



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01-03-52
21.07. 2020 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 224/21
Дата 23.07.2020 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 4 за 2020 г., одобрено с Решение № 492..... на Министерския съвет от 2020 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко/Борисов)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 4 за 2020 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 9 юни 2020 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 4 от 2020 г., образувано по искане на шестдесет и трима народни представители от 44-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 251б, ал. 2, изречение трето, чл. 251в, ал. 2, изречение второ, чл. 251г, ал. 4 относно думите „и в случаите по чл. 251б, ал. 2, изречение трето“ и чл. 251г¹, ал. 1, изречение второ, ал. 3 и 4 относно думите „и чл. 251в, ал. 2, изречение второ“ от Закона за електронните съобщения (в редакцията ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г.) (ЗЕС) и на свързания с тях § 51 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., последно изм., ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г.).

Излагат се съображенията в подкрепа на противоречия на оспорените разпоредби с чл. 4, ал. 1, чл. 32, чл. 34, чл. 88, ал. 1 във връзка с чл. 73 от Конституцията, както и с „фундаменталния принцип на публичността в парламентарното управление“, изведен от чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

В искането се поддържа, че ограниченията, които оспорваните разпоредби въвеждат по отношение на правото на личен живот на гражданите и на тайната на кореспонденцията и на другите съобщения, позволяващи незабавен достъп до данни от комуникационен трафик по чл. 251б, ал. 1, т. 6 ЗЕС на изключително широк кръг лица, за сравнително дълъг - половингодишен период от време, който при това не е ограничен за времето на извънредното положение, при липса на истински ефективен съдебен контрол, се явяват несъразмерни (непропорционални) на преследваната цел. Твърди се също, че законодателното решение, по силата на което достъпът до такива чувствителни данни ще се извършва без предварителен съдебен контрол, „възпрепятства осъществяването на казуистична преценка на необходимия баланс, разбираан като дейност по анализ и оценка, която се извършва случай по случай и се утвърждава като подход на съдилищата, които са точният форум за разрешаване на колизия между права.“ Според вносителя при приемане на оспорените разпоредби не са спазени правилата на законодателния процес, което нарушава „фундаменталния принцип на публичността в парламентарното управление“, изведен от чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

Оспорената като противоконституционна разпоредба на чл. 251б, ал. 2, изречение трето, предвижда данните за установяване на идентификатор на ползваните клетки да се съхраняват и за нуждите на принудителното изпълнение на задължителната изолация и болничното лечение на лица по чл. 61 от Закона за здравето, които са отказали или не изпълняват задължителна изолация и лечение. В чл. 251в, ал. 2, изречение второ, са определени органите, които при изпълнение на своите правомощия имат право да искат справка за данните по чл. 251б, ал. 1, т. 6 – това са Главна дирекция „Национална полиция“, СДВР и областните дирекции на Министерството на вътрешните работи. В чл. 251г¹, ал. 1, изречение второ, се предвижда предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, да предоставят незабавен достъп до данните по чл. 251б, ал. 1, т. 6 въз основа на искане на съответния ръководител на структурата по чл. 251в, ал. 2, изречение второ. Оспорените като противоконституционни допълнения в чл. 251г¹, ал. 3 задължават ръководителите на структурите, искащи достъп до данните, да уведомят незабавно компетентния съд по чл. 251г, ал. 1, 2 или 4, а ал. 4 изисква незабавно унищожаване на събраните данни при постановен отказ от съдебните органи.

1. Относно твърдението, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 4, ал. 1 (Принципът на правовата държава, разбираан в неговия „материален“ смисъл), на чл. 32 и чл. 34 от Конституцията, тъй като

представяват непропорционална намеса в правото на личен живот на гражданите и на тайната на кореспонденцията и на другите съобщения.

