

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

правно становище
по конст. дело № 7/2020г.
от проф. д.ю.н. Цветан Сивков

Уважаеми проф. Велчев,

В предоставения ми срок депозирам правното си становище във връзка с образуваното конституционно дело № 7/2020г.

Делото е образувано по инициатива на Президента на Република България, с което на основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България¹ е поискано Конституционният съд на Република България² да обяви противоконституционност на чл. 63, ал. 2 – 7 от Закона за здравето. В искането си Президентът на Република България е посочил, че посочените от него разпоредби са в противоречие на чл. 57, ал. 3, чл. 61, чл. 4 и чл. 8 от КРБ.

Промените в съдържанието на чл. 63 от Закона за здравето са обнародвани в брой 44 на Държавен вестник и влязоха в сила от 14.05.2020г. Тези промени бяха продиктувани от необходимостта държавата ни да се пребори с обявената за пандемия епидемия от новия вид коронавирус - Ковид-19.³ Това допринесе до глобални промени не само в страната ни, но и в целия свят. В редица държави, включително и тук, се обяви извънредно

¹ Наричана за кратко КРБ

² Наричан за кратко КС на РБ

³ На 11 март 2020 г. СЗО обяви глобална пандемия от COVID-19.

положение /или подсобна система/, въз основа на което се взеха множество мерки, целящи постигане на социална дистанция и намаляване разпространението на заразата.⁴ Без да навлизам в полемика относно опасността на вируса и целесъобразността на взетите мерки, следва да се отбележи, че не трябва да се отрича нуждата от своевременни действия при наличие на подобен тип заплаха.

Разбираемо е, че тези действия ще засегнат някои от основните ни права, но въпросът е докъде може да се разпростре това засягане и как да се създаде такава законодателна рамка, която да гарантира и спазване на Конституцията на Република България, и осигуряване на действия, с които да се защити живота и здравето на гражданите. Ето защо, съвсем очаквано, приетите промени в Закона за здравето след приключване на извънредното положение предизвикаха широк обществен отзвук. И тъй като с тях се предоставя възможността определени органи на изпълнителната власт да ограничават редица наши основни права, съвсем основателно се повдигна и въпросът доколко това е в унисон с редица конституционни норми, включително и с установения от КРБ принцип за разделение на властите.

Съобразена ли е нормата на чл. 63, ал. 1-7 от Закона за здравето с чл. 4 от КРБ, чл. 8 от КРБ и чл. 57, ал. 3 от КРБ?

Разпоредбата на чл. 57, ал. 3 от КРБ гласи, че „при обявяване на война, на военно или друго **извънредно положение със закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите с изключение на правата, предвидени в чл. 28, 29, 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37.**“ Под „отделни права на гражданите“ се има предвид както правата, посочени в глава втора от КРБ, така и тези, които са детайлизирани и

⁴ В Република България извънредното положение бе от 13.03.2020г. до 13.05.2020г., като решението за обявяването му се взе от Народното събрание и бе публикувано в брой 22 на ДВ.

установени в различни нормативни актове.⁵ Разглеждайки текста на нормата на чл. 57, ал. 3 от КРБ в контекста на настоящото становище, достигаме до извода, че за да може бъде приложена тази конституционна норма трябва да са налице следните кумулативно действащи предпоставки:

- да е обявена война или военно положение или друго **извънредно положение**;

- в следствие на посоченото горе да е налице необходимостта от ограничаването на **отделни права** на гражданите, освен изчерпателно изброените;

- това ограничаване да е допуснато със закон, **в който изрично да са изброени правата, които гражданите не могат да упражняват и**

- ограничаването да е временно, **т.е в самият закон изрично да е посочено времето, през което гражданите няма да имат възможност да упражняват съответните права.**

Прехвърляйки се към разпоредбата на чл. 63, ал. 1 от Закона за здравето четем следното: „При непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите от епидемично разпространение на заразна болест по чл. 61, ал. 1, с цел защита и опазване живота и здравето на гражданите, се обявява **извънредна епидемична обстановка.**“⁶ Явна е целта на законодателя, че с въвеждане на този термин се цели да се избегне изразът „извънредно положение“, за да се заобиколи изискването на **чл. 84, ал. 12 от КРБ** единствено Народното събрание да е органът, който да има

⁵ За групирането на ограниченията в основните права виж Друмева, Е. Конституционно право, С., 2008г.

