



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-44

25.06 2020 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 7 от 2020 г.

Становището е одобрено с Решение № 417. 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 № 7 ОТ 2020 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 22 май 2020 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 7 от 2020 г., образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2 - 7 от Закона за здравето поради противоречие с чл. 57, ал. 3, чл. 61, чл. 4 и чл. 8 от Конституцията.

В искането на президента се твърди, че оспорените разпоредби на чл. 63, ал. 2 - 7 от Закона за здравето (ЗЗ) са в противоречие с чл. 57, ал. 3 и чл. 8, тъй като законодателят недопустимо делегира на Министерския съвет компетентността да обявява извънредна епидемична обстановка, без да определя времеви размер, а на министъра на здравеопазването – да ограничава някои основни права на гражданите; предвижда необосновано широко поле за ограничаване на основните права без законово определени пределни срокове или критерии за тяхното определяне, в противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4 и с чл. 57, ал. 3 от Конституцията. В

искането се твърди, че уредбата води до засилване на властовата асиметрия между изпълнителната и останалите власти в противоречие с принципа за разделение на властите по чл. 8. Искането в цялост се основава на разбирането на президента, че обявяване на извънредна епидемична обстановка е равнозначно на обявяване на извънредно положение.

Относно твърдението за противоконституционност на чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето:

Основното възражение на президента по уредбата в чл. 63, ал. 2 е насочено срещу възможността Министерският съвет да обявява извънредна епидемична обстановка без законово определен срок, като така законодателната власт абдикирала от конституционната си отговорност по чл. 57, ал. 3, недопустимо делегирайки правомощия на изпълнителната власт. Неглижирана била и конституционната разпоредба на чл. 61.

Това твърдение на президента не е основателно. То не е съобразено с конституционната уредба на правното положение на Министерския съвет и на органите на другите власти, както и със съдържанието на принципа за разделение на властите:

Министерският съвет е висшият орган на изпълнителната власт, който осъществява държавни властнически правомощия в рамките на предоставената му от Конституцията обща компетентност. Управлението на държавата се отличава с разнообразие от дейности, които не подлежат на изрично изброяване. Затова в Конституцията не са изрично регламентирани правомощията на правителството, не е определена неговата структура, не са посочени административните органи, които то може да създава. И това е съществената разлика между изпълнителната власт и другите власти - законодателната и съдебната. Правомощията на законодателната и съдебната власт, както и на другите конституционно установени органи са конституционно определени. В този смисъл са мотивите на Решение № 5 от 1994 г. по к.д. № 3 за 1994 г.:

„Една от най-характерните отлики на изпълнителната власт спрямо законодателната и съдебната се изразява в разнообразието от органи и дейности, чрез които се осъществява управлението в държавата... Много различни и променливи са задачите, които изпълнителната власт във всяка държава, включително и в нашата, има да решава. В различни моменти от живота на обществото се променя и остротата, с която отделните проблеми се поставят. Затова управлението на държавата е много по-динамична сфера на държавна дейност в сравнение със законотворчеството и правораздаването.“

Министерският съвет е конституционно оправомощен да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната (чл. 105, ал. 1 от Конституцията). В изпълнение на това широко по обем и разнообразно като действия конституционно правомощие не е възможно, а не е и необходимо Конституцията да съдържа изчерпателен каталог на всички конкретни действия, които Министерският съвет може да извършва в изпълнително-разпоредителната си дейност. Конкретизацията на цялото разнообразие и съвкупност от функции на вътрешната и външната политика се извършва както на законово ниво, така и чрез подзаконовите нормативни и ненормативни административни актове, които приема Министерският съвет. Затова конституционоправната теория приема, че изпълнителната власт включва всички държавни функции, които не влизат в обхвата на законодателната и съдебната власт.