Оспорената разпоредба на чл. 251б, ал. 2, изречение трето, предвижда данните за установяване на идентификатор на ползваните клетки да се съхраняват и за нуждите на принудителното изпълнение на задължителната изолация и болничното лечение на лица по чл. 61 от Закона за здравето, които са отказали или не изпълняват задължителна изолация и лечение. В искането се твърди, че промените в ЗЕС представляват непропорционална намеса в правото на личен живот на гражданите и на тайната на кореспонденцията и на другите съобщения. В случая не се касае за засягане на тайната на кореспонденцията, тъй като предмет на установяване по чл. 251б, ал. 1, т. 6 е идентифицирането на ползваните клетки на мобилните оператори, което дава информация единствено за движението на притежателя на мобилното устройство, но категорично не включва данни за съдържанието на кореспонденцията в съответния период. В тази връзка алинея 3 ясно посочва, че други данни, включително такива, разкриващи съдържанието на съобщенията, не могат да бъдат съхранявани по този ред. Съгласно чл. 251и, ал. 6 от ЗЕС данни по чл. 251б, ал. 1, т. 6 са административни адреси на клетки на мобилна наземна електронна съобщителна мрежа, от които е генерирано или в които е терминирано повикване. Тоест единствената информация, която съответният оторизиран орган може да получи, е **административният адрес на клетката на мобилна наземна електронна съобщителна мрежа**. Тук не става въпрос за достъп до кореспонденция и разкриване на съдържанието ѝ, както и до каквито и да е съобщения, изпращани или получавани от гражданите. Също така, от административния адрес на съобщителната мрежа не може да се установи конкретно местопребиваването на лицата, а приблизително тяхното движение в диапазона на клетката, което не накърнява прекомерно правото на личен живот и кореспонденция, още повече, когато се касае за лица, които не би следвало да напускат жилището или болничното заведение, в което са поставени под задължителна изолация или лечение. По този повод следва да се отчита, че кръгът на лицата, които биха били засегнати от установяването на данните по чл. 251б, ал. 1, т. 6, е силно ограничен – законът препраща към лицата по чл. 61 от Закона за здравето, който касае само тези, които подлежат на задължителна изолация и/или болнично лечение по изброените в разпоредбата болести, но не за всички, попадащи в този кръг, **а само за тези, които са отказали или не изпълняват задължителна изолация и лечение**. Безспорно е, че лицата, които отказват да изпълнят или не изпълняват задължителната изолация или лечение, могат да допринесат до разпространение на заразна болест, а оттам - и да застрашат живота и

здравето на много хора, поради което легитимната цел, която се преследва с оспорваните норми, е пропорционална на правата, които се засягат с тях. В обществото е възможна, а и в редица случаи е неизбежна колизията при упражняване на основните права на гражданите. За решаване на противоречието между отделни основни права на гражданите Конституцията си служи с метода на балансиране на правата. С общия принцип по чл. 57, ал. 2 конституционният законодател забранява злоупотребата с права и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други. Принципът на пропорционалността (забраната за прекомерност) е изискване на принципа на правовата държава. Според това изискване ограничаването на правото е съразмерно средство за постигане на определена цел, когато не се надхвърля степента на допустимо ограничение на правото с оглед на значимостта на защитавадения интерес, когато няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Както се посочва и в практиката на Конституционния съд (Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 за 1996 г.) *„...Тъй като Конституцията защитава и други ценности, респ. права и интереси, чието реализиране може да ги постави в конкуренция с разглежданото право, оправдано е да се допусне ограничаването му. ...Степента, в която е допустимо ограничаването на правото, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна закрила дотолкова, че да позволява изключение.”* На поставените под карантина лица е забранено да напускат съответното помещение, в което пребивават, като всяко излизане извън това помещение е противоправно поведение, и по този повод не може да се приеме, че проследяването на данните по чл. 251б, ал. 1, т. 6 от ЗЕС спрямо тези лица е непропорционална мярка, при положение че тази мярка няма да се прилага, ако тези лица спазват задължителната изолация или лечение добросъвестно. Тоест в случая имаме взаимна зависимост между спазването на задължителната карантина и евентуалната намеса в личния живот на гражданите чрез установяването на данните от съобщителните клетки. Гражданите са носители не само на права, но и на съответни задължения. В чл. 58, ал. 1 от Конституцията изрично е формулирано изискването гражданите да спазват и изпълняват Конституцията и законите, както и да зачитат правата и законните интереси на другите. Правата и задълженията са взаимно свързани и обусловени. Затова упражняването на основно право от всеки гражданин е в пряка връзка с изпълнението на негови задължения, осигуряващи упражняването на основни права от другите граждани, а запазването на живота и здравето на другите граждани е висша ценност. Също така, нарушаването на правила или мерки, издадени против разпространяването или появяването на заразна болест по хората, е

квалифицирано като престъпление по чл. 355, ал. 1 от НК, а когато е извършено по време на пандемия, е тежко престъпление съгласно ал. 2. Събирането на данни по чл. 251б ал. 1, т. 6 от ЗЕС освен, че би могло да спомогне разследващите органи при установяването на тези престъпления, тези данни биха могли да допринесат и за бързо откриване на лицето, неизпълняващо карантинните мерки, или до бързо установяване на контактни лица, в случай че нарушителят на карантината е заразен. Законодателят е предвидил достатъчна гаранция срещу неправомерно ползване на данни по чл. 251б, ал. 1, т. 6 от ЗЕС, като в чл. 251г¹, ал. 3 е въведено задължение незабавно да бъде уведомен компетентният съд по чл. 251г, ал. 1, 2 или 4 от ЗЕС за осъществения достъп и в случай че съдът постанови отказ, данните се унищожават незабавно. Неспазването на задължителната изолация или лечение при заразни болести по чл. 61, ал. 1 от ЗЗ може да доведе до тежки последици с непосредствена опасност за живота и здравето на неограничен кръг от хора и поради тази причина бързата реакция на компетентните органи е от съществено значение за предотвратяване на такива последици. Незабавният достъп до данните по чл. 251б, ал. 1, т. 6 от ЗЕС ще спомогне за по-адекватни и навременни действия спрямо лицата, неспазващи задължителната изолация или лечение. Основно задължение на държавата е да гарантира живота на хората (чл. 4, ал. 2 от Конституцията) и да закриля тяхното здраве (чл. 52, ал. 3 от Конституцията). Конституцията изрично допуска ограничаване на някои основни права (като правото на свободно придвижване по чл. 35, ал. 1; свободата на съвестта и правото на вероизповедание по чл. 37, ал. 2; правото на информация по чл. 41, ал. 1) именно в защита на народното здраве. Така на конституционно равнище правото на здраве е признато като най-значимо публично благо, а в гражданското общество освен задължението за държавата да закриля здравето на хората, стои и задължението на всеки гражданин да пази здравето на останалите съграждани, а нарушаването на задължителната изолация или лечение увеличава риска за здравето на другите граждани. Правото на живот и здраве стои на върха на пирамидата на основните човешки права при цялата условност на установяването на йерархия на правата. Защитаваната цел е толкова значима, че закрилата ѝ е основание в най-висока степен да се осъществи ограничаване на някои права. Обстоятелството, че мерките по чл. 251б, ал. 2, изречение трето от ЗЕС са приложими и извън извънредното положение (когато искането е постъпило в Конституционния съд в сила бе извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание), не прави мярката прекомерна и непропорционална. Член 251б, ал. 2, изречение трето, препраща към чл. 61 от ЗЗ и би бил приложим при всяка от заразните болести по тази норма. Факт е, че промените в ЗЕС не са обвързани времево само с извънредното положение и

настоящата извънредна обстановка и това е очевидно от текста на нормите и от обстоятелството, че след влизане в сила на § 41 от Закона за мерките при извънредно положение, допълненията в чл. 251б-251г¹ са инкорпорирани в ЗЕС и стават част от него и като част от нормативен акт с многократно действие тези норми се прилагат за неопределен период от време в хипотезата на наличие на заразна болест по чл. 61 от ЗЗ и предпоставките за задължителна изолация и болнично лечение на лица по тези болести. Въпреки че са приети с Преходните разпоредби на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците, ставайки част от корпуса на ЗЕС и част от действащото право, тези норми следва да действат не само при епидемиологичната обстановка около COVID-19, но и при необходимост от задължителна изолация и болнично лечение при евентуална друга поява на някоя от изброените заразни болести по чл. 61, ал. 1 от ЗЗ. Промените са с цел да се запълни законова празнина при контрола върху разпространението на заразни болести по чл. 61 от ЗЗ, тъй като разпространението на COVID-19 разкри съществени недостатъци на нормативната уредба и наложи предприемането на действия за законови промени, предизвикани от необходимостта да се определят ясни и конкретни условия и процедура за ефективно налагане на протиепидемични мерки, насочени към ограничаване и спиране на епидемично разпространение на заразни болести, изчерпателно посочени в чл. 61, ал. 1, които създават непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите. Епидемиите от опасни заразни болести като тези по чл. 61 от ЗЗ представляват изключително тежка ситуация, която може да застраши живота и здравето не само на обществото в отделна държава, но и на цялото човечество. Възможността за налагане на мерките по чл. 25б, ал. 2, изречение трето, извън настоящата епидемична криза не ги превръща в прекомерни, при положение че тяхното използване би било допустимо само при необходимост от задължителна изолация и лечение при евентуална поява на заразна болест по чл. 61 от ЗЗ.

На следващо място, следва да се отчита, че данните по чл. 251б, ал. 1, т. 6 от ЗЕС се съхраняват за срок 6 месеца, както регламентира основният текст на ал. 1. Този срок е напълно оправдан, отговаря на принципа за съразмерност и не надхвърля необходимото за постигане на целта на дефинираните цели, каквото изискване произтича от Решение № 2 от 12 март 2015 г. на Конституционния съд по к.д. № 8 от 2014 г.

Новата уредба в чл. 251б-251г¹ от ЗЕС е в пълно съответствие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, чийто материален смисъл означава държава на справедливостта, в която се

признава висшата ценност на основните права и тяхната реализация. Възможността за ограничаване на основни права на граждани е част и от правозащитните стандарти на основните права на гражданите, регулирани от Конвенцията за правата на човека и основните свободи и Хартата на основните права на Европейския съюз, които са възприети в практиката на Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз. Тези стандарти се основават на следните основни критерии: мерките да са предвидени в закона, да са необходими в демократичното общество в защита на общозначими цели, да преследват легитимна цел и да постигат разумен баланс между използваните средства и целта, чието постигане се търси. В този дух е разпоредбата и на чл. 52 от Хартата на правата на Европейския съюз, изискваща всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от нея, да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на тези права. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

2. Относно твърденията за противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Принципът на правовата държава в неговия „формален“ принцип) с правилата на законодателния процес и с чл. 88, ал. 1 във връзка с чл. 73 от Конституцията и с чл. 83, ал. 5, т. 2 и чл. 84, ал. 2 от ПОДНС.

Според вносителите на искането правилата на парламентарното право изискват предложенията между първо и второ четене да се обсъждат и гласуват само ако имат пряка връзка с принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо четене. Според вносителите предложението, направено в § 41 на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците, не е аргументирано по никакъв начин, което само по себе си представлява нарушение на чл. 83 от ПОДНС, *тъй като повече от очевидно е, че става дума за създаването на нови, необсъждани и несвързани с разглеждания законопроект норми, а не за „редакционни или правно-технически поправки“*. Твърдението в искането за нарушение на ПОДНС е неоснователно. Направените предложения за промени в ЗЕС между първо и второ четене са израз на правото на законодателна инициатива на народните представители и са напълно в съответствие с Конституцията. Практиката на Конституционния съд е постоянна и непротиворечива, че преценката дали предложените между първо и второ четене промени противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо четене, е единствено на Народното събрание

в пределите на чл. 84, ал. 2 от ПОДНС (Решение № 1 от 2020 г. по к.д. № 17/2018 г.),. Анализът и характерът на измененията с § 41 в ЗЕС също води до безспорния извод, че въведените законодателни промени са свързани с разглеждания законопроект, тъй като пряко касаят предприемане на мерки и действия за преодоляване на епидемията и направените изменения и допълнения чрез § 22 в Закона за здравето. Измененията в § 41 са пряко свързани с контрола върху спазването на задължителна изолация и/или болнично лечение на изброените в чл. 61, ал. 1 от Закона за здравето болести. В чл. 215 от ЗЗ се въвежда правомощие на органите на МВР по искане на органите на държавния здравен контрол, на ръководителя на болничното заведение или на лекаря, насочил съответното лице за хоспитализация, да довеждат принудително лица, отказали да се явят доброволно за изолация и лечение, както и лица, които не изпълняват задължителна изолация. Видно от доклада на водещата Комисия по правни въпроси (доклад вх. № 053-03-13/20.03.2020 г.) предложението за изменения в ЗЕС е внесено от народен представител по реда на чл. 83, ал. 5, т. 2 от ПОДНС, разгледано е от Комисията и е предложено и подкрепено от нея като § 41 от законопроекта. Поради изложеното няма никакви основания да се счита, че с направените предложения и внасянето на промени в ЗЕС на второ четене при разглеждането на законопроекта на Закона за мерките и действията при извънредното положение е нарушен принципът на правовата държава или процедурата по чл. 83 и сл. от ПОДНС.