⁶ Дефиниция на понятието „извънредна епидемична обстановка“ е дадена в § 1, т. 45 от Допълнителните разпоредби на Закона за здравето. Съгласно посочената норма „Извънредна епидемична обстановка по чл. 63, ал. 1 е налице при бедствие, предизвикано от заразна болест, което води до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, предотвратяването и преодоляването на което изисква извършване на повече от обичайните дейности по защита и опазване живота и здравето на гражданите“.

правомоцията да обявява извънредно положение, а и за да не е налице необходимост от прилагане на чл. 57 от КРБ.

Но не можем да не забележим и друго – ако в самата дефиниция на понятието „извънредна епидемична обстановка“ последната е характеризирана като бедствие, то кое налага да бъде извършвана промяна в Закона за здравето, предвид факта, че още през 2006 година е приет Закон за защита при бедствията, където подробно са уредени функциите на изпълнителните органи при наличие на бедствие и процедурата за обявяване на бедствено положение? Видно е противоречието в текста на закона, което според мен може да се обясни с това, че терминът „извънредна епидемична обстановка“ е еднозначен с понятието „извънредно положение“. Всъщност в българското законодателство липсва конкретизация на термина „извънредно положение“. Този термин обаче се среща и в други закони⁷ и анализирайки ги можем да обобщим, че извънредно положение имаме тогава, когато е налице такова явление, което заплашва здравето и живота на нацията и действащите до момента на появяване на това явление мерки не са достатъчни или не са приложими за преодоляване на кризата. Тази заплаха следва да се различава от бедствието, тъй като бедствието е налице тогава, когато е нарушено нормалното функциониране на обществото в следствие от природно явление или човешка дейност⁸, като от §1, т. 1 от Закона за защита при бедствията става ясно, че различните видове болести не могат да бъдат квалифицирани като бедствие.⁹ От казаното можем да достигнем до извода,

⁷ ЗАКОН за отбраната и въоръжените сили на Република България (чл. 122, 123 и други); Закон за противодействие на тероризма (чл. 40, ал. 1) и др.

⁸ Чл. 2 от Закон за защита при бедствия

⁹ Съгласно нормата на §1, т. 1 от Закона за защита при бедствия "Природни явления" са явления с геоложки, хидрометеорологичен и биологичен произход, като земетресения, наводнения, движения на маси (свлачища, кално-каменни порои, лавини), бури, градушки, големи снежни натрупвания, замръзвания, суши, горски пожари, масови заболявания от епидемичен и епизодичен характер, нашествия на вредители и други подобни, причинени от природни сили.

че обявяване на „извънредната епидемична обстановка“ всъщност представлява обявяване на „извънредно положение“. Как се обявява тази обстановка е посочено в чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето, който гласи, че „извънредна епидемична обстановка по ал. 1 се обявява *за определен период от време с решение на Министерския съвет* по предложение на Министъра на здравеопазването въз основа на извършена от Главния държавен здравен инспектор оценка на съществуващия епидемичен риск. Разпоредбата на чл. 63, ал. 4, 5, 6 и 7 от Закона за здравето уреждат, че при наличие на обявена епидемична обстановка могат да бъдат въведени временни противоепидемични мерки, като от редакцията на закона е видно, че видовете мерки не са изчерпателно изброени, а са посочени примерно. Така например, съгласно ал. 5 от чл. 63 „мерките....може да включват и забрана за влизане на територията на страната на граждани на други държави, с изключение на гражданите с постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване на територията на Република България, както и членовете на техните семейства“, а съгласно ал. 6 „мерките.....може да включват и временно ограничаване придвижването на територията на страната, както и временно спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на гражданите.“ Мерките се въвеждат от Министъра на здравеопазването или със заповед на директора на съответната регионална здравна инспекция при спазване на териториалната му компетентност. И Министърът на здравеопазването, и Директорът на съответната регионална здравна инспекция **са органи изпълнителната власт.**

Безспорно изброените в закона мерки ограничават основни права на гражданите, като например правото на свободно придвижване, но от

използването на думите „може да включват“ стигаме до извода, че чл. 63 от ЗЗ не изброява изчерпателно какви да са видовете мерки, които следва да се приложат при наличие на „извънредна епидемична обстановка“. Всъщност какви да са видовете противоепидемични мерки, които да бъдат въведени при нужда, е оставено в преценка на Министъра на здравеопазването или Директорът на РЗИ. Наред с това фактът, че в Закона не е уточнен срок, за който могат да бъдат въведени тези мерки, означава, че отново орган на изпълнителната власт има правомощията да определи не само техния вид, но и времето, през което те ще действат. Не можем да не се съгласим с проф. Друмева, че всички ограничения на основните права трябва да могат да бъдат основани и изведени от Конституцията.¹⁰

Този принцип обаче не е спазен от законодателя. Както казахме и по-горе, понятието „извънредна епидемична обстановка“ се припокрива с понятието „извънредна обстановка“, поради и което нормите на чл. 63, ал. 2, 4, 5, 6 и 7 противоречат на разпоредбата на чл. 57, ал. 3 от КРБ, но и на чл. 84, ал. 12 от КРБ защото:

- съгласно тези разпоредби е допуснато извънредната обстановка да се обяви не от Народното събрание, а с решение на Министерски съвет, което не съответства на разпоредбата на чл. 84, ал. 12 от КРБ;

- в компетентността на Министъра на здравеопазването и/или Директорът на РЗИ е да се определи кои права на гражданите могат да бъдат ограничени, макар нормата на чл. 57, ал. 3 от КРБ изрично да установява, че единствено законът може да изброи упражняването на кои права може да бъде ограничено при наличие на извънредно положение¹¹;

¹⁰ Друмева, Е. Конституционно право; с. 778; С., 2008г.

¹¹ Следва да се има предвид, че дори и в Закона за защита при бедствията (чл. 52) са изчерпателно изброени правата, които могат да бъдат ограничени при обявяване на бедствено положение.

- в компетентността на Министъра на здравеопазването и/или Директорът на РЗИ е да се определи времето, през които лицата няма да имат възможност да упражняват своите права, макар и в КРБ да е предвидено, че времевият диапазон следва да е уточнен със закон, т.е. от Народното събрание.

Всъщност фактът, че нормата на чл. 63, ал. 4 – 7 предоставя права на орган на изпълнителната власт, какъвто е Министъра на здравеопазването и Директорът на РЗИ, нарушава и принципа на разделение на властите, залегнат в чл. 8 от КРБ. Противоконституционно е изпълнителната власт да иззема правомощия на законодателната власт, която се упражнява от Народното събрание.

В депозираното до КС искане е посочено, че за противоконституционна следва да бъде обявена и разпоредбата на **чл. 63, ал. 3 от Закона за здравето**, тъй като тя не съответства на принципа на правовата държава. С тази норма са посочени случаите, при които се презюмира, че е налице непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, т.е. случаите, в които следва да се обяви извънредна епидемична обстановка. Понятието правова държава се съдържа в **чл. 4 от КРБ**. Елемент от понятието правова държава е изискването за определеност, яснота и недвусмисленост на правните норми.¹² От разпоредбите на чл. 63, ал. 3 от ЗЗ обаче не е ясно как е спазено това изискване. В нормата е предвидено например, че непосредствена опасност е налице винаги, когато са регистрирани случаи сред медицински специалисти. Какво значи да бъдат регистрирани случаи сред медицински специалисти и колко трябва да са на брой тези медицински специалисти, за да се счете, че е налице

¹² В тази връзка: Друмева, Е. Конституционно право. С., Сиела, 2008, с.145; Формалният и материалният елемент на понятието „правова държава“ е разгледан и в Решение №1 от 27.01.2005г. на КС по конст. д. № 8/2004 г.;

непосредствена опасност? А трябва ли тези медицински специалисти да работят в едно лечебно заведение, или местонахождението им е без значение? Това са едни от малкото въпроси, на които Законът не дава отговор. Но не самото това. Липсата на конкретизиране на случаите, при наличието на които е налице задължително въвеждане на извънредна епидемична обстановка, а и фактът, че законодателят не държи преценка за необходимост тези случаи да са съразмерими с реалната опасност, са почва за злоупотреба с право от страна на изпълнителната власт.

В края на настоящото следва да подчертая, че не оспорвам нуждата от приемане на мерки при наличие на заплаха, застрашаваща живота и здравето на всички нас, гражданите на Република България. Напротив, предприемане на действия за ограничаване на такъв вид заплаха не само са нужни, но са и задължителни. Това не означава обаче, че трябва да се прави необоснован компромис с редица наши човешки права. Считам, че е нужно една подобна промяна в Закона за здравето да бъде анализирана и преценирана. В противен случай в ръцете на изпълнителната власт се предоставят широки правомощия. Да, заповедите на Министъра на здравеопазването и/или Директорът на РЗИ подлежат на обжалване, но тази възможност е само теоретична, не и практическа. Това е така, тъй като тези заповеди не са индивидуални административни актове, а общи и/или нормативни, и по силата на АПК същите имат предварително изпълнение, т.е оспорването на спира изпълнението/действието им.¹³ Дори и жалбоподателят да се позове на възможността да поиска от съда да спре предварително изпълнение се съмнявам, че някой съдебен състав би си позволил да уважи подобен вид искане, с което да постави във хипотетична опасно всички, които са

¹³Чл. 180 и Чл. 190 от АПК.

засегнати от заповедта. Производството по оспорване на такъв вид заповеди обаче е двуинстанционно и при разглеждане на жалбата се спазват всички производствени правила, уредени в АПК. Това означава, че времетраенето на един подобен процес няма да е по-малко от 4 месеца (и то в най-добрия случай), което от своя страна обезсмисля до голяма степен оспорването на акта. Всъщност може да се окаже, че към датата на постановяване на окончателния съдебен акт заповедта ще е преустановила своето действие, а дори и да не е – ще е допринесла до редица изменения в правната сфера на лицата, които са засегнати от нея, които изменения няма как да бъдат преодоленни, нито ще има възможност да се възстанови предишното положение. Казаното на практика означава, че съдебният контрол върху подобни тип заповеди ще бъде до голяма степен безпредметен. Да, той е възможен на теория, но какво е практическото му значение?¹⁴ Ето защо много внимателно трябва да се осмисли доколко нормите на Закона за здравето не поставят всички нас в една ситуация, в която чрез подзаконови актове, издавани от органи на изпълнителната власт, се разрешават въпроси, които по принцип следва да бъдат предмет на дискусия и да подлежат на уредба от законодателната ни власт.

Въз основа на направения анализ считам за основателно направеното искане за обявяване на противоконституционност на нормите на чл. 63, ал. 2 – 7 от Закона за здравето. Действително при наличие на заплаха за живота и здравето на населението е нужно да бъдат взети мерки, които променят установения ни начин на живот, а и които ограничават някои от правата ни.

¹⁴В потвърждение на казаното е адм. дело номер 3300/2020г., образувано по жалба срещу ЗАПОВЕД № РД-01-130/17.03.2020 г. НА МИНИСТЪРА НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО, с която е определен кръгът от лица, пристигащи в Република България, които се поставят под карантина. Делото е образувано на 17.04.2020г. и е прекратено с Определение на ВАС номер 5533/12.05.2020г. Към момента Определението все още не е влязло в сила, но обжалваната Заповед е отменена със Заповед № РД-01-183/06.04.2020 г.

Тези мерки обаче трябва да бъдат взети след извършване на обстоен анализ на ситуацията и да не накърняват установения в Конституцията принцип за разделение на властите. Наред с това недопустимо е на орган на изпълнителната власт да бъде дадено право във всеки един момент, по свое усмотрение, без да са налице ясни законодателни граници и рамки, да може да обяви „извънредна епидемична обстановка“, с което си действие да постави всички лица, пребиваващи на територията на Република България в ситуация, в която да не могат да упражняват основните си права. Основните човешки права (без значение дали те се извличат от КРБ или от нормативен акт) са от изключително значение и тяхното ограничаване следва да се осъществява при спазване на предварително установен прозрачен ред, при спазване на принципа на пропорционалност и то само в случаите, когато обстановката действително налага това ограничение.

дата: 26.06.2020г.

С уважение:..

гр. София