Greece
Prof. Serge Sur, PhD, Sorbonne-Assas University, Paris 2
Prof. Sergiusz Leonczyk, PhD, University of Szędlec, Poland
Prof. Levan Jackeli, PhD, Batumi State University "Shota Rustaveli"
Prof. Vyacheslav Tsivatiy, DSc., Taras Shevchenko National University of Kyiv
Juan Guillermo Estay Sepulveda, PhD, University of Los Lagos, Santiago, Chile

The editorial staff is not responsible for the views expressed as well as the positions in the published materials that are to meet the requirements for academic standard and professional propriety.

© All original materials belong to the South-West University "Neofit Rilski" ISSN 2367-5373

Editing House: 2700 Blagoevgrad, 1 "Georgi Izmirliiev – Makedoncheto" Sq.; Tel.: 073/88 68 66, E-mail: international_politics@swu.bg

Publisher: University Press "Neofit Rilski", 2700 Blagoevgrad, 66 Ivan Mihaylov Str.

Съдържание

Доц. д-р Станимир Илиев

Механизмът за солидарност като инструмент в ситуация на криза от бежански поток към ЕС / 7

Д-р Пламена Караиванова

Завръщане към началото - външнополитически предпоставки и хронология на създаването на НАТО / 19

Гл. ас. д-р Вероника Стоилова

Предизвикателства пред дипломатията в ерата на изкуствения интелект / 44

Д-р Мая Методиева Маркова – Русимова

Непреодолима сила и компенсация на вини при договорна отговорност във връзка с пандемията от COVID-19 / 58

Докторант Росица Янкова

Правна рамка за защита на лицата, сигнализиращи за корупция / 68

Докторант Хава Орцева

Електронното здравеопазване като приоритет на Европейския съюз / 100

Приложения

Рамкова конвенция на Съвета на Европа за изкуствения интелект и правата на човека, демокрацията и принципите на правовата държава / 116

Нашите автори / 129

МЕХАНИЗМЪТ ЗА СОЛИДАРНОСТ КАТО ИНСТРУМЕНТ В СИТУАЦИЯ НА КРИЗА ОТ БЕЖАНСКИ ПОТОК КЪМ ЕС

Доц. д-р Станимир Петров Илиев
Академия на Министерството на вътрешните работи
Имейл: stanimir_pi@abv.bg

Резюме:

Настоящата статия изследва структурно и функционално новосъздадения механизъм за солидарност като важен инструмент в борбата за нелегалната миграция след приетия Пакт за управление на миграцията и убежището от Европейския съюз. С механизъмът, принципа за солидарност между държавите членки получава развитие като се акцентира на споделяне на отговорностите между държавите при приемане на чужденци търсещи закрила на територията на Съюза. С него се цели повишаване на прозрачността при провеждане на процедури за предоставяне на закрила, а така също и повишаване на доверието сред страните в Общността.

Ключови думи: *Криза, ситуация на криза, механизъм за солидарност, миграция, пакт за миграция.*

THE SOLIDARITY MECHANISM AS A TOOL IN A CRISIS SITUATION OF REFUGEE FLOW TO THE EU

Assoc. Prof. Dr. Stanimir Petrov Iliev
Academy of the Ministry of Interior
E-mail: stanimir_pi@abv.bg

Abstract:

This article examines structurally and functionally the newly created solidarity mechanism as an important tool in the fight against illegal migration after the adoption of the Pact on Migration and Asylum Management by the European Union. With the mechanism, the principle of solidarity between the member states is developed by emphasizing the sharing of responsibilities between the states when accepting foreigners seeking protection on the territory of the Union. It is aimed at increasing transparency in conducting procedures for granting protection, as well as increasing trust among the countries in the Community.

Keywords: *Crisis, crisis situation, solidarity mechanism, migration, migration pact.*

1. Увод

В настоящата статия се изследва част от законодателните актове, приети с Пакта за управление на миграцията и убежището и отражението им при тяхното прилагане в Общността и държавите членки в частност. Тези актове определят нови механизми и инструменти в борбата с нелегалната миграция и представляват важна част за реализиране на политиките на Европейския съюз в тази област.

Изследването цели да се представи работата на създадения нов механизъм за солидарност в условията на ситуация на криза и да бъде представен в структурен и функционален аспект. Използваната методология за постигане на изследваната цел ще

бъде постигната с прилагане на различни теоретични и приложни изследвания. С теоретичните изследвания ще се получат нови знания, а с приложните изследвания се цели да се направи оценка на ефективността от водените политики и дали те постигат целите си. В резултат на това ще се изготви примерен модел (план) за действие на страната ни при масово навлизане на чужденци, търсещи закрила.

2. Понятие за криза и ситуация на криза

Семантично думата „криза“ произлиза от “krinein”, древно-елинската дума, която може да се определи като „да реша“. Смисълът на думата има значение, което се отнася за събитие, при което трябва да се вземе определено решение.

Най-рано понятието за криза е използвано в международните отношения, където кризите изобилстват и най-често се развиват в среда на конфликти, характеризиращи се като заплахи с висок риск за обществата и държавите. Кризата е резултат от изменението на външни или вътрешни фактори на средата. Характеризира се с три основни компоненти: на първо място, това е заплахата - заплахата за основни ценности на обществото; на второ място е фактора време - времеви недостиг-времето е крайно ограничено, за да се реагира и на трето място се характеризира с високо ниво на неопределеност.

В българското законодателство кризата, като криза от невоенен характер е определена като събитие, което нарушава състоянието на национална сигурност в резултат на целенасочени действия или бездействия на лица, групи или организации¹.

Съгласно европейското законодателство², където се разглежда понятието „ситуация на криза“ е: извънредна ситуация на масово пристигане на граждани на трети държави или лица без гражданство в държава членка по суша, въздух или море, включително лица, свалени на брега след операции по търсене и спасяване, като тази ситуация е от такъв мащаб и такова естество, при отчитане, наред с другото, на населението, БВП и географските особености, включително размера на територията, на съответната държава членка, че прави нефункционална добре подготвената система за убежище, приемане, включително службите за закрила на детето, или връщане на държавата членка, включително като резултат от ситуация на местно или регионално равнище, дотолкова, че това може да доведе до сериозни последици за функционирането на общата европейска система за убежище или ситуация на инструментализиране, при която трета държава или враждебно настроен недържавен участник насърчава или улеснява движението на граждани на трети държави или лица без гражданство към външните граници или към някоя държава членка с цел дестабилизиране на Съюза или на държава членка и когато тези действия могат да изложат на риск основни функции на

¹ Виж § 1, т. 3 от Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност.

² Виж чл. 1, т. 4 от Регламент (ЕС) 2024/1359 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1147, *ОВ L*, 22.05.2024 г.

държавата членка, включително поддържането на обществения ред или опазването на националната ѝ сигурност.

От дефинираните понятия за криза може да обобщим, че кризата е състояние на обществото или дадена система, което е различно от нормалното състояние на средата. Поради тази причина може да определим, че терминът „криза“ натоваарва съзнанието на хората с отрицателни енергии и те винаги я свързват със загуби и възможни поредици от вторични кризи.

Управлението при кризи е елемент на националната сигурност на страната и международната стабилност. То включва: планиране и превантивна дейност; прогнозиране развитието на кризите; ранно предупреждение; анализ на кризите и определяне на алтернативи за реагиране; подготовка и утвърждаване на планове за управление при кризи; провеждане на операции за реагиране при кризи; връщане към състояние на стабилност.

Съвременното състояние на сигурността предлага овладяването на кризите да става организирано, с повишено внимание към нетрадиционното използване на всички налични сили от националните служби и държавната администрация имащи компетенции в областта на убежището и миграцията, както и доброто им взаимодействие. В този смисъл управлението на кризи поставя изключително големи изисквания пред екипите за планиране, осигуряване и координиране силите и средствата на страната при кризи.

Кризите са различни като съчетават в себе си различни типове събития, от които един е основен и определящ. В зависимост от това коя част от определена система е засегната най-тежко, кризите могат да бъдат определени като природни, екологични, технологични, финансови, политически, информационни, социални и военни. По своя обхват кризите могат да бъдат национални, регионални и международни.

Според причините за възникване на кризите те могат да бъдат такива, предизвикани от природни бедствия, промишлени аварии, катастрофи и опасни замърсявания, епидемии, етно-религиозни противоречия, протести, стачки и гражданско неподчинение с масови прояви на насилие, засилена дейност на местни и транснационални престъпни структури, терористични организации, масови потоци от лица, търсещи закрила на наша територия в резултат на кризи в съседни страни и др. Криза може да бъде причинена и от военна агресия на друга държава. Кризите и ситуационното управление през XXI век е предмет на анализ в „Управление на националната ориентация през XXI век“³. Изходът от кризата до голяма степен зависи от ефективното прилагане на принципи и подходи преди, по време и след кризата с цел да се предвиди и предотврати критична ситуация или тя да бъде овладяна преди да ескалира, както и за преодоляване на последствията от нея, ако се състои.

В зависимост от продължителността кризите се делят на: Внезапни, Възникващи и Устойчиви кризи.

³ Иванов Вл., „Управление на националната ориентация през XXI век“, С., ВИ, 2011 г. с. 188-196.

Характерното при внезапните кризи е че те възникват изключително неочаквано и почти липсва време за тяхното изследване, планиране и предприемане на превантивни мерки за тяхното ограничаване. Към този вид кризи може да определим кризи като бедствията, аварията и катастрофите, а също и кризи от етнически и религиозен характер. Внезапните кризи не могат да бъдат управлявани, а изискват вземане на бързи решения за овладяването им и справяне с възникналите от тях последствия.

Другият тип кризи са възникващите кризи. При тях за разлика от първите се разполага с повече време за реагиране, но е възможно кризисната ситуация да се усложни внезапно след дълги периоди на относително спокойствие. Кризи от такъв характер са политическите и социалните, които обикновено са свързани с изразяване на недоволства, стачки, протести и обществено неподчинение, финансово – икономическите.

При устойчивите кризи характерното е периодичността на проявление въпреки усилията за тяхното овладяване. Наред със съществуващите причини за тях, този вид кризи мога да се пораждат и с помощта на допълнителни инструменти като – слухове, провокации и факти, които променят поведението на големи социални групи.

Всички тези причини посочени по-горе може да предизвикат бежански потоци.

Кризата може също да бъде както вътрешна така и външна за определена среда, в зависимост от мястото на проявление на кризисното събитие и в каква степен оказва влияние върху обичайното съществуване на системата.

Отчитайки географското положение на страната ни, общата прогноза на възможните кризи за територията на страната ни показва, че кризи от масово нахлуване на мигранти на територията на страната ни са много възможни. В случай когато страната ни се намира в ситуация на масово навлизане на чужденци търсещи закрила съгласно правилата определени в пакта за миграция може да се възползва от мерките за солидарност предвидени в механизма за солидарност.

3. Механизъм за солидарност

Създаването на ЕС е конструирано на базата на основните принципи на християнското социално учение. И ако до този момент те се използват само декларационно и пожелателно, то с пакта за миграция се въвеждат в изпълнение някои от принципите като солидарност и споделената отговорност между държавите членки. Заложените принципи се материализират с регламент като им се придава по видима и значима връзка по отношение изпълнението им от държавите членки. Придобиват и правна стойност, което им дава смисъл при използването им. Принципите „оживяват“ отново в областта на общата европейска система за предоставяне на международна закрила на гражданите на трети страни към тези граждани и между държавите членки. Дори нещо повече с регламент⁴ се създава механизъм за солидарност, който има

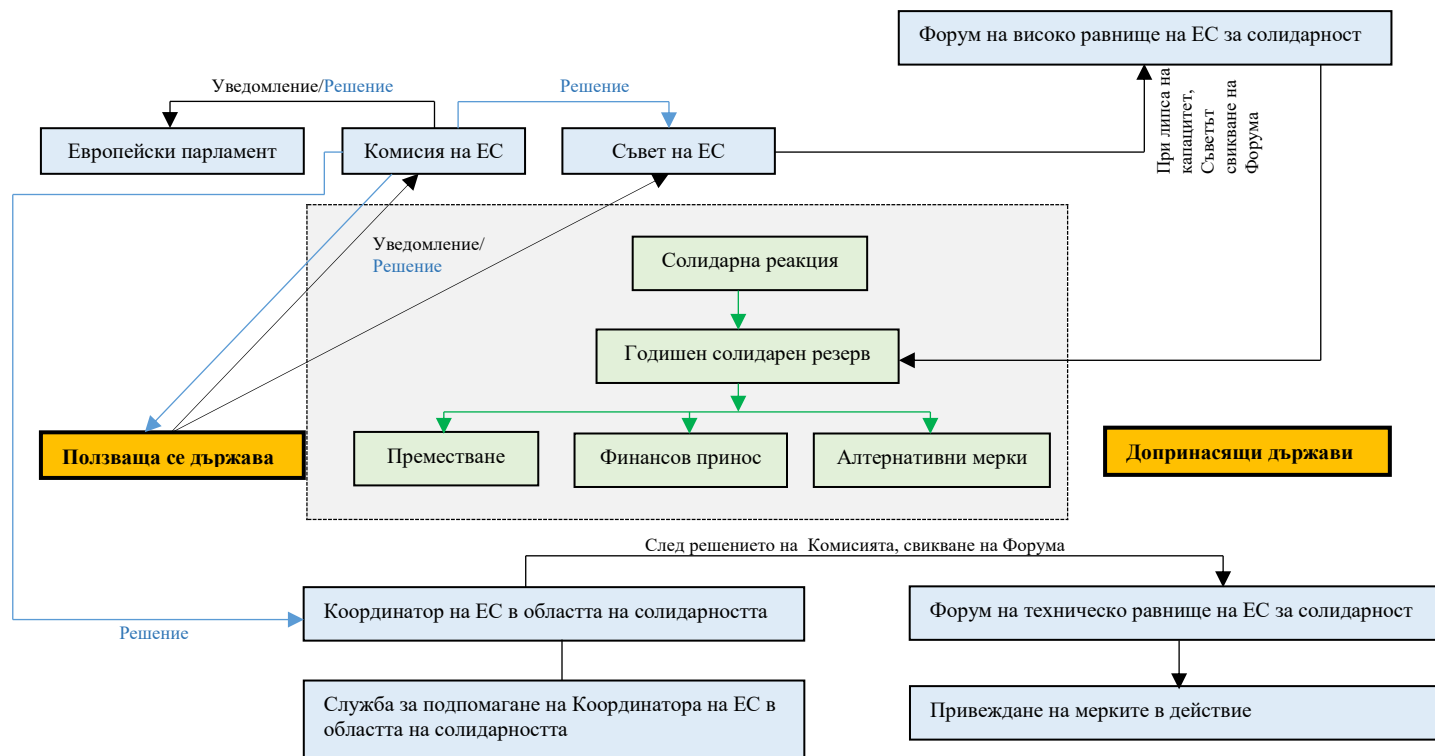
⁴ Съгласно чл. 1, т. б от Регламент (ЕС) 2024/1351 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно управлението на убежището и миграцията, за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1147 и (ЕС) 2021/1060 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 604/2013.

задължителен характер. Този механизъм за солидарност представлява само една част от мерките предвидени в пакта за миграция, с който се създават специфични правила за противодействието и управлението на миграционните потоци в условията на високи нива на пристигащи мигранти към една или няколко държави членки на техните външни граници.

Механизмът за солидарност цели да защитава интересите на държавите подложени на подобен миграционен натиск, като солидарно ще поеме отговорността за споделено разпределение на мигрантите сред всички останали държави. Механизмът може да се задейства след засилен миграционен натиск и усилията на подложената на натиск държава са непропорционални на миграционната вълна. Мерките предвидени в националните планове за справяне с кризите от миграционни вълни са изчерпани и не дават очакваните резултати. В тези случаи за справяне с кризи в областта на миграцията са предвидени няколко специфични мерки, основно свързани с финансово подпомагане, командироване на служители от други държави членки, преместване на част от приетите мигранти към други държави членки и други алтернативни мерки. Специфичните мерки се определят в отделен план за солидарна реакция, който се изготвя от Комисията, а държавите членки правят избор за прилагане.

Механизмът за солидарност може да бъде задействан по предварително планиран начин и по искане на държава членка, която счита че е в състояние на засилен миграционен натиск. На фигурата по долу е представена схема на реализиране на солидарния механизъм.

Уведомление относено нуждата да се използва годишния солидарен резерв от държава членка, която самата се счита за подложена на миграционен натиск (механизъм за солидарност)



Механизмът за солидарност представлява съвкупност от действия между органите на ЕС от една страна и държавите членки от друга при пълно съблюдаване на принципите на субсидиарност и пропорционалност, част от правото на ЕС.

Този сложен механизъм е изграден на базата на вече съществуващи органи и институции, на които се възлагат допълнителни задачи в областта на убежището и миграцията. Централна роля за прилагане на механизма за солидарност заема новосъздадената фигура от състава на Комисията, а именно координатора на ЕС в областта на солидарността. С цел подпомагане на дейността на координатора допълнително се създава изцяло нова служба. В състава на новосъздадените форуми на високо равнище и техническо равнище се определят от представители на държавите членки. Всеки един елемент от механизма има ясно и точно разписани задачи с бързи срокове за изпълнение без забавяне.

Освен ЕС и държавите членки в подкрепа при прилагането на механизма могат да се привличат и представители на други международни организации в областта на предоставянето на убежище и миграцията, предимно за консултиране и друга помощ от правен, технически, административен и друг характер.

Солидарният принос в механизма се изчислява на стойност от 1% от БВП на ЕС. Всяка държава допринася за финансирането на солидарния механизъм, като размера на финансиране се определя по формула посочена в регламента за управление на убежището и миграцията на базата на броя на населението и БВП. Приносът на държавите членки в механизма за солидарност е онази основна субстанция без която не

би се реализирал, и макар да е солидарен, той е задължителен. Всяка държава участва в механизма за солидарност с определена вноска финансови средства, личен състав и технически средства.

4. План за действие при кризи

При засилен миграционен натиск в условията на криза, за държавите членки се допуска изключения от правилата за предоставяне на убежище. Могат да не се прилагат в установени срокове със санкция на Съвета на ЕС. Преценка дали една държава е в условия на криза се взема от Комисията след проведени консултации с европейските агенции, международни организации и други имащи отношение към въпросите за предоставяне на международна закрила като: агенцията в областта на убежището, агенцията на Европейския съюз за основните права, агенцията за гранична и брегова охрана, ВКБООН, МОМ и други.

При високи нива на миграционен натиск, държавите задействат в изпълнение националните си планове за действие при извънредни ситуации на масово навлизане на мигранти.

5. Примерен модел за действие на страната ни при масово навлизане на лица, търсещи закрила /бежански потоци/

С представянето на настоящия примерен модел за справяне със ситуации на криза се цели да се определят основните задачи и действия при управлението на привлечени (необходимите) сили и средства за адекватна реакция от националните органи за справяне на криза. С него се дават основни насоки за изготвяне на Национален план за справяне с кризи в условията на извънредна ситуация – масов миграционен поток. В съдържателен аспект се съдържат основни реквизити необходими при изготвянето на плана, такива могат да бъдат: общи положения, цели, прогноза за възможните рискове за страната ни от миграционен натиск и характеристика на възможните последствия от миграцията, изводи от оценката на кризисната ситуация, поддържане на готовност за действие при миграционен натиск и мероприятия за усвояване и поддържане на плана, ред за оповестяване и готовност на силите и средствата за действия при криза, управление на силите и средствата, организиране на взаимодействието.

Общи положения

Република България осъществява изпълнението на задълженията си по Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г. и по Нюйоркският протокол от 1967 година чрез своите държавни органи в сътрудничество с Върховния комисар от Организацията на обединените нации за бежанците.

На 11.06.1999 г. в ДВ е обнародван Закон за бежанците, който влиза в сила от 01.08.1999 г. , отменен с приетия през 2002 г. Закон за убежището и бежанците.

Този закон определя условията и реда за предоставяне на закрила на чужденците, правата и задълженията на търсещите закрила, както и държавните органи и техните компетенции по закрилата на бежанците в Република България.

При навлизане на бежански потоци на територията на страната е необходимо да се набележат мерки за изпълнение на следните основни задачи:

- Осигуряване изпълнението на служебните задачи;
- Осъществяване взаимодействие с международни организации и служби имащи компетенции в областта на предоставянето на закрила;
- Осигуряване мерки за закрила на бежанците;
- Настаняване на бежанците в Пунктове/Центрове за първоначално приемане за осъществяване на скрининг;
- Организиране на последващи действия съгласно правилата определени в пакта за миграция-изготвяне на искане до Европейската Комисия за използване на мерки за солидарност;
- Въвеждане на дерогации.

Цели

Създаване на необходимата организация за действие на националните служби, за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от кризи в съответствие с правото на ЕС и националното законодателство за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището.

Регламентиране на функциите и задачите на националните служби и органи при възникване на кризи от такъв вид.

Уточняване на реда за взаимодействие между националните служби и органи в страната и организиране на взаимодействието с други държави членки, агенции и организации на ЕС и други международни организации имащи компетенции в областта на убежището и миграцията за предотвратяване, управление и ликвидиране на последици от настъпила криза.

Прогноза за възможните рискове за страната ни от миграционен натиск и характеристика на възможните последици от миграцията

Поради особеностите на географското положение на страната ни и наличието на външна граница на ЕС е много вероятно масово навлизане на мигранти от Близкия Изток и Северна Африка по различни причини от геополитически и друг характер. Страната ни е сред страните, които бяха най-силно натоварени с миграция през последното десетилетие заедно с Италия, Гърция, Франция и Испания.

Вследствие масовия поток от мигранти е възможно възникване и на епидемии.

Изводи от оценката на кризисната ситуация

При възникване на криза в страната ни ще се създаде сложна обстановка, която ще окаже влияние върху цялостния живот на населението и дейността на стопанско-икономическите обекти. Най-сложна обстановка ще се създаде в близост до границата с Турция.

Следва да се отчете, че националната система за предоставяне на убежище ще бъде подложена на силен натиск, а националните органи ще работят в друга реалност различна от нормалната. За целта ще бъде необходимо:

- да се създаде система и организация за своевременно информиране и оповестяване на служителите, силите и средствата;
- създаване на групи от сили и средства за провеждане на специализирани операции по издирване и задържане на нелегално влезналите мигранти;
- определяне критичната точка на броя на приети мигранти за предприемане на действия към отправяне на искане до Комисията на ЕС за въвеждане на механизма за солидарност;
- осигуряване на необходими индивидуални средства за защита на служителите от заразяване;
- поддържане на реда, сигурността, опазване на обществения ред в близост до границата;
- осигуряване изпълнението на служебните задачи в условия на кризисна ситуация.

Поддържане на готовност за действие при миграционен натиск и мероприятия за усвояване и поддържане на плана

Множество анализатори отдавна обърнаха внимание, че държавите от Югоизточна Европа трябва да са готови за ескалация на миграционните потоци по всяко време. Събитията около разпада на Югославия, войната в Украйна и постоянното напрежение в Близкия изток потвърждават тази постановка. Въпросът е, каква готовност трябва да се поддържа? Според Вл. Иванов „Новата, обобщаваща характеристика на миграцията днес е нейната комплексност. Генезисът, развитието и пространствената динамика на това явление са сложен резултат от икономически, етнически, религиозни, екологически, расови или да ги наречем общоцивилизационни проблеми⁵.“

Можем да обобщим, че готовността и планирането на мероприятията за контрол на миграционната активност, трябва да обхваща всички дейности, необходими за ранна идентификация, посрещане, сепариране, проверка за сигурност, разпределяне, настаняване, социално осигуряване, противоепидемични мерки и пр., което изисква големи ресурси с които държави като България и Гърция не разполагат. Тоест, механизмът за солидарност на ЕС от 2024 г. е актуален.

В исторически план основните елементи на управление при кризи обикновено са изградени на базата на съществуващите в страната силови министерства – това са министерството на вътрешните работи (МВР) и министерството на отбраната (МО). Управлението при кризи от военен характер е възложено със специален закон на МО, съответно на българската армия, а управлението при кризи в сферата на вътрешната

⁵ Виж: Иванов, В. Охраната на държавните граници и новият световен ред. С., Военно издателство, 2005, с. 54.

сигурност и обществения ред е възложено на МВР. Въпреки това всички изследвания по управление при кризи традиционно се извършват с помощта на военното дело и наука.

Общото ръководство на дейността на страната ни при кризи следва да се осъществява от определено длъжностно лице, което може да бъде министър на вътрешните работи.

Оперативната работа на ръководството се подпомага от щаб за планиране, осигуряване и координиране силите и средствата на страната при кризи.

Щабът може да изпълнява следните основни задачи:

- да организира дейността на общото ръководство и взаимодействието му с други международни организации;

- да разработва и поддържа в реален вид плана за действие при кризи;

- да разработва необходимите документи, свързани с дейността на общото ръководство и органите за управление при кризи съгласно плана;

- да организира събирането на информацията относно готовността на силите и средствата за действие при кризи.

Ред за оповестяване и готовност на силите и средствата за действия при кризи

Оповестяването и привеждането в готовност на органите за управление и силите и средствата за действие при кризи се извършва след искане на Щаба съгласувано и след разрешение от Общото ръководство.

Оповестяването се извършва чрез дежурни длъжностни лица съгласно предварително определен ред и схема за оповестяване.

Управление на силите и средствата

Управлението на силите и средствата е целенасочена дейност на органите за управление и ръководителите за поддържане в готовност на националните органи, за ръководенето им при изпълнение на поставените задачи.

Управлението включва:

- непрекъснато събиране, изучаване и обобщаване на данните за обстановката;

- вземане на решение;

- поставяне задачи, организиране и поддържане на взаимодействието;

- мероприятия по видовете осигурявания;

- осъществяване на постоянен контрол и оказване на помощ при изпълнение на поставените задачи.

За организиране и ръководство ще бъде задействана системата за управление, която включва: органи, пунктове/центрове и средства за управление.

Организиране на взаимодействието

Общото ръководство с органите за управление при кризи във взаимодействие с други международни организации са длъжни да изпълнят процедурата по недопускане на територията на страната на търсещите закрила чужденци до приключване на скрининг и насочване към следваща процедура.

6. Заключение

Управлението в ситуация на криза в страната е способността на правителството и националните органи имащи компетенции в областта за предоставяне на закрила на чужденците, чрез създадена ефективна система за управление, която включва – планиране, координиране и способност да се изпълняват предварително заложените функционални задължения от участниците. Дейността на държавните органи и средства за управление при кризи да се ръководят и координират, включително и действията на неправителствените органи и други международни организации в сферата на управление при този вид криза. Управлението на криза включва и въвеждането на механизма за солидарност.

Механизмът за солидарност е развитие на идеята по времето на А. Меркел, когато съществуваше споразумение с Турция в лицето на Т. Ердоган срещу заплащане в размер на 6 млрд. евро, Турция да задържа мигрантите по пътят им за Европа. Въведен беше механизъм „един за един“ - един върнат незаконен в Турция за един кандидат за бежанец сириец в ЕС – прилагане на схема за пренастаняване. Със въвеждането на механизма за солидарност, ролята на Турция тогава, се прехвърля скрито днес на държавите от Югоизточна Европа. Срещу заплащане тези европейски държави ще бъдат задължени да задържат мигрантите на територията си. Подобна практика прилага и Австралия. Тя има сключени споразумения за приемане на бежанци със съседни на нея страни - Камбоджа, Папуа Нова Гвинея и Науру.

Съществуват известни опасения, страната ни да се превърне в Европейската Камбоджа. Условия за тези опасения съществуват. България е икономически малка държава. По данни на Евростат, брутният вътрешен продукт (БВП) на страната ни е под 1 процент от БВП на ЕС, а по БВП на глава от населението се нареждаме на последно място сред държавите от ЕС. Използването на годишния солидарен резерв допуска приемане на мигранти на територията на дадена държава срещу финансова помощ. Определената сума към момента на година е в размер на 600 млн. евро, сума срещу която може да бъдат преместени общо 30 хил. мигранти.

Въпреки това солидарността представлява компенсационен механизъм към засегнатите от ситуация на криза държави. Изразява се в общо и колективно единомислие и взаимопомощ между държавите членки на ЕС. Механизмът за солидарност допринася за изграждането на новата Общоевропейска система за предоставяне на закрила на чужденците, където споделената отговорност между държавите членки се материализира, създават се ясни правила, процедури и задължение за участие на всички държави членки. От друга страна допринася за повишаване на доверието между държавите.

Литература:

1. Регламент (ЕС) 2024/1351 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно управлението на убежището и миграцията, за изменение на регламенти

(ЕС) 2021/1147 и (ЕС) 2021/1060 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 604/2013, *ОВ L*, 22.05.2024 г.

2. Регламент (ЕС) 2024/1359 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1147, *ОВ L*, 22.05.2024 г.

3. Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност.

4. Иванов Вл., „Управление на националната ориентация през XXI век“, С., ВИ, 2011 г. с. 188-196.

5. Иванов Вл., „Охраната на държавните граници и новият световен ред“. С., Военно издателство, 2005, с. 54.

ЗАВРЪЩАНЕ КЪМ НАЧАЛОТО - ВЪНШНОПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕДПОСТАВКИ И ХРОНОЛОГИЯ НА СЪЗДАВАНЕТО НА НАТО

д-р Пламена Караиванова
Министерство на отбраната на Република България
Имейл: plam_bk@yahoo.com

Студията се посвещава на 75-годишнината от създаването на Алианса и 20-годишнината от членството на България в него

Резюме: Въпросът защо и как се стига до създаването на Организацията на Северноатлантическия договор е от съществено значение както за историците, така и за изследователите на международните отношения. Отговорът му до голяма степен е определящ и за причините, обуславяща съществуването на Алианса. В търсене на предпоставките за възникването на един политико-военен съюз, трябва най-напред да бъде разгледана средата, която създава условията за неговата поява. Това усилие неизбежно ни връща към края на Втората световна война, резултатите от нея, уговорките между държавите победителки, сключените споразумения с победените и най-вече противоречията около съдбата на Германия. Към тези процеси ще подходим по-скоро политологически, за да потърсим логиката и хронологията в настъпващото противопоставяне, което разделя Европа и света на два блока.

Ключови думи: международни отношения, външна политика, политика за сигурност, международни организации, НАТО, Вашингтонски договор

BACK TO THE BEGINNING - FOREIGN POLICY BACKGROUND AND CHRONOLOGY OF THE CREATION OF NATO

Plamena Karaivanova, PhD
Ministry of Defence of the Republic of Bulgaria
E-mail: plam_bk@yahoo.com

Abstract:

The question of why and how the North Atlantic Treaty Organization came to be is of fundamental importance to both historians and scholars of international relations. Its answer to a large extent determines the reasons for the existence of the Alliance. In search of the prerequisites for the emergence of a political-military union, the environment that creates the conditions for its creation must be examined firstly. This effort inevitably brings us back to the end of the Second World War, its results, the agreements between the victorious countries, the agreements made with the defeated and, above all, the controversies surrounding the fate of Germany. We will approach these processes more politically, in order to look for the logic and chronology in the coming rivalry, which divides Europe and the world into two blocs.

Keywords: international relations, foreign policy, security policy, international organizations, NATO, Washington Treaty

В една своя лекция, озаглавена „*Тревожното раждане на НАТО*“, историкът и бивш говорител на Алианса *Джейми Шей* обрисова демографската и социална картина в Европа след края на Втората световна война (периода 1945-47 г.) като „катаклизъм“ и я сравнява с чумната епидемия от края на XIV век, когато 25-30% от населението на Европа се стопява. Войната има подобни последици.¹ Многобройните жертви водят до огромен дисбаланс между мъжкото и женското население, до хиляди деца, останали без родители, до глад и мизерия, до висока детска смъртност и милиони разселени лица, бежанци и бездомни. В допълнение на това са унищожени стотици градове, села, фабрики и пътища. Загубен е съществен индустриален капитал, големи площи обработваема земя са станали неизползваеми. *Шей* цитира думите на *Хамилтън Фиш*², който казва, че в тези години „*имаше твърде малко от всичко*“. Почти повсеместното опустошение създава усещане за безнадеждност и отчаяние. Опитът да се търси успокоение, според *Шей*, се превръща в движеща сила за създаването на НАТО.³

На фона на тази тежка във всяко отношение ситуация се развиват сложни *политически събития*, които постепенно отдалечават бившите съюзници. Действията на фашистка Германия, които са били основният скрепващ елемент между съюзниците по време на войната, вече не са центростремителен фактор. Сега целта е Германия да бъде неутрализирана като възможна бъдеща заплаха, но липсва единство във виждането за подхода към нея. Онова, което е обединявало победителите в годините на войната, започва да ги разделя и отдалечава в последвалите години на мир.

Краят на войната⁴

След откриването на Втория фронт в Европа (6 юни 1944 г.) става все по-ясно, че Германия и нейните сателити ще бъдат победени. Започват интензивни разговори за това как ще изглежда Европа след края на въоръжения конфликт. През октомври 1944 г. в Москва *Сталин* и *Чърчил* се договарят за разделяне на влиянието на Съветския съюз и западните сили в Югоизточна Европа - този епизод остава известен в световната

¹ Втората световна война завършва със 75 милиона жертви, от които 40 милиона сред воюващите, а останалите от цивилното население. Жертвите в Европа са около 40 милиона.

² Хамилтън Фиш III е американски политик, който в периода 1920-1945 г. представлява Хъдсън Вали в Камарата на представителите на Конгреса на САЩ.

³ Вж Shea, J. NATO's Anxious Birth. Достъпно на <https://www.youtube.com/watch?v=ggdYQPXDG8Y&t=2407s>

⁴ Историческите събития в студията са представени на основата на монографията „Международни отношения“ на проф. Надя Бояджиева, София: Албатрос, 2017, с. 415 – 510.

история като „листчето с процентите“.⁵ По време на Ялтенската конференция на „Тримата големи“ – Сталин, Чърчил и Рузвелт (проведена в периода 4-11 февруари 1945 г.) са обсъдени репарациите, които Германия ще трябва да изплати, взето е решението за нейното разделяне на четири зони, окупирани от военни подразделения на страните победителки, постигнато е съгласие за новата гражданска и военна администрация. Предвижда се тя да бъде ръководена от Контролен съвет, съставен от главнокомандващите на САЩ, СССР, Великобритания и Франция.

На 25 април 1945 г. в Сан Франциско е свикана конференция на Обединените нации, която започва преговорите върху устава на бъдещата световна организация.

На 7 и 8 май 1945 г. в Реймс, първо пред западните съюзници, а след това и пред маршал Жуков, е подписан формалният акт на безусловна капитулация на Германия, с който се слага край на войната в Европа.

Между 17 юли и 2 август 1945 г. се провежда Потсдамската конференция на „Тримата големи“, като в нейния ход Чърчил, загубил парламентарните избори в страната си, е заменен от Клемент Атли. Отново са обсъдени въпросите за контрола над Германия, дължимите репарации, границата на Полша и др. Предвидено е Германия да бъде разоръжена, да се проведе денацификация и да се въздаде международно правосъдие над военнопръстъпниците. Договорено е връщането на немско население от Полша, Чехословакия и Унгария под ръководството на Контролния съвет. На новоучредения Съвет на външните министри е възложено да проведе преговорите за сключване на мирните договори с победените Италия, Румъния, България, Унгария и Финландия, както и да изработи критерии за бъдещото им членство в ООН.

На 6 и 9 август 1945 г. САЩ използват новоразработеното ядрено оръжие над японските градове Хирошима и Нагасаки. Втората световна война приключва на 2 септември 1945 г. с подписването на акта за капитулацията на Япония на крайцера „Мисури“. Краят на войната обаче не слага край на омразата.

Последиците от войната и целите на победителите

⁵ Сделката включва договорка за 90% влияние на СССР в Румъния за сметка на 10% на Великобритания; за България съответно 75 на 25%, за Гърция – 10 на 90%, а за Югославия 50 на 50%.

Непосредствено след края на войната, всяка една от страните победителки има свои външнополитически цели, които до голяма степен се определят и от вътрешнополитическата и икономическата ситуация, в която се намират. Всъщност понесените щети от войната ще се окажат важен фактор в следвоенната политика на всяка една от тях.

Съветският съюз излиза от Втората световна война като безспорен победител, но непосредственият резултат от войната върху състоянието на страната е катастрофален. Тя понася най-големите човешки жертви в сравнение с всички воювали страни през Втората световна война. Над 20 милиона души, както военни, така и цивилни, губят своя живот. Съветският съюз е икономически съсипан, царят глад, нищета и болести. Петнайсет години след края на войната съотношението на мъжкото спрямо женското население над 35 години е едно към две, като броят на „недостигащото“ мъжко население възлиза на 12,2 милиона души.⁶ Една четвърт от капиталовите ресурси е унищожена по време на войната, а нивата на промишлено и земеделско производство са далеч по-ниски от предвоенните години. Икономиката на Съветския съюз в първите следвоенни години е съсредоточена върху възстановяване на тежката и военната индустрия, като земеделието и потребителските стоки не са приоритет. Така например през 1953 г. производството на стомана е удвоило нивата си спрямо тези през 1940 г., докато това на хранителните и други стоки за бита е далеч под нивата преди 1920 г. Страните, върху които СССР упражнява влияние, се ползват като източник на суровини и машини.⁷

Към това се добавят разрушенията в районите, където са водени бойни действия. През 1949 г., четири години след края на войната, *Джон Стайнбек*⁸ посещава Сталинград и описва по следния начин покъртителния вид на града.

Нашите прозорци гледаха към акри отломки, счупени тухли, бетон и разтрошена мазилка, а в развалините се виждаха странни тъмни плевели, които сякаш винаги растат по руини. По времето, когато бяхме в Сталинград, ние все повече се впечатлявахме от тази шир от разруха, защото всичко бе пусто. Под

⁶ Вж пак монографията „Международни отношения“ на проф. Надя Бояджиева, София: Албатрос, 2017, с. 415 – 510.

⁷ Вж пак там.

⁸ Джон Стайнбек (27.02.1902-20.12.1968) е американски писател, драматург и есеист, носител на Нобелова награда за литература за 1962 г.

*развалините имаше изби и дупки, и в тези дупки живееха хора. Сталинград е голям град и е имал много блокове и къщи, а сега нямаше нищо, освен нови домове в покрайнините. Все някъде населението трябваше да живее. И то живееше в мазетата, над които някога е имало сгради.*⁹

Наред с тежкото икономическо състояние, вътрешнополитическата обстановка също е изключително неблагоприятна. Бруталното разчистване на политическите противници на *Сталин* е съпроводено и с гонения спрямо голяма част от интелектуалния елит - поети, писатели, композитори, художници, изобретатели, учени, чиято творческа дейност е преследвана като прокламираща западно влияние. Страхът от нова война със Запада служи като оправдание за репресиите и засилен вътрешен контрол. Репатрираните и завърнали се в родината съветски граждани, които по време на войната са били бежанци, военнопленници или работници по принуда, са екзекутирани или изпратени в трудови лагери като предатели. Отнети са правата на църквата и кооперативите. От комунистическата партия са изключени членове, които са се присъединили към нея по време на войната.

Въпреки икономическия колапс, съветската армия, заслужила любовта и признанието на населението в Голямата отечествена война, продължава да получава солидна бюджетна поддръжка. По време на войната нейната численост достига 11,4 милиона офицери и войници, като до 1950 г. този брой е намален до 3 милиона личен състав. Към съветската бойна мощ през 1949 г. се добавя и притежанието на ядрено оръжие.¹⁰

Като част от договореното със съюзниците, Съветският съюз получава правото на допълнителни репарации освен тези, придобити от своята зона на влияние в Германия. Според някои източници военната плячка на СССР възлиза на около 65 милиарда долара.¹¹ Наред с демонтираните производствени мощности, фабрики и заводи, към СССР отпътуват и множество произведения на изкуството.

Същевременно с нарастващата военна мощ и авторитета на победител, Съветският съюз след края на войната установява тотално влияние върху Източна

⁹ Преводът е на автора въз основа на цитат, публикуван в Legacy of World War II on Soviet Union. Достъпно на http://factsanddetails.com/russia/History/sub9_1e/entry-4975.html

¹⁰ Вж пак монографията „Международни отношения“ на проф. Надя Бояджиева, София: Албатрос, 2017, с. 415 – 510.

¹¹ Вж пак там.

Европа, в резултат на което в *Албания, България, Чехословакия, Германската демократична република, Полша, Румъния и Югославия* постепенно на власт идват просъветски правителства. Балтийските страни – *Литва, Латвия и Естония* губят своята независимост и се вливат в Съветския съюз като негови републики. Териториалните придобивки на СССР от войната включват части от *Полша*, която на свой ред е овъзмездена с части от *Германия*; територии от *Финландия и Румъния*; острови от *Япония*. Засилва се влиянието на комунистическите партии в *Италия и Франция*. СССР укрепва позициите си и в Азия. През 1945 г. в *Монголия* на власт идва марионетно просъветско правителство. *Китай* става комунистически през 1949 г.

Всичко това дава основание на историците и изследователите да определят Съветския съюз след войната като въздигаща се световна суперсила. Основната цел на *Сталин* е да постигне сигурност за своя режим и за страната си, както и за идеологията, предлагана от СССР.¹²

Другият голям победител от войната, **Съединените американски щати**, далеч не плаща суровата цена на икономическото унищожение. Даже напротив – Пърл Харбър всъщност слага окончателен край на Голямата депресия. За разлика обаче от нацисткия поход и тежките сражения и обсади, които се случват на територията на СССР, „домашният фронт“ на САЩ, както го наричат самите американци, изисква преобразуване на индустрията в такава за обслужване на военните нужди. Военната мобилизация на част от населението освобождава работни места, които бързо са заети от дотогавашни безработни, жени и представители на малцинствата. Много скоро след включването на САЩ във войната вече има недостиг на работна сила. Преглед на brutния вътрешен продукт на страната по години показва, че икономиката ѝ е нараствала с поне 8 на сто годишно в периода между 1939 и 1944 г., като между 1941 и 1943 г. този ръст е бил 17% годишно.¹³ Жертвите от войната сред военните и цивилните американци са по-малко от половин милион души, което не оказва съществен демографски ефект върху способността на държавата бързо да възстанови нормалния си предвоенен живот. В годините след войната икономическият напредък води до

¹² Gaddis, J. The United States and the End of the Cold War: Implications, Reconsiderations, Provocations. New York, 1992, p. 11.

¹³ Вж The Economic Impact of World War II. Достъпно на <https://www.thebalance.com/world-war-ii-economic-impact-4570917>

нарастване на раждаемостта, значително подобрене на стандарта на живот, повишено потребление, постепенно отвоюване на позиции в обществото за жените и малцинствата, засилени движения за човешки и социални права.

Нарастващата икономическа мощ ведно със статута на победител води също така до промяна във външната политика на Съединените щати. Ако до трийсетте години водеща е изолационистката доктрина „Мънроу“, която изисква изграждане и укрепване на младата американска държава отвътре, при президента Рузвелт това виждане претърпява съществен обрат. Професор Надя Бояджиева посочва, че участието на САЩ във Втората световна война налага преосмисляне на приоритетите ѝ във външната политика по време на войната.¹⁴ След приключването на конфликта обаче, завръщането на САЩ към себе си е видимо. Общественото мнение настоява за бързо прибиране на войските у дома, което налага да се поддържа възможно най-ниското присъствие на американски военни контингенти в Германия и Япония. САЩ не възнамеряват да се намесват съществено в сферата на влияние на Съветския съюз, а западноевропейските съюзници получават основно подкрепа чрез икономическа помощ, заеми и стоки.

Положението на **Обединеното кралство** и британската икономика към края на Втората световна война е незавидно. Голяма част от националното богатство е похарчено за закупуване на въоръжение от САЩ, а глътка въздух преди пълното изчерпване на националния ресурс на страната дава сключването на т.нар. споразумение Lend-Lease през 1941 г. То обаче е прекратено през 1945 г. Военният дълг на страната е огромен, 55% от работната сила е ангажирана с военна продукция. Жертвите, които Обединеното кралство понася, са над 400 хиляди души, сравнимо с тези на САЩ като абсолютен брой. Лондон е понесъл немалко щети от нацистките бомбардировки. Не е случайна в този период и смяната на премиерския пост. Изгубил предсрочно предизвиканите избори от Лейбъристката партия, Чърчил е заменен от Клемент Атли. Въпреки отпуснатия американски заем през 1946 г., британската икономика се крепи на ръба. В периода 1946-1948 г. са въведени дажби за хляб, което не се случва дори по време на войната.

¹⁴ Бояджиева, Н. Международни отношения. София: Албатрос, 2017, с. 427.

Обединеното кралство претърпява и още един съкрушителен удар, тъй като Втората световна война слага край на глобалното надмощие на Британската империя и постепенно я лишава от нейните ценни колонии. Японските победи през войната тушират британския колониален престиж, а воденето на колониална политика, освен скъпа отговорност, се оказва и политически нежизнеспособна в условията на нарастващо глобално влияние от страна на САЩ. През 1947 г. Индия обявява независимост, а година по-късно Обединеното кралство се отказва и от Палестина. В следващите две десетилетия то губи двадесет от своите отвъдморски територии.

Франция излиза от Втората световна война като „технически“ победител заедно с британските и американските съюзници, които я освобождават. Дългогодишната германска окупация и интензивните сражения по време на войната на френска земя оставят френското общество, икономика и инфраструктура в тотална разруха. Веднага след края на конфликта Франция изглежда опустошена. Основни пътни връзки са бомбардирани, което прави транспорта невъзможен, а някога величествените френски градове са в отломки и руини. Оцелелите от ужасите на войната едва преживяват с минимални количества храна, като се има предвид, че при изтеглянето си немските войски разграбват цялото продоволствие от френската провинция. Френската икономика практически не съществува, а инфлацията достига космически стойности.

Лидерите на режима от Виши (колаборационистското френско правителство) са осъдени за държавна измяна. На обществено преследване и порицание са подложени и обикновени граждани, за които се е знаело или са били заподозрени за връзки с нацистките окупатори. Този процес добива и уродливи форми на отмъщение, наподобяващ „лова на вещици“ от времето на Светата инквизиция. Временното правителство на генерал Де Гол създава условия за свикване на учредително събрание и приемане на нова конституция, което дава възможност за възстановяване на френските държавни институции, в т.ч. и силно национално събрание. Независимо от заслугите на Де Гол за възраждането на Френската република, през четиридесетте и петдесетте години на XX век той не е избран за президент, а спечелилите изборите социалистически и центристски коалиции се оказват в плен на нерешителността заради различни политически мнения и невъзможност да се формира еднопартиен кабинет. Все пак Франция е един от най-големите получатели на помощ по линия на Плана

„Маршал“, което съдейства за постепенно възстановяване на страната и засилване на френската икономика. Това на свой ред е съчетано и с ползотворно икономическо сътрудничество със съседни и близки страни от Западна Европа.¹⁵

Така Франция поема политическото лидерство независимо от тежкото си положение, като се превръща в център на западноевропейското обединение с основната цел Германия да бъде „държана долу“, за да ѝ бъде попречено да провокира нов въоръжен конфликт.

Очертавайки следвоенната ситуация в четирите победителки, ясно се открояват **два извода**.

На първо място, разликата в състоянието на двете суперсили е особено съществена. Докато САЩ са в икономически и социален подем, Съветският съюз е в икономически и социален разгром. Докато САЩ могат да оказват икономическа помощ на своите западноевропейски съюзници, Съветският съюз черпи икономически ресурси от държавите в Източна Европа, които превръща в свои сателити. Докато САЩ са все още насочени към себе си, амбициите за световно влияние и налагане на комунистическата идеология на Съветския съюз нарастват. Тези драматични различия в крайна сметка подхранват страха, че нова агресия е възможна. Общата победа във войната не изтрива взаимното недоверие между доскорошните съюзници и става все по-видимо, че превръщането им в съперници е само въпрос на време.

На следващо място, западноевропейските държави не са в състояние да се възстановят без помощ от вън, както заради съсипаните си икономики, така и заради крехките си институции, които тепърва се възраждат след нацистката окупация. За тях най-логичен съюзник, както срещу нова германска агресия, така и срещу комунистическия Съветски съюз и държавите от сферата му на влияние, се оказват САЩ. Така че каквато и помощ да търсят – икономическа, политическа или идеологическа – тя може да дойде единствено отвъд Атлантика.

„Нулевият час“ на Германия¹⁶

¹⁵ Sailus, C. Post-war France: Politics, Economy and Rebuilding. Достъпно на <https://study.com/academy/lesson/post-war-france-politics-economy-rebuilding.html>

Посочените по-горе различия в подхода на победителите към следвоенното възстановяване и развитие на техните страни и зони на влияние намират най-осезаем израз в преговорите им и последващите им действия по отношение на победената Германия.

Нейното положение след края на военния конфликт е още по-незавидно в сравнение с това на европейските ѝ победители. Една четвърт от жилищния фонд е заличена, като в някои градове броят на разрушените домове достига 50 на сто. Фабриците и транспортът са в колапс. Храна няма, инфлацията е с чудовищни размери. От бившите източни провинции се завръщат милиони бездомни бежанци. Страната трябва да започне да се изгражда от кола нула.

Победителките разделят Германия на четири зони и назначават Контролен съвет, който да ги администрира. Столицата Берлин попада териториално в съветската зона, но също е разделена на четири сектора. Източна Прусия, Померания и Силезия са изцяло откъснати от Германия и предадени на Полша, което практически представлява една четвърт от територията на Германия преди 1937 г. Западните съюзници се съгласяват на това де факто анексиране с надеждата, че ще бъде временно, до подписване на мирен договор. До мирна конференция обаче въобще не се стига.

Един от най-сложните за решаване въпроси е този за репарациите. Тежките загуби, понесени от Съветския съюз, му дават основание да претендира за значителна материална компенсация, което не се приема изцяло от западните съюзници, особено след като започва демонтирането на производствени мощности и изнасянето им за СССР. Съгласно междусъюзническите договорености, съветската зона е трябвало да осигурява хранителни доставки за останалите три зони, тъй като в нея е било съсредоточено земеделското производство и е имала по-малко население. Скоро става ясно, че това няма да се случи и се налага западните съюзници да подпомагат изхранването на немското население в своите зони. Това кара американците и британците да настояват за възстановяване на германската индустрия, така че тя да издържа местното население, но Съветският съюз не е съгласен. През 1946 г. западните съюзници отказват по-нататъшното плащане на репарации за СССР от техните зони.

¹⁶ Информацията в този раздел е изложена въз основа на статията The Era of Partition: Allied Occupation and the Formation of the Two Germanys, 1945–49. Достъпно на: <https://www.britannica.com/place/Germany/The-era-of-partition>

Това допълнително вбива клин в отношенията между победителите. Ежедневното управление на разделена Германия става все по-трудно и тръгва в различни посоки.

Денацификацията също протича с различна интензивност в съветската и западните зони. По време на Нюрнбергския процес са осъдени деветнайсет нацистки лидери. В съветската зона бившите нацисти са преследвани и свалени от държавни длъжности. Антифашизмът се превръща в основен идеологически стълб. В западната част от Германия денацификацията се осъществява по-скоро на морално ниво чрез критиката на редица интелектуалци към нацизма и неговата роля в историята на Германия. Същевременно обаче много от неговите привърженици оцеляват и запазват своите позиции в бизнеса, образованието и обществото.

В началото на 1946 г. започва формирането на политически партии и подготовката за избори на местно и регионално ниво. Освен Социалдемократическата и Комунистическата партии от ваймарския период, се формират също Християн-социалният съюз и Свободната демократическа партия. По настояване на окупационните власти в съветската зона комунистическата и социалдемократическата партия се сливат и формират просъветската Германска единна социалистическа партия (ГЕСП). Тя на свой ред доминира в правителствата на отделните провинции в съветската зона, което пречи на свободното им и ефективно самоуправление. В западната част такова сливане не се случва. Там възникват и множество по-малки партии.

Междувременно трите западни зони се обединяват и постепенно се формира т.нар. Тризония. През 1948 г. начело на нейната икономика застава *Лудвиг Ерхард*, бащата на теорията за социална пазарна икономика.¹⁷ Западна Германия бива включена в Плана „Маршал“, инициран от САЩ година по-рано в подкрепа на икономическото възстановяване на западноевропейските съюзници. Извършена е монетарна реформа, която води до създаване на силна валута в лицето на дойче марката. Икономиката и пазарите реагират изключително положително, при което редица стоки стават достъпни. Тъй като монетарната реформа е осъществена без съветско съгласие, СССР

¹⁷ Лудвиг Ерхард е избран за канцлер на Федерална република Германия през 1963 г. Той е представител на теорията за социална пазарна икономика, като идеите си развива в книгата „Благоденствие за всички“, издадена през 1957 г. Книгата е преведена и издадена на български език, изд. София, 1993 г. По тази тематика виж Тиме, Ханс Йорг. Социално пазарно стопанство, С. 1995 г., както и статията за теорията на Лудвиг Ерхард, публикувана в кн. „Политика и власт“, автор Тодор Кобуров, С., 2002 г., стр. 157-164.

се противопоставя остро на осъществяването ѝ и бойкотира Контролния съвет. През 1948 г., след натрупване на противоречията между СССР и западните съюзници, се стига до блокада на подстъпите към Берлин, при което два милиона души в западните му сектори остават без храна и горива. Целта на Съветския съюз е постигане на обединение на четирите сектора. През зимата на 1948-49 г. западните съюзници снабдяват своите сектори в столицата чрез мащабна въздушна операция. Блокадата е свалена през май 1949 г. след тайни преговори между представители на САЩ и СССР в ООН.

Освен споровете около съдбата на Германия, възникват и множество други противоречия между победителите – за корабоплаването по р. Дунав, за системата на попечителство на бившите италиански колонии, по отношението към Гражданската война в Гърция и Китайската гражданска война, по това как да се осъществява икономическата помощ за следвоенното възстановяване, какъв да бъде международноправният статут на Австрия и др. Така до началото на 1949 г. вече е пределно ясно, че бившите съюзници окончателно са се раздалечили, а Германия е разделена на източна и западна част, всяка от които поема по свой път на развитие като самостоятелна държава.

Брюкселският договор и преодоляването на американския изолационизъм

Няколко са ключовите елементи на промяната в политическото мислене, които трасират пътя към създаването на НАТО, и те намират израз в конкретни исторически факти и събития.

Ако в първите една-две години след войната САЩ правят опит да се върнат към изолационизма, през 1947 г. за тях вече е ясно, че това ще бъде невъзможно, както поради нуждата да се подкрепи Западна Европа за нейното възстановяване от войната, така и заради необходимостта да се възпре възходът на Съветския съюз.

Въпреки своите интереси и желание, Обединеното кралство не е в състояние да окаже съществена помощ на правителството срещу комунистическата опозиция по време на гражданската война в Гърция. Така през пролетта на същата година президентът *Труман* внася предложение в Конгреса на САЩ за финансова помощ за Гърция и Турция, както и в тези страни да се изпратят американски военни и цивилни съветници. Аргументът е, че тези държави са застрашени от комунистическата

експанзия и подпомагането им по този начин ще бъде в интерес на националната сигурност на САЩ. Документът остава в историята като *Доктрината „Труман“*.

Доктрината „Труман“ може да бъде окачествена като безпрецедентна до този момент външнополитическа програма на правителството на САЩ, тъй като тя предопределя решимостта на Съединените щати да подкрепят икономически, политически и стратегически две европейски държави. Това са държави, които Труман възприема като връзка между Изтока и Запада, като държави, които биха могли да служат на европейските и американските стратегически интереси. В обстановката на очерталото се вече противопоставяне Труман преценява, че ако Гърция и Турция не получат необходимата помощ в този критичен момент, то би била премахната последната пречка пред съветското доминиране на Балканите и в района на Източното Средиземноморие. [...] С тези си действия американската администрация се намесва активно в управлението на две суверенни държави и така ги превръща във важен военно-стратегически съюзник.¹⁸

Все още Съветският съюз не реагира, тъй като Гърция и Турция не са в неговата сфера на влияние. В средата на 1947 г., като продължение на Доктрината „Труман“, САЩ лансират програма за отпускане на 13 милиарда долара икономическа помощ за Европа, т.нар. *План „Маршал“* по името на тогавашния държавен секретар на САЩ. Опасенията им са, че бедността и опустошението в Европа ще доведат до по-значително влияние на комунистическата идеология.¹⁹ Целта на Плана е да подтикне европейската интеграция и сътрудничество, за да могат европейските страни чрез икономически просперитет да противостоят на комунистическата заплаха. **Тази цел обаче не включва интегриране на САЩ с европейските държави, нито създаване на политически или военен съюз с тях (подчертаното мое – ПК).**²⁰

Трябва да се има предвид също така, че до одобрението на програмата за икономическо възстановяване съвсем не се стига лесно. Тя има своята твърда опозиция, включително и в Конгреса. Но все пак бива прокарана и зад нея застава държавният секретар *Маршал*. Планът става повод за сериозни търкания между САЩ и СССР, а по

¹⁸ Бояджиева, Н. Цит. Съч., с. 473-474.

¹⁹ Вж Kaplan, L.S., Honick, M. NATO 1948: The Birth of the Transatlantic Alliance. Rowman and Littlefield Publishers, 2007, p. 6.

²⁰ Пак там, с. 7.

време на разговорите в Париж, на които Съветският съюз е поканен да участва в програмата, съветският външен министър *Молотов* напуска ядосано залата.²¹ Съветският съюз ясно съзира опита за привличане на европейските страни към САЩ и съответно под негов натиск държавите от Източна Европа се отказват от предложената помощ.

През есента на 1947 г. американският дипломат в Москва *Джордж Кенън* в своята „Дълга телеграма“ обосновава необходимостта от американски ангажимент и дългосрочни мерки за съдържане на съветската заплаха. Така новият курс във външната политика на САЩ намира своята идеологическа обосновка, доразвита впоследствие в доклада „Клифърд“. Той на свой ред включва няколко препоръки за борба с комунистическата експанзия: засилване на военната мощ и ядрения потенциал на САЩ; създаване на глобална мрежа от военни бази; икономическа и финансова помощ за демократичните страни.²²

В същия период в *България, Румъния и Унгария* са установени комунистически диктатури. СССР подписва съюзнически договори със страни от Източна Европа, като практически формира свой блок. *Андрей Жданов*, който по това време е секретар на Централния комитет на Комунистическата партия по въпросите на идеологията, в доклада си на първото заседание на Коминтерна през септември 1947 г. започва да говори за формирането на *два лагера* в света.²³

Постепенна промяна в политическите нагласи настъпва и във Франция. Интересна роля в тази промяна изиграва *Жорж Бидо*. Като външен министър във временното правителство на Де Гол през 1944 г. той сключва френско-съветския алианс, подкрепя решенията от Ялта, договаря икономически споразумения със страните от Бенелюкс и подписва Устава на ООН.

През 1946 г. *Бидо* оглавява временното правителство, а през 1947-48 г. е външен министър в новото редовно избрано правителство. Той смята, че комунистическите страни трябва да бъдат включени в Плана „Маршал“. Същевременно *Бидо* е твърд привърженик на идеята за съдържане на Германия и създаване на европейски съюз. Още през 1945 г. френският Генерален щаб разработва концепция за създаване на

²¹ Пак там, с. 10.

²² Бояджиева, Н. Цит. съч., с. 481-482.

²³ Пак там, с. 480.

отбранителна военна организация с участието на САЩ. Тази своя инициатива Франция защитава и през 1947 г.²⁴

През 1947 г. Франция и Обединеното кралство сключват *договора от Дюнкерк*, който е насочен именно срещу възраждането на Германия като военна сила, макар че противодействието на Съветския съюз със сигурност е било друг важен мотив за френско-британския съюз. По това време вече се правят неформални опити от страна на британския външен министър *Ърнест Бевин* за въвличане на САЩ в сътрудничество със западноевропейските съюзници, което да отиде отвъд чисто икономическата помощ. През декември 1947 г., по време на поредната сесия на Съвета на външните министри на победителките, когато те отново безуспешно се опитват да преговарят по условията на бъдещия мирен договор с Германия, *Бевин* казва на държавния секретар *Маршал*:

*Няма начин руснаците да си сътрудничат със Запада при каквито и да е разумни условия в обозримо бъдеще. Спасението на Запада зависи от някаква форма на съюз, с формален или неформален характер, в Западна Европа, подкрепен от Съединените щати и доминионите, такава мобилизация на морална и материална сила ще вдъхне доверие и енергия вътре (в Запада – бел. моя П.К.) и уважение навсякъде другаде.*²⁵

Маршал дава уклончив отговор, който не се харесва на един от неговите първи дипломати *Джак Хикърсън*, директор на Европейското бюро в Държавния департамент. *Хикърсън*, за разлика от *Маршал* в онзи конкретен момент, съзира смисъл в по-обвързващи ангажименти на САЩ със сигурността в Европа.²⁶ Въпреки получения отказ от страна на държавния секретар *Маршал*, *Ърнест Бевин* не се отказва от разширяване на френско-британския съюз. Той вижда включването в него на скандинавските страни, Бенелюкс, а след време на Германия и Испания.²⁷ Две-три седмици по-късно той изнася реч в Камарата на общините в същия дух.

Що се отнася до Франция обаче би могло да се направи заключението, че до този момент Съветският съюз не е разглеждан от нея като най-сериозната заплаха за

²⁴ Пак там, с. 494.

²⁵ Цит. по статията The Birth of NATO, достъпна на <https://ast.org/2014/10/the-birth-of-nato>

²⁶ Вж Kaplan, L.S., Honick, M. Цит. съч., с. 16-17.

²⁷ Пак там, с. 27.

разлика от исторически насложения страх от Германия. Нещо повече, до началото на 1948 г. *Бидо* се опитва да балансира в отношенията със съюзниците и говори за търсене на „средния път“.²⁸ След комунистическия преврат в Чехословакия през 1948 г. и последвалата мистериозна смърт на опозиционния лидер Ян Масарик, *Жорж Бидо* вече е готов да прегърне идеята за гарантиране на атлантическата сигурност от страна на САЩ чрез създаване на северноатлантически отбранителен съюз.²⁹

В полза на това виждане е и ситуацията в Италия, където силната Комунистическа партия се готви да спечели изборите. Нейното огромно влияние буди сериозни опасения за бъдещето на Италия и провокира *Бидо* да води преговори за митнически съюз. Междувременно Съветският съюз сключва договор за взаимна помощ с Финландия. Натиск за сключване на подобен договор се оказва и върху Норвегия. Всички тези събития се развиват едновременно с проблемите между бившите съюзници около бъдещето на Германия и провеждащата се монетарна реформа.

Така през март 1948 г., след серия от дипломатически ходове, *Франция, Обединеното кралство, Белгия, Нидерландия и Люксембург сключват Брюкселския договор и създават отбранителна организация на Западния съюз*. Пълното наименование на този документ е **Договор за икономическо, социално и културно взаимодействие и колективна самоотбрана**.

Брюкселският договор действително съдържа клауза за колективна отбрана в своя чл. 4, но по-любопитно е съдържанието на чл. 7. В него се договаря създаването на Консултативен съвет с цел да обсъжда: *всяка ситуация, която представлява заплаха за мира; позицията, която да бъде заета, или мерките, които да се предприемат, в случай на възобновяване на агресивната политика на Германия; както и ситуация, представляваща опасност за икономическата стабилност*.³⁰

През 1948 г. западноевропейските съюзници сякаш имат по-големи опасения от възраждането на Германия, отколкото от комунистическата заплаха от Изток, въпреки че е възможно споменаването на Германия в договора да е „заблуждаващ ход“ с цел отвлечане на вниманието на Съветския съюз.

²⁸ Пак там, с. 13.

²⁹ Вж статията за Georges Bidault. Достъпно на <https://www.britannica.com/biography/Georges-Bidault>

³⁰ Вж текста на Брюкселския договор. Достъпно на https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17072.htm?

Сключването на Брюкселския договор е анонсирано от президента Труман пред американския конгрес в силно и категорично обръщение:

*В този момент, когато се обръщам към Вас, петте нации от европейската общност подписват в Брюксел петдесетгодишно споразумение за икономическо сътрудничество и обща отбрана при нападение...Неговото значение отива далеч отвъд конкретните клаузи на самия договор. То е забележителна стъпка в посока единството на Европа за защита и опазване на нейната цивилизация. Това развитие заслужава нашата пълна подкрепа. Убеден съм, че Съединените щати чрез подходящи средства ще окажат на свободните нации подкрепата, която ситуацията изисква. Сигурен съм, че решимостта на свободните страни от Европа да се защитят ще срещне същата решимост от наша страна да им окажем подкрепа да го направят.*³¹

Въпреки заявленията на президента Труман, Съединените щати все още не са готови да се присъединят към отбранителен съюз с европейските си партньори. Те като че ли искат да се уверят в желанието за единодействие на западноевропейските съюзници и в сътрудничеството между тях. Съпротивата идва основно от Конгреса, който не харесва автоматизма на клаузата за колективна отбрана на Брюкселския договор. Не бива да забравяме също така, че САЩ влагат огромни усилия за създаване на ООН, която се явява и центърът на техните надежди за мирно регулиране на споровете и нова по-стабилна архитектура на сигурност.

Трябва да се има предвид и това, че сключването на Брюкселския договор става в период, когато се заражда и развива движение за създаване на европейска федерация или европейски съединени щати. Изолационистите в САЩ подкрепят тази идея, тъй като смятат, че обединена Европа ще може по-добре да се грижи за себе си докато в самата Европа надеждите за сключване на алианс със Съединените щати стават все по-силни. В този смисъл Западноевропейският съюз се обръща към САЩ за получаване на подкрепа.

В Пентагона започват тайни преговори, при които се разглеждат 3 варианта:

- разширяване на Брюкселския договор;
- осъществяване на някаква форма на сътрудничество в рамките на ООН;

³¹ Kaplan, L.S., Honick, M. Цит. съч., с. 62.

- създаването на нов съюз, където САЩ биха имали водеща роля.³²

След шест кръга преговори е изготвен текст на меморандум. Пред сключването на договор обаче има *3 съществени пречки*.

Първо, въпреки положителните нагласи на преговарящия екип на САЩ, все още не е осигурена безусловната подкрепа на Държавния департамент, където наред с привърженици на северноатлантическия съюз като *Теодор Акилес* и *Джон Хикърсън* от Европейското бюро, има и опоненти на идеята като *съветник Болън* и ръководителя на политическото планиране *Джордж Кенън*, които по-скоро защитават тезата за противодействие чрез икономическа помощ и непровокиране на СССР с военни съюзи.

Второ, преговорите се водят в абсолютна тайна, поради което Франция (заради подозрения, че може да има теч на информация към СССР) е напълно изключена от тях.

Трето, не е осигурена подкрепата на Сената, където изолационистките тежнения са особено силни.³³

Ключово значение за по-нататъшния ход на преговорите изиграва *сенатор Ванденберг*, който по това време е председател на Комисията по външна политика в Сената. След тесни лични контакти и разговори с Държавния департамент, както и забележителни политически маневри, той успява през май 1948 г. да прокара резолюция в Сената, която практически дава възможност на САЩ да участват в отбранителни съюзи, съответстващи на Устава на ООН.

Създаването на НАТО

С напредване на времето трябва да бъдат разрешени и някои други проблеми. Така например меморандумът от тайните преговори в Пентагона предвижда военна помощ за въоръжените сили на западноевропейските страни. Според Съвместното стратегическо командване³⁴ това ще бъде в ущърб на американските въоръжени сили, които след войната също трябва да бъдат превъоръжени.

През юли 1948 г. започват проучвателни преговори между *САЩ, Обединеното кралство, Франция, Канада и страните от Бенелюкс*. Те се провеждат в Държавния

³² Вж пак там, с. 68.

³³ Вж пак там, с. 69.

³⁴ На английски език – Joint Chiefs of Staff. Орган, в който участват главнокомандващите на стратегическо ниво на видовете въоръжени сили на САЩ.

департамент на САЩ с цел очертаване на *обхвата и структурата на северноатлантическия алианс*, без да се вземат окончателни решения. Заместник-държавният секретар *Лавит* се среща в поредица от сесии с посланиците на останалите страни. Американските представители проявяват предпазливост с оглед предстоящите през ноември същата година президентски избори.

По време на консултациите страните от Брюкселския договор не желаят в новия съюз да се включват трети европейски държави, за да не се разводнява американската подкрепа. САЩ обаче настояват за приемане на *Норвегия, Дания, Исландия, Ирландия и Португалия с Азорските острови. Швеция* също попада в кръга на възможните членки според американците.

Дебат се оформя и около *формулировката на бъдещата клауза за колективна отбрана*. Европейските съюзници искат директно копиране на чл. 4 на Брюкселския договор, докато САЩ смятат, че автоматизмът на клаузата, задължаващ съюзниците да предоставят незабавна военна помощ на нападната страна членка, ще представлява противоречие с конституцията им. Те предлагат *по-семплата формулировка, че атака срещу един от съюзниците, ще се счита за атака срещу всички*. Така отговорът на всяка страна членка на евентуална агресия спрямо съюзник ще зависи от националните конституционни процедури и решения.

В началото на септември преговорите приключват с проект на текст на договор, който посланиците представят на своите правителства. По-нататъшната работа по него продължава след президентските избори през ноември същата година, когато президентът *Хари Труман* е преизбран, а в Конгреса е формирано ново мнозинство от Демократическата партия.

Военното ръководство като цяло приема постигнатото по време на посланическите консултации. Заместник-държавният секретар *Лавит* убеждава, че съюзът ще има по-скоро политически характер, ще бъде форум за консултации, ще има символична стойност за западното единство и ще бъдат зачитани конституционните процедури на участващите държави. В останалите страни, които САЩ настояват да бъдат поканени, също е изразена готовност да се работи за подписване на проекта на договор. *Ирландия* отказва да участва, а *Швеция* в този период се опитва да създаде северен алианс за неутралитет, поради което не е включена в преговорния процес.

Заедно с дипломатите, работа започват и специалистите по отбранително планиране. Постигнато е съгласие и по основните военни параметри.

*Към 24 декември 1948 г. проектът е окончателно изготвен и представен на правителствата за одобрение. По настояване на Канада в чл. 2 е включена клауза за социално-икономическо сътрудничество. Не е постигнато съгласие за членството на Италия, но е оставена отворена врата за бъдещото ѝ приемане. Вписани са две географски дефиниции за северноатлантическата зона, включващи *Североизпадна Африка* и *Западното Средиземноморие*, като южната граница е *Тропика на Рака*.*

На 20 януари 1949 г. президентът Труман по време на обръщението си при встъпване в длъжност публично обявява политиката, че въоръжена атака над националната сигурност ще бъде посрещната с унищожителна сила и съобщава, че ще изпрати в Сената договор в съответствие с плана за северноатлантическа сигурност. В допълнение САЩ се ангажират да осигурят военен съвет и оборудване за свободните нации, които ще си сътрудничат с тях в поддържането на мира и сигурността.³⁵

На 4-ти април 1949 г. във Вашингтон е подписан Северноатлантическият договор. Страните, които създават Организацията на Северноатлантическия договор, са САЩ, Канада, петте държави от Западния съюз, Дания, Исландия, Португалия и в крайна сметка – Италия.

Тед Акилес разказва за атмосферата от първо лице с известно чувство за хумор:

Накрая дойде великият ден на подписването, 4 април. Церемонията щеше да се проведе във внушителната, прозаично озаглавена Междуведомствена аудитория на Конститушън авеню. Президентът и Дийн Ачесън щяха да подпишат за Съединените щати, а външните министри и посланиците за другите страни. Церемонията премина без очевидни гафове. Речите на външните министри бяха на английски или френски език и след това се превеждаха на другия език, като преводачът имаше предварителни копия. Португалецът говори на английски, но никой, включително преводача, не можеше да каже на кой език говори; и преводачът повтори речта му на английски език по погрешка. Никой освен португалците не разбра за случката. Свирише Военноморският оркестър и се чуха няколко ехидни коментарчета, тъй като

³⁵ Вж пак US Department of State Archive. The Origins of NATO. Достъпно на: <https://1997-2001.state.gov/regions/eur/nato/vandenberg.html>

в програмата бяха включени парчетата "I Got Plenty of Nothing," и "It Ain't Necessarily So."³⁶

Сложният преговорен процес в още по-сложната следвоенна обстановка в крайна сметка ражда един договор от само четиринайсет члена. Първоначално той се сключва за двайсет години, но ето че през 2024 г. отбелязваме седемдесет и петата му годишнина. Тед Акилес, разказва, че Хикърсън настоявал договорът да бъде *кратък, семпъл и гъвкав*. По-рано той бил чел коментарите на някакъв кореспондент на вестник, според когото *договорите трябва да се пишат така, че и един млекар от Омаха да може да ги разбере*. Когато някой от преговарящите предлагал по-усложнен език, Хикърсън му напомнял за млекаря от Омаха.³⁷

Северноатлантическият договор влиза в сила на 24 август 1949 г. след осъществяване на процеса на ратификацията му в страните членки.

Общи изводи и оценки

В заключение ще бъдат обобщени накратко основните предпоставки за създаването на НАТО.

Първо, опустошителните последици от Втората световна война за европейските съюзници, които провокират различни „компенсаторни“ линии на поведение. Западноевропейските държави са не само икономически съсипани, но и с накарнени способности за политическо влияние, поради което се нуждаят от силен съюзник в лицето на САЩ, за да попречат на възраждането на милитаристична Германия, както и да противостоят на нарастващите амбиции на СССР. В чисто икономически план те няма от къде другаде да получат подкрепа, а добре известно е, че икономическата помощ е средство за политическо обвързване. САЩ се явява техен естествен съюзник и поради идеологическото сходство. Съветският съюз от своя страна търси бърз реванш чрез политическа експанзия, налагане на просъветски диктатури в източноевропейските страни и източване на икономически ресурси от тях и от Германия.

Второ, това е настъпилният разрыв в отношенията между западноевропейските победители и СССР, идеологическите им различия, неспособността да постигнат съгласие по редица важни въпроси на следвоенното възстановяване, сред които на

³⁶ От английски език буквално „Имам много нищо“ и „Не е задължително да е така“.

³⁷ US Department of State Archive. The Origins of NATO. Достъпно на: <https://1997-2001.state.gov/regions/eur/nato/vandenberg.html>

първо място е съдбата на Германия. Това води не само до недоверие, а и до пряко съперничество между тях.

Третата предпоставка е в известен смисъл производна от първите две, а именно цялостният климат на противопоставяне и страх, който владее Европа и европейското обществено мнение след войната. Всяка война води със себе си не само физическо разрушение, но и психически травми, при това на масово равнище. Стрданията правят хората по-жестоки един спрямо друг, превръщат ги в „оцеляващ“ на всяка цена вид. Денацификацията на Изток и на Запад минава през период на брутални гонения, които са отговор на дехуманизиращото въздействие на военния конфликт. Няма как стремежът за мъст и възмездие, който властва в обществата, да не се отрази на техните политически елити. В крайна сметка Студената война, която започва в този период, е състояние на враждебен мир, при който конфликтът продължава с всички други средства, освен с прекия военен сблъсък.

Последната, но вероятно най-важна предпоставка е разбъркването на политическите карти през войната, драстичната промяна на предвоенното статукво, към което вече не е възможно връщане назад. Обстоятелствата не просто предполагат, те налагат и изискват промяна в политическото мислене и концепции, както в САЩ, така и в техните западноевропейски партньори. И тази промяна се случва – Западна Европа осъзнава, че не е в състояние да продължи да бъде основен център на влияние в света. Така тя започва да се обединява и сплотява – от една страна в отговор на формирация се съветски блок, от друга, защото изолационистите в САЩ искат да видят доказателства, че Западна Европа полага усилия да си помогне сама, а от трета – вероятно и заради поуката, че именно разединението попречва нацистка Германия да бъде спряна преди да се превърне в агресор. САЩ, за разлика от периода след Първата световна война, вече не могат да се занимават само със себе си. Техният икономически и военен възход се нуждае от разширяване на политическите амбиции.

Като краен резултат Западният свят от двете страни на Атлантика няма друг изход освен да се съюзи.

В помощ на студентите:

Препоръчвам Ви следните филми в интернет с учебна цел:

- The Aftermath of World War II: Collaboration and retribution.

Достъпно на:

https://www.youtube.com/watch?v=b4_PCq_SMcM

- Лекцията на д-р Джейми Шей, бивш говорител на НАТО на тема: „NATO’s Anxious Birth“.

Достъпно на:

<https://www.youtube.com/watch?v=ggdYQPXDG8Y&t=603s>

Въпрос за дискусия: какви са впечатленията Ви от филмите за общия дух и атмосфера в Европа след Втората световна война?

Библиография

Лекция на Shea, J. NATO’s Anxious Birth. Достъпно на:
<https://www.youtube.com/watch?v=ggdYQPXDG8Y&t=2407s>

Gaddis, J. The United States and the End of the Cold War: Implications, Reconsiderations, Provocations. New York, 1992.

The Economic Impact of World war II. Достъпно на:

<https://www.thebalance.com/world-war-ii-economic-impact-4570917>

Legacy of World War II on Soviet Union. Достъпно на:

http://factsanddetails.com/russia/History/sub9_1e/entry-4975.html

Sailus, C. Post-war France: Politics, Economy and Rebuilding. Достъпно на:

<https://study.com/academy/lesson/post-war-france-politics-economy-rebuilding.html>

The Era of Partition: Allied Occupation and the Formation of the Two Germanys, 1945–49.

Достъпно на: <https://www.britannica.com/place/Germany/The-era-of-partition>

Kaplan, L.S., Honick, M. NATO 1948: The Birth of the Transatlantic Alliance. Rowman and Littlefield Publishers, 2007.

The Birth of NATO. Достъпно на:

<https://ast.org/2014/10/the-birth-of-nato>

Georges Bidault. Достъпно на:

<https://www.britannica.com/biography/Georges-Bidault>

Текст на Брюкселския договор. Достъпно на:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17072.htm?

US Department of State Archive. The Origins of NATO. Достъпно на:

<https://1997-2001.state.gov/regions/eur/nato/vandenberg.html>

Fifty Key Thinkers in International Relations, second edition, Martin Griffiths, Steven C. Roach and M. Scott Solomon, Routledge, 2009.

Бояджиева, Надя. Международни отношения (монография), София: Албатрос, 2017.

Бояджиева, Надя. Автореферат на дисертационен труд на тема: „Международните отношения в периода на Студената война“, Варна, 2017

Бояджиева, Надя. Международни отношения, Издателство „Албатрос“, 2017, както и изследване на проф. Н. Бояджиева, реализирано за Smith Richardson Foundation, USA. Вж. също така следните студии и статии на проф. д.ю.н. Надя Бояджиева: Науката за международните отношения в съвременния свят. – Годишник на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“, том XXI, Варна, 2015, стр. 165-188; Митове и реалности в международните отношения през XX век. В: История, митология, политика. Съст. Д. Колева, К. Грозев, С., 2010, УИ „Св. Климент Охридски“, стр. 330-334; Международните отношения и сродните социални и хуманитарни науки. В: “Studia Juris”, изд. на Юридически факултет на ПУ „Паисий Хилендарски“, кн.2, декември 2016, стр. 1-14.

Видин, Благой. Международно публично право обща част, С., 1999.

Георги Стефанов, Благой Видин, Юлия Захариева, Пламен Пантев, Международни отношения. Международно право. Дипломатия (кратка енциклопедия), Издателство Сиела, 2001.

Гълбрайт, Джон Кенет. Анатолия на властта. С., 1993.

Дал, Робърт. Съвременният политически анализ. С., 1996.

Джоузеф Най младши. Бъдещето на силата, ВИ, 2013.

Дойков, Йордан. Методологическо конструиране в социалния анализ, Том 1. За познанието, опита и практиката, Издателство „Парадигма“, София, 2019.

Кобуров, Годор. Практически аспекти на ситуационния външнополитически анализ, статия достъпна на интернет-адрес:

<https://money.bg/archive/prakticheski-aspekti-na-situatsionniya-vanshnopoliticheski-analiz-v-oblastta-na-sigurnostta.html>

Кобуров, Тодор. Ситуационен външнополитически анализ в областта на сигурността, 2009, ИК „Кинг“.

Кобуров, Тодор. Политика и власт, С., 2002 г.

Ерхард, Лудвиг. Благоденствие за всички, София, 1993 г.

Тиме, Ханс Йорг. Социално пазарно стопанство, С. 1995 г.

Машев, Димитър. Дипломатическо право. С., 1992.

Пантев, Пламен, Центрове на сила в международните отношения и проблемът за поляритета през XXI век УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2014.

Семов, Минчо. Политиката – теория и история. С., 1984.

Стефанов, Георги, Теория на международните отношения, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 1993.

Фелтъм, Ралф Джордж. Дипломатически наръчник. С., 1995.

Янков, Александър. Организация на обединените нации, С., 1965 г.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ДИПЛОМАЦИЯТА В ЕРАТА НА ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ *

Гл. ас. д-р Вероника Стоилова
Имейл: veronikabg@gmail.com
Катедра „Международно право и международни отношения“
Правно-исторически факултет
Югозападен университет „Неофит Рилски“

Резюме:

Дипломацията винаги е била основен инструмент за изграждане на международните отношения и управление на глобалните процеси. Исторически, тя е служила като средство за управление на взаимоотношенията между държавите, разрешаването на конфликтите и изграждането на сътрудничество. От първите дипломатически мисии през времето на древните цивилизации до модерните технологии за комуникация, тази сфера непрекъснато се адаптира към променящите се реалности. Изследването на връзката между дипломацията и изкуствения интелект (ИИ) е от съществено значение за разбирането на съвременните международни отношения и глобалната политика. С навлизането на ИИ традиционните методи за осъществяване на международен диалог се изправят пред нови възможности и предизвикателства, които изискват адаптация и преосмисляне. Настоящата статия поставя акцент върху последиците от ИИ върху дипломацията в съвременната епоха, разглеждайки неговите потенциални ползи и предизвикателства, които се очертават пред работата на дипломатическите агенти.

Ключови думи: дипломация, изкуствен интелект, международни отношения, дигитализация.

CHALLENGES TO DIPLOMACY IN THE ERA OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Chief Assist. Prof. Veronika Stoilova, PhD
E-mail: veronikabg@gmail.com
Department of International Law and International Relations
Faculty of Law and History
South-West University "Neofit Rilski" - Blagoevgrad

Abstract:

Diplomacy has always been a fundamental tool for building international relations and managing global processes. Historically, it has served as a means of managing relationships between states, resolving conflicts, and building cooperation. From the first diplomatic missions

* Докладът е представен на кръгла маса, проведена на 22 май 2024 г., на тема: „ИЗКУСТВЕН ИНТЕЛЕКТ, СИГУРНОСТ И ДЕЗИНФОРМАЦИЯ - СЪВРЕМЕННИ ТЕНДЕНЦИИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА“, която се организира от Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ в рамките на научноизследователски проект № RP-C1/24 на тема: „Изкуствен интелект, сигурност и дезинформация - съвременни тенденции и предизвикателства“.

during the time of ancient civilizations to modern communication technologies, this field has constantly adapted to changing realities. Researching the relationship between diplomacy and artificial intelligence (AI) is essential for understanding contemporary international relations and global politics. With the advent of AI, traditional methods of conducting international dialogue face new opportunities and challenges that require adaptation and rethinking. This article focuses on the implications of AI for diplomacy in the modern era, examining its potential benefits and challenges that emerge for the work of diplomatic agents.

Keywords: *diplomacy, artificial intelligence, international relations, digitalization.*

Въведение

Дипломатията винаги е била основен инструмент за изграждане на международните отношения и управление на глобалните процеси. Исторически, тя е служила като средство за управление на взаимоотношенията между държавите, разрешаването на конфликтите и изграждането на сътрудничество. От първите дипломатически мисии през времето на древните цивилизации до модерните технологии за комуникация, тази сфера непрекъснато се адаптира към променящите се реалности. Изследването на връзката между дипломатията и изкуствения интелект (ИИ) е от съществено значение за разбирането на съвременните международни отношения и глобалната политика. С навлизането на ИИ, традиционните методи за осъществяване на международен диалог се изправят пред нови възможности и предизвикателства, които изискват адаптация и преосмисляне. Като част от петата технологична революция изкуственият интелект преобразява начина, по който държавите взаимодействат помежду си.

ИИ представлява съвкупност от технологии, които позволяват да бъдат анализирани, и интерпретирани сложни масиви от данни за кратък период от време. Това го прави изключително ценен инструмент за всички сфери от дейността на човека, включително дипломатията, особено в свят, който се характеризира с изключително бързо информационно осигуряване и динамични промени.

Поради тази причина интеграцията на ИИ в дипломатическите процеси поражда редица въпроси, като например: 1) Какви ще бъдат ролята и мястото на дипломатите в бъдеще? 2) Как би могла да се гарантира етична и безопасна употреба на ИИ в дипломатическата дейност?

ИИ като нов инструмент в дипломатията

Виенската конвенция за дипломатическите отношения описва функциите на дипломацията като събиране на информация, комуникация, представителство, преговори и насърчаване на приятелски отношения². ИИ оказва влияние върху средата, в която се практикува дипломацията. Връзка между геополитиката и технологиите винаги е съществувала и е била от значение за развитието на международния диалог. Исторически погледнато, всяка епоха има своя определяща технология, която бележи икономическите, социалните и политическите успехи. В миналото притежанието на земя, достъпът до суровини и ползването на промишлени технологии са били определящите технологии. ИИ може да се окаже определящата технология на нашето време. ИИ може да промени баланса на силите между държавите. Съществуват опасения за нова надпревара във въоръжаването, на нарастваща международна конкуренция. В това ролята на дипломатите ще бъде по-важна от всякога.

Едно от ключовите предимства на ИИ в дипломацията е способността му да обработва големи масиви от данни бързо и ефективно. С нарастващата сложност на глобалните проблеми и големия обем налична информация, ИИ може да помогне на дипломатите да анализират конкретни политически процеси и събития, като идентифицират тенденциите за развитие на международната среда, да проучват общественото мнение, да оптимизират комуникационните стратегии или да разпознават заплахите от потенциални конфликти. Това може да доведе до по-информирано вземане на решения и по-добро стратегическо планиране, което в крайна сметка би могло да се отрази благоприятно за подобряване на дипломатическите отношения между държавите. Тези технологии не само че увеличават ефективността на дипломатическите усилия, но и позволяват на страните да реагират по-бързо на променящите се обстоятелства в регионален или глобален мащаб.

В кризисни ситуации, като международни конфликти, пандемии или природни бедствия, ИИ може да предложи сценарии за действие, оптимизирани въз основа на реални данни, което подобрява ефективността на дипломатическите реакции. Чрез анализиране на исторически данни и настоящи тенденции, алгоритмите на ИИ могат да идентифицират потенциални проблемни области и да помогнат на дипломатите да предприемат проактивни

² Виенска конвенция за дипломатическите отношения (1961 г.). Достъпно на: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf

мерки за предотвратяване и ескалация. Тази способност за прогнозиране може потенциално да спасява човешки живот и да предотвратява ескалирането на конфликти в пълномащабни кризи.

ИИ играе важна роля в автоматизацията на дипломатическите процеси. Посредством автоматизираните системи за управление на информацията, дипломатите могат да оптимизират своята комуникация и да подобрят координацията между различните институции, които участват в осигуряването на дипломатическата дейност. Например, ИИ може да бъде използван за управление на документи, както и за анализ на правни текстове, което би улеснило подготовката на международни споразумения и договори³. Тези технологии могат да намалят времето и усилията, необходими за извършване на рутинни задачи, позволявайки на дипломатите да се фокусират върху стратегическите аспекти на своята работа. Въпреки това, е важно да се подчертае, че човешкият фактор е критичен за интерпретацията на данните и вземането на решения, особено в контекста на етичните и морални аспекти на дипломатията⁴.

Освен това технологиите за изкуствен интелект, могат да улеснят комуникацията между дипломатите и техните чуждестранни колеги. Езиковите бариери са често срещано предизвикателство в дипломатията. Ето защо задвижваните от ИИ инструменти за превод могат да помогнат за преодоляване на тези пропуски, като улеснят дипломатическите преговори и подобрят разбирателството между нациите. Така например платформите за генеративен ИИ могат да се използват за създаване на симулации на дипломатически преговори, което позволява на страните да изпробват различни сценарии и да оценят последствията от своите решения. Тази способност за симулация е особено важна в контекста на съществуващите международни конфликти, при които всяко решение може да има сериозни последици. В този смисъл следва да се има предвид и това, че алгоритмите често не успяват да интерпретират контекста на даден казус или културните нюанси на двустранния или многостранния диалог по дадена тема, което може да доведе до недоразумения.

Употребата на инструментите на ИИ в дипломатията повдига и някои етични въпроси, свързани с прозрачността и отговорността. Използването на ИИ в политическите

³ Илиева, И., Върховенството на правото и изкуственият интелект. Известия. Списание на Икономически университет-Варна, 2020, 64.3: стр. 210-226.

⁴ Dimitrov, D. (2021), EU Citizenship Law: Integration of Immigrants, EURINTProceedings, volume 7, pp. 50 -62.

процеси може да доведе до рискове, свързани с манипулиране на информационния поток и нарушаване на личната неприкосновеност. В този контекст, е необходимо да се разработят етични рамки и регулаторни механизми, които да гарантират, че ИИ се използва отговорно и в интерес на обществото.

Алгоритмите на ИИ често функционират като „черни кутии“, чиито решения не могат да бъдат напълно обяснени. Това поставя въпроса дали е допустима употребата на ИИ при вземането на важни дипломатически решения. В този смисъл е важно да се разсъждава и върху навлизането на автономните системи в сферата на международните отношения, с което се поставя и въпросът за отговорността. Например, ако ИИ вземе грешно решение, кой ще понесе отговорност за това – лицата, разработващи ИИ, дипломатът, употребил съответният инструмент, предложен от ИИ или системата сама по себе си?

Не следва да се пренебрегва и рискът от дезинформация и провеждането на кампании с такава насоченост. Тъй като изкуственият интелект става все по-усъвършенстван, нараства опасението, че определени играчи на международната сцена могат да използват генерирано от изкуствен интелект съдържание, за да манипулират общественото мнение и да повлияят на дипломатическите резултати. Това може допълнително да усложни дипломатическите отношения и да затрудни установяването на доверие между отделните държави.

Дипломацията и употребата на ИИ в киберпространството

Прилагането на инструментите на ИИ в дипломацията също поражда опасения за сигурността. Балансът на силите между държавите може да се промени и асиметричните заплахи могат да се появят с напредъка на технологиите. Разработването на смъртоносни автономни оръжейни системи поражда сериозни опасения за международната сигурност, както и въпроси за етиката във войната. Други опасения включват използването на технология, задвижвана от изкуствен интелект в тероризма и воденето на хибридна война.

Използването на алгоритми в процесите на вземане на решения може да доведе до неправилно отчитане на факти, обстоятелства или грешки, базирани на предразсъдъци, които могат да имат непредвидени последици върху дипломатическите отношения. Важно

е да се подчертае, че в определени ситуации личната преценка на дипломата е водеща и тя не се основава единствено на логическото му мислене.

Рискът технологиите за ИИ да бъдат „хакнати“ или манипулирани представлява значителна заплаха за националната сигурност на държавите и може да подкопае доверието в цялата система на международни отношения⁵. ИИ би могъл да се употреби за нерегламентирано проникване в съществуващите класифицирани дипломатически мрежи с цел шпионаж или саботаж на определени процеси. Инструментите му също биха могли да се използват за извършване на по-сложни кибератаки, като автоматизирани фишинг кампании или създаване на фалшиви дипломатически документи.

Също така, въпросът за събирането и използването на лични данни поражда опасения за неприкосновеността на личния живот и потенциална злоупотреба с информация. Съществува потенциална опасност и за злоупотреба с технологията с цел ограничаване на права и свободи⁶. По-специално, това се отнася до различните форми на дискриминация, тъй като по тази крехка тема ИИ може да изостри съществуващите неравенства. Дебатът за защита правата на човека онлайн, на примера на тяхната защита офлайн, тепърва ще открива нови теми за размисъл.

Друга заплаха пред дипломацията във връзка с международната сигурност е разпространението на фалшива информация⁷ чрез deepfake технологии, които могат да симулират изказвания на политически лидери или да фалшифицират видеоматериали⁸. Това може да подкопае доверието между държавите и да предизвика международни кризи.

ИИ и човешкият фактор в дипломацията

Изкуственият интелект и човешкият фактор играят ключова роля в съвременната дипломация, като взаимодействието между тях е от съществено значение за успешното управление на международните отношения. Въпреки че ИИ предлага нови инструменти и технологии, които могат да подобрят ефективността на дипломатическите процеси,

⁵ Hristova A., Georgieva G. New Research and Technology Development: Some Legal and Ethical Issues. Kutafin Law Review. 2017;4(2):388-397. <https://doi.org/10.17803/2313-5395.2017.2.8.388-397>

⁶ Valcheva, A., Human Rights And Artificial Intelligence. KNOWLEDGE-International Journal, 2022, 52.1: pp. 121-126.

⁷ Belova, G., Georgieva, G., Fake news as a threat to national security. In: International conference knowledge-based organization. 2018. p. 19-22.

⁸ Cover, R., Identity and Digital Communication. Concepts, Theories, Practices. Routledge, 2023, pp 79 - 84

човешкият фактор остава незаменим в контекста на сложността и нюансите на международната политика.

Докато ИИ може да автоматизира множество различни процеси, той не може напълно да замени човешкия фактор в дипломацията. Дипломатите играят критична роля в разбирането на културния контекст, изграждането на доверие и воденето на сложни преговори, където емоционалната интелигентност е от съществено значение. Преговорите често зависят от нюанси, като език на тялото и интонация, които ИИ трудно интерпретира. Взаимодействието между ИИ и човешкия фактор е особено важно в контекста на емоционалната интелигентност. Дипломатите трябва да притежават не само аналитични умения, но и способността да разбират и интерпретират емоциите на другите, което е от съществено значение за успешната комуникация и изграждане на доверие. ИИ може да помогне в анализа на емоционалните реакции на различни участници в международните отношения, но окончателното решение и интерпретация трябва да останат в ръцете на човека.

Отнема време за адаптиране към новите технологии и интегрирането им в съществуващите работни процеси. След като обаче дадена технология стане широко разпространена, често дори вече не я забелязваме в ежедневната си работа. В този контекст е полезно да си припомним, че електронната поща някога е определяна като нова форма на комуникация. Дали инструментите на ИИ ще последват телеграфа, телефона и електронната поща и ще се интегрират безпроблемно в ежедневието на дипломатите? Връзката между ИИ и дипломацията тепърва ще се засилва, тъй като въпросите относно взаимодействието човек-машина става все по-важно.

Колкото повече ИИ се внедрява в различни аспекти от живота ни, толкова повече технологията въвежда промени в установените през годините области на външната политика и международния дневен ред. Употребата на различните приложения за ИИ е все по-широка. Това повдига и нови въпроси. От една страна, необходимо е дипломатите да могат да се адаптират и да се справят успешно с промените в начина, по който се обсъждат съществуващите теми поради последиците от развитието на ИИ. Например, ролята на ИИ в подкрепа на постигането на целите за устойчиво развитие (ЦУР)⁹ придоби особено

⁹ Shahvaroughi Farahani M, Ghasemi G. How artificial intelligence plays a role in achieving sustainable development goals? Sustainable Economies. 2024; 2(3): 66. <https://doi.org/10.62617/se.v2i3.66>

значение. Дискусиите включват потенциалните ползи от използването на ИИ в редица области, включително повишаване на селскостопанската производителност, ползване на здравни услуги в селските и отдалечени райони, прогнозиране и контролиране на разпространението на болести, подобряване на устойчивите морски екосистеми и смекчаване на изменението на климата. От друга страна, дипломатите също следва да се справят с появата на нови теми, свързани с ИИ, в международния дневен ред. Те включват дебати около нови технологични разработки като смъртоносни автономни оръжейни системи (LAWS)¹⁰ и дебати относно етиката и стандартната настройка за употреба на ИИ.

В контекста на казаното до тук следва да се отбележи, че за дипломатите е належащо да се адаптират към новите технологии. Обучението по използването на ИИ, анализа на данни, разпознаване на дезинформация и киберсигурност се превръща в необходимост за работата на съвременните дипломатически кадри. Важно е да се намери баланс между внедряването на информационните и комуникационни технологии и запазването на ролята на човешкия фактор, за да се избегне обезличаването на дипломатическите процеси. Дигитализацията на определени аспекти на дипломатията може да освободи време за дипломатите да се съсредоточат върху по-важните стратегически задачи¹¹. Въпреки това, личното взаимодействие между тях остава без аналог.

Международно сътрудничество

Сътрудничеството между държавите в контекста на интегрирането на ИИ в дипломатията е от ключово значение за установяване на общи стандарти за прозрачност, етика и сигурност. Все по-осезаема става необходимостта от разработване на регулаторна рамка, която да определя границите за употребата на ИИ в дипломатията и да гарантира, че той ще служи за поддържането на мир и стабилност между държавите. Въпреки някои инициативи на ООН и други международни организации, понастоящем липсва всеобхватна правна рамка за изкуствения интелект (ИИ) в дипломатията и международните отношения. Следните примери илюстрират напредъка в тази посока:

¹⁰ Цеков, И., Регулацията на напълно автономните оръжия в съвременните конфликти като проблем на етиката, сп. „Геополитика“, бр. 6/2022. Достъпно на: <https://geopolitica.eu/2022/201-broy-6-2022/3639-regulatsiyata-na-napalno-avtonomnite-orazhiya-v-savremennite-konflikti-kato-problem-na-etikata>

¹¹ Marin, N., Review of Some Topical Issues in EU Diplomatic Service, сп. "Международна политика", година XV/2019, бр. 1, стр. 76

1. Инициативата на ООН за етика на ИИ¹²

През 2021 г. ЮНЕСКО прие Препоръка относно етиката на изкуствения интелект, която има за цел да създаде рамка за етично използване на ИИ на глобално равнище. Тя разглежда въпроси като прозрачност, отчетност и права на човека в контекста на ИИ. Документът подчертава необходимостта от международно сътрудничество, за да се избегнат злоупотреби с тези технологии.

2. Глобално партньорство за изкуствен интелект (GPAI)¹³

GPAI е създадено през 2020 г. и включва 29 държави, включително ЕС, САЩ, Канада, Индия и Япония. Организацията цели да насърчи сътрудничеството между правителства, индустрия и академична общност за разработване и използване на ИИ в съответствие с демократичните ценности. Една от работните групи на GPAI се занимава с използването на ИИ в международни отношения и как да се минимизират рисковете от дезинформация и манипулация.

3. Автономни оръжейни системи

Конвенцията за забрани или ограничения върху използването на отделни конвенционални оръжия, които може да се смятат за прекомерно нараняващи или имащи неизбирателно въздействие¹⁴ е международен правен инструмент, който цели да регулира използването на определени видове оръжия, считани за особено опасни или с неясни хуманитарни последици. Тази конвенция е важна част от глобалната система за контрол на оръжията и е резултат от усилията на международната общност да се справи с предизвикателствата, свързани с новите технологии и методи на война. Конвенцията е платформа за диалог между държавите, която позволява обсъждане на етичните, правните и военните аспекти във връзка с употребата на ИИ.

През последните години дебатите по линия на Конвенцията, обхващат все по-често и въпроси, свързани с автономните оръжейни системи, които използват ИИ. Макар че засега няма приет международноправен акт по тази тема, много държави подкрепят идеята за

¹² Препоръка на Организацията за образование, наука и култура на ООН (ЮНЕСКО) относно етиката на изкуствения интелект, приета от Генералната конференция на ЮНЕСКО на нейната 41-ва сесия на 24 ноември 2021 г. Достъпно на: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455>

¹³ Global Partnership on AI – GPAI. Достъпно на: <https://gpai.ai/>

¹⁴ Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects (with Protocols I, II and III), signed in Geneva on 10 October 1980. Достъпно на: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?chapter=26&clang=_en&mtdsg_no=XXVI-2&src=TREATY

създаване на глобални правила за ограничаване на използването на автономни системи във военните конфликти.

4. Регламент за изкуствения интелект на Европейския съюз¹⁵

Регламент (ЕС) 2024/1689, известен като Акта за изкуствения интелект (AI Act), е приет на 13 юни 2024 г. с цел създаване на хармонизирани правила за използването на изкуствения интелект в Европейския съюз. Той има за цел да осигури безопасна и етична употреба на ИИ, защитавайки основните права на гражданите и укрепвайки доверието в технологиите в рамките на ЕС. Обхваща всички системи за ИИ, предлагани на пазара в ЕС, независимо от това дали разработчиците са базирани в Съюза или извън него. С него се въвежда категоризация на риска, като системите за ИИ се подреждат според нивото на риск – от минимален, през ограничен, до висок и недопустим. Регламентът забранява използването на ИИ за масово наблюдение в реално време на обществени места, освен в изключителни случаи като борба с тероризма. С него се въвежда изискването за от ИИ системите да бъдат разработени с уважение към правата на човека и неприкосновеността на личния живот.

Въпреки че се отнася предимно до вътрешния пазар на ЕС, Регламентът има глобално влияние, тъй като поставя стандарти за етика, сигурност, отговорност и безопасност в технологиите.

5. Принципи за изкуствения интелект на ОИСР¹⁶

Принципите на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за ИИ са първият междуправителствен стандарт за ИИ. Те насърчават употребата на иновативен и надежден ИИ, който зачита правата на човека, прозрачността и демократичните ценности. Приети през 2019 г. и актуализирани през 2024 г., те се състоят от пет, основани на ценности принципа и пет препоръки. Тези принципи са отправна точка за разработване на политики на национално и международно равнище и са приложими в контекста на дипломатията.

6. Сътрудничество в рамките на НАТО¹⁷

¹⁵ Регламент (ЕС) 2024/1689 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2024 година за установяване на хармонизирани правила относно изкуствения интелект и за изменение на регламенти (ЕО) № 300/2008, (ЕС) № 167/2013, (ЕС) № 168/2013, (ЕС) 2018/858, (ЕС) 2018/1139 и (ЕС) 2019/2144 и директиви 2014/90/ЕС, (ЕС) 2016/797 и (ЕС) 2020/1828 (Акт за изкуствения интелект). Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>

¹⁶ OECD AI Principles Достъпно на: <https://www.oecd.org/en/topics/ai-principles.html>

¹⁷ NATO: Summary of NATO's revised Artificial Intelligence (AI) strategy, Достъпно на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227237.htm

НАТО активно изследва потенциала и рисковете на ИИ за международната сигурност. През 2021 г. алиансът прие, а през 2024 г. актуализира Стратегия за изкуствения интелект, която включва насоки за етично използване на ИИ и сътрудничество между държавите членки за разработване на технологии с двойна употреба – гражданска и военна. Стратегията е важен аспект от съвременната военна и дипломатическа политика на алианса. Тя отразява необходимостта от адаптиране към новите технологии и служи като платформа за укрепване на международното сътрудничество и сигурност. В контекста на динамиката на глобалните процеси НАТО все по-активно насочва вниманието на международната общност към това, че ИИ може да играе ключова роля в подобряване на оперативната ефективност, анализа на данни и вземането на решения, което е от съществено значение за стратегическото планиране¹⁸ и управление на ресурсите.

7. Международният съюз по далекосъобщения и регулирането на ИИ¹⁹

Международният съюз по далекосъобщения (МСД), специализирана агенция на ООН, играе ключова роля в развитието и прилагането на технологиите за изкуствен интелект в международните отношения, включително в дипломацията. Част от дейността му е насочена към насърчаването на глобалното сътрудничество за справяне с предизвикателства като разпространение на фалшиви новини, дезинформация и киберсигурност. Пример в това отношение са инициативите AI for Good Global Summit²⁰ (платформа за сътрудничество, насочена към използването на ИИ за справяне със социални и глобални предизвикателства) и ITU-T Study Group 16²¹ (група за разработване на стандарти за комуникационни приложения с ИИ). Чрез тези и други инициативи МСД изпълнява функцията на координатор и посредник в глобалните процеси, свързани с регулирането и употребата на ИИ, допринасяйки за мирното и устойчиво развитие на международните отношения.

8. Принципи на Г-20 по отношение на изкуствения интелект²²

¹⁸ Кресналийска, Г. (2022). Стратегически мениджмънт на сигурността – ключов фактор за формиране на ефективна политика. Сборник доклади от Научна конференция „Актуални проблеми на сигурността” 2022. ИК на НВУ „Васил Левски”

¹⁹ International Telecommunication Union. Достъпно на: <https://www.itu.int/en/action/ai/Pages/default.aspx>

²⁰ Глобалната среща на високо равнище AI for Good. Достъпно на: <https://aiforgood.itu.int/summit24/>

²¹ ITU-T Study Group 16 - Multimedia coding, systems and applications. Достъпно на: <https://www.itu.int/en/ITU-T/about/groups/pages/sg16.aspx>

²² G20 Osaka Leaders' Declaration. Достъпна на: https://www.consilium.europa.eu/media/40124/final_g20_osaka_leaders_declaration.pdf

Принципите на Г-20 за изкуствения интелект са приети на 9 юни 2019 г. по време на срещата на високо равнище на организацията в Осака, Япония. Имат за цел да насърчават отговорно и надеждно използване на системите за ИИ, като се основават на препоръките, заложи в Принципите за изкуствения интелект на ОИСР. Посредством тяхното приемане държавите подчертават важността на баланса между иновациите и управлението на рисковете, като насърчават колективните усилия за глобално и етично развитие на ИИ. Принципите са насочени към изграждането на доверие в технологиите, което е основополагащо за успеха на ИИ в различни социални и икономически сфери, както и за засилване на сътрудничеството между държавите.

Заключителни бележки

В заключение следва да се отбележи, че дипломатията днес продължава да се развива в отговор на променящите се глобални тенденции и предизвикателства. Ерата на изкуствения интелект поставя началото на нова глава в дипломатическите отношения между държавите, с безброй възможности, но и рискове. Интегрирането на ИИ в работата на дипломатическите агенти изисква нови подходи и несъмнено ще играе ключова роля в оформянето на бъдещето на международните отношения.

Успехът на дипломатическите усилия през следващите десетилетия ще зависи от способността на международната общност да работи съвместно за развитието на етични, надеждни и ефективни технологии. Постепенното изграждане на международна регулаторна рамка и споделянето на добри практики са примери за това как международната общност търси решения както за отговорната употреба на ИИ, така и за разработване на стандарти и укрепване на доверието между държавите. Само чрез глобално сътрудничество бихме могли да гарантираме, че изкуственият интелект ще служи като катализатор за устойчиво развитие и мир в световен мащаб, вместо да се превърне в източник на противоречия или конфликти.

Библиография:

1. Виенска конвенция за дипломатическите отношения (1961 г.). Достъпно на: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf

2. Глобалната среща на високо равнище AI for Good. Достъпно на: <https://aiforgood.itu.int/summit24/>
3. Илиева, И., Върховенството на правото и изкуственият интелект. Известия. Списание на Икономически университет-Варна, 2020, 64.3: стр. 210-226.
4. Кресналияска, Г., Стратегически мениджмънт на сигурността – ключов фактор за формиране на ефективна политика. Сборник доклади от Научна конференция „Актуални проблеми на сигурността” 2022. ИК на НВУ „Васил Левски”, стр. 89 – 102.
5. Препоръка на Организацията за образование, наука и култура на ООН (ЮНЕСКО) относно етиката на изкуствения интелект, приета от Генералната конференция на ЮНЕСКО на нейната 41-ва сесия на 24 ноември 2021 г. Достъпно на: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455>
6. Регламент (ЕС) 2024/1689 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2024 година за установяване на хармонизирани правила относно изкуствения интелект и за изменение на регламенти (ЕО) № 300/2008, (ЕС) № 167/2013, (ЕС) № 168/2013, (ЕС) 2018/858, (ЕС) 2018/1139 и (ЕС) 2019/2144 и директиви 2014/90/ЕС, (ЕС) 2016/797 и (ЕС) 2020/1828 (Акт за изкуствения интелект). Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>
7. Цеков, И., Регулацията на напълно автономните оръжия в съвременните конфликти като проблем на етиката, сп. „Геополитика“, бр. 6/2022. Достъпно на: <https://geopolitica.eu/2022/201-broy-6-2022/3639-regulatsiyata-na-napalno-avtonomnite-orazhiya-v-savremennite-konflikti-kato-problem-na-etikata>
8. Belova, G., Georgieva, G., Fake news as a threat to national security. In: International conference knowledge-based organization. 2018. p. 19-22.
9. Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects (with Protocols I, II and III), signed in Geneva on 10 October 1980. Достъпно на: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?chapter=26&clang=_en&mtdsg_no=XXVI-2&src=TREATY
10. Cover, R., Identity and Digital Communication. Concepts, Theories, Practices. Routledge, 2023, pp 79 - 84

11. Dimitrov, D. (2021), EU Citizenship Law: Integration of Immigrants, EURINTProceedings, volume 7, pp. 50 -62.
12. G20 Osaka Leaders' Declaration. Достъпна на: https://www.consilium.europa.eu/media/40124/final_g20_osaka_leaders_declaration.pdf
13. Global Partnership on AI – GPAI. Достъпно на: <https://gpai.ai/>
14. Hristova A., Georgieva G. New Research and Technology Development: Some Legal and Ethical Issues. Kutafin Law Review. 2017;4(2):388-397. <https://doi.org/10.17803/2313-5395.2017.2.8.388-397>
15. International Telecommunication Union. Достъпно на: <https://www.itu.int/en/action/ai/Pages/default.aspx>
16. ITU-T Study Group 16 - Multimedia coding, systems and applications. Достъпно на: <https://www.itu.int/en/ITU-T/about/groups/pages/sg16.aspx>
17. Marin, N., Review of Some Topical Issues in EU Diplomatic Service, сп. "Международна политика", година XV/2019, бр. 1, стр. 76
18. NATO: Summary of NATO's revised Artificial Intelligence (AI) strategy, Достъпно на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227237.htm
19. OECD AI Principles Достъпно на: <https://www.oecd.org/en/topics/ai-principles.html>
20. Shahvaroughi Farahani M, Ghasemi G. How artificial intelligence plays a role in achieving sustainable development goals? Sustainable Economies. 2024; 2(3): 66. <https://doi.org/10.62617/se.v2i3.66>
21. Valcheva, A., Human Rights And Artificial Intelligence. KNOWLEDGE-International Journal, 2022, 52.1: pp. 121-126.

НЕПРЕОДОЛИМА СИЛА И КОМПЕНСАЦИЯ НА ВИНИ ПРИ ДОГОВОРНА ОТГОВОРНОСТ ВЪВ ВРЪЗКА С ПАНДЕМИЯТА ОТ COVID-19

Д-р Мая Маркова-Русимова
Правно-исторически факултет
Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград
Имейл: maiamarkova@gmail.com

Резюме: В светлината на промените в обществените отношения, настъпили в резултат на пандемията от COVID-19 и обявеното извънредно положение, настоящият труд има за цел да направи съпоставка между понятията за непреодолима сила и компенсация на вини при договорна отговорност и да разгледа разпределянето на отговорността между страните при кумулативното наличие на двете разглеждани предпоставки.

Ключови думи: компенсация на вини, непреодолима сила, обективна невъзможност за изпълнение, извънредно положение.

FORCE MAJEURE AND TORT COMPENSATION IN CONTRACTUAL LIABILITY RELATING TO THE COVID-19 PANDEMIC

Maya Markova-Rusimova, PhD
Faculty of Law and History
South-West University "Neofit Rilski" - Blagoevgrad
E-mail: maiamarkova@gmail.com

Abstract: In light of the shifts in social relations, resulting from the COVID-19 pandemic and the state of emergency announced in the country, the present study aims to make a comparison between the terms of force majeure and contributory negligence in contract liability and to investigate the liability distribution between the parties in case of cumulative presence of both prerequisites.

Keywords: contributory negligence, force majeure, objective impossibility of performance, state of emergency

Значението на понятието за непреодолима сила доби нови измерения в последните години, белязани от пандемия и военни конфликти. Проблематиката за компенсацията на вини, от своя страна, съставлява интерес за юристите още от римското право. Малко преди приключването на пандемията настъпи военен конфликт в близка до България държава, което още веднъж повдигна въпроса за форс-мажорни обстоятелства в Република България.

Ето защо, считам че разглеждането на института на непреодолимата сила е актуална и наложителна тема.

Настоящото изследване има за цел да разграничи двата института и да разгледа хипотезата, в която едновременно е налице компенсация на вини и непреодолима сила.

С цел разграничаване и съпоставяне на разглежданите институти, на първо място ще изясним понятията за всеки един от тях.

1. Понятия

Понятието за *непреодолима сила* е легално дефинирано в чл. 306, ал. 2 от Търговския закон (ТЗ) като „непредвидено или непредотвратимо събитие от извънреден характер, възникнало след сключването на договора“.

Виенската конвенция, определя непреодолимата сила в чл. 79, т.1. Цитираната норма изключва отговорността за неизпълнение на което и да е от задълженията на изпълнителя страна, в случай, че същата докаже, че неизпълнението се дължи на препятствие извън контрола ѝ, че не би могло разумно да се очаква от нея да го вземе предвид при сключване на договора, както и да избегне или да преодолее неизпълнението или неговите последици.

Според практиката на Върховния съд и Върховния касационен съд „не само събитието трябва да е непредвидено и непредотвратимо, но трябва да са непредвидени и непредотвратими и неговите последици“, тоест - самото увреждане. Преценката доколко е невъзможно да бъдат предотвратени вредоносните последици не трябва да се основава на общи и абстрактни критерии и не бива да се базира на най-върховите постижения на науката, техниката и обществото. Преценката следва да е основана на „практикуваните средства и достъпните възможности“. Онова, което не може да се достави с такива средства и възможности, остава невъзможно от практическа и от правна гледна точка.

Несъмнено световната COVID-пандемия е непредвидимо събитие, което не може да бъде предотвратено с наличните научни достижения на човечеството. В този смисъл пандемията представлява непреодолима сила, която доведе до редица последици не само в търговските, но и в гражданските отношения, между които и въвеждането на редица мерки от държавата със Закон за мерките и действията по време на извънредното положение (ЗМДИП) за справяне с пандемията. Ограниченията в редица сфери на обществените отношения между гражданските и търговските субекти доведе до трудности и пречки за

изпълнение на задълженията по сключени договори. И макар извънредното положение вече да е отпаднало, последиците от пандемията и наложените мерки за справянето с нея предстоят.

Според Търговския закон, за длъжника, който не може да изпълни задължението си поради непреодолима сила, възниква задължение за писмено уведомяване на насрещната страна в подходящ срок в какво се изразява непреодолимата сила и какви са възможните последици от нея за изпълнението на договора. При неизпълнение на посоченото задължение за длъжника възниква отговорност за обезщетение за вреди. Изискването за писмено уведомление до другата страна се отнася само до длъжниците по търговски сделки, доколкото подобно правило не е уредено в Закона за задълженията и договорите, а само в Търговския закон (чл. 306, ал. 3).

Докато трае непреодолимата сила, изпълнението на задълженията и на свързаните с тях насрещни задължения се спира, съгласно чл. 306, ал. 4 ТЗ. Ако непреодолимата сила е с такава продължителност, че страните загубят интерес от изпълнението, всяка от тях има право да прекрати договора.

Понятието за случайно събитие няма изрична легална дефиниция, но в литературата е постигнато известно единство около дефинирането му – събитие, природно явление, властнически акт, невиновно действие на трето лице, настъпило след възникване на задължението, непредвидимо от длъжника и непредотвратимо.

Съществуват теории, че няма разлика между случайното събитие и непреодолимата сила. Според някои автори непреодолимата сила е квалифициран случай на случайното събитие.¹ Съществуват и виждания, че случайното събитие е природно, а непреодолимата сила е действие на човека. Според съдебната практика случайното събитие е непреодолимо, защото е непредвидимо, а непреодолимата сила е непреодолимо събитие, дори да е било предвидено.

Случайното събитие и непреодолимата сила водят до невиновна невъзможност за изпълнение на задължението. Стопанската непоносимост също води до невиновна невъзможност за изпълнение, но тъй като не е предмет на настоящото изследване, няма да бъде разглеждана.

Понятие за компенсация на вини

Компенсацията на вини е правен институт, който ограничава гражданската отговорност с цел гарантиране на справедливостта и еквивалентността в гражданските отношения. Легалната уредба на института е в чл. 83, ал. 1 ЗЗД. Фактическият състав на компенсацията на вини при договорна отговорност е сложен и включва: виновно неизпълнение на договорно задължение от страна на длъжника, противоправно поведение на кредитора, настъпил неделим вредоносен резултат, причинна връзка между настъпилите резултат и поведението на кредитора и на длъжника.

2. Съпоставка и разграничение

2.1. Основания за ограничаване или изключване на гражданската отговорност

Компенсацията на вини, случайното събитие и непреодолимата сила ограничават или изключват гражданската отговорност.

Компенсацията на вини ограничава гражданската отговорност като обезщетението, дължимо от пострадалата страна/длъжника се намалява, а при договорна отговорност може да отпадне, в резултат на виновното поведение на пострадалото лице/длъжника, което е допринесло за настъпилата вреда.

Случайното събитие и непреодолимата сила са основания, изключващи отговорността. Ако в резултат от случайно събитие или непреодолима сила е настъпила невиновна невъзможност за изпълнение на задължението, длъжникът е освободен от отговорност – чл. 81, ал. 1 ЗЗД, чл. 306, ал. 1 ТЗ. Когато невъзможността за изпълнение на задължението настъпи след като длъжникът е изпаднал в забава, той отговаря за настъпилите вреди. Текстът на чл. 85 ЗЗД освобождава длъжника от отговорност в случай, че същият докаже, че и при своевременно изпълнение кредиторът би претърпял същите вреди, за разлика от Търговския закон, където не е предвидено такова изключение.

Във връзка с горното, можем да обобщим, че компенсацията на вини, случайното събитие и непреодолимата сила са основания, изключващи или ограничаващи отговорността. Основания, изключващи отговорността, са тези юридически факти, чието настъпване пречи да бъде реализирана договорната отговорност на длъжника.

2.2. Причинна връзка

При разглежданите институти съществува особеност в причинната връзка между поведението на длъжника и настъпилите вреди.

Непреодолимата сила и случайното събитие прекъсват причинната връзка между поведението на длъжника и вредите от неизпълнението. Непреодолимата сила, съответно случайното събитие, е в причинно-следствена връзка с обективната невъзможност за изпълнение и с вредите от неизпълнението. При компенсацията на вини причинната връзка е усложнена – вредите настъпват в резултат, както на поведението на длъжника, така и на поведението на кредитора.

Интересно е виждането, че в случая на пандемията от COVID-19 причинната връзка не е между неизпълнението и пандемията, а между неизпълнението и предприетите във връзка с извънредното положение мерки и ограничения със специалния закон ЗМДВИП. Ако следваме тази логика, е логично да приемем, че приетите мерки представляват непреодолима сила, което би било несъстоятелно твърдение, тъй като те не са нито непредвидими, нито непредотвратими. Въпреки това, самият ЗМДВИП приравнява обявяването на извънредно положение на непреодолима сила, тъй като именно приетите мерки за справяне с пандемията ограничават възможностите на правните субекти да изпълняват нормално дейността си и да участват пълноценно в гражданския и търговския оборот.

3. Непреодолима сила и случайно събитие в комбинация с противоположно каузално поведение на кредитора

При непреодолима сила и случайно събитие длъжникът се освобождава от отговорност. А какво се случва, ако са налице непреодолима сила или случайно събитие и неправомерно каузално поведение на кредитора едновременно?

Интересна е хипотезата, в която длъжникът е изпаднал в забава преди настъпването на непреодолимата сила, а едновременно с това кредиторът не е оказал необходимото съдействие за изпълнение на договора. Възниква въпросът може ли, когато кредиторът не оказва необходимото съдействие за изпълнение на договора, длъжникът да изпадне в забава? Считаю, че отговорът е положителен, тъй като не става дума за забава на кредитора, при която длъжникът се освобождава от собствената си забава, а за съпричиняване на вреди от неизпълнение. Именно в хипотезата, когато длъжникът е изпаднал в забава преди настъпването на непреодолима сила, не е доказал, че вредите биха били понесени от

кредитора и при своевременно изпълнение, считам че съпричиняването на вреди от кредитора би било релевантно. В тази хипотеза отговорността на длъжника би могла да бъде намалена или да отпадне напълно на основание не непреодолима сила, а компенсация на вини. Ако отношенията са търговски, отпада необходимостта длъжникът да доказва, че вредите биха били понесени от кредитора и при своевременно изпълнение – ако е в забава, не може да се позовава на непреодолима сила на основание чл. 306 ТЗ.

4. Последници и разпределяне на риска

Непреодолимата сила и случайното събитие, както отбелязахме по-горе, изключват гражданската отговорност. Длъжникът не отговаря за обезщетение за вреди, не дължи лихви и неустойки, настъпили в резултат на неизпълнението. Докато трае непреодолимата сила изпълнението на задълженията се спира.

С въвеждането на извънредното положение във връзка с пандемията от COVID-19, в чл. 6 от ЗМДВИП законодателят предвижда допълнителен срок след изтичането на извънредното положение, в който не се начисляват лихви за забава и неустойки, задължението не може да бъде обявено за предсрочно изискуемо и договорът не може да бъде развален поради неизпълнение. Това изключение касае задължения на частноправни субекти, длъжници по договори за кредит и други форми на финансиране, предоставени от финансови институции и е въведено с цел защита на длъжника и осигуряване на по-голяма сигурност в гражданския оборот.

Всички срокове, определени в закон, които изтичат по време на извънредното положение и са свързани с упражняване на права или изпълнение на задължения на частноправни субекти, се удължават с един месец от отмяната на извънредното положение – съответно за разглеждания период не настъпва изискуемост на задълженията и не тече лихва за забава (чл.4, ал.1, т.1 ЗМДВИП).

Видно от цитираните текстове, законодателят приравнява въвеждането на извънредно положение на непреодолима сила – непредвидимо, непредотвратимо събитие от извънреден характер.

4.1. При окончателна пълна невъзможност за изпълнение договорът се разваля по право, съгласно чл. 89 ЗЗД. Развалянето на договора на основание чл. 89 ЗЗД е с действие

занапред. При невиновна невъзможност за изпълнение отношенията между страните се уреждат съобразно принципа за икономическата целесъобразност и справедливостта.

В тежест на длъжника е да докаже настъпването на невъзможността за изпълнение на задължението му. Страната, която носи риска, може да търси заместваща облага – най-често това представлява застрахователно обезщетение. Ако кредиторът получи заместваща престация, той е длъжен да извърши и насрещната си престация.

Интересен е въпросът за разпределение на риска при настъпване на окончателна невъзможност за изпълнение в комбинация със съпричиняване на неизпълнението от кредитора.

При едностранните договори рискът от невъзможността за изпълнение се понася от кредитора, тъй като единствено той има субективно право на вземане. При задълженията за *dare* рискът е за собственика – това е проявление на принципа, че вещта погива за собственика.

Договорът се разваля по право при двустранните договори, когато задължението на едната страна се погасява поради невъзможност за изпълнение (чл. 89 ЗЗД). . Рискът от невъзможността за изпълнение се понася от длъжника. Това следва от логиката на закона и по-специално от текста на чл. 89 ЗЗД. И длъжника, и кредитора са освободени от задълженията си, но престацията на длъжника е станала неизпълнима, той е загубил това, което е трябвало да престира.

Според съдебната практика при хипотезата на чл. 81, ал. 1 ЗЗД съдът няма право да избира дали да намали отговорността на длъжника или да го освободи от отговорност. Такова право той има при хипотезата на чл. 83, ал. 1 ЗЗД. Щом длъжникът няма вина за неизпълнението, а последното е причинено само от кредитора, отговорността на длъжника отпада.

Ако при двустранен договор длъжникът е бил в забава преди настъпване на непреодолимата сила, а едновременно с това кредиторът е съпричинил вредите, отговорността на длъжника би следвало да бъде намалена при противопоставяне на възражение по чл. 83, ал. 1 ЗЗД.

4.2. Частична окончателна невъзможност

Невинаги невъзможността за изпълнение е пълна. В някои случаи изпълнението е частично невъзможно. Текстът на чл. 89, изр. 2 ЗЗД предвижда, че при двустранните договори, когато невъзможността е само частична, другата страна има две възможности - да иска съответно намаляване на своето задължение или разваляне на договора по съдебен ред, ако няма достатъчен интерес от частичното изпълнение.

На първо място, за разлика от хипотезата на пълна невъзможност, в която договорът се разваля по право, при частична невъзможност за изпълнение, страните могат да развалят договора по съдебен ред. При съпричиняване на вреди от кредитора по развален договор, следва да се приложат правилата на чл. 51, ал. 2 ЗЗД, който урежда съпричиняване при деликтна отговорност.

Кредиторът не може да бъде задължен да приеме частично изпълнение, затова възможността договорът да запази действието си е предвидена само при наличие на интерес на кредитора от частичното изпълнение. В тази хипотеза задължението на кредитора също ще бъде намалено съответно. Обезщетението за вреди, дължимо при частична невъзможност за изпълнение, може да бъде намалено при съпричиняване на вреди от кредитора по реда на чл. 83, ал. 1 ЗЗД.

При едностранните договори кредиторът получава възможната част от изпълнението, а за останалата част може да получи част от заместващата облага. Възможно ли е при съпричиняване на неизпълнението от кредитора дължимата част от заместващата облага да бъде намалена съответно? Считам, че текстът на чл. 83, ал. 1 ЗЗД не би могъл да се тълкува разширително в смисъл на намаляване на заместващата облага, тъй като тя не представлява обезщетение на вредите на кредитора, а сурогат на невъзможното изпълнение.

4.3. Временна невъзможност

Невъзможността за изпълнение може да бъде постоянна и временна. При временна невъзможност изпълнението на задълженията и на свързаните с тях насрещни задължения се спира докато трае непреодолимата сила (чл. 306, ал. 4 ТЗ). Случаят на обявеното извънредно положение поради COVID-пандемията касае временна невъзможност за изпълнение – докато трае обявеното извънредно положение.

Когато сделката не е търговска, кредиторът може да иска разваляне на договора по съдебен ред в случай, че докаже, че интересът му от изпълнението е отпаднал по силата на чл. 87, ал. 2 ЗЗД.

В заключение, можем да обобщим, че институтите на непреодолима сила, случайно събитие и на компенсация на вини ограничават или изключват договорната отговорност. Съществуват особености в причинната връзка между неизпълнението на договорното задължение и вредите от неизпълнението при двата института. При кумулативното наличие на непреодолима сила и съпричиняване на вредите от неизпълнението от кредитора, съпричиняването би било от значение само в случаите, в които отговорността на длъжника не е изключена – когато не е представил писмено предизвестие до кредитора по търговска сделка или когато е бил в забава преди настъпването на непреодолимата сила, както и при частично невъзможно изпълнение. Обявеното извънредно положение във връзка с пандемията от COVID-19 представлява непреодолима сила и нейните последици са допълнително предвидени, изрично в специален закон.

Библиография:

Конвенцията на Организацията на обединените нации относно договорите за международна продажба на стоки, ратифицирана, обн. в ДВ бр.23 от 1990 г.

Решение № 1190 от 6.I.1994 г. по гр. д. № 514/93 г., V г. о.

Решение № 103 от 27.10.2020 г. по гр. д. № 3859 / 2019 г. на Върховен касационен съд, 3-то гр. отделение.

Апостолов, Иван. „Облигационно право. Общо учение за облигацията. Част първа“, фототипно издание на БАН, 1990 г., стр. 237

Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявен с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (Загл. изм. - ДВ, бр. 44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.)

Калайджиев, А. Облигационно право, обща част, с. 321; Конов, Т. Основание на гражданската отговорност, с. 204-205

Ако неизпълнението се дължи и на обстоятелства, за които кредиторът е отговорен, съдът може да намали обезщетението или да освободи длъжника от отговорност.

Гайдаров, П. Граници на договорната отговорност, 2011г., с. 113

Качарова, Светла. Изпълнение на договорите в пандемичната обстановка, свързана с COVID-19, <https://www.lex.bg/lamlh/view/7>

Така и Кожухаров, А. Облигационно право, Общо учение за облигационното отношение, 2002 г., с. 279; Калайджиев, А. Облигационно право, Обща част, 2010 г., с. 328

Калайджиев, А. цит. съч., с. 283

Решение № 1190 от 6.I.1994 г. по гр. д. № 514/93 г., V г. о.

Голева, П. , Калчева, Т. , Кюркчиев, Ст. , Машев, Кр., Хорозов, Г. Неизпълнение на договора, 2015 г., с. 37

ПРАВНА РАМКА ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, СИГНАЛИЗИРАЩИ ЗА КОРУПЦИЯ

докторант Росица Янкова
Катедра „Публичноправни науки“
Правно-исторически факултет
Югозападен университет „Неофит Рилски“

Резюме:

Налице са редица изследвания, свързани с дефиниране терминът „корупция“, които разглеждат и въпроси във връзка с подаването на сигнали за корупция. В някои от тях отсъства цялостен и задълбочен анализ на наказателно правната защита на т.нар. „whistleblowers“. Основна цел на изследването е да изследва съществуващата наказателно правна защита на лицата сигнализиращи за корупция, като разкрие основните елементи по отношение на осъществяването на тази защита с оглед на международната правна рамка и на приетия през 2023 г. Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения в България.

Ключови думи: корупция, whistleblowers, правна рамка.

LEGAL FRAMEWORK FOR THE PROTECTION OF PERSONS REPORTING CORRUPTION

PhD student Rositsa Yankova
Department of Public Law
Faculty of Law and History
South-West University "Neofit Rilski"

Abstract: There are a number of studies related to the definition of the term “corruption”, which also consider issues related to reporting corruption. Some of them lack a comprehensive and in-depth analysis of the criminal legal protection of the so-called “whistleblowers”. The main objective of the study is to examine the existing criminal legal protection of persons reporting corruption, by revealing the main elements regarding the implementation of this protection in view of the international legal framework and the Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Breaches Act in Bulgaria adopted in 2023.

Keywords: corruption, whistleblowers, legal framework.

1. Увод

След 1990 г. в световен мащаб се наблюдава бързо разгръщане на усилията за борба с корупцията в областта на международното право, като последната се поставя във фокуса на глобалното управление¹. В тази връзка на международно и регионално

¹ Wang, H., Rosenau, J. N., Transparency International and corruption as an issue of global governance // *Global Governance*, 2001, pp. 25-49; McCoy, J., Heckel, H., The Emergence of a global anti-corruption norm, *International Politics*, Vol. 38, 2001, pp. 65-90.

ниво се разработват и приемат серия от конвенции, препоръки, политически изявления, кодекси за поведение и изследвания, посветени на борбата с корупцията², пряко следствие от описания от Фредерик Галтунг феномен на „избухване на корупцията“, породен от провала на държавността в редица страни; проведената дерегулация и приватизация на пазарите в държавите от бившия съветски блок, провеждани в отсъствието на стабилни държавни институции, необходими за гарантиране на отговорност и отчетност; неимоверното увеличаване на достъпа до информация и информационна технология, което разширява бизнес възможностите за всички; развитието на технология, позволяваща на всеки да общува и да трансферира финансови средства мигновено. Тези процеси, създават предпоставки за „корупция без граници“³, което провокира засилване на интереса не само към дефиниране и разбиране на това понятие, но предполага и необходимостта от развитието на международноправна рамка, която да регулира антикорупцията, разбираана като възможните механизми и средства за противодействие на корупционните практики в държавата, в това число от една страна приемането на превантивни мерки, насочени към налагането на културата на почтеност, етични стандарти и оценка на законодателството⁴, а от друга да разработва и прилага политики за защита на лицата сигнализиращи за корупция.

В българската и чуждестранна юридическа литература са налице редица изследвания на корупцията, но с изключение на някои отделни въпроси във връзка с подаването на сигнали за корупция, отсъства цялостен и задълбочен анализ на наказателно правната защита на т.нар. „whistleblowers“. **Актуалността** на темата е безспорна. Днес, повече от тридесет години след началото на прехода към демокрация и шестнадесет години след като страната става член на ЕС, нивата на корупция в България продължават да са изключително високи.

Основна **цел** на изследването е да изследва съществуващата наказателно правна защита на лицата сигнализиращи за корупция, като разкрие основните елементи по отношение на осъществяването на тази защита с оглед на международната правна рамка и на приетия през 2023 г. Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения в България.

² Brademas, J., Heiman, F., Tackling International Corruption: No Longer Taboo, *Foreign Affairs*, Vol. 77 (5), 1998, pp. 17–23

³ Galtung, Fr., Transparency International's Network to Curb Global Corruption // Caiden, G., Dwivedi, O., Jabbar, J. (eds.) *Where Corruption Lives*, Kumarian, Bloomfield, 2001, pp. 191-192.

⁴ Ковачева Д., Противодействие на корупцията. Международноправни аспекти, БАН, Институт за държавата и правото, С., 2016, с. 261.

Постигането на тази цел се осъществява чрез изпълнението на следните няколко **задачи**:

1) Анализ на международноправните актове за защита на лицата, сигнализиращи за корупция;

2) Представяне и анализиране на законодателната рамка на ЕС в областта на борбата с корупцията и по-специално еволюцията в нормативната уредба, която се отнася до защитата на лицата, подаващи сигнали за корупция;

2) Анализ на особеностите на българското законодателство по отношение на защитата на лицата, подаващи сигнали за корупция преди и след транспонирането на европейското законодателство в тази област, с приемането на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

2. Международноправни актове за защита на лицата, сигнализиращи за корупция

Корупцията е обществен феномен, сложно социално, политическо и икономическо явление, което подкопава демократичните институции, забавя икономическото развитие и допринася за нестабилността на политическата система, чрез изкривяване на изборните процеси, изопачаване на върховенството на закона и създаване на бюрократично блато, в което малките предприятия не могат да преодолеят необходимите „начални разходи“ породени от разпространяващите се корупционни практики⁵.

Независимо от обществения и научен интерес към корупцията, извеждането на общоприета дефиниция за понятието значително се затруднява, което според Диана Ковачева до голяма степен е предопределено от факта, че повечето държави в своето национално законодателство инкриминират не корупцията, а нейната най-често срещана форма – подкупа⁶. В научната литература, една от най-често цитираните дефиниции на термина корупция е тази на Вито Танзи от 1998 г., съгласно която тя представлява злоупотреба с публична власт с цел лична облага⁷. Използвайки като основа горепосочената дефиниция, Расма Карклинс посочва, че корупцията е налице, когато даден човек незаконно поставя личните интереси над интересите на хората и на

⁵ United Nations. UNODSC's Action against corruption and economic crime, 12.07.2022, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/>, Accessed on 06.12.2023.

⁶ Ковачева Д., Цит. съч., с. 17.

⁷ Tanzi, V., Corruption around the world: Causes, consequences, and cures // *IMF Working Paper*, Vol. 63, 1998, p. 8, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Around-the-World-Causes-Consequences-Scope-and-Cures-2583>, Accessed on 06.12.2023.

идеалите, на които се е заклел да служи. Тя е злоупотреба с публична власт за лични цели, злоупотреба със служебно положение, корумпираните лица се прикриват като по такъв начин признават, че съзнателно постъпват неправомерно.

Интересен подход за дефиниране на понятието е налице в руската научна литература, където се застъпва позицията, че тя е противозаконно, устойчиво антидържавно и неморално обществено явление, което поражда непримирим конфликт на интереси между национални (държавни) и частни интереси, между обществен дълг и лична (групова, корпоративна) изгода, между конституционните интереси на демократичната правова и социалната държава и реалната практика на разпределение и потребление на обществената собственост⁸. Във връзка с това, същността на корупцията се състои в антидържавно користо поведение, в „злоупотреба със служебно или обществено положение за користи интереси“, в „използване от длъжностните лица на поверените им права и властови възможности за лично обогатяване“⁹, която „се разпространява не само в системата на властта (публичния сектор), но и в частния“¹⁰.

Многообразие от дефиниции на понятието корупция се среща и в българската научна литература. Боян Станков посочва, че тя е самостоятелен феномен, съществуващ паралелно с престъпността и поради това е злоупотреба с правомощия, предоставени на определено лице със закон или договор, като целта злоупотребата е лично или корпоративно облагодетелстване¹¹. Малко по-различен аспект на корупцията се анализира от Светлин Антонов, който я дефинира като средство за прикриване и покровителстване на организираната престъпност, а организираните ѝ прояви са част от самата организираната престъпност¹². Значително по-обобщена е дефиницията представена от Петя Шопова, която я разглежда като негативно социално явление, част от престъпността¹³.

От юридическа гледна точка, една от първите международни кодификации на корупцията е в приетия през 1979 г. Кодекс за поведение на служителите на правоприлагащите органи от Генералната асамблея на ООН, в който се отбелязва, че тя

⁸ Яковчук, Св., Корупция: дефиниция понятия и форми проявления // *Проблеми науки*, № 7 (8), 2016, с. 40, <file:///C:/Users/hp/Downloads/korruptsiya-definitiya-ponyatiya-i-formy-proyavleniya.pdf>, Достъпно на 06.12.2023 г.

⁹ Тихомирова, Л., Тихомиров, М., Юридическая энциклопедия. Юриформцентр, Москва, 2005, с. 443.

¹⁰ Румянцова, Е., Механизмы противодействия коррупции, Директ-Медия, Москва, 2016, с. 16.

¹¹ Станков, Б., Криминология: видове престъпност, ВСУ „Черноризец Храбър“, Варна, 2003, с. 352-354.

¹² Антонов, Св., Държавна политика за противодействие на организираната престъпност // *Противодействие на радикализацията и тероризма*. АМВР, С., 2017, с. 102.

¹³ Шопова, П., Корупция и антикорупция в България // *Противодействие на корупцията в България*. АИ „Русенски университет“, Русе, 2019, с. 3.

се определя в съответствие с националното законодателство, но като цяло обхваща извършването или неизвършването на някакво действие в изпълнение на задължения в резултат на поискани или приети подаръци, обещания или стимули, или незаконното им получаване всеки път, когато даденото лице извършва определено действие или бездействие¹⁴.

Много сходна е юридическата дефиниция на корупцията и в приетата през 1999 г. Гражданска конвенция за корупцията от Съвета на Европа, където в чл. 2 се посочва, че тя представлява искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава¹⁵.

Всички тези международноправни документи изначално акцентират върху извеждането на дефиниции за корупция и разкриват нейните възможни форми чрез изрично посочване на т.нар. корупционни престъпления, но на практика до 90-те години на XX в. универсална целенасочена регламентация на защитата на лицата подаващи сигнали за корупция лица отсъства. В тази връзка, до приемането на някои изрични разпоредби в тази насока, т.нар. „whistleblowers” търсят защита посредством съществуващи разпоредби във Всеобщата декларация за защита на правата на човека, Европейската конвенция за защита правата на човека, Международния пакт за граждански и политически права, в които нормативно е закрепено правото на свобода на изразяване, правото да търси, получава и разпространява информация и пр.

След 90-те години на XX в. е налице активизиране на усилията за създаване на система за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности с аргумента, че тя насърчава прозрачността в публичния и частния сектор, като по този начин обезсърчава корупцията. През този първоначален етап, международните усилия за насърчаване на създаването на такава система са енергично подкрепени от редица правителства, междуправителствени и неправителствени организации. В резултат на това са приети някои национални актове, които служат за модели при създаването на ефективни системи за защита на подателите на сигнали, в това число: Федералния закон за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности в САЩ от 1989 г. (Federal Whistleblower Protection Act), Закона за оповестяване на информация в обществен интерес във

¹⁴ Code of Conduct for Law Enforcement Officials, 17.12.1979, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/codeofconduct.pdf>, Accessed on 06.12.2023.

¹⁵ Civil Law Convention on Corruption, 04.11.1999, <https://rm.coe.int/168007f3f6>, Accessed on 16.04.2023.

Великобритания от 1998 г. (Public Interest Disclosure Act), Закона за защита на оповестяването (Protected Disclosures Act) в Южна Африка от 2000 г., Закона за защита на лицата, подаващи сигнали за обществен интерес в Южна Корея от 2011 г. (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers) и Закона за оповестяване на информация в обществен интерес в Австралия от 1994 г. (Public Interest Disclosure Act).

След 1995 г. се наблюдава и значително активизиране на дейността на международни и регионални организации, които при приемането на своите антикорупционни международноправни актове, предвиждат раздели посветени на изграждането на механизми за защита на лицата, сигнализиращи за корупция. Безспорно, всички тези организации се опират на виждането, че лицата, които събират смелост да сигнализират за нередности (whistleblowers), имат жизненоважна демократична роля за изобличаване на корупцията, измамите, злоупотребите, лобизма, шуробаджанацината, непрозрачността при усвояване на европейските фондове, лошото администриране или нейното бездействие¹⁶.

Първият многостранен акт, в който се създава цялостна правна рамка насочена към борбата срещу корупцията и криминализирането на различни корупционни престъпления, включително трансграничния подкуп е Междумериканската конвенция срещу корупцията, приета от Организацията на американските държави на 29 март 1996 г. в Каракас, в сила от март 1997 г.¹⁷

През 1998 г. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие приема „Препоръка за подобряване на етичното поведение в публичната служба“ (отм. от 26 януари 2017 г.), в чието Приложение „Принципи за управление на етиката в публичната служба“ се посочва, че държавните служители трябва да познават своите права и задължения, във връзка с разкриването на неправомерни действия, включително и каква защита може да им бъде предоставена в случай на разкриване на неправомерни действия от тяхна страна¹⁸.

Следващата важна стъпка в развитието на международноправната регламентация на защитата на лицата сигнализиращи за корупция са приетите от Съвета на Европа (СЕ) през 1999 г. Наказателна конвенция относно корупцията и Гражданска

¹⁶ Йосифова, М., Европейска политика за защита подателите на сигнали за нередности, измами и корупция в българската действителност // *Научни трудове на УНСС*, том 2, 2019, с. 303, http://unwe-research-papers.org/uploads/ResearchPapers/RP_vol2_2019_No16_M%20Yosifova.pdf, Достъпно на 12.12.2023 г.

¹⁷ Към 31.12.2023 г. конвенцията е ратифицирана от 34 държави.

¹⁸ Mills, A., Ethics goes global: the OECD Council Recommendation on Improving ethical conduct in the Public sector // *Australian Journal of public administration*, Vol. 58 (2), 1999, pp. 61-69.

конвенция за корупцията. От Преамбюлите на тези две конвенции се заключава, че корупцията засяга по негативен начин правата на човека и създава благоприятна среда за тяхното нарушаване, т.е. тя е отрицание на спазването на правата на човека¹⁹, с оглед на което се налага създаването на системи както за защитата на лицата, които сътрудничат на правосъдието, така и на свидетелите, част от които в частност могат да бъдат и лицата, които подават сигнали за корупция.

В Наказателната конвенция са обхванати множество аспекти, свързани с наказателната борба срещу корупцията, включително инкриминирането на различните ѝ форми, въпроси свързани с юрисдикцията и международно сътрудничество и пр. Наред с тях, в чл. 22 от конвенцията е регламентирана необходимостта от осигуряването на ефективна и подходяща защита на лицата, които сътрудничат на правосъдието и защита на свидетелите, включително чрез насърчаване на държавите да предоставят имунитет или да намаляват наказанието за онези лица, които съдействат на правосъдието. За целите на тази конвенция, са разграничени две групи лица, които следва да бъдат защитени, а именно: 1) лица, които предоставят информация за престъпленията по чл. 2 - 14 или по някакъв друг начин сътрудничат на властите, които отговарят за разследването и наказателното преследване, в това число следва да бъдат причислени и лицата сигнализиращи за корупция, т.нар. whistleblowers²⁰; и 2) свидетелите, които дават показания относно тези престъпления²¹.

Съществен принос в развитието на идеята за нормативна регулация на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция има Конвенцията на ООН срещу корупцията, приета през 2003 г. и в сила от 2005 г., която към настоящия момент е ратифицирана от 186 държави. За разлика от предходните кодификации на борбата срещу корупцията, Конвенцията от 2003 г. представлява уникален и универсален акт, не само поради големия брой държави, които са се присъединили към нея, но и поради значително широкия обхват на нейните норми, които както посочва Диана Ковачева включват класическата триада за успешно противодействие на корупцията: превенция, санкция и

¹⁹ Ковачева, Д., Цит. съч., с. 160, 163.

²⁰ Пак там, с. 72.

²¹ Наказателна конвенция относно корупцията, ратифицирана с резерви със закон, приет от 38-о Народно събрание на 12.04.2001 г., ДВ, бр. 42 от 27.04.2001 г., издадена от Министерството на правосъдието, Обн. ДВ, бр. 73 от 26.07.2002 г., в сила за Република България от 1.07.2002 г. https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2018/02/26/nakazatelna-konventsia-koruptsiya.pdf, Достъпна на 13.12.2023 г.

обучение, насочени към унифициране на международните стандарти в областта на противодействие на корупцията²².

В чл. 13 от Конвенцията е разписано задължението да се предприемат подходящи мерки, включително „насърчаване на активното участие на индивиди и групи извън публичния сектор, като гражданското общество, неправителствените и местните организации, в предотвратяването и борбата срещу корупцията, както и за повишаване на осведомеността им във връзка със съществуването, причините и сериозността на корупцията и заплахите, които тя поставя“ и да укрепва това участие чрез мерки като „увеличаване на прозрачността и насърчаване на приноса на обществото в процеса на вземане на решения; гарантиране, че обществото има реален достъп до информация; и зачитане, насърчаване и защита на свободата да се търси, получава и разпространява информация, свързана с корупцията“²³.

Конвенцията на ООН срещу корупцията е международноправен акт от съществено значение за развитие на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция, но от позиция на времето, не могат да бъдат подминати и някои проблеми съпътстващи нейното приложение. Макар и тази конвенция да е ключова за борбата срещу корупцията, с оглед на развитието на политиките за противодействие, е наложително ООН да поеме инициативата и да предложи приемането на изрична Конвенция за защита на лицата, докладващи за нарушения на международното право, която да не е фокусирана единствено върху корупцията, но и да включва и други области²⁴. Освен това, задължително в една подобна конвенция следва да бъде изведена широка дефиниция на термина „whistleblowing“ – подаване на сигнали за нередности; да се въведат специфични правила относно лицата, които подлежат на защита; да се разпишат конкретни процедури по отношение на подаването на сигнали за нередности; да се конкретизират наказанията за нарушаване на правото на лицата да подават сигнали; да се предвидят необходимите ресурси и органи за разследване на сигналите и пр.²⁵

²² Ковачева, Д., Цит. съч., с. 41.

²³ Конвенция на Организацията на Обединените нации срещу корупцията, Ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 3.08.2006 г. ДВ, бр. 66 от 15.11.2006 г., издадена от Министерството на правосъдието, Обн. ДВ, бр. 89 от 3.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г., [file:///C:/Users/hp/Downloads/KONVENCIA na Organizacijata na obedinenite nacii sresu korupciqta-3.pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/KONVENCIA%20na%20Organizacijata%20na%20obedinenite%20nacij%20sresu%20korupciqta-3.pdf), Достъпна на 13.12.2023 г.

²⁴ Kafteranis, D., The International Legal Framework on Whistle-Blowers: What More Should Be Done? // *Seattle Journal for Social Justice*, Vol. 19 (3), 2021, pp. 732-733, <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/sjsj/vol19/iss3/23>, Accessed on 13.12.2023.

²⁵ Popescu, A.-I., A critical analysis of whistleblower protection in the European Union // *Journal of Public Administration, Finance and Law*, Vol. 7, 2015, p. 137,

Малко по-различен подход по отношение на защитата на лицата сигнализиращи за корупция е налице в приетата на 1 юли 2003 г., в сила от 5 август 2006 г. Конвенция на Африканския съюз за предотвратяване и борба с корупцията. Нормативно в чл. 5, т. 5-7 от Конвенцията са разписани необходимостта от приемането на изрични национални законодателни и други мерки за защита на лицата, които сигнализират за корупция.

Необходимостта от защита на лицата, сигнализиращи за корупция подтиква през 2007 г. и организацията за Азиатско-тихоокеанското икономическо сътрудничество (АТИС) в приетия от нея Антикоруptionен кодекс за бизнес поведение да регламентира създаването на достъпни канали, чрез които служители и други лица да сигнализират за нередности. Правната рамка допълнително се обогатява през 2014 г., когато организацията приема Декларация за борба с корупцията, в която като основен акцент се поставя върху ангажимента на държавите-членки за изграждане на системи за адекватна защита на лицата, подаващи сигнали за нередности.

Следващата важна стъпка по отношение на развитието на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция е приетата от ОИСР през 2009 г. Препоръка на Съвета за понататъшната борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки. От съществено значение за темата на дисертацията са чл. XXI и XXII, включени в препоръката с направените промени от 2021 г. В тях последователно се препоръчва на държавите да приемат конкретни мерки за изграждане на политики и процедури за сигнализиране при подозрение за подкуп, включително гарантиране на конфиденциалността, а в определени случаи и регламентирайки възможност за анонимно сигнализиране.

На практика, в Препоръката на ОИСР от 2009 г. отсъстват специфични разпоредби относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, но след промените от 2021 г. са включени редица предложения относно прилагането на конкретни стъпки за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, включително разширяване на обхвата на защитените лица, защита на самоличността, защита от ответни мерки, и пр.

Международноправната рамка за защита на лицата, сигнализиращи за корупция се допълва от приетата през 2010 г. от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа Резолюция 1729 (2010) относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, в

https://www.jopafl.com/uploads/issue7/A_CRITICAL_ANALYSIS_OF_WHISTLEBLOWER_PROTECTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf, Accessed on 13.12.2023.

която се отправя покана към държавите-членки да ревизират националното си законодателство.

Същата година, Лигата на арабските държави инициира приемането на Арабската анти-корупционна конвенция, в която респективно в чл. 10 и чл. 14 са закрепени някои от основните мерки за защита на лицата подаващи сигнали за корупция.

По безспорен начин, тази Конвенция регламентира подробно механизмите за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, но както и много от предходните международноправни документи, нейното приложение страда от два основни проблема. Първо, разпоредбите на чл. 10 и 14 нямат задължителен характер за ратифициралите я държави, в следствие на което реалното им приложение в националните законодателства се случва изключително бавно. Второ, въпреки предоставените механизми за защита, за пореден път те са ограничени единствено до държавните служители и лица, приближени до тях – т.е. налице е ограничаване на субектите подлежащи на защита.

През 2014 г. международноправната рамка регламентираща защитата на лицата, сигнализиращи за корупция се доразвива в приетите от Комитета на министрите при Съвета на Европа Препоръка CM/Rec (2014) и обяснителен меморандум. На първо място, в препоръката нормативно се дефинират основни понятия като „whistleblower”, публичен интерес, сигнал и пр. Второ, в препоръката се посочва, че в обхвата на защита следва да бъдат включени всички лица, независимо дали работят в държавния или частния сектор, без значение от естеството на тяхната работа, но при специални правила относно информация, която касае националната сигурност, отбрана, разузнаване, обществения ред или международните отношения на държавата. Трето, държавите следва да гарантират, че е изграден ефективен механизъм или механизми за защита на публичния интерес, включително и чрез предоставянето на защита на онези лица, която информация се окаже в следствие невярна или подвеждаща. Четвърто, изградената национална рамка за подаване на сигнали за корупция следва да окуражава лицата да подават сигнали, чрез гарантиране на тяхната сигурност и чрез предоставяне на разнообразни канали, включително вътрешни, външни или публични. Пето, сериозен акцент се поставя върху защитата на самоличността на лицата, сигнализиращи за корупция. Шесто, лицата, подаващи сигнали за нередности, трябва да бъдат защитени от всякакви форми на неправомерни ответни действия, включително: уволнение, временно отстраняване, понижение, загуба на възможности за повишение, наказателни

трансфери, намаляване или удръжки от заплати, дискриминационно отношение и пр. Лицата, подаващи сигнали за корупция имат право да се защитават по съдебен ред²⁶.

Началото на XXI в. е съпътствано от редица скандали с публично оповестяване на секретни документи (УикиЛийкс, Сноудън, Люксембурглийкс и др.), което провокира през 2015 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа да приеме Резолюция 2060 (2015) „Подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности“, в която се посочва необходимостта от разширяване на обхвата на защитените лица сигнализиращи за корупция. С оглед на това, Парламентарната асамблея призовава всички държави членки и наблюдатели на Съвета на Европа, включително и ЕС, да приемат закони за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, включително гарантирайки защита и на заетите в сектора на националната сигурност и разузнавателните служби, както и на частни компании, работещи в тази сфера; да предоставят убежище, съобразно националното си законодателство, на лица подали сигнали за нередности, заплашени от неправомерни ответни действия в собствените си държави; да подпишат обвързващ правен инструмент (конвенция) за защита на лицата, сигнализиращи за нередности на основата на Препоръка CM/Rec (2014) и обяснителен меморандум²⁷.

Тези скандали стоят в основата и на прекрояването на нормативната рамка на ОИСР по отношение на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция. През 2016 г. организацията приема Препоръка във връзка с управлението на риска от корупция, в която посочва, че механизмите за подаване на сигнали, трябва да са приложими за всички държавни служители, които докладват добросъвестно при наличието на основателни подозрения за корупционни действия. Освен това е необходимо, да се гарантира достъп до сигурни механизми за докладване и ясна комуникация относно това как могат да се правят поверителни доклади; да се предоставя обучение; да се рационализират каналите за подаване на сигнали; да се предостави защита от неправомерни ответни действия при сигнализиране за корупция; да се гарантират навременни последващи действия по докладвани инциденти със съмнения за корупция;

²⁶ Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, Council of Europe, 2014, <https://rm.coe.int/16807096c7>, Accessed on 15.12.2023.

²⁷ Resolution 2060 (2015) Improving the protection of whistle-blowers, Council of Europe, 2015, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>, Accessed on 15.12.2023.

изграждане на доверие и намаляване на усещането за непрозрачност относно подаването на сигнали за корупция и нейното последващо разследване²⁸.

Година по-късно, през 2017 г. е приета и Препоръката на ОИСР на Съвета относно интегритета в публичния сектор, в която за целите на настоящата дисертация от значение са два момента.

За разлика от представените по-горе международни документи, Препоръката на ОИСР относно интегритета в публичния сектор акцентира не само върху защитата на лицата сигнализиращи за корупция, но и разкрива необходимостта от промяна в положителна посока на общественото възприятие за подаването на сигнали за нередности.

Принос за развитието на международноправната регламентация на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция имат и Анти-корупционните планове за действие разработвани от Анти-корупционната работна група на Г-20. Още в първия приет план от 2010 г. „Г-20 Програма за действие за борба с корупцията, насърчаване на интегритета на пазара и подкрепа за чиста бизнес среда“ е посочено, че за да бъдат защитени подателите на сигнали, които добросъвестно съобщават за съмнения за корупция, от дискриминационни и ответни действия, държавите от Г-20 ще предприемат и прилагат правила за защита на тези лица, като за тази цел, следва да бъде надградена дейността на организации като ОИСР и Световната банка²⁹. В „Анти-корупционен план за действие 2013-2014“ се посочва, че се очаква правила за защита да бъдат приети във всички държави от Г-20, с цел да се гарантира, че всички лица, сигнализиращи за корупция, включително и журналистите, могат да осъществяват своите функции без страх от тормоз, заплаха или заплахи от правни действия срещу тях при добросъвестно сигнализиране за корупция³⁰. В „Анти-корупционния план за действие 2015-2016“, защитата на лицата, сигнализиращи за корупция е посочена като важен елемент от ефективната борба с корупцията, което намира израз в приетите Ръководни принципи

²⁸ Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption, OECD, 2016, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf>, Accessed on 15.12.2023.

²⁹ G20 Agenda for Action on Combating Corruption, Promoting Market Integrity, and Supporting a Clean Business Environment, 2010, https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2010_G20_ACWG_Action_Plan_2011-2012.pdf, Accessed on 15.12.2023.

³⁰ G20 Anti-Corruption Action Plan 2013 – 2014, https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2012_G20_ACWG_Action_Plan_2013-2014.pdf, Accessed on 15.12.2023.

относно законодателството по отношение на защита на лицата, сигнализиращи за корупция.

3. Еволюция на европейското законодателство относно защитата на лицата сигнализиращи за корупция

От 90-те год. на XX в. ЕС започва активно да разработва различни механизми за противодействие на корупцията³¹, но на практика до началото на XXI в. отсъства общоевропейска политика за защитата на лицата, сигнализиращи за корупция, аргументирано от Европейската комисия (ЕК) с отсъствието на правно основание за приемане на такава на европейско ниво, поради което правната регламентация остава в ръцете на отделните държави-членки. Въпреки, че държавите-членки на ЕС са страни по редица други международноправни актове, които насърчават приемането на изрични законодателни мерки на национално ниво относно защитата на лицата, сигнализиращи за корупция, до 2019 г. подобни актове са приети в много малка част от тези държави.

До приемането на Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, тази защита е по-скоро изключение, отколкото правило в рамките на държавите-членки на съюза. Голяма част от тях не разполагат със специални закони, които да регулират тази защита и тя често е разпръсната в множество нормативни актове, което силно ограничава нейното приложение. Освен това, дори и да са налице такива закони, те много често предоставят доста ограничена защита и са съпътствани от редица недостатъци. По оценка на Трансперънси Интернешънъл към 2019 г.:

- от 28-те държави-членки в ЕС, в петнадесет от тях не съществува законово задължение компаниите да имат вътрешни канали за подаване на сигнали;
- в осем от държавите-членки, тежестта за доказване на случай на ответни действие с цел отмъщение в резултат на подаване на сигнали за корупция е на лицето, което подава сигнала;
- в петнадесет държави-членки не е налице правно регламентирана защита на лицата, сигнализиращи за корупции в публичния и частния сектори;

³¹ Политиката на Европейския съюз за борба с корупцията, описана в член 29 от Договора за Европейския съюз се осъществява чрез два основни инструмента: Конвенция за защита на финансовите интереси на европейските общности (1995 г.) и Конвенция за борба с корупцията, в която са въвлечени служители на европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз, изготвени на базата на чл. к.3 (С) от Договора за Европейския съюз (1997 г.).

- само в осем държави са предвидени санкции или наказания, при нарушаване на конфиденциалността на лицата, подаващи сигнали за нередности;
- в три държави отсъстват гаранции за защита на самоличността на лицата, които подават сигнали за корупция;
- едва в единадесет държави е налице възможност да се подават анонимни сигнали за корупция³².

Тези заключения дават основния да се обобща, че защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности в ЕС е силно фрагментирана, не само на европейско, но и на национално ниво. До голяма степен тази силна фрагментарност се дължи на отсъствието на обща политическа воля за изработване на нова и/или подобряване на съществуващата правна рамка, която регламентира защитата на лицата, сигнализиращи за корупция. От друга страна, въпреки, че в някои държави и институции на ЕС е налице правна рамка за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, много често съществуващите разпоредби са неясни, не гарантират анонимност и/или поверителност на сигнализиращото лице, обхвата на лицата, които биват защитени е силно ограничен, най-често до държавните служители, сътрудниците на евродепутати и пр. В допълнение, гарантираната правна защита е ограничена, тъй като не осигурява достатъчна подкрепа за тези, които са готови да подадат сигнал за корупция и респективно по-скоро води до възпиране от предприемането на подобни действия. Проблемът обаче, не е единствено в отсъствието или ограничената защита на лицата, сигнализиращи за корупция, но в определена степен сериозно въздействие върху готовността на дадени лица да подават сигнали има и факта, че до началото на XXI в. е налице силно подценяване на ролята на подателите на сигнали за демократичното и прозрачно вземане на решения и респективно борбата срещу корупцията, а в публичното пространство образът на лицата, сигнализиращи за корупция е доста негативен³³ - като на моменти, те дори са сравнявани с доносници.

Независимо, че до 2019 г. няма общо европейско законодателство в тази област, Конвенцията на ООН за корупцията е ратифицирана от 27-те държави-членки на ЕС, но

³² Mapping the EU on legal whistleblower protection..., p. 4.

³³ Hanot, C., Jacobs, Th., Jatutyle, E., Strunk, C., Whistleblower protection in the European Parliament and the EU member states, Transparency International, 2016, p. 4, <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Final-WB.pdf>, Accessed on 08.01.2024.

нито една от тях не изпълнява напълно нейните норми относно защитата на лицата, сигнализиращи за корупция.

На европейско ниво, първият документ имащ пряко отношение към защитата на лицата, сигнализиращи за корупция е учредителният акт на OLAF (Office européen de lutte Anti-Fraude) Европейската служба за борба с измамите³⁴ от 1999 г., където в чл. 7 се посочва, че всички институции, органи, офиси и агенции следва да препращат към OLAF без забава всяка информация, която е възможно да има отношение към случаи на измами, корупция или всяка друга нелегална дейност³⁵. Т.е. за първи път в рамките на ЕС нормативно се регулират каналите за подаване на сигнали за корупция, което макар и да не предоставя все още ефективна и ефикасна защита е необходим елемент от цялостната система на подаването на сигнали в рамките на ЕС. В допълнение, в чл. 2 от Междунституционно споразумение от 25 май 1999 година между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Комисията на Европейските общности относно вътрешните разследвания, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) се посочва, че е налице задължение за предоставяне на информация – т.е. всяко длъжностно лице или служител (на институцията, органа, службата или агенцията), който узнае за фактически данни, от които може да се направи предположение за евентуално наличие на случаи на измама, корупция или всякаква друга незаконна дейност, незабавно информират своя началник на служба или генерален директор, или ако преценят за целесъобразно, своя генерален секретар или директно службата³⁶.

На практика, тези разпоредби са първите по своя род в ЕС, които имат отношение на изграждането на система за подаване на сигнали за корупция чрез посочването на конкретните канали, по които това следва да бъде направено. Независимо от това, разпоредбите не адресират един от съществените антикорупционни механизми – длъжимата защита на задължените да сигнализират лица.

³⁴ Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), (1999/352/EC, ECSC, EURATOM), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>, Accessed on 08.01.2024.

³⁵ Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Official Journal of the European Communities, L 136/1, 31.05.1999, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0001:0007:EN:PDF>, Accessed on 08.01.2024.

³⁶ Междунституционно споразумение от 25 май 1999 година между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Комисията на Европейските общности относно вътрешните разследвания, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999Q0531>, Достъпно на 08.01.2024 г.

През 2014 г. е приет Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба, с който се установява „обща регулаторна рамка за злоупотребата с вътрешна информация, незаконното разкриване на вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба), както и мерки за предотвратяване на пазарна злоупотреба, за да се гарантира целостта на финансовите пазари в Съюза и да се укрепи защитата на инвеститорите и доверието в тези пазари“³⁷.

Същата година е приета и Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС, която задължава държавите-членки да предприемат мерки за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, по отношение на докладването на финансови незаконни действия.

След приемането на Регламента относно пазарната злоупотреба, през 2015 г. Европейската комисия приема Директива за изпълнение (ЕС) 2015/2392 относно съобщаването на компетентните органи за действителни или възможни нарушения на регламента, която допълва или разяснява в по-големи детайли определени аспекти от регламента, в това число установява приложими външни процедури към сигналите за нарушения и задължава държавите-членки да създадат специални канали за комуникация на тези сигнали (т.е. независими и автономни комуникационни канали, които едновременно да са сигурни и да гарантират поверителност), за получаване и проследяване на сигналите за нарушения. Тази директива има по-ограничен обхват, като защитата на служителите, подаващи сигнали за нередности, се разглежда под формата на „обмен на информация и сътрудничество между участващите компетентни органи“³⁸.

Следващата стъпка по отношение на създаването на обща европейска регламентация на защита на лицата сигнализиращи за корупция е приетата Директива (ЕС) 2016/943 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 година относно защитата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване от 2016 г.

³⁷ Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0596>, Достъпно на 08.01.2024 г.

³⁸ Директива за изпълнение (ЕС) 2015/2392 на Комисията от 17 декември 2015 година относно Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на съобщаването на компетентните органи за действителни или възможни нарушения на посочения регламент, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32015L2392>, Достъпно на 08.01.2024 г.

Въпреки нормативно закрепената ограничена защита на лицата, сигнализиращи за корупция в някои сектори в ЕС, Европейската комисия продължава да отстоява позицията, че в съюза няма правно основание за приемането на директива за защита на тези лица. В отговор на това, през 2016 г. над 90 синдикални и неправителствени организации подкрепят създадената от Eurocadres онлайн платформа WhistleblowerProtection.EU, използвана активно за поставяне в дневния ред на съюза необходимостта от приемането на законодателство за защита на подателите на сигнали. В следствие на активно лобиране и в отговор на популяризирането на скандалните случаи с Люксликс и Документите от Панама, през 2018 г. Европейската комисия излиза с конкретно предложение за предприемане на стъпки в защита на лицата, сигнализиращи за корупция.

През април 2018 г. от Съобщение COM(2018)214 на Европейската комисия до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) „Подобряване защитата на лицата, на равнището на ЕС“ става пределно ясно, че е необходима промяна в силно фрагментирания подход на правна регулация на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция. Това следва да стане чрез възприемането на цялостен подход, който е абсолютно необходим за признаване на съществения принос на лицата, сигнализиращи за нередности, за предотвратяването и преодоляването на неправомерни деяния, накърняващи обществения интерес, и за гарантирането на това, че тези лица са надлежно защитени в целия ЕС³⁹. За тази цел, Европейската комисия предлага да бъде приета Директива за лицата, подаващи сигнали за нередности, която има за цел да установи единен подход, чрез създаване на минимални стандарти за защита на лицата, докладващи за нарушения на правото на ЕС, което да гарантира последователни правни гаранции за всички лица, подаващи сигнали за нередности, във всички държави-членки на ЕС.

Усилията на Европейския парламент и на Европейската комисия в тази насока се увенчават с успех на 7 октомври 2019 г., когато е приета Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС. За разлика от останалите международноправни актове с препоръчителен характер, които макар и да предоставят важни насоки за промяна на националните законодателства по отношение защитата на лицата, сигнализиращи за корупция и посочените по-горе

³⁹ Съобщение COM(2018)214 на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Подобряване защитата на лицата, на равнището на ЕС“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0214>, Достъпно на 09.01.2024 г.

европейски директиви и регулации, които до този момент по-скоро фрагментирано регулират тази защита в различни сектори, Директива (ЕС) 2019/1937 е първата, която не само възприема цялостния подход, но заедно с това има задължителен характер за всички държави-членки, които са задължени да транспонират нейните разпоредби в националното си законодателство до 17 декември 2021 г. Тя запълва критична законова празнота в рамките на ЕС, като нейното приемане е следствие от няколко декади на последователна трансформация в съюза на подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности⁴⁰.

Директива (ЕС) 2019/1937 предвижда редица специфични мерки за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, като предлага защита срещу различни форми на дискриминация и отмъщение на работното място чрез предоставяне на правни съвети и коригиращи мерки. Тя гарантира защита срещу съдебни действия, предприети срещу тях извън трудовото правоотношение (например клевета, нарушаване на авторски права или нарушаване на тайната). Освен това, приетата директива се основава на Хартата на основните права на Европейския съюз, за да гарантира правото на лицата, обвинени от подателя на сигнал за нередност, на справедлив съдебен процес и предвижда защита на тяхната самоличност.

4. Правна регламентация на защитата на лицата сигнализиращи за корупция в България

До 2023 г. в България правната регламентация на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция е нехомогенно и аморфно организирана, характеризираща се с разпръснатост на разпоредбите в множество нормативни актове, с различна сила, много от които имат специфично отраслово действие⁴¹. С оглед на това, макар и да е налице предоставена възможност на гражданите да подават сигнали за нередности, в това число и за корупция, липсата на хомогенно организирана система за подаване на сигнали, респективно се отразява негативно и върху изграждането на ефективни системи за защита на лицата, подаващи сигнали.

Един от първите нормативни актове в България, които регламентират възможността на гражданите да подават сигнали за нередности е приетият през 1980 г.

⁴⁰ Abazi, V., Whistleblowing in Europe: A New Era of Legal Protections // Czech, P., Heschl, L., Lukas, K., Nowak, M., Oberleitner, G. (eds), *European Yearbook on Human Rights*, Cambridge: Intersentia, 2019, pp. 92-94.

⁴¹ Гяурова-Вегертседер, Б., Тодоров, Цв., Подаването на сигнали за нередности и корупция в България. Правна рамка, Български институт за правни инициативи, С., 2021, с. 3, http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/BIPI_LEGAL_ANALYSIS_DIRECTIVE1937.pdf, Достъпно на 04.01.2024 г.

Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите (отм. 2006 г.). На първо място, в закона, макар и изрично да не е посочено, са предвидени три канала за подаване на сигнали. Второ, законът много общо в чл. 4 посочва, че никой не може да бъде преследван заради предложение, сигнал, жалба или молба, подадени съобразно целта на този закон⁴². Трето, наред с така предоставената доста обща и неясна защита от „преследване“ на подалия сигнал, обаче, българският законодател изрично разписва, че сигнализиращото лице носи отговорност при злоупотреба с правото на сигнали и жалби, когато сигналът е с клеветническо съдържание и не на последно място ограничава гражданите по отношение на подаването на сигнали като посочва, че правото им да сигнализируют не може да бъде упражнено във вреда на обществените интереси и на други лица⁴³.

След демократичните промени в страната, първоначално правната рамка, която гарантира защита на лицата сигнализиращи за корупция не се променя съществено, въпреки че чл. 45 от Конституцията на Република България се посочва, че „гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи“⁴⁴, което в международноправен план кореспондира с правото на подаване на сигнали, разглеждано като елемент от правото на свобода на изразяване и информация, залегнало в чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз⁴⁵. Отсъства обаче изрична регламентацията относно специфичната защита, която тези граждани следва да получат. Политическите и икономически промени в страната налагат да бъдат приети механизми за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, тъй като сигналите имат критично съдържание, те предоставят информация за злоупотреби с власт или корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия и бездействия на административни органи или отделни длъжностни лица от състава им⁴⁶.

В тази връзка, първата стъпка в тази насока са приетите промени в Административно-процесуалния кодекс от 2006 г., с които се отменя посочения по-горе

⁴² Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, Обн., ДВ, бр. 52 от 4.07.1980 г., Отм. ДВ бр. 30/2006, <https://ekspertis.bg/document/view/law/23288/23770/>, Достъпно на 04.01.2024 г.

⁴³ Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, Обн., ДВ, бр. 52 от 4.07.1980 г., Отм. ДВ бр. 30/2006, <https://ekspertis.bg/document/view/law/23288/23770/>, Достъпно на 04.01.2024 г..

⁴⁴ Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., <https://www.parliament.bg/bg/const>, Достъпна на 04.01.2024 г.

⁴⁵ Харта на основните права на Европейския съюз, 2012/С 326/02, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>, Достъпно на 04.01.2024 г.

⁴⁶ Лазаров, К., Годоров, И., Административен процес с измененията в АПК от 2019 г. и 2020 г., Изд. „Сиела“, С., 2020, с. 333-334.

Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите. Българският законодател осъзнава, че важна предпоставка за свободното упражняване на правата на гражданите по глава осма на АПК е въведената забрана за преследване заради подадено предложение или сигнал (чл. 108, ал. 2 АПК). Както и при предходния закон, и тук не се уточнява за какъв вид „преследване“ става дума, но според редица юристи, това не е случайно, тъй като в различни житейски ситуации, подаващите сигнали могат да бъдат подложени на различни форми на преследване, в това число например фактически тормоз, неоснователно неблагоприятно третиране по месторабота и пр.

От друга страна, в духа на чл. 4, ал. 3 АПК, никой не може да упражнява правата си във вреда на обществените интереси и на други лица и в частност не може да се злоупотребява с правото си да подава сигнали. Гаранция в тази насока е правилото за недопустимост на сигналите по веднъж разрешени въпроси, освен ако не се основават на нови факти и обстоятелства или не са във връзка с изпълнението. В зависимост от твърдяното в сигнала, при наличие на умисъл, е мислимо да бъде потърсена и наказателна отговорност за клевета⁴⁷.

Кодексът допуска максимална свобода във формата на предложенията и сигналите и в начина на подаването им. Те могат да са писмени или устни, да се подават лично или чрез представител, по телефон, телеграф, телекс, факт или електронен път. При всички случаи, те подлежат на регистрация, за да се удостовери датата на подаване и да се улесни проследяването на по—нататъшното им движение⁴⁸.

АПК изрично посочва, че не се разглеждат анонимни сигнали, и въвежда специален, къс давностен срок (две години), в рамките на който може да се сигнализира за нарушенията по реда на АПК, чрез изискването да не се образува производство по сигнали за нередности, извършени преди повече от две години. Всичко казано по-горе е предпоставка за неефективност, поради практическа неизползваемост на института на сигнализиране, уреден в АПК. С особена сила това важи при подаването на сигнали за сериозни нарушения. Невъзможността подателят на сигнала да остане анонимен, се допълва негативно с традиционното недоверие в безпристрастността на институциите у нас. Късата двугодишна давност за сигнализиране за нарушения, в някои случаи също може да се окаже проблемна – социално-политическата конюнктура е тремава и се

⁴⁷ Лазаров, К., Тодоров, И., Цит. съч., с. 334.

⁴⁸ Пак там, с. 335.

променя бавно, за това е нужно повече време, за да се даде увереност в институциите на сигнализиращото лице.

За разлика от частичната защита на лицата, които сигнализират за корупция, нормативно закрепена в АПК, в НПК е възприет по-различен подход относно сигналите. В чл. 205 от НПК се посочва, че когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, гражданите са обществено задължени да уведомят незабавно орган на досъдебното производство или друг държавен орган⁴⁹. В наказателния процес, сигналите за корупция са законен повод за започване на разследване, но само ако съдържат данни за лицето, което го е подало. Въпреки, че нормативно сигналът не може да бъде анонимен, в хипотезата на чл. 208, т. 2 НПК, допълнително се посочва, че информацията за извършено престъпление, разпространена чрез средствата за масово осведомяване също за законен повод за започване на разследване, респективно сигналът може да бъде анонимен, с оглед на възможността конкретната публикация да не е подписана.

НПК въздига като предмет за докладване само деяния за извършено престъпление от общ характер, докато европейската политика е насочена към защита и закрила на лицата, подаващи сигнали за нарушения, измами и корупция, което е поддържано от правна гледна точка. Изхождайки от факта, че в Наказателния кодекс, корупцията сама по себе си не е обявена за престъпление, а са криминализирани различни корупционни престъпления и техните деяния, според М. Йосифова е недопустимо материалното право да изисква от българските граждани, да се ориентират юридически, кога едно нарушение и корупционно поведение са престъпление, за да пристъпят към действие за уведомяване⁵⁰.

Въведеното задължение за подаване на сигнали за извършено престъпление в НПК обаче не е съпътствано от конкретни мерки за защита на лицето подало сигнала, с изключение ако то има качеството на свидетел. С други думи, в наказателния процес е налице правно регламентирана обща защита на свидетели, посредством които държавата осигурява процесуална и специална защита, гарантираща безопасността на свидетеля, на определен кръг негови роднини и близки лица, както и тази на много от участниците

⁴⁹ Наказателно-процесуален кодекс, Обн. ДВ. бр. 86 от 28 Октомври 2005 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2135512224>, Достъпно на 08.01.2024 г.

⁵⁰ Йосифова, И., Цит. съч., с. 320-321.

в наказателното производство⁵¹, нормативно закрепена в НПК и Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство.

През 2004 г. в Народното събрание е внесен и приет на първо четене Законопроект за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, който предвижда въвеждането на специална Програма за защита на свидетеля, включваща комплекс от мерки за гарантиране на безопасността на лица, чиито показания, обяснения или информация осигуряват доказателства от съществено значение за наказателното производство⁵².

От 2015 г. специален режим по отношение на подаването на сигнали и проверки в България е въведен за магистратите, като правомощия в тази насока са предоставени на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС), който може да осъществяването на проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи. С оглед на възможността тези проверки да бъдат осъществявани въз основа на подадени сигнали, в приетите Вътрешни правила за опазване на самоличността на лицата, подали сигнал за извършване на проверка за конфликт на интереси и/или почтеност изрично се посочва, че лице, подало сигнал, не може да търпи неблагоприятни последици само на това основание.

През 2008 г. в приетия Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (отм. ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г.) нормативно е закрепена защита на лицето, което сигнализира за конфликт на интереси, като общо се посочва, че то не може да бъде преследвано за това си действие. В тази връзка, законодателят въвежда задължение за лицата, на които е възложено разглеждането на сигнала, да не разкриват самоличността на лицето, подало сигнала; да не разгласяват фактите и данните, които са им станали известни във връзка с разглеждането на сигнала; и да опазват поверените им писмени документи от неразрешен достъп на трети лица⁵³. Следователно, индиректно с тази разпоредба се предоставя право на конфиденциалност относно самоличността на лицето, подала сигнала. В допълнение, в чл. 32, ал. 3, българският законодател акцентира върху необходимостта от предприемането на мерки за опазване

⁵¹ Недялкова, Е., Защитата на свидетеля в наказателното производство на Република България, Автореферат, НБУ, С., 2014, с. 4, <file:///C:/Users/hp/Downloads/en-avtoreferat.pdf>, Достъпно на 10.01.2024 г.

⁵² Добрев, Кр., Бояджиев, Г., Ценков, Е., Стракова, Л., Корупцията в 100 отговора, Център за изследване на демокрацията, С., 2004, с. 31.

⁵³ Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Обн. ДВ. бр. 94 от 31 Октомври 2008 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2135603507>, Достъпно на 10.01.2024 г.

достойнството на подалия сигнала и мерки, които да предотвратяват действия, чрез които му се оказва психически или физически тормоз.

Въпреки, че този закон въвежда защита на подаващия сигнал за конфликт на интереси, то той има някои ограничения. Първо, макар и нормативно да е закрепено право на обезщетение за претърпени имуществени и неимуществени вреди по съдебен ред, ако лицето бъде уволнено, защита от уволнение по този закон в следствие на подадения от лицето сигнал за конфликт на интереси, не е предвиден. Второ, разпоредбите не се прилагат в частния сектор, респективно защитата се разпростира единствено върху служителите в публичния сектор.

Въпреки, че в Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси и в следствие в Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, изрично не е предвидена защита срещу уволнение, в следствие на ответно действие с цел отмъщение във връзка с подаден сигнал за корупция, до известна степен тази празнота е запълнена от разпоредбите на чл. 187, ал. 2 от Кодекса на труда (КТ), където са изброени действия на работника или служителя, които не могат да бъдат повод за налагане на дисциплинарно наказание заради злоупотреба с доверието и уронване на доброто име на предприятието, както и разпространяване на поверителни за него сведения. Сред тях са посочени действия по подаване на сигнали и жалби или съобщения до Комисията по финансов надзор, като са изброени изрично законови основания за сигнализиране по специалните закони⁵⁴. От друга страна, с цел да се предотврати недобросъвестност от страна на служители и работници, в КТ изрично се посочва, че защита не се предоставя на лице, който умишлено съобщи невярна информация.

През 2018 г. Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (ЗПРКИ) е отменен с влизането в сила на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), в който защитата на лицата, сигнализиращи за корупция в определена степен препотвърждава разпоредбите от предходния закон. Българският законодател посочва, че анонимни сигнали по този закон не се разглеждат, но едновременно с това съгласно чл. 47, ал. 2 се допуска за сигнали да се приемат и публикации в средствата за масово осведомяване, част от които може да не са подписани и респективно са анонимни по своя характер. В тази връзка,

⁵⁴ Стоименов, Д., Каменшик, Е., Славов, К., Защита на разобличителите в България, Асоциация „Прозрачност без граници“, С., 2019, с. 6, https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/06/2019_Whistleblowing_PolicyPaper_BG_compressed.pdf, Достъпно на 09.01.2024 г.

още през 2017 г. в процеса на публичното обсъждане на ЗПКОНПИ, фондация „Български институт за правни инициативи“ публикува становище, в което се посочва, че „В България няма установена култура за защита на т.нар. разобличители (whistleblowers). Това много трудно ще стимулира добросъвестни лица да изложат себе си и/или семейството си на риск, оповестявайки такива данни. Законодателят би следвало да остави отворена възможността за избор на начин на подаване на сигнала и да се фокусира върху състоятелността на изложените твърдения. Налице е и друго противоречие, което може да се тълкува като опит за въвеждане на двоен стандарт: предвидено е за сигнал да се приема и публикация в средствата за масово осведомяване, без да се изисква същата да има автор и да е публикувана от медия с известен собственик и следваща журналистическата етика и стандарти⁵⁵“. На практика, това ограничение противоречи на прокламираната визия на Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г., която предвижда в Приоритет № 5 „уреждане на нормативно задължение за разглеждане на анонимни сигнали, които съдържат достатъчно данни за идентификация на нарушителя и нарушенията, които е допуснал⁵⁶“.

Трето, за разлика от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, при които е налице ограничаване на защитата в публичния сектор, с разпоредбите на ЗПКОНПИ допълнително се стеснява обхвата на сигналите, като такива се разглеждат единствено, ако съдържат информация за лица, които заемат висша публична длъжност изчерпателно изброени в чл. 6.

За периода 2018 г. – 2022 г. резултатите от дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) за пореден път поставят в дневния ред на политиците и обществеността, ефективността на нейната дейност. С идването на власт на „Продължаваме промяната“ и на нейните коалиционни партньори е постигнато съгласие за осъществяването на промени в организационната структура на КПКОНПИ, чрез разделяне на комисията на две – една за борба с корупцията и друга за отнемане на имуществото, което се осъществява едва през 2023 г. С приетите промени от 2023 г., защитата на лицата,

⁵⁵ Становище на БИПИ по Проект на Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, 30.08.2017 г., http://www.bili-bg.org/12/737/news_item.html, Достъпно на 10.01.2024 г.

⁵⁶ Йосифова, М., Цит. съч., с. 319; Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г., <file:///C:/Users/hp/Downloads/15rh230pr-1.pdf>, Достъпно на 10.01.2024 г.

сигнализиращи за корупция се включва в Закона за противодействие на корупцията (обн. ДВ бр. 84 от 6 октомври 2023 г.), препращайки вече към нормите на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения⁵⁷.

Секторна защита на лица, сигнализиращи за нарушения е закрепена и промени в Закона за мерките срещу изпиране на пари (ЗМИП) от 2019 г., където в чл. 115, ал. 9 е закрепено задължените по смисъла на ЗМИП лица да осигурят подходящи мерки за защита на своите служители и други определени лица, които подават вътрешни сигнали за потенциални или действително извършени нарушения, което да се извърши по определен и независим начин, чрез гаранции за защита на личните данни на лицата, подали сигнала. Изрично се посочва в чл. 115, ал. 10 ЗМИП, че подаването на сигнал от служител или представител на задължено лице, или от лице в сходно положение не е основание за прекратяване на трудовото или служебното му правоотношение или прилагането на други дисциплинарни мерки или санкции спрямо него⁵⁸.

5. Заключение

Многообразието и огромния брой международноправни документи разкрива, че защитата на лицата, сигнализиращи за нередности е важен инструмент в борбата срещу корупцията. От друга страна, обаче, с оглед на многообразието от правни системи, политически системи и национални културни специфики, прилагането на унифицирана форма на защита е изключително сложна задача, с оглед на което всички те разписват препоръки за изграждане на механизми за защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, и дават препоръки относно принципите върху които подобна система следва да бъде изградена, но не създават задължения за държавите да приемат такива.

В част от представените международноправни актове, обхватът на субектите подлежащи на защита е ограничен до „служители“, „държавни служители“ и техните приближени, в други защита се предоставя на „всички лица“. В зависимост от естеството на документа, субектите имат право да съобщават за случаи, които варират от подкупване на чужди държавни служители до различни други корупционни действия, или се използва общо термина нередности. В част от документите има общо посочване на необходимостта от предоставяне на защита, в други има ясно разписани конкретни видове защита, от които да се ползват т.нар. „whistleblowers“.

⁵⁷ Закон за противодействие на корупцията, Обн. ДВ. бр. 84 от 6 Октомври 2023 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137236963>, Достъпно на 09.01.2024 г.

⁵⁸ Закон за мерките срещу изпирането на пари, Обн. ДВ. бр. 27 от 27 Март 2018 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137182924>, Достъпно на 09.01.2024 г.

Силно многообразие на нормативни и поднормативни документи се наблюдава и в Република България, като те разкриват, че регламентацията на защитата на лицата, сигнализиращи за корупция в България е силно фрагментарна и разпръсната в множество актове, като могат да бъдат направени следните обобщения:

- по принципи анонимни сигнали не са разглеждат, макар и в НПК и ЗПКОНПИ е допустимо наличието на анонимност, при сигнали постъпващи от средствата за масова информация, когато последните не са подписани;
- акцентира се върху значението за защитата на лицата, сигнализиращи за корупция, но се приоритизира най-вече защитата на самоличността на това лице, в малко разпоредби се посочва защита от действия, водещи до психически или физически тормоз, и на практика може да се каже, че отсъства ефективна защита от ответни действие, в това число и защита от уволнение;
- до голяма степен, гарантираната защита на лицата, сигнализиращи за корупция е силно ограничена с оглед на обхвата на лицата, срещу които може да се подават сигнали (напр. заемащи само висша публична служба, магистрати и пр.), с оглед на обхвата на лицата, подлежащи на защита (напр. свидетели по НПК) и пр.
- Отсъства централизиран орган, към когото да се подават сигнали за корупция, като отделни сигнали могат да се подават към инспекторатите в министерствата, към омбудсмана, към КПКОНПИ и др.

В следствие на това, може да се заключи, че до 2023 г. българските граждани до голяма степен не получават нужната им защита от рискове като отмянение и уволнение в следствие на подадени от тях сигнали за корупция. Тази констатация е изключително негативна, особено с оглед на факта, че България е страна по редица международни актове, които регламентират необходимостта от разработване на специално законодателство на национално ниво за защита на лицата, сигнализиращи за корупция. През различни години българската държава обещава, че подобно законодателство ще бъде прието, но най-вече поради липсата на политическа воля, до приемането на подобен закон се стига изключително бавно и трудно. Дори и след като България е задължена да транспонира във вътрешното си законодателство разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/1937 на ЕС за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности до 17 декември 2021 г., тя не успява да направи това в изискуемия в директивата срок.

Чрез транспониране на нормите на тази директива, в българското законодателство следва да се създаден всеобхватна защита на лицата, сигнализиращи за

корупция, като чрез нея се очаква да бъде подобрена прозрачността, отчетността на управлението и не на последно място ефективността по отношение на борбата срещу корупцията, но стъпките в страната по нейното приемане са изключително бавни.

Първата стъпка в тази насока се прави едва през октомври 2022 г., когато в Народното събрание са внесени два проекта на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Първият е внесен от Министерския съвет (МС), а вторият е от Надежда Йорданова (“Демократична България”) и група народни представители. И двата законопроекта въвеждат изискванията на европейска директива относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, като и двата законопроекта предвиждат изграждането на канал за вътрешно подаване на сигнали и създаването на централен орган за външно подаване на сигнали, като за външен орган за подаване на сигнали е посочена Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество. Една от основните разлики между двата законопроекта е по отношение на анонимизирането на личните данни с криптографски методи и средства на подаващите сигнали, като подобна възможност е гарантирана в проекта на “Демократична България”. Въпреки, че през ноември 2022 г. и двата проекта са подкрепени в парламентарната Комисия по правни въпроси, на 14 декември 2022 г. ГЕРБ, ДПС, БСП и „Възраждане“ в крайна сметка гласуват „против“ и така на първо четене нито един от двата законопроекта не получава подкрепа.

На 12 януари 2023 г. ГЕРБ внася свой проект на закона, който до голяма степен е почти идентичен с отхвърления месец по-рано проект на Министерския съвет. Основната разлика спрямо предишните предложения е органът, определен да получава и обработва външни доклади, като съгласно новия проект това е Комисията за защита на личните данни⁵⁹. Този законопроект получи подкрепа от народните представители на 27 януари 2023 г. Той е обнародван в Държавен вестник, брой № 11 от 2 февруари 2023 г. и влиза в сила на 4 май 2023 г. за всички задължени лица, с изключение на

⁵⁹ Мониторинг и анализ на медийното отразяване на приемането на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, с който се въвеждат изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937, известна като Whistleblower Directive – кратък анализ на медийното отразяване и начина на информиране на българските граждани по проблема, 11.07.2023 г., <https://www.mediacenterbg.org/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3-%D0%B8-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7-%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B0-2/>, Достъпно на 10.01.2024 г.

разпоредбите, установяващи задължения за работодателите в частния сектор, които имат между 50 и 249 работници или служители, които ще се прилагат от 17 декември 2023 г.

Следва да се посочи, че към в приетия в България закон, освен в посочените като задължителни от европейската директива области на: обществените поръчки, финансовите услуги, продукти и пазари и предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма; безопасността и съответствието на продуктите; безопасността на транспорта; опазването на околната среда; радиационната защита и ядрената безопасност; безопасността на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях; общественото здраве; защитата на потребителите; защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни; сигурността на мрежите и информационните системи, както и за нарушения, които засягат финансовите интереси на Европейския съюз, българският законодател разширява неговия обхват, като включва допълнително следните области: нарушения на българското законодателство в областта на правилата за заплащане на дължими публични държавни и общински вземания, на трудовото законодателство, на законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба⁶⁰.

Анализът на развитието на законодателството за защита на лицата, сигнализиращи за корупция в България, разкрива, че нашата държава не е изключение от общото правило, а именно макар и да се осъзнава неговото значение, поради редица институционални, политически, социални и културни причини, въвеждането на ефективни механизми за защита на тези лица търпи значително забавяне. Независимо от това, с приемането на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения през 2023 г., България въведе задължителните минимални стандарти за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, но все още са налице и редица проблеми при ефективното прилагане на приетото законодателство.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Антонов, Св., Държавна политика за противодействие на организираната престъпност // *Противодействие на радикализацията и тероризма*. АМВР, С., 2017, с. 102.
2. Гяурова-Вегертседер, Б., Тодоров, Цв., Подаването на сигнали за нередности и корупция в България. Правна рамка, Български институт за правни инициативи,

⁶⁰ Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, Обн. ДВ. бр. 11 от 2 Февруари 2023 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137231156>, Достъпно на 10.01.2024 г.

- С., 2021, с. 3, http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/BIPI_LEGAL_ANALYSIS_DIRECTIVE1937.pdf,
3. Директива за изпълнение (ЕС) 2015/2392, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32015L2392>.
 4. Добрев, Кр., Бояджиев, Г., Ценков, Е., Стракова, Л., Корупцията в 100 отговора, Център за изследване на демокрацията, С., 2004, с. 31.
 5. Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, Обн. ДВ. бр. 11 от 2 Февруари 2023 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137231156>.
 6. Закон за мерките срещу изпирането на пари, Обн. ДВ. бр. 27 от 27 Март 2018 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137182924>.
 7. Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, Обн., ДВ, бр. 52 от 4.07.1980 г., Отм. ДВ бр. 30/2006, <https://ekspertis.bg/document/view/law/23288/23770/>.
 8. Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, Обн., ДВ, бр. 52 от 4.07.1980 г., Отм. ДВ бр. 30/2006, <https://ekspertis.bg/document/view/law/23288/23770/>.
 9. Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Обн. ДВ. бр. 94 от 31 Октомври 2008 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2135603507>.
 10. Закон за противодействие на корупцията, Обн. ДВ. бр. 84 от 6 Октомври 2023 г., <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137236963>.
 11. Йосифова, М., Европейска политика за защита подателите на сигнали за нередности, измами и корупция в българската действителност // *Научни трудове на УНСС*, том 2, 2019, с. 303, http://unwe-research-papers.org/uploads/ResearchPapers/RP_vol2_2019_No16_M%20Yosifova.pdf.
 12. Ковачева Д., Противодействие на корупцията. Международноправни аспекти, БАН, Институт за държавата и правото, С., 2016, с. 261.
 13. Конвенция на Организацията на Обединените нации срещу корупцията, Ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 3.08.2006 г. ДВ, бр. 66 от 15.11.2006 г., издадена от Министерството на правосъдието, Обн. ДВ, бр. 89 от 3.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г., [file:///C:/Users/hp/Downloads/KONVENCIIQ na Organizaciqta na obedinenite naci i sresu korupciqta-3.pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/KONVENCIIQ%20na%20Organizaciqta%20na%20obedinenite%20naci%20i%20sresu%20korupciqta-3.pdf).
 14. Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., <https://www.parliament.bg/bg/const>.
 15. Лазаров, К., Тодоров, И., Административен процес с измененията в АПК от 2019 г. и 2020 г., Изд. „Сиела“, С., 2020, с. 333-334.
 16. Междунституционно споразумение от 25 май 1999 година между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Комисията на Европейските общности относно вътрешните разследвания, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999Q0531>.
 17. Мониторинг и анализ на медийното отразяване на приемането на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, с който се въвеждат изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937, известна като Whistleblower Directive – кратък анализ на медийното отразяване и начина на информиране на българските граждани по проблема, 11.07.2023 г., <https://www.mediacenterbg.org/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3-%D0%B8->

[%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7-%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B0-2/](#), Достъпно на 10.01.2024 г.

18. Наказателна конвенция относно корупцията, ратифицирана с резерви със закон, приет от 38-о Народно събрание на 12.04.2001 г., ДВ, бр. 42 от 27.04.2001 г., издадена от Министерството на правосъдието, Обн. ДВ, бр. 73 от 26.07.2002 г., в сила за Република България от 1.07.2002 г. https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2018/02/26/nakazatelna-konventsia-korupsiya.pdf, Достъпна на 13.12.2023 г.
19. Наказателно-процесуален кодекс, Обн. ДВ. бр. 86 от 28 Октомври 2005 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2135512224>, Достъпно на 08.01.2024 г.
20. Недялкова, Е., Защитата на свидетеля в наказателното производство на Република България, Автореферат, НБУ, С., 2014, с. 4, <file:///C:/Users/hp/Downloads/en-avtoreferat.pdf>, Достъпно на 10.01.2024 г.
21. Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0596>, Достъпно на 08.01.2024 г.
22. Румянцева, Е., Механизми противодействия корупции, Директ-Медия, Москва, 2016, с. 16.
23. Станков, Б., Криминология: видове престъпност, ВСУ „Черноризец Храбър“, Варна, 2003, с. 352-354.
24. Становище на БИПИ по Проект на Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, 30.08.2017 г., http://www.bili-bg.org/12/737/news_item.html, Достъпно на 10.01.2024 г.
25. Стоименов, Д., Каменщик, Е., Славов, К., Защита на разобличителите в България, Асоциация „Прозрачност без граници“, С., 2019, с. 6, https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/06/2019_Whistleblowing_PolicyPaper_BG_compressed.pdf, Достъпно на 09.01.2024 г.
26. Съобщение СОМ(2018)214 на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Подобряване защитата на лицата, на равнището на ЕС“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0214>, Достъпно на 09.01.2024 г.
27. Тихомирова, Л., Тихомиров, М., Юридическая энциклопедия. Юринформцентр, Москва, 2005, с. 443.
28. Харта на основните права на Европейския съюз, 2012/С 326/02, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>, Достъпно на 04.01.2024 г.
29. Шопова, П., Корупция и антикорупция в България // *Противодействие на корупцията в България*. АИ „Русенски университет“, Русе, 2019, с. 3.
30. Яковчук, Св., Корупция: дефиниция понятия и форми проявления // *Проблеми науки*, № 7 (8), 2016, с. 40, <file:///C:/Users/hp/Downloads/korupsiya-definitsiya-ponyatiya-i-formy-proyavleniya.pdf>, Достъпно на 06.12.2023 г.
31. Abazi, V., Whistleblowing in Europe: A New Era of Legal Protections // *Czech, P., Heschl, L., Lukas, K., Nowak, M., Oberleitner, G. (eds), European Yearbook on Human Rights*, Cambridge: Intersentia, 2019, pp. 92-94.
32. Civil Law Convention on Corruption, 04.11.1999, <https://rm.coe.int/168007f3f6>, Accessed on 16.04.2023.

33. Code of Conduct for Law Enforcement Officials, 17.12.1979, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/codeofconduct.pdf>, Accessed on 06.12.2023.
34. Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), (1999/352/EC, ECSC, EURATOM), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>, Accessed on 08.01.2024.
35. G20 Agenda for Action on Combating Corruption, Promoting Market Integrity, and Supporting a Clean Business Environment, 2010, https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2010_G20_ACWG_Action_Plan_2011-2012.pdf, Accessed on 15.12.2023.
36. G20 Anti-Corruption Action Plan 2013 – 2014, https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2012_G20_ACWG_Action_Plan_2013-2014.pdf, Accessed on 15.12.2023.
37. Hanot, C., Jacobs, Th., Jatutyle, E., Strunk, C., Whistleblower protection in the European Parliament and the EU member states, Transparency International, 2016, p. 4, <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Final-WB.pdf>, Accessed on 08.01.2024.
38. Kafferanis, D., The International Legal Framework on Whistle-Blowers: What More Should Be Done? // *Seattle Journal for Social Justice*, Vol. 19 (3), 2021, pp. 732-733, <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/sjsj/vol19/iss3/23>, Accessed on 13.12.2023.
39. Mills, A., Ethics goes global: the OECD Council Recommendation on Improving ethical conduct in the Public sector // *Australian Journal of public administration*, Vol. 58 (2), 1999, pp. 61-69.
40. Popescu, A.-I., A critical analysis of whistleblower protection in the European Union // *Journal of Public Administration, Finance and Law*, Vol. 7, 2015, p. 137, https://www.jopafl.com/uploads/issue7/A_CRITICAL_ANALYSIS_OF_WHISTLEBLOWER_PROTECTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf, Accessed on 13.12.2023.
41. Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, Council of Europe, 2014, <https://rm.coe.int/16807096c7>, Accessed on 15.12.2023.
42. Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption, OECD, 2016, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf>, Accessed on 15.12.2023.
43. Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Official Journal of the European Communities, L 136/1, 31.05.1999, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0001:0007:EN:PDF>, Accessed on 08.01.2024.
44. Resolution 2060 (2015) Improving the protection of whistle-blowers, Council of Europe, 2015, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>, Accessed on 15.12.2023.
45. Tanzi, V., Corruption around the world: Causes, consequences, and cures // *IMF Working Paper*, Vol. 63, 1998, p. 8, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Around-the-World-Causes-Consequences-Scope-and-Cures-2583>, Accessed on 06.12.2023.

46. United Nations. UNODSC's Action against corruption and economic crime, 12.07.2022, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/>, Accessed on 06.12.2023.

ЕЛЕКТРОННОТО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ КАТО ПРИОРИТЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

докторант Хава Орцева
Имейл: hava_orceva@abv.bg
Катедра „Национална сигурност и публична администрация“
Правно-исторически факултет
Югозападен университет „Неофит Рилски“

Резюме:

Използването на информационни и комуникационни технологии в здравеопазването, се очерта като приоритет за Европейския съюз (ЕС) през последните години. ЕС признава потенциала на електронното здравеопазване за подобряване на достъпа до здравни услуги, повишаване на качеството на грижите и намаляване на разходите за здравеопазване. Ето защо ЕС прави значителни инвестиции в инициативи за електронно здравеопазване и активно насърчава приемането на решения за електронно здравеопазване в държавите-членки. Тази статия изследва значението на електронното здравеопазване като приоритет на Европейския съюз и последиците от това за здравеопазването в Европа.

Ключови думи: електронно здравеопазване, телемедицина, медицина, здравни грижи, дигитализация, Европейски съюз.

E-HEALTH AS A PRIORITY OF THE EUROPEAN UNION

PhD student Hava Ortseva
E-mail: hava_orceva@abv.bg
Department of National Security and Public Administration
Faculty of Law and History
South-West University "Neofit Rilski" - Blagoevgrad

Abstract:

The use of information and communication technologies in healthcare has emerged as a priority for the European Union (EU) in recent years. The EU recognizes the potential of eHealth to improve access to health services, increase the quality of care and reduce healthcare costs. This is why the EU is making significant investments in eHealth initiatives and is actively promoting the adoption of eHealth solutions in Member States. This article explores the importance of eHealth as a priority for the European Union and its implications for healthcare in Europe.

Keywords: eHealth, telemedicine, medicine, health care, digitalization, European Union.

Здравето заема видно място в дебатите относно приоритетите за развитие на обществото и се разглежда като ключов аспект на човешката сигурност. Научният, както и организационният напредък през последните десетилетия доведоха до значителни подобрения в здравеопазването, което доведе до глобално увеличение на

продължителността на живота с 20 години. И в същото време, въпреки напредъка, много проблеми на общественото здравеопазване, както стари, така и нови, остават нерешени, особено в областта на предоставянето на медицински услуги на населението в отдалечени и труднодостъпни райони.

Нови предизвикателства и заплахи за човечеството се появяват пропорционално на развитието на научно-техническия прогрес. Светът се развива, както в положителен аспект, така и по отношение на негативните тенденции. Много проблеми престават да бъдат характерни само за една държава и, както в случая със здравеопазването, преминават на глобално равнище. Пандемията от корона вирус е един от актуалните примери в тази насока. Ковид 19 показва на цялото човечество, че заплахите за общественото здраве надхвърлят националните граници и могат да обхванат целия свят. В този смисъл е важно да се подчертае, че съвременното общество живее паралелно и в света на дигиталните технологии, което дава възможност за съвместно търсене на решения за проблемите на глобалното здравеопазване.

Дигиталните технологии са неразделна част от ежедневието ни. Хората по света никога не са били по-свързани помежду си. Иновациите, особено в дигиталната сфера, се случват в безпрецедентен мащаб. Въпреки това приложението им за подобряване на здравето на населението остава до голяма степен неизползвано и има огромно поле за търсене и прилагане на електронни здравни решения. Навлизаме в ера, в която данните ще бъдат толкова важни, колкото и лечението на пациента.

В своето международно сътрудничество държавите използват все повече силата на дигиталните технологии и здравните иновации, за да ускорят постигането на глобално здраве и благополучие. Така, признато за една от най-бързо развиващите се области в здравеопазването днес, електронното здравеопазване става част от системата на глобалното здравеопазване.

Трансграничните дейности в здравеопазването се увеличават. В този смисъл следва да се отбележи, че електронното здравеопазване е важна тема в дневния ред на организации като ООН, Европейския съюз, Световната здравна организация и др., което подчертава острата нужда от подходяща рамка, която да гарантира популяризирането му в глобален мащаб. Дейността на ЕС бележи определен напредък в тази посока. Ясно е, че

съществуващите глобална и европейска правни рамки все още не са завършени и че са необходими по-конкретни правила.

Логично е секторът на здравеопазването да бъде силно регулиран, независимо дали работи във физическото поле или използва цифрови канали. В този смисъл усилията на държавите на национално, регионално (европейско) и международно равнище са изправени пред редица правни предизвикателства във връзка с предоставянето на здравни услуги по цифрови канали.

Въпреки че разработването и внедряването на решения в областта на електронното здравеопазване в здравните системи е в сферата на компетентност на националните органи, ЕС е поел ангажимент да предоставя подкрепа чрез финансиране и платформи, в чиито рамки страните от ЕС могат да си сътрудничат по въпроси, свързани с електронното здравеопазване.

Усилията на равнище ЕС в областта на електронното здравеопазване обхващат пряко или косвено различни актове на първичното и вторичното законодателство (например принципите, заложи в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС): свободно движение, защита на данните, конкурентно право, обществено здраве (чл. 168) и т.н.).

Основните европейски правни инструменти, свързани с електронното здравеопазване обхващат:

- Директивата за защита на данните¹

Директива 95/46/ЕО относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни и за свободното движение на такива данни (Директивата за защита на данните) е проета през октомври 1995 г. Тя съдържа няколко важни принципа, които следва да бъдат стриктно спазвани при обработката на лични данни относно здравето. Ако националните здравни системи или други участници в електронното здравеопазване създават здравни мрежи, електронни национални записи или информационни системи, които могат да се използват за лечение, преглед на качеството или изследователски цели, те трябва да спазват принципите на Директивата за защита на данните. Основната ѝ цел е да гарантира, че лицата имат контрол върху личната си информация, като изисква от

¹ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data

организациите да получат съгласие, преди да събират или обработват данни, и да прилагат мерки за защита на данните. Освен това директивата установява принципи за законосъобразно обработване на лични данни, като точност, прозрачност и отчетност.

- Директивата за електронната търговия²

Директива 2006/123/ЕО, известна още като Директивата за услугите, има за цел да улесни трансграничното предоставяне на услуги в рамките на Европейския съюз. В областта на електронното здравеопазване тази директива има значителни последици за здравните услуги, предоставяни онлайн. Чрез насърчаване на свободното движение на услуги и премахване на дискриминационните практики, Директива 2006/123/ЕО помага да се гарантира, че пациентите имат достъп до висококачествени услуги за електронно здравеопазване, независимо от местоположението им в ЕС. Тази директива също така насърчава използването на цифрови технологии за подобряване на ефективността и ефикасността на предоставянето на здравни грижи, което в крайна сметка е от полза както за пациентите, така и за доставчиците на здравни услуги. Като цяло Директива 2006/123/ЕО играе решаваща роля за оформянето на ландшафта на електронното здравеопазване в Европа и за насърчаване на широкото приемане на иновативни цифрови здравни решения. Директивата за услугите е свързана пряко с Директива 2000/31/ЕО относно някои правни аспекти на услугите на информационното общество във вътрешните пазар (т.нар. „Директива за електронната търговия“), която оказва силно влияние върху областта на електронното здравеопазване. Тя има за цел да хармонизира разпоредбите в Европейския съюз, за да улесни електронната търговия и да позволи свободното движение на услуги в дигиталното пространство. В контекста на електронното здравеопазване тази директива има отражение върху предоставянето на здравни услуги онлайн, като телемедицина и виртуални консултации. Тези услуги трябва да отговарят на регулаторната рамка, описана в Директива 2000/31/ЕО, гарантираща безопасност на пациентите, защита на данните и качество на грижите. Освен това тази директива има потенциала да подобри достъпа до здравни услуги за пациенти през границите и да насърчи приемането на цифрови здравни технологии. Като цяло Директива 2000/31/ЕО играе решаваща роля в оформянето на бъдещето на електронното здравеопазване в Европа.

² Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market. OJ L 376, 27.12.2006, p. 36–68

- Директиви за медицински изделия³

Директива 2007/47/ЕО играе решаваща роля за електронното здравеопазване в Европейския съюз. Тя изменя директивите относно медицинските изделия, определя ключови изисквания за регулиране на технологиите за електронно здравеопазване, като гарантира тяхната безопасност, качество и ефикасност. С бързия напредък на технологиите и нарастващото разчитане на цифрови здравни решения е наложително регулаторната рамка да е в крак с тези развития, за да защити пациентите и да гарантира целостта на здравните услуги. Като се придържат към насоките, посочени в Директива 2007/47/ЕО, заинтересованите страни в сектора на електронното здравеопазване могат да насърчават иновациите, като същевременно поддържат най-високите стандарти за грижа за пациентите и сигурност на данните. От съществено значение е политиците, доставчиците на здравни услуги и разработчиците на технологии да работят съвместно, за да използват потенциала на електронното здравеопазване, като същевременно защитават благосъстоянието на хората и ефективността на здравните системи. Директивата за медицински изделия е от значение за сектора на електронното здравеопазване, особено по отношение на медицинския софтуер, който се използва в много приложения за електронно здравеопазване.

- Директива относно договарянето от разстояние⁴

Директива 97/7/ЕО, известна още като Директива за защита на потребителите по отношение на договори от разстояние, играе решаваща роля при оформянето на регулаторната рамка за услугите на електронното здравеопазване в рамките на Европейския съюз. Като предоставя на потребителите защита и осигурява прозрачност на онлайн транзакциите, тази директива гарантира, че платформите за електронно здравеопазване се придържат към определени стандарти и предпазни мерки при предоставянето на здравни услуги. В контекста на електронното здравеопазване, където свързаните със здравето данни се обменят и съхраняват онлайн, спазването на Директива 97/7/ЕО е от съществено значение за защита на поверителността на пациентите. Освен това тази директива насърчава отношения на доверие между потребителите и доставчиците на електронно здравеопазване,

³ European Parliament and Council Directive 2007/47/EC amending Council Directive 90/385/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to active implantable medical devices, Council Directive 93/42/EEC concerning medical devices and Directive 98/8/EEC concerning the placing of biocidal products on the market, OJ 2007 No. L247/21.

⁴ European Parliament and Council Directive 97/7/EC on the protection of consumers in respect of distance contracts, OJ 1997 No. L144/19.

като в крайна сметка допринася за напредъка и широкото приемане на цифрови здравни решения в ЕС.

- Директива за електронните подписи⁵

Директива 1999/93, известна още като Директивата за електронния подпис, играе решаваща роля в разработването и внедряването на системи за електронно здравеопазване. Създавайки правна рамка за електронните подписи, директивата гарантира автентичността и целостта на електронните документи, които са от съществено значение за сигурния обмен на здравна информация. Електронното здравеопазване, като интеграция на технологии в здравни услуги, разчита в голяма степен на електронни подписи, за да гарантира поверителността и точността на медицинските досиета, рецептите и други чувствителни данни. Следователно спазването на Директива 1999/93 е от съществено значение за успешното функциониране на системите за електронно здравеопазване, тъй като предоставя стандартизиран метод за проверка на самоличността както на пациентите, така и на доставчиците на здравни услуги, като по този начин повишава ефективността и безопасността на съвременните здравни практики.

- Директива 2011/24/ЕС относно прилагането на правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване⁶

Директива 2011/24/ЕС има за цел да улесни достъпа до безопасно и висококачествено здравеопазване в страните членки на Европейския съюз. Един ключов аспект на тази директива е насърчаването на електронното здравеопазване, което включва използването на цифрови технологии за подобряване на предоставянето на здравни грижи и достъпа до медицинска информация. Насърчавайки електронното здравеопазване, Директива 2011/24/ЕС се стреми да подобри ефикасността на здравните услуги, като същевременно гарантира защитата на данните и поверителността на пациентите. Чрез интегрирането на технологиите за електронно здравеопазване доставчиците на здравни услуги могат да си сътрудничат по-ефективно, да споделят информация в реално време и в крайна сметка да подобрят резултатите за пациентите. Като цяло Директивата представлява

⁵ European Parliament and Council Directive 1999/93 on a Community framework for electronic signatures, OJ 2000 No. L13/12.

⁶ Директива 2011/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2011 година за упражняване на правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване. OJ L 88, 4.4.2011, p. 45–65

значителна стъпка към подобряване на предоставянето на здравни грижи в ЕС чрез внедряване на иновативни цифрови решения.

За постигане на целите ѝ се създава мрежа за електронно здравеопазване като орган на най-високо политическо ниво за електронно здравеопазване в ЕС. Мрежата се състои от представители от всички държави членки на ЕС, и Норвегия (като наблюдател). През октомври 2019 г. ролята на мрежата за електронно здравеопазване е преразгледана и разширена със създаването на подгрупи за разглеждане на определени теми, обикновено временни. По отношение на бъдещите тенденции съществуват дискусии по отношение на управлението на нови инициативи като Европейското пространство за здравни данни или новите eHDSI услуги (Инфраструктурата за дигитални услуги в областта на електронното здравеопазване).

Във връзка с прилагането на Директивата Европейската комисия приема редица актове за изпълнение:

- Директива за изпълнение 2012/52/ЕС относно признаването на медицински рецепти, издадени в друга държава от ЕС⁷;

- Решение 2013/329/ЕС за установяване на правила за създаването, управлението и прозрачното функциониране на мрежата от национални компетентни органи или институции, отговарящи за оценката на здравните технологии⁸;

- Решение за изпълнение 2014/286/ЕС относно критериите и условията, на които трябва да отговарят европейските референтни мрежи и желаещите да членуват в тях доставчици на здравно обслужване⁹;

- Делегирано решение 2014/287/ЕС относно критериите за създаване и оценка на европейски референтни мрежи и на техните членове и за улесняване на обмена на информация и експертни познания във връзка с изграждането и оценката на тези мрежи¹⁰;

⁷ Директива за изпълнение 2012/52/ЕС на Комисията от 20 декември 2012 година за определяне на мерки за улесняване на признаването на медицински предписания, издадени в друга държава членка текст от значение за ЕИП. OJ L 356, 22.12.2012, p. 68–70

⁸ 2013/329/ЕС: Решение за изпълнение на Комисията от 26 юни 2013 година за установяване на правила за създаването, управлението и прозрачното функциониране на мрежата от национални компетентни органи или институции, отговарящи за оценката на здравните технологии. OJ L 175, 27.6.2013, p. 71–72

⁹ 2014/286/ЕС: Делегирано решение на Комисията от 10 март 2014 година за определяне на критериите и условията, на които трябва да отговарят европейските референтни мрежи и желаещите да членуват в тях доставчици на здравно обслужване Текст от значение за ЕИП. OJ L 147, 17.5.2014, p. 71–78

¹⁰ 2014/287/ЕС: Решение за изпълнение на Комисията от 10 март 2014 година за определяне на критерии за създаване и оценка на европейски референтни мрежи и на техните членове и за улесняване на обмена на

- Решение за изпълнение 2019/1765 относно създаването, управлението и функционирането на мрежата от национални органи, които отговарят за електронното здравеопазване, което впоследствие е изменено с Решение за изпълнение (ЕС) 2020/1023 относно трансграничния обмен на данни между националните мобилни приложения за проследяване на контактите и за предупреждаване в рамките на борбата с пандемията от COVID-19¹¹.

- Общият регламент за защита на данните (GDPR)¹²

Регламент 2016/679, известен още като Общ регламент за защита на данните (GDPR), играе решаваща роля в сферата на електронното здравеопазване. С нарастващата цифровизация на здравните данни гарантирането на поверителността и сигурността на информацията за пациентите е от първостепенно значение. GDPR предоставя цялостна рамка за защита на личните данни, като изисква от здравните организации да прилагат стабилни мерки за сигурност, да получават изрично съгласие за обработка на данни и да уведомяват лицата в случай на нарушение на сигурността на данните. Секторът на електронното здравеопазване попада в т.нар. „специални категории“ лични данни, които включват всички генетични, биометрични и здравни данни. В същото време самият GDPR въвежда регулаторни решения, които позволяват на заинтересованите страни да оформят точното изпълнение на задълженията за поверителност въз основа на техните специфични нужди.

Това са едни от най-важните европейски постижения, свързани с електронното здравеопазване. Въпреки наличието на тази регулаторна рамка са необходими повече разработки на европейско равнище, за да се гарантира, че електронното здравеопазване ще играе дори по-важна роля в системите на здравеопазване, отколкото днес. Новите приложения за електронно здравеопазване, като електронни здравни досиета, платформи за

информация и експертни познания във връзка с изграждането и оценката на тези мрежи Текст от значение за ЕИП. OJ L 147, 17.5.2014, p. 79–87

¹¹ Решение за изпълнение (ЕС) 2019/1765 на Комисията от 22 октомври 2019 година за предвиждане на правила за учредяването, управлението и функционирането на мрежата от национални органи, отговарящи за електронното здравеопазване, и за отмяна на Решение за изпълнение 2011/890/ЕС (нотифицирано под номер C(2019) 7460) (текст от значение за ЕИП) C/2019/7460. OJ L 270, 24.10.2019, p. 83–93

¹² Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (Текст от значение за ЕИП). OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88

електронно здравеопазване, здравни мрежи и по-нататъшното използване на генетични данни и тъкани, включват нови правни предизвикателства. Понастоящем две електронни трансгранични здравни услуги са постепенно внедрени във всички държави-членки на ЕС, което позволява техния обмен между тези страни чрез инфраструктурата за цифрови услуги на електронното здравеопазване (eHDSI) – електронните рецепти и обобщени данни за пациентите, като част от електронни здравни досиета¹³. Тук е моментът да отбележа, че споделените добри практики на равнище ЕС показват, че използването на електронни здравни досиета, които съдържат данни на няколко здравни участници, крие нови рискове с някои правни последици. Напоследък се използват някои мобилни здравни приложения (като напр. Healthie, Medici, SimplePractice и българското Healee). За да бъдат наистина ефективни, те трябва да събират заедно огромни количества данни от различни компютри - което предполага споделяне на данни между юрисдикции и споделяне на отговорности от редица различни администратори на данни.

Извън правното регламентиране на електронното здравеопазване в рамките на ЕС съществуват различни платформи, програми и инициативи, посредством които се осигурява и гарантира достъпност и качественост на медицинските услуги в държавите членки. Пример за това са:

- Инфраструктура за цифрови услуги в областта на електронното здравеопазване (eHDSI)¹⁴

eHDSI е създадена в полза на европейските граждани с цел гарантиране на непрекъснатост в процеса на предоставяне на медицински грижи при пътуване в рамките на ЕС. По този начин държавите от ЕС имат възможността да обменят здравни данни по сигурен, ефективен и оперативно съвместим начин. Понастоящем в държавите членки на ЕС се въвеждат две нови електронни трансгранични здравни услуги.

Първата от тях обхваща предоставянето на електронни рецепти и електронното отпускане на лекарства. Чрез тези възможности пациентите в рамките на ЕС могат да си осигуряват необходимите им лекарства от аптечните мрежи в другите държави-членки на

¹³ Йолова, Г., Еволюция на правната рамка за развитие на електронното здравеопазване, Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник доклади от 3 - та национална научна конференция, 13.11.2020 г., "Наука и икономика"- Икономически университет - Варна, 2020, 1, 330-337.

¹⁴ Европейска комисия, Електронно здравеопазване: електронно здравеопазване и грижи. Електронни трансгранични здравни услуги. *Достъпно на:* https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/electronic-cross-border-health-services_bg

Съюза. Практически това става чрез изпращането през глобалната интернет мрежа на съответните електронни рецепти от държавата, в която се осигуряват, до държавата, в която пътуват.

Втората услуга обхваща електронните здравни досиета, чрез които свързаните със здравето на пациентите въпроси се предоставят на лекарите под формата на дигитализирана обобщена здравна информация на майчиния им език. По този начин, когато се предоставя лечение на пациент от друга европейска държава, се преодоляват всички езикови пречки, които иначе биха могли да възникнат в комуникацията лекар – пациент.

Предвижда се в рамките на целия Европейски съюз да бъде осигурен достъп и обмяна на данни за медицинските изображения, резултатите от лабораторни изследвания и епикризите, включително и на пълните здравни досиета. Държавите членки на ЕС могат свободно да участват в обмяна на електронни рецепти и обобщени данни за пациентите, тъй като подобна практика вече съществува.

- Програма „ЕС в подкрепа на здравето“ (2021 - 2027 г.) - визия за подобряване на здравето в Европейския съюз¹⁵

Хронологията на здравните програми на ЕС започва през 2003 г., когато е приета Първата здравна програма на ЕС (2007 – 2013 г.). Тя е ключов инструмент в основата на развитието на здравната стратегия на Съюза. Чрез нея се планира насърчаването на интегрирана и междусекторна синергията с оглед инициране на съвместни действия с други политики на Общността.¹⁶

Впоследствие са приети Втората здравна програма на ЕС (2008 — 2013 г.)¹⁷ и Третата здравна програма на ЕС (2014 — 2020 г.)¹⁸, които дават принос за получаване на нови базисни знания и генериране на данни от значение за разработването на самостоятелни политики и по-нататъшни изследвания. Тяхното практическо приложение в държавите членки на ЕС позволява да се обособят множество инструменти и методологии, както и да

¹⁵ Европейска комисия, ЕС в подкрепа на здравето. *Достъпно на:* https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union_bg

¹⁶ Official Journal of the European Union C 62/21 (15.3.2003) COMMUNITY ACTION IN THE FIELD OF PUBLIC HEALTH (2003 TO 2008) WORK PLAN 2003 (2003/C 62/06). *Достъпно на:* <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2003%3A062%3A0021%3A0035%3AEN%3APDF>

¹⁷ Европейска комисия, Ключови документи. *Достъпно на:* https://health.ec.europa.eu/funding/key-documents_en?f%5B0%5D=topic_topic%3A30

¹⁸ Европейска комисия, Ключови документи. *Достъпно на:* https://health.ec.europa.eu/funding/key-documents_en?f%5B0%5D=topic_topic%3A31

се споделят добри практики, полезни не само за работещите в сферата на общественото здраве, но и за гражданите - подобряване на диагностичните тестове, подпомагане на държавите членки при разработването на национални планове за действие във връзка с борба с онкологични и други специфични заболявания, включително подобряване на грижите за пациентите.

В този контекст е разработена и програмата „ЕС в подкрепа на здравето“ (EU4Health). Тя е опит за борба с пандемията от Ковид – 19, като целта ѝ е да засили готовността за действие при кризисни ситуации в сферата на здравеопазването в рамките на ЕС. С разгръщането си по целия свят пандемията разкри невъзможността за незабавна реакция от държавите, включително и нестабилността на националните здравни системи. Поради това в основата на тази програма е заложено намерението да допринесе за справяне с дългосрочните здравни предизвикателства чрез изграждането на по-силни, по-издръжливи и по-достъпни здравни системи.

„ЕС в подкрепа на здравето“ е първата толкова мащабна финансова подкрепа от ЕС в областта на здравето. Чрез нея държавите членки на ЕС заявяват, че общественото здраве е сред основните приоритети за Съюза, и че посредством нея ще работи за изграждането на Европейски здравен съюз.

Програмата е създадена с приемането на Регламент (ЕС) 2021/522¹⁹. Значението ѝ в областта на медицинските грижи е голямо, предвид обстоятелството, че тя допълва отделните политики на държавите членки в тази сфера с оглед на практическото ѝ приложение в реална здравна среда. В основата ѝ е заложено постигането на четири основни цели (чл. 3 от Регламент (ЕС) 2021/522), а именно: а) подобряване и насърчаване на здравето в Съюза; б) защита на хората в Съюза от сериозни трансгранични заплахи за здравето; в) подобряване на наличността и на физическата и финансовата достъпност на лекарствени продукти и на медицински изделия; г) укрепване на здравните системи чрез повишаване на тяхната устойчивост и ефективно използване на ресурсите, по-специално чрез: 1) оказване на подкрепа за интегрираната и координирана работа на държавите членки; 2) насърчаване на прилагането на най-добрите практики и насърчаване на обмена на данни; 3) укрепване

¹⁹ Официален вестник на Европейския съюз L 107, 26.3.2021. Регламент (ЕС) 2021/522 на Европейския парламент и на Съвета от 24 март 2021 година за създаване на програма за действията на Съюза в областта на здравето (програма „ЕС в подкрепа на здравето“) за периода 2021—2027 г. и за отмяна на Регламент (ЕС) № 282/2014 (Текст от значение за ЕИП), стр. 1 - 29

на работната сила в областта на здравеопазването; 4) предприемане на мерки за справяне с демографските предизвикателства; и 5) постигане на напредък в областта на дигиталната трансформация.

Чрез програмата „ЕС в подкрепа на здравето“ се цели постепенното изграждане на Европейския здравен съюз. В този смисъл са очертани и следните здравни приоритети: 1) подготовка на мерки за укрепване на устойчивостта на ЕС при трансгранични заплахи за здравето (като например Ковид - 19); 2) приемане на Европейски план за борба с рака (който включва предотвратяване, ранно откриване, диагностика и лечение, качество на живот на пациентите с рак и преживелите раково заболяване хора); 3) разработване на Фармацевтична стратегия за Европа.

Приоритетните направления не са ограничени до изброените по-горе. Планира се засилване на сътрудничеството и в други области, като: 1) дигитализация на здравните системи; 2) намаляване на инфекциите с антимикробна резистентност; 3) подобряване на равнищата на ваксинация и др.

Сред водещите идеи във връзка с изпълнението на програмата са тези за реализиране на повече инициативи, като например изграждането на европейските референтни мрежи за редки болести, или задълбочаване на сътрудничеството с повече организации на международно равнище в контекста на с глобалните здравни заплахи и предизвикателства, които стават все по-актуални.

Интерес представлява самото изпълнение на програмата, което става посредством предлагането на годишни работни програми. Те покриват широк спектър от дейности, разпределени в четири направления и акцент върху раковите заболявания. Ангажирана с координацията на дейностите по програмата е Европейската изпълнителна агенция за здравеопазването и цифровизацията (HaDEA)²⁰.

При изпълнението на Програма „ЕС в подкрепа на здравето“ се прилага интегриран подход за профилактика, предвид хоризонталния характер на предизвикателствата в областта на здравето. Ето защо тя съчетава работата си с тази на други програми, политики, инструменти и действия на ЕС, а именно: 1) с Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) работи, за да подпомага достъпа до здравеопазване на уязвими групи; 2) с Европейския

²⁰ Европейска комисия, Европейска изпълнителна агенция за здравеопазването и цифровизацията. *Достъпно на:* https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/european-health-and-digital-executive-agency_bg

фонд за регионално развитие работи за подобряване на регионалната здравна инфраструктура; 3) с програма Хоризонт Европа работи за развитие на научните изследвания в областта на здравето; 4) с Механизма за гражданска защита на Съюза rescEU работи за създаване на резерви от медицински консумативи за извънредни ситуации; 5) с програма Цифрова Европа и Механизма за свързване на Европа работи в посока изграждане на дигиталната инфраструктура, необходима за електронното здравеопазване; 6) с други програми, като - програма InvestEU, програма „Единен пазар“, Механизмът за възстановяване и устойчивост, програма „Еразъм+“, Инструментът за спешна подкрепа.

- Европейски здравен съюз²¹

През историческото си развитие Европейският съюз е предоставял относителна самостоятелност на отделните държави-членки във връзка с техните здравни политики. Поради това сътрудничеството между тях се осъществява само по въпроси като трансгранично здравеопазване и безопасност на лекарствата. Тоест, те са запазили националния контрол върху онези аспекти на здравните услуги, които нямат ясно трансгранично измерение, като финансиране и предоставяне на грижи и планиране на работната сила. Пандемията от Ковид-19 обаче подчерта необходимостта от колективни трансгранични действия. В отговор през октомври 2020 г. по време на Световната здравна среща на върха, организирана по линия на ООН, председателят на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен призова за създаването на „Европейски здравен съюз“:

„Не можем да чакаме края на пандемията, за да се поправим и подготвим за бъдещето. Ще изградим основите на по-силен Европейски здравен съюз, в който 27 държави работят заедно за откриване, подготовка и колективен отговор.“²²

Тази инициатива има за цел да подобри защитата на европейските граждани в сферата на здравеопазване, укрепване на готовността за пандемия и укрепване на системите за здравеопазване.

От 2020 г. усилията на Европейската комисия са насочени към изграждането на стабилен Европейски здравен съюз, в който държавите-членки да могат да обединят усилията си, за да реагират заедно на здравни кризи. В тази връзка се разработват и осигуряват иновативни медицински материали, като здравните заведения в целия ЕС

²¹ Европейска комисия, Европейски здравен съюз. Достъпно на: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_bg

²² Пак там.

работят за подобряване на профилактиката, лечението и последващите грижи за пациенти с тежки заболявания.

Освен посочените дейности, Европейският здравен съюз предоставя много други възможности, като например: 1) осигуряване на по-добри здравни грижи и защита на здравето на европейските граждани; 2) подобряване на профилактиката и мерките при бъдещи пандемии в рамките на ЕС; 3) повишаване на устойчивостта на здравните системи в Съюза.

В контекста на казаното до тук би могло да се обобщи това, че Европейският здравен съюз допринася със своята дейност за подобряване на защитата, профилактиката, готовността и реакцията срещу опасностите за живота и здравето на европейските граждани. Предвидени са и основни действия в тази посока, които обхващат: 1) готовност за реакция при кризи, чрез анализ, прогнозиране и планиране при бъдещи трансгранични заплахи за здравето; 2) реформиране на фармацевтичното законодателство на ЕС, чрез осигуряване на достъп до иновативни лекарствени препарати; 3) прилагане на Европейски план за борба с рака, посредством планиране на регулярни профилактични прегледи, откриване и лечебни пътеки и др.; 4) предприемане на всеобхватен подход към психичното здраве, чрез грижа за психичното здраве, наравно с физическото здраве на гражданите на ЕС.

- Европейско пространство на здравни данни (ЕПЗД)²³

Европейското пространство за здравни данни служи като ключов компонент на Европейския здравен съюз и представлява значително постижение в цифровата трансформация на Европейския съюз. С неговото създаване се цели: 1) да бъдат подобрени здравните грижи в ЕС, като се предостави на хората възможността сами да контролират своите здравни данни в държавите, където живеят или в рамките на целия ЕС (първично използване на данни); 2) създаване на сигурна рамка за използването на здравни данни, чрез която на изследователи, публични институции и др. да бъде осигурен достъп (при определени условия) до големи масиви здравни данни, от значение за разработването на животоспасяващи лекарства, ваксини или други медицински изделия (вторично използване на данни); 3) изграждане на единен пазар за електронни здравни услуги и продукти.

²³ Европейско пространство на здравни данни. Достъпно на: https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_bg

ЕПЗД е първото общо пространство на данни на ЕС в конкретна област, което произтича от европейската стратегия за данните²⁴. Сред приоритетите на тази стратегия е създаването на единен пазар за данни, посредством който да се гарантират конкурентоспособността и суверенитета на ЕС в световен мащаб. Чрез общите европейски пространства на данни се позволява достъп до по-голям обем от данни, които следва да бъдат ползвани за нуждите на обществата и техните икономики при запазен контрол на физическите и юридическите лица, чиито данни се потребяват.

За постигането на своите важни приоритети в областта на здравеопазването през 2022 г. Европейската комисия предлага разработването и приемането на регламент относно европейското управление на данните²⁵. Чрез него се търсят възможности за превръщането на ЕС във водещ фактор в световната икономика, основана на данни.

ЕПЗД работи съгласно строги хармонизирани разпоредби относно поверителността на данните, оперативната съвместимост и сигурността, което включва киберсигурността. Тази рамка е предназначена да защитава правата на гражданите, като същевременно повишава ефективността на здравната система в Европейския съюз.

- Стратегия на ЕС в областта на световното здравеопазване²⁶

През ноември 2022 г. Европейската комисия приема нова Стратегия на ЕС в областта на световното здравеопазване с амбициозната цел да помогне за подобряване на здравната сигурност в световен мащаб и да осигури по-добро здраве за всички в съвременния динамичен свят. Именно в стратегията глобалното здраве е определено като основен стълб на външната политика на ЕС²⁷. Като стратегическо направление на Европейския здравен съюз тя цели и да направлява действията на ЕС, свързани с търсене на адекватен отговор при наличие на заплахи за здравето.

Стратегията обхваща здравните политики на ЕС до 2030 г., като очертава приоритетите и ръководните принципи за моделиране на световното здравеопазване чрез специфични дейности. Тази инициатива се стреми да преодолее изоставането в

²⁴ Европейска стратегия за данните. Достъпно на: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/policies/strategy-data>

²⁵ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейското пространство на здравни данни. Страсбург, 3.5.2022, COM(2022) 197 final, 2022/0140(COD). Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0197#footnote2>

²⁶ EU global health strategy: Better Health For All in a Changing World, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022.

²⁷ Пак там, стр. 22

реализирането на универсалните здравни цели, очертани в Целите за устойчиво развитие до 2030 г. За да се улесни това, се препоръчват три основни приоритета в световното здраве:

- 1) подобряване на здравето и благосъстоянието на хората;
- 2) укрепване на здравните системи и насърчаване на универсално здравно покритие;
- 3) предотвратяване и справяне със заплахи за здравето, включително пандемии, чрез възприемане на подхода „Едно здраве“ (интегриран, обединяващ подход, който има за цел устойчиво балансиране и оптимизиране на здравето на хората, животните и екосистемите²⁸).

В заключение следва да се обобщи това, че електронното здравеопазване се очертава като приоритет за Европейския съюз поради потенциала си да подобри достъпа до здравни услуги, да подобри качеството на грижите и да намали разходите за здравеопазване. Чрез инвестиране в инициативи за електронно здравеопазване и насърчаване на възприемането на решения за електронно здравеопазване в държавите-членки, ЕС показва ангажимента си за трансформиране на предоставянето на здравни грижи и насърчаване на иновациите в сектора на здравеопазването. Тъй като електронното здравеопазване продължава да се развива и разширява, от съществено значение е Европейският съюз да се справи с предизвикателствата, свързани с неговото прилагане, и да гарантира, че технологиите за електронно здравеопазване изпълняват намерението за подобряване на резултатите от здравеопазването за всички европейски граждани.

²⁸ Подход „Едно здраве“. Световна здравна организация. Достъпно на: https://www.who.int/health-topics/one-health#tab=tab_1



Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law

Vilnius, 5.IX.2024

Preamble

The member States of the Council of Europe and the other signatories hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members, based in particular on the respect for human rights, democracy and the rule of law;

Recognising the value of fostering co-operation between the Parties to this Convention and of extending such co-operation to other States that share the same values;

Conscious of the accelerating developments in science and technology and the profound changes brought about through activities within the lifecycle of artificial intelligence systems, which have the potential to promote human prosperity as well as individual and societal well-being, sustainable development, gender equality and the empowerment of all women and girls, as well as other important goals and interests, by enhancing progress and innovation;

Recognising that activities within the lifecycle of artificial intelligence systems may offer unprecedented opportunities to protect and promote human rights, democracy and the rule of law;

Concerned that certain activities within the lifecycle of artificial intelligence systems may undermine human dignity and individual autonomy, human rights, democracy and the rule of law;

Concerned about the risks of discrimination in digital contexts, particularly those involving artificial intelligence systems, and their potential effect of creating or aggravating inequalities, including those experienced by women and individuals in vulnerable situations, regarding the enjoyment of their human rights and their full, equal and effective participation in economic, social, cultural and political affairs;

Concerned by the misuse of artificial intelligence systems and opposing the use of such systems for repressive purposes in violation of international human rights law, including through arbitrary or unlawful surveillance and censorship practices that erode privacy and individual autonomy;

Conscious of the fact that human rights, democracy and the rule of law are inherently interwoven;

Convinced of the need to establish, as a matter of priority, a globally applicable legal framework setting out common general principles and rules governing the activities within the lifecycle of artificial intelligence systems that effectively preserves shared values and harnesses the benefits of artificial intelligence for the promotion of these values in a manner conducive to responsible innovation;

Recognising the need to promote digital literacy, knowledge about, and trust in the design, development, use and decommissioning of artificial intelligence systems;

Recognising the framework character of this Convention, which may be supplemented by further instruments to address specific issues relating to the activities within the lifecycle of artificial intelligence systems;

Underlining that this Convention is intended to address specific challenges which arise throughout the lifecycle of artificial intelligence systems and encourage the consideration of the wider risks and impacts related to these technologies including, but not limited to, human health and the environment, and socio-economic aspects, such as employment and labour;

Noting relevant efforts to advance international understanding and co-operation on artificial intelligence by other international and supranational organisations and fora;

Mindful of applicable international human rights instruments, such as the 1948 Universal Declaration of Human Rights, the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5), the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights, the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the 1961 European Social Charter (ETS No. 35), as well as their respective protocols, and the 1996 European Social Charter (Revised) (ETS No. 163);

Mindful also of the 1989 United Nations Convention on the Rights of the Child and the 2006 United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities;

Mindful also of the privacy rights of individuals and the protection of personal data, as applicable and conferred, for example, by the 1981 Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108) and its protocols;

Affirming the commitment of the Parties to protecting human rights, democracy and the rule of law, and fostering trustworthiness of artificial intelligence systems through this Convention,

Have agreed as follows:

Chapter I – General provisions

Article 1 – Object and purpose

- 1 The provisions of this Convention aim to ensure that activities within the lifecycle of artificial intelligence systems are fully consistent with human rights, democracy and the rule of law.
- 2 Each Party shall adopt or maintain appropriate legislative, administrative or other measures to give effect to the provisions set out in this Convention. These measures shall be graduated and differentiated as may be necessary in view of the severity and probability of the occurrence of adverse impacts on human rights, democracy and the rule of law throughout the lifecycle of artificial intelligence systems. This may include specific or horizontal measures that apply irrespective of the type of technology used.

- 3 In order to ensure effective implementation of its provisions by the Parties, this Convention establishes a follow-up mechanism and provides for international co-operation.

Article 2 – Definition of artificial intelligence systems

For the purposes of this Convention, “artificial intelligence system” means a machine-based system that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations or decisions that may influence physical or virtual environments. Different artificial intelligence systems vary in their levels of autonomy and adaptiveness after deployment.

Article 3 – Scope

- 1 The scope of this Convention covers the activities within the lifecycle of artificial intelligence systems that have the potential to interfere with human rights, democracy and the rule of law as follows:
 - a Each Party shall apply this Convention to the activities within the lifecycle of artificial intelligence systems undertaken by public authorities, or private actors acting on their behalf.
 - b Each Party shall address risks and impacts arising from activities within the lifecycle of artificial intelligence systems by private actors to the extent not covered in subparagraph a in a manner conforming with the object and purpose of this Convention.

Each Party shall specify in a declaration submitted to the Secretary General of the Council of Europe at the time of signature, or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, how it intends to implement this obligation, either by applying the principles and obligations set forth in Chapters II to VI of this Convention to activities of private actors or by taking other appropriate measures to fulfil the obligation set out in this subparagraph. Parties may, at any time and in the same manner, amend their declarations.

When implementing the obligation under this subparagraph, a Party may not derogate from or limit the application of its international obligations undertaken to protect human rights, democracy and the rule of law.

- 2 A Party shall not be required to apply this Convention to activities within the lifecycle of artificial intelligence systems related to the protection of its national security interests, with the understanding that such activities are conducted in a manner consistent with applicable international law, including international human rights law obligations, and with respect for its democratic institutions and processes.
- 3 Without prejudice to Article 13 and Article 25, paragraph 2, this Convention shall not apply to research and development activities regarding artificial intelligence systems not yet made available for use, unless testing or similar activities are undertaken in such a way that they have the potential to interfere with human rights, democracy and the rule of law.
- 4 Matters relating to national defence do not fall within the scope of this Convention.

Chapter II – General obligations

Article 4 – Protection of human rights

Each Party shall adopt or maintain measures to ensure that the activities within the lifecycle of artificial intelligence systems are consistent with obligations to protect human rights, as enshrined in applicable international law and in its domestic law.

Article 5 – Integrity of democratic processes and respect for the rule of law

- 1 Each Party shall adopt or maintain measures that seek to ensure that artificial intelligence systems are not used to undermine the integrity, independence and effectiveness of democratic institutions and processes, including the principle of the separation of powers, respect for judicial independence and access to justice.
- 2 Each Party shall adopt or maintain measures that seek to protect its democratic processes in the context of activities within the lifecycle of artificial intelligence systems, including individuals' fair access to and participation in public debate, as well as their ability to freely form opinions.

Chapter III – Principles related to activities within the lifecycle of artificial intelligence systems

Article 6 – General approach

This chapter sets forth general common principles that each Party shall implement in regard to artificial intelligence systems in a manner appropriate to its domestic legal system and the other obligations of this Convention.

Article 7 – Human dignity and individual autonomy

Each Party shall adopt or maintain measures to respect human dignity and individual autonomy in relation to activities within the lifecycle of artificial intelligence systems.

Article 8 – Transparency and oversight

Each Party shall adopt or maintain measures to ensure that adequate transparency and oversight requirements tailored to the specific contexts and risks are in place in respect of activities within the lifecycle of artificial intelligence systems, including with regard to the identification of content generated by artificial intelligence systems.

Article 9 – Accountability and responsibility

Each Party shall adopt or maintain measures to ensure accountability and responsibility for adverse impacts on human rights, democracy and the rule of law resulting from activities within the lifecycle of artificial intelligence systems.

Article 10 – Equality and non-discrimination

- 1 Each Party shall adopt or maintain measures with a view to ensuring that activities within the lifecycle of artificial intelligence systems respect equality, including gender equality, and the prohibition of discrimination, as provided under applicable international and domestic law.
- 2 Each Party undertakes to adopt or maintain measures aimed at overcoming inequalities to achieve fair, just and equitable outcomes, in line with its applicable domestic and international human rights obligations, in relation to activities within the lifecycle of artificial intelligence systems.

Article 11 – Privacy and personal data protection

Each Party shall adopt or maintain measures to ensure that, with regard to activities within the lifecycle of artificial intelligence systems:

- a privacy rights of individuals and their personal data are protected, including through applicable domestic and international laws, standards and frameworks; and
- b effective guarantees and safeguards have been put in place for individuals, in accordance with applicable domestic and international legal obligations.

Article 12 – Reliability

Each Party shall take, as appropriate, measures to promote the reliability of artificial intelligence systems and trust in their outputs, which could include requirements related to adequate quality and security throughout the lifecycle of artificial intelligence systems.

Article 13 – Safe innovation

With a view to fostering innovation while avoiding adverse impacts on human rights, democracy and the rule of law, each Party is called upon to enable, as appropriate, the establishment of controlled environments for developing, experimenting and testing artificial intelligence systems under the supervision of its competent authorities.

Chapter IV – Remedies

Article 14 – Remedies

- 1 Each Party shall, to the extent remedies are required by its international obligations and consistent with its domestic legal system, adopt or maintain measures to ensure the availability of accessible and effective remedies for violations of human rights resulting from the activities within the lifecycle of artificial intelligence systems.
- 2 With the aim of supporting paragraph 1 above, each Party shall adopt or maintain measures including:
 - a measures to ensure that relevant information regarding artificial intelligence systems which have the potential to significantly affect human rights and their relevant usage is documented, provided to bodies authorised to access that information and, where appropriate and applicable, made available or communicated to affected persons;
 - b measures to ensure that the information referred to in subparagraph a is sufficient for the affected persons to contest the decision(s) made or substantially informed by the use of the system, and, where relevant and appropriate, the use of the system itself; and
 - c an effective possibility for persons concerned to lodge a complaint to competent authorities.

Article 15 – Procedural safeguards

- 1 Each Party shall ensure that, where an artificial intelligence system significantly impacts upon the enjoyment of human rights, effective procedural guarantees, safeguards and rights, in accordance with the applicable international and domestic law, are available to persons affected thereby.

- 2 Each Party shall seek to ensure that, as appropriate for the context, persons interacting with artificial intelligence systems are notified that they are interacting with such systems rather than with a human.

Chapter V – Assessment and mitigation of risks and adverse impacts

Article 16 – Risk and impact management framework

- 1 Each Party shall, taking into account the principles set forth in Chapter III, adopt or maintain measures for the identification, assessment, prevention and mitigation of risks posed by artificial intelligence systems by considering actual and potential impacts to human rights, democracy and the rule of law.
- 2 Such measures shall be graduated and differentiated, as appropriate, and:
 - a take due account of the context and intended use of artificial intelligence systems, in particular as concerns risks to human rights, democracy, and the rule of law;
 - b take due account of the severity and probability of potential impacts;
 - c consider, where appropriate, the perspectives of relevant stakeholders, in particular persons whose rights may be impacted;
 - d apply iteratively throughout the activities within the lifecycle of the artificial intelligence system;
 - e include monitoring for risks and adverse impacts to human rights, democracy, and the rule of law;
 - f include documentation of risks, actual and potential impacts, and the risk management approach; and
 - g require, where appropriate, testing of artificial intelligence systems before making them available for first use and when they are significantly modified.
- 3 Each Party shall adopt or maintain measures that seek to ensure that adverse impacts of artificial intelligence systems to human rights, democracy, and the rule of law are adequately addressed. Such adverse impacts and measures to address them should be documented and inform the relevant risk management measures described in paragraph 2.
- 4 Each Party shall assess the need for a moratorium or ban or other appropriate measures in respect of certain uses of artificial intelligence systems where it considers such uses incompatible with the respect for human rights, the functioning of democracy or the rule of law.

Chapter VI – Implementation of the Convention

Article 17 – Non-discrimination

The implementation of the provisions of this Convention by the Parties shall be secured without discrimination on any ground, in accordance with their international human rights obligations.

Article 18 – Rights of persons with disabilities and of children

Each Party shall, in accordance with its domestic law and applicable international obligations, take due account of any specific needs and vulnerabilities in relation to respect for the rights of persons with disabilities and of children.

Article 19 – Public consultation

Each Party shall seek to ensure that important questions raised in relation to artificial intelligence systems are, as appropriate, duly considered through public discussion and multistakeholder consultation in the light of social, economic, legal, ethical, environmental and other relevant implications.

Article 20 – Digital literacy and skills

Each Party shall encourage and promote adequate digital literacy and digital skills for all segments of the population, including specific expert skills for those responsible for the identification, assessment, prevention and mitigation of risks posed by artificial intelligence systems.

Article 21 – Safeguard for existing human rights

Nothing in this Convention shall be construed as limiting, derogating from or otherwise affecting the human rights or other related legal rights and obligations which may be guaranteed under the relevant laws of a Party or any other relevant international agreement to which it is party.

Article 22 – Wider protection

None of the provisions of this Convention shall be interpreted as limiting or otherwise affecting the possibility for a Party to grant a wider measure of protection than is stipulated in this Convention.

Chapter VII – Follow-up mechanism and co-operation

Article 23 – Conference of the Parties

- 1 The Conference of the Parties shall be composed of representatives of the Parties to this Convention.
- 2 The Parties shall consult periodically with a view to:
 - a facilitating the effective application and implementation of this Convention, including the identification of any problems and the effects of any reservation made in pursuance of Article 34, paragraph 1, or any declaration made under this Convention;
 - b considering the possible supplementation to or amendment of this Convention;
 - c considering matters and making specific recommendations concerning the interpretation and application of this Convention;
 - d facilitating the exchange of information on significant legal, policy or technological developments of relevance, including in pursuit of the objectives defined in Article 25, for the implementation of this Convention;
 - e facilitating, where necessary, the friendly settlement of disputes related to the application of this Convention; and

- f facilitating co-operation with relevant stakeholders concerning pertinent aspects of the implementation of this Convention, including through public hearings where appropriate.
- 3 The Conference of the Parties shall be convened by the Secretary General of the Council of Europe whenever necessary and, in any case, when a majority of the Parties or the Committee of Ministers requests its convocation.
- 4 The Conference of the Parties shall adopt its own rules of procedure by consensus within twelve months of the entry into force of this Convention.
- 5 The Parties shall be assisted by the Secretariat of the Council of Europe in carrying out their functions pursuant to this article.
- 6 The Conference of the Parties may propose to the Committee of Ministers appropriate ways to engage relevant expertise in support of the effective implementation of this Convention.
- 7 Any Party which is not a member of the Council of Europe shall contribute to the funding of the activities of the Conference of the Parties. The contribution of a non-member of the Council of Europe shall be established jointly by the Committee of Ministers and that non-member.
- 8 The Conference of the Parties may decide to restrict the participation in its work of a Party that has ceased to be a member of the Council of Europe under Article 8 of the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1) for a serious violation of Article 3 of the Statute. Similarly, measures can be taken in respect of any Party that is not a member State of the Council of Europe by a decision of the Committee of Ministers to cease its relations with that State on grounds similar to those mentioned in Article 3 of the Statute.

Article 24 – Reporting obligation

- 1 Each Party shall provide a report to the Conference of the Parties within the first two years after becoming a Party, and then periodically thereafter with details of the activities undertaken to give effect to Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a and b.
- 2 The Conference of the Parties shall determine the format and the process for the report in accordance with its rules of procedure.

Article 25 – International co-operation

- 1 The Parties shall co-operate in the realisation of the purpose of this Convention. Parties are further encouraged, as appropriate, to assist States that are not Parties to this Convention in acting consistently with the terms of this Convention and becoming a Party to it.
- 2 The Parties shall, as appropriate, exchange relevant and useful information between themselves concerning aspects related to artificial intelligence which may have significant positive or negative effects on the enjoyment of human rights, the functioning of democracy and the observance of the rule of law, including risks and effects that have arisen in research contexts and in relation to the private sector. Parties are encouraged to involve, as appropriate, relevant stakeholders and States that are not Parties to this Convention in such exchanges of information.

- 3 The Parties are encouraged to strengthen co-operation, including with relevant stakeholders where appropriate, to prevent and mitigate risks and adverse impacts on human rights, democracy and the rule of law in the context of activities within the lifecycle of artificial intelligence systems.

Article 26 – Effective oversight mechanisms

- 1 Each Party shall establish or designate one or more effective mechanisms to oversee compliance with the obligations in this Convention.
- 2 Each Party shall ensure that such mechanisms exercise their duties independently and impartially and that they have the necessary powers, expertise and resources to effectively fulfil their tasks of overseeing compliance with the obligations in this Convention, as given effect by the Parties.
- 3 If a Party has provided for more than one such mechanism, it shall take measures, where practicable, to facilitate effective cooperation among them.
- 4 If a Party has provided for mechanisms different from existing human rights structures, it shall take measures, where practicable, to promote effective cooperation between the mechanisms referred to in paragraph 1 and those existing domestic human rights structures.

Chapter VIII – Final clauses

Article 27 – Effects of the Convention

- 1 If two or more Parties have already concluded an agreement or treaty on the matters dealt with in this Convention, or have otherwise established relations on such matters, they shall also be entitled to apply that agreement or treaty or to regulate those relations accordingly, so long as they do so in a manner which is not inconsistent with the object and purpose of this Convention.
- 2 Parties which are members of the European Union shall, in their mutual relations, apply European Union rules governing the matters within the scope of this Convention without prejudice to the object and purpose of this Convention and without prejudice to its full application with other Parties. The same applies to other Parties to the extent that they are bound by such rules.

Article 28 – Amendments

- 1 Amendments to this Convention may be proposed by any Party, the Committee of Ministers of the Council of Europe or the Conference of the Parties.
- 2 Any proposal for amendment shall be communicated by the Secretary General of the Council of Europe to the Parties.
- 3 Any amendment proposed by a Party, or the Committee of Ministers, shall be communicated to the Conference of the Parties, which shall submit to the Committee of Ministers its opinion on the proposed amendment.
- 4 The Committee of Ministers shall consider the proposed amendment and the opinion submitted by the Conference of the Parties and may approve the amendment.
- 5 The text of any amendment approved by the Committee of Ministers in accordance with paragraph 4 shall be forwarded to the Parties for acceptance.

- 6 Any amendment approved in accordance with paragraph 4 shall come into force on the thirtieth day after all Parties have informed the Secretary General of their acceptance thereof.

Article 29 – Dispute settlement

In the event of a dispute between Parties as to the interpretation or application of this Convention, these Parties shall seek a settlement of the dispute through negotiation or any other peaceful means of their choice, including through the Conference of the Parties, as provided for in Article 23, paragraph 2, sub-paragraph e.

Article 30 – Signature and entry into force

- 1 This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe, the non-member States which have participated in its elaboration and the European Union.
- 2 This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.
- 3 This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which five signatories, including at least three member States of the Council of Europe, have expressed their consent to be bound by this Convention in accordance with paragraph 2.
- 4 In respect of any signatory which subsequently expresses its consent to be bound by it, this Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 31 – Accession

- 1 After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may, after consulting the Parties to this Convention and obtaining their unanimous consent, invite any non-member State of the Council of Europe which has not participated in the elaboration of this Convention to accede to this Convention by a decision taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe, and by unanimous vote of the representatives of the Parties entitled to sit on the Committee of Ministers.
- 2 In respect of any acceding State, this Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 32 – Territorial application

- 1 Any State or the European Union may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.
- 2 Any Party may, at a later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory, this Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the declaration by the Secretary General.

- 3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in said declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 33 – Federal clause

- 1 A federal State may reserve the right to assume obligations under this Convention consistent with its fundamental principles governing the relationship between its central government and constituent states or other similar territorial entities, provided that this Convention shall apply to the central government of the federal State.
- 2 With regard to the provisions of this Convention, the application of which comes under the jurisdiction of constituent states or other similar territorial entities that are not obliged by the constitutional system of the federation to take legislative measures, the federal government shall inform the competent authorities of such states of the said provisions with its favourable opinion, and encourage them to take appropriate action to give them effect.

Article 34 – Reservations

- 1 By a written notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe, any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, declare that it avails itself of the reservation provided for in Article 33, paragraph 1.
- 2 No other reservation may be made in respect of this Convention.

Article 35 – Denunciation

- 1 Any Party may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
- 2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 36 – Notification

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention, the European Union, any signatory, any contracting State, any Party and any other State which has been invited to accede to this Convention, of:

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c any date of entry into force of this Convention, in accordance with Article 30, paragraphs 3 and 4, and Article 31, paragraph 2;
- d any amendment adopted in accordance with Article 28 and the date on which such an amendment enters into force;
- e any declaration made in pursuance of Article 3, paragraph 1, sub-paragraph b;
- f any reservation and withdrawal of a reservation made in pursuance of Article 34;

- g any denunciation made in pursuance of Article 35;
- h any other act, declaration, notification or communication relating to this Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done in Vilnius, this 5th day of September 2024, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention, to the European Union and to any State invited to accede to this Convention.

Нашите автори

Доц. д-р Станимир Илиев е декан на факултет „Полиция“ към Академията на Министерството на вътрешните работи. Участвал е в различни курсове и работни групи по линия на CEPOL, Frontex, DCAF, Международния Институт по хуманитарно право в сътрудничество с Върховния комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН), МОМ и други правоприлагащи органи на ЕС. Научните му интереси са в сферата на граничната сигурност и Шенгенската информационна система.

Д-р Пламена Караиванова е завършила специалност „Международни отношения“ и „Право“ в СУ „Св. Климент Охридски“. През 2016 г. защитава в БАН докторска дисертация в областта на международното частно право. Специализирала е в курсове и програми на Командната академия на Бундесвера в Хамбург, Хагската академия по международно право, Колежа на НАТО в Рим и др. Научните ѝ интереси са насочени към политиката за сигурност и отбрана, европейската и евроатлантическата интеграция и международното право. От 2003 г. работи в Министерството на отбраната. В периода 2021-2024 г. е ръководител на Службата по въпросите на отбраната в Постоянната делегация на РБ към НАТО.

Гл. ас. д-р Вероника Стоилова е преподавател към катедра „Международно право и международни отношения“ в Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград. Научните ѝ интереси са в областта на международното публично право, международните отношения, хуманитарното право, правото на Европейския съюз, външнополитическия анализ, публичната дипломация и правата на човека.

Мая Методиева Маркова – Русимова е доктор по Гражданско и семейно право с тема на дисертационен труд „Компенсацията на вини при договорна и деликтна отговорност“. Практикуващ юрист е в сферата на търговското и облигационното право.

Росица Янкова е докторант към катедра „Публичноправни науки“ в Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград. Научните ѝ интереси са свързани със законодателната рамка на Европейския съюз в областта на борбата с корупцията и по-специално еволюцията в нормативната уредба, която се отнася до защитата на лицата, подаващи сигнали за корупция.

Хава Орцева е докторант към катедра „Национална сигурност и публична администрация“ в Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски“ – Благоевград. Научните ѝ интереси са в областта на електронното здравеопазване и телемедицината.