С искането се оспорва и нормата на § 51 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците, като противоречаща на чл. 84, ал. 2 от ПОДНС. В искането се посочва, че въпросният параграф е предложен и прочетен едва при обсъждането и гласуването на законопроекта в пленарната зала и по този начин е била нарушена нормата на чл. 84, ал. 2 от ПОДНС, според която при второто гласуване се обсъждат само предложения на народни представители, постъпили по реда на чл. 83, както и предложения на водещата комисия. Видно от стенограмата от 20 март 2020 г. текстът е предложен от народен представител по време на пленарното заседание и е гласувано на същото заседание. Дори и да има формално нарушение на ПОДНС, това не води до противоконституционност на нормата, тъй като внесеното предложение е израз на конституционното право на народните представители на законодателна инициатива и възможността да внасят предложения в законопроектите между първо и второ четене, а Конституцията не изключва това да става по време на пленарните заседания и изцяло в сферата на компетентността на Народното събрание е да гласува, или не направените

предложения от народните представители за промени в законопроектите. В оспорвания като противоконституционен § 51 е посочено, че § 41 се прилага *до отпадане на необходимостта от принудително изпълнение на задължителната изолация и болнично лечение на лица по чл. 61 от Закона за здравето*, които са отказали или не изпълняват заповедта за задължителна изолация и лечение, но последното следва по категоричен начин от нормата на чл. 251б, ал. 2, изречение трето, от ЗЕС, където изрично и ясно е посочено, че данните се съхраняват за нуждите на принудителното изпълнение на задължителната изолация и болничното лечение на лица по чл. 61 от ЗЗ и то само спрямо тези, които са отказали или не изпълняват задължителна изолация и лечение. Тъй като чл. 251б, ал. 2, изречение трето, се прилага индивидуално само спрямо лица, подлежащи на задължителна изолация и болнично лечение, които са отказали да я изпълняват, то и логическото и граматическото тълкуване на нормата водят до извода, че след отпадане на предпоставките за задължителна изолация, мерките по чл. 251б, ал. 2, изречение трето, са неприложими. От една страна, посочването в нормата, че *„Параграф 41 се прилага до...“* създава впечатление, че законодателят е ограничил времево действието на допълненията в ЗЕС, направени с този параграф, но от друга страна, препращайки към *принудително изпълнение на задължителната изолация и болнично лечение на лица по чл. 61 от Закона за здравето*, означава, че този параграф се прилага по принцип при наличие на заразна болест по Закона за здравето и при необходимост от принудително изпълнение на задължителната изолация и болнично лечение на лица, така както това следва от обстоятелството, че промените в ЗЕС след влизането им в сила са част от закона и се прилагат при предпоставките, описани в тях. В Решение № 14 от 23.11.2000 г. на Конституционния съд се отбелязва, че *„...вътрешни противоречия във законодателната уредба и неяснота при нейното тълкуване не са достатъчни за обявяване на съответните разпоредби за противоконституционни. Последователното провеждане на подобно разбиране би означавало да се признае за Конституционния съд компетентност за проверка на съответствие на „законите със законите“. Въвеждането на изискване на вътрешна съгласуваност на законовата уредба има отношение към принципа на правовата държава, но само при условие че установеното противоречие по характер и степен е конституционно нетърпимо. Вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни.“* В тази връзка, макар и да липсват мотиви за внесения предложение и да е използвана необичайна юридическа техника, законодателят не променя по същество обхвата на приложението на промените в ЗЕС и няма основания за противоконституционност на § 51 от

Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците.

Предвид изложените съображения считаме, че искането на народните представители за установяване на противоконституционност на чл. 251б, ал. 2, изречение трето, чл. 251в, ал. 2, изречение второ, чл. 251г, ал. 4 относно думите „и в случаите по чл. 251б, ал. 2, изречение трето“ и чл. 251г¹, ал. 1, изречение второ, ал. 3 и 4 относно думите „и чл. 251в, ал. 2, изречение второ“ от ЗЕС (в редакцията ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г.) и на свързания с тях § 51 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., последно изм., ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г.) поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 32, чл. 34, чл. 88, ал. 1, във връзка с чл. 73 от Конституцията, е неоснователно и необосновано и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко/Борисов)