Правомощията на законодателната власт обаче са конституционно определени. Чрез закон не може да се предоставят други правомощия на законодателния орган, защото е възможно да се наруши балансът, установен с принципа за разделение на властите. Конституционният съд е имал възможност да изрази разбирането, че Конституцията не изключва възможността отделни правомощия на Народното събрание да бъдат конкретизирани и със закон (Решение № 17 от 1992 г. по к.д. № 22 от 1992 г.). В това разбиране обаче е вложен смисъл, че то не обосновава теза за създаване на правомощия на Народното събрание извън посочените в Конституцията. Така според мотивите на Решение № 1 от 2014 г. по к.д. № 22 от 2013 г.: „Следователно конкретизирането на правомощията на законодателния орган е допустимо само в обхвата на съществуващите, което изключва създаване на нови правомощия, различни от тези, предмет на правната уредба в действащата Конституция.“

Действително осъществяването на държавната здравна политика се основава на закони, приети от законодателния орган. Това обаче не означава, че законодателната власт може да навлиза в компетентността на изпълнителната власт. В този смисъл са мотивите на Решение № 8 на КС от 2016 г. по к.д. № 9 от 2015 г.: „Съгласно последователната практика на КС принципът на разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Конституцията, има смисъла на сътрудничество, полагане на общи усилия от органите на държавна власт в постигането на легитимните цели на държавното управление. Това означава, че законодателят следва да дава такава регулация, която очертава общия план на уредбата и да остави достатъчно пространство на изпълнителната власт да я попълни.“

В разпоредбата на чл. 84, т. 12 от Конституцията е определена изключителната компетентност на Народното събрание да обявява извънредно положение. Предвидената в чл. 57, ал. 3 от Конституцията възможност за временно ограничаване на някои основни права на гражданите със закон е свързана с обявяването на извънредно положение. В Конституцията и в останалото българско законодателство няма легално определение на понятието „извънредно положение“. Приема се, че най-общо това е изключително състояние за държавата и обществото, предизвикващо тежки последици в различни области, което се дължи на различни причини - човешки действия или природни бедствия.

Извънредната епидемична обстановка е по-тясно понятие и се обявява при бедствие, предизвикано от заразна болест, което води до епидемично разпространение. Обявяването на извънредна епидемична обстановка не е прехвърлена на Министерския съвет конституционна компетентност на Народното събрание. Министерският съвет осъществява и ръководи държавната здравна политика в границите на общата си компетентност по чл. 105, ал. 1 от Конституцията да осъществява вътрешната политика и в съответствие с принципа за разделение на властите по чл. 8 от Конституцията. Тази политика се осъществява и от други ресорни органи на изпълнителната власт. Ресорният принцип в работата на Министерския съвет изрично е уреден в чл. 108, ал. 3 от Конституцията (министрите ръководят отделни министерства). Министърът на здравеопазването е орган със специална компетентност, чиито ресорни правомощия са да ръководи националната система за здравеопазване и да осъществява контрол върху дейностите в тази сфера. Главният държавен здравен инспектор пък е този специализиран орган в системата на здравеопазването, който организира и ръководи държавния здравен контрол чрез различни дейности. Една от тези изключително важни дейности е надзорът на заразните болести.

С оглед на гореизложеното определената в чл. 63, ал. 2 от ЗЗ компетентност на органите на изпълнителната власт е в пълно съответствие с конституционните изисквания за статута и функциите на отделните власти и с принципа за разделение на властите. Предвидената в чл. 63, ал. 2 процедура е необходим правен инструмент за отразяване динамиката на обществените потребности, защото създава по-облекчена процедура в сравнение със законодателната.

Понятието „извънредна епидемична обстановка“ не е създадено със законовите изменения от 2020 г. То съществува в разпоредбата на чл. 63 от Закона за здравето още от 2004 г., като правното му и медицинско съдържание винаги се е свързвало с обществената необходимост от предприемане на противоепидемични мерки. Оттогава е налице и законовата

възможност за определяне на такива мерки от министъра на здравеопазването на територията на цялата страна или на отделен регион или от кмета на територията на отделна община, ако възникне извънредна епидемична обстановка. Уредбата се е прилагала в продължение на много години, без никога да се е придавало на съдържанието ѝ посочения в искането на президента смисъл на извънредно положение по чл. 84, т. 12 и чл. 57, ал. 3 от Конституцията. Извънредността не е монопол на конституционното понятие „извънредно положение“, защото тази дума характеризира и всяко друго състояние, представляващо значително нарушаване на нормалното функциониране на държавата и обществото. Определящо за характеристиката на правните понятия е тяхното съдържание, а не словесното им наименование.

Следва да се отбележи, че съществен недостатък на действащата до 2020 г. законова уредба беше нейната непълнота. Разпространението на световната пандемия на COVID-19 наложи предприемането на действия за законови промени, предизвикани от необходимостта да се определят ясни и конкретни условия и процедура за обявяване на извънредна епидемична обстановка и за налагане на протиепидемични мерки, насочени към ограничаване и спиране на епидемично разпространение на заразни болести, изчерпателно посочени в чл. 61, ал. 1 (холера, чума, вариола, жълта треска, дифтерия, коремен тиф, COVID-19, туберкулоза и т.н.), 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 (най-трагичното събитие в човешката история през XX век е пандемията от т.н. „испански грип“, причинила само за две години смъртта на над 50 милиона души – те са повече от жертвите от двете световни войни, взети заедно).

Затова появата на такива епидемии предизвиква състояние на извънредност в държавата. Но приемането на тезата, че в компетентност на Народното събрание е да обявява извънредна епидемична обстановка винаги като извънредно положение, означава да се „изпразни“ от съдържание компетентността на изпълнителната власт в областта на здравеопазването.

Като аргумент за противоконституционност на чл. 63, ал. 2 в искането на президента е посочена уредбата в Закона за защита при бедствия, определяща в чл. 51, ал. 1, т. 6 и чл. 51, ал. 2 срок за обявяване на бедствено положение от Министерския съвет. Бедственото положение според уредбата в този закон е режим, свързан с прилагането най-вече на мерки за провеждане на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи. Обявяването на бедствено положение има за основна цел предотвратяването

на последиците от природни явления като земетресения, наводнения, бури, градушки, пожари; от инциденти – непредвидими или трудно прогнозируеми действия с висока интензивност на сили или вследствие на човешка дейност; от аварии – инциденти от голям мащаб, включващ пътища, магистрали, ядрени инциденти, екологични аварии; от промишлени аварии – внезапна технологична повреда на машини, съоръжения или извършване на дейности с рискови вещества и материали.

Такива явления или събития се отличават с голяма интензивност на действие, което застрашава живота или здравето на хора, имущество или околна среда, но се случват в кратък период от време. Затова е възможно законодателят предварително да определи подходящ и достатъчен срок за преодоляване на неблагоприятните последици от такива явления.

Неслучайно в чл. 63, ал. 2 от ЗЗ обаче законодателят не е определил конкретен срок. Извънредната епидемична обстановка е налице при бедствие, предизвикано от заразна болест, което води до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на хората, предотвратяването и преодоляването на което изисква извършване на повече от обичайните дейности по защита и опазване живота и здравето на гражданите за период от време, който е невъзможно предварително да бъде определен в закона. Той зависи от продължителността, силата и последиците от епидемията. Законодателят е оставил тази преценка на Министерския съвет, защото основателно е преценил, че лимитирането на законов срок може да отнеме от динамиката и гъвкавостта, присъщи на изпълнителната власт и необходими за решаването на здравната криза. Нуждите на управлението налагат решаването на тези въпроси да се остави в оперативната самостоятелност на правителството.

Такъв е подходът и на конституционния законодател в разпоредбата на чл. 84, т. 12 от Конституцията. Той не определя срока, за който Народното събрание може да обяви извънредно положение, а оставя това на преценката на парламента с оглед развитието на конкретната ситуация, налагаща извънредност.

В искането на президента се твърди, че била negliжирана разпоредбата на чл. 61 от Конституцията, която създава задължение на гражданите да оказват съдействие на държавата и обществото в случай на природни или други бедствия, а не установява основание за ограничаване на основни права.

Това твърдение не е обосновано с никакви аргументи. То е неоснователно, защото изпълнението на конституционни и законови задължения на гражданите не изключва възможността за ограничаване на

някои техни основни права. Конкретизирана законова уредба в изпълнение на чл. 61 от Конституцията е разпоредбата на чл. 63в от ЗЗ, която предвижда при епидемично разпространение на заразни болести държавните и общинските органи, физическите и юридическите лица да оказват пълно съдействие на органите на държавния здравен контрол.

Относно твърдението за противоконституционност на чл. 63, ал. 3 от Закона за здравето:

В искането на президента се твърди, че критериите по ал. 3 не служат за оценка на епидемичния риск, че законът свежда непосредствената опасност до констатация, че не е направена преценка за съразмерност на ограниченията на правата на гражданите. Искането съдържа вътрешно противоречие – твърди се, че законодателят в чл. 63, ал. 3 презюмирал необоримо непосредствената опасност в конкретно изброени случаи, като така цялата процедура се формализира и не може да се направи конкретна оценка на епидемичния риск, а същевременно се оспорва конституционосъобразността на законовата уредба органите на изпълнителната власт да извършват конкретна оценка и да провеждат процедурата за обявяване на извънредна епидемична обстановка.

В чл. 63, ал. 2 от ЗЗ законодателят възлага на главния държавен здравен инспектор да извърши оценка на съществуващия епидемичен риск въз основа на посочените в чл. 63, ал. 3 критерии. Тези критерии са законово регламентирани условия за определяне наличието на непосредствена опасност за живота и здравето на хората. Законово определените критерии са база за извършване на конкретна оценка от държавния здравен инспектор на съществуващия епидемичен риск. Въз основа на тази оценка министърът на здравеопазването прави предложение до Министерския съвет за обявяване на извънредна епидемична обстановка. Министерският съвет обаче не е задължително обвързан с предложението на министъра на здравеопазването, а той пък – с оценката на държавния здравен инспектор. Законовата уредба предвижда обявяването на извънредната епидемична обстановка да се извършва в условията на обвързана компетентност между различни органи на изпълнителната власт, като всеки от тях самостоятелно може да извърши преценка дали конкретната ситуация налага да упражни даденото му от закона правомощие. Дори да са налице всички критерии по чл. 63, ал. 3, напълно възможно е да не се предложи, съответно да не се приеме, решение за обявяване на извънредна епидемична обстановка, когато някой от органите прецени, че конкретната обстановка не налага въвеждане на противоепидемични мерки по чл. 63, ал. 4-7 от ЗЗ. Възможно и допустимо е да се прецени, че в конкретната ситуация е достатъчно да се въведе

задължителна карантина и задължителна изолация на болни или техни контактни лица при условията и по реда на чл. 61 от ЗЗ, които не изискват задължително обявяване на извънредна епидемична обстановка.

Следователно законната уредба позволява да се направи конкретна преценка на съществуващия епидемичен риск, която е базирана на определени законови критерии. Така в законната разпоредба на чл. 63, ал. 3 е постигнат баланс между правомощията на законодателната и изпълнителната власт - критериите са законово и изчерпателно определени, като същевременно е елиминирана и най-малката възможност оценката на епидемичния риск да се извършва само по субективна преценка на изпълнителната власт. Такава уредба е в пълно съответствие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, чийто формален смисъл изисква предвидимост, яснота и пълнота на законната уредба.

Според президента в резултат на формализма на оценката на епидемичния риск по ал. 2 въз основа на критериите по ал. 3 се дава необосновано широко поле за ограничаване на основните права, което не издига във върховен принцип правата на личността и не съответства на принципа на правовата държава. Това твърдение е неоснователно и необосновано, защото ограничаването на някои основни права при обявена епидемична обстановка има за цел защита на живота и здравето на хората. А точно тази цел е национален приоритет и висша конституционна ценност.

Водещ конституционен принцип в уредбата на основните права на гражданите е принципът на тяхната неотменяемост. Конституцията допуска ограничаване на основните права на гражданите и с оглед на това те условно се разделят на три групи:

- в първата група се включват абсолютните права (чл. 57, ал. 3 от Конституцията), чието упражняване не може да бъде ограничавано при никакви обстоятелства (това са правата по чл. 28, 29, чл. 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37 от Конституцията);

- във втората група права се включват правата, които съгласно чл. 57, ал. 3 от Конституцията може да се ограничават временно със закон само при обявяване на война, военно или друго извънредно положение;

- в третата група права се включват правата, които освен на основание чл. 57, ал. 3, може да се ограничават на основание, изрично посочено в Конституцията, или на основание, посочено в закон, но при изрична конституционна делегация.

Възможна е колизия 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, който се прилага последователно и в практиката на Конституционния съд. 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 защитавания интерес, когато няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Това разбиране на Конституционния съд е изразено в мотивите на 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.“

Мотиви в този смисъл са изложени в Решение № 5 от 1992 г. по к.д. № 11 за 1992 г.; Решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 14 за 1992 г.; Решение № 4 от 1997 г. по к.д. № 29 за 1996 г.; Решение № 20 от 1998 г. по к.д. № 16 за 1998 г.; Решение № 10 от 1999 г. по к.д. № 36 за 1998 г.; Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5 за 2003 г.; Решение № 12 от 2003 г. по к.д. № 3 за 2003 г. и др.

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.

Възможността за ограничаване на основни права на граждани е част и от правозащитните стандарти на основните права на гражданите, регулирани от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, които са възприети и в практиката на Европейския съд по правата на човека. 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.

Най-висша ценност според българската Конституция са животът и здравето на гражданите. 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, от което никой не е изключен, но и с което всеки трябва да се съобразява. 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. Необорима е и житейската логика, че само живите хора може да упражняват права.

Затова възможността за ограничаване на някои основни права в периода на обявена епидемична обстановка е съобразена с конституционните стандарти за пропорционалност като основно изискване на принципа на правовата държава. Според практиката на Конституционния съд (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.; Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5 от 2019 г. и др.) принципът на правовата държава включва принципа на правната сигурност (формалния елемент) и принципа на материалната справедливост (материалния елемент). Правова държава във формален смисъл означава държава на правната сигурност, на правния ред, състоящ се от ясно, предвидимо и непротиворечиво законодателство. Правова държава в материален смисъл означава държава на справедливостта, в която се признава висшата ценност на основните права и тяхната реализация. Между отделните компоненти на принципа на правовата държава е възможна колизия, но тя се преодолява чрез метода на балансираната преценка.

Оспорената разпоредба на чл. 63, ал.3 осигурява баланс между тези компоненти на правовата държава.

Относно твърдението за противоконституционност на чл. 63, ал. 4-7 от Закона за здравето:

В искането на президента се твърди, че предвидените в чл. 63, ал. 4-7 противоепидемични мерки не са обвързани с предвидени в закона пределни срокове и по този начин не се спазвало изискването на чл. 57, ал. 3 от Конституцията, че със закон може временно да бъде ограничено упражняването на отделни права на гражданите. Така тези ограничения се превръщали в постоянни, налагани по преценка на изпълнителната власт, и не се спазвало изискването за пропорционалност - избраното средство да е най-малко утежняващо за гражданите, което е в противоречие с принципа на правовата държава.

Предвиденото в ал. 4 на чл. 63 от ЗЗ въвеждане на временни противоепидемични мерки от министъра на здравеопазването е закономерна последица от обявяването на извънредна епидемична обстановка и средство за ограничаване разпространението на заразната болест. Тази разпоредба основно има предвид противоепидемичните мерки от медицински характер, които са част от постоянната медицинска практика – например медицински преглед, лечение, изолация, карантина, ваксинация, както и хигиенно-санитарни мерки и други подобни. Законодателят не ги посочва изрично, защото не е възможно да предвиди кои от тях биха били най-ефективни в определен етап от разпространението на епидемията от конкретната заразна болест. Затова те се определят по предложение на главния държавен здравен инспектор в заповед на министъра на здравеопазването при съобразяване на всички конкретни обстоятелства.

Многогодишният човешки и медицински опит е показал, че най-ефикасното средство срещу разпространяване на заразни болести е социалната дистанция. Именно такава е естеството на мерките по чл. 63, ал. 5 и 6 за установяване на забрана за влизане на територията на страната на граждани на други държави, за временно ограничаване придвижването на територията на страната, за временно спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на гражданите. Аналогични или много по-ограничителни мерки в ситуация на епидемия от заразна болест се прилагат навсякъде по света, дори в държави с утвърдено от векове демократично управление. Общоприето е разбирането, че когато

животът и здравето на хората са в опасност, демокрацията „търпи“ ограничения.

Ограничаването на правото на свободно придвижване по чл. 35, ал. 1, на правото на труд по чл. 16 и 48 и на правото на свободна стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията е конституционно допустимо и извън хипотезата на чл. 57, ал. 3 от Конституцията. Искането на президента е развито само върху хипотезата на нарушаване на чл. 57, ал. 3, изложените в него съображения не отчитат цялостната конституционна уредба на основните права.

Правото на свободно придвижване по територията на страната е основно конституционно право на гражданите, което не е абсолютно, основанията за ограничаването му са посочени в чл. 35, ал. 1 от Конституцията: само със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. Като посочва тези основания, Конституцията им придава по-голяма тежест, определя ги като ценности с конституционен приоритет пред правото на свободно придвижване. Разпоредбата на чл. 2, § 3 от Протокол № 4 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи също допуска ограничение на правото на свободно придвижване. Тя предвижда, че то не подлежи на никакви други ограничения, освен на тези, предвидени в едно демократично общество в интерес на националната сигурност, за поддържане на обществения ред, за защита на здравето или на правата и свободите на другите. Богата е практиката на Европейския съд по правата на човека и тя последователно провежда разбирането, че всяка ограничаваща правото на свобода на движение мярка трябва да бъде предвидена в закона, да преследва някоя от законните цели по чл. 2, § 3 и да постига справедлив баланс между общия интерес и правата на индивида.

Прокламираните в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията принцип на свободната стопанска инициатива и изискване за създаване на еднакви правни условия за стопанска дейност на всички субекти също нямат абсолютен характер и подлежат на ограничение. Допустимостта на държавно регулиране и държавен контрол в тази сфера е потвърдена в практиката на КС (в този смисъл Решение № 6 от 1997 г. по к.д. № 32 от 1996 г.; Решение № 14 от 1998 г. по к.д. № 9 от 1998 г.; Решение № 9 от 2010 г. по к.д. № 4 от 2010 г.; Решение № 1 от 2014 г. по к.д. № 22 от 2013 г.). Законовата интервенция за ограничаване на свободната стопанска инициатива има приоритетна цел, когато е в закрила на живота и здравето на хората. Затова тя не само е конституционно допустима, а е обществено необходима и оправдана от легитимната цел на закона. Според мотивите на Решение № 8 от 2016 г. по к.д. № 9 от 2015 г.: „Икономическата свобода е съществена конституционна

ценност. Конституционният законодател обаче, без да я поставя под, извежда здравето на хората пред икономическата свобода - подход, който в конституционния текст е последователно приложен.“ Такова разбиране е изразено и в мотивите на Решение № 9 от 2003 г. по к.д. № 10 от 2003 г.

Правото на труд също не е от категорията на абсолютните основни конституционни права. То подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер при спазване на конституционните критерии за ограничаване на основни конституционни права. Конституционният съд има постоянна практика, според която преценката за съразмерност на ограничението се извършва с оглед на значимостта на защитаваната конституционната ценност (Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г.; Решение № 1 от 2002 г. по к.д. № 17 от 2001 г.; Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5 от 2003 г.; Решение № 3 от 2006 г. по к.д. № 4 от 2006 г.; Решение № 15 от 2010 г. по к.д. № 9 от 2010 г.; Решение № 8 от 2013 г. по к.д. 6 от 2013 г.; Решение № 2 от 2015 г. по к.д. № 8 от 2014 г.; Решение № 7 от 2016 г. по к.д. № 8 от 2015 г. и др.).

Ограничаването на правото на придвижване, на правото на труд и на правото на свободна стопанска инициатива в разпоредбите на ал. 5 и 6 от чл. 63 от ЗЗ са в пълно съответствие с конституционните изисквания и международните правозащитни стандарти. Ограничителните мерки са определени в закон, основанийето за ограничаването им е предвидено в Конституцията, те имат легитимна цел, защото са в защита на висша конституционна ценност – живота и здравето на гражданите, както и на правата на другите граждани, прилагат се само за определен период от време, постигната е пропорционалност между средството и общозначимата цел.

В оспорената законова уредба изрично се предвижда, че тези ограничителни мерки са временни. Не е възможно законодателят да определи предварително техния срок, защото той зависи както от продължителността на обявената епидемична обстановка, така и от конкретната необходимост от тяхното налагане. Законодателят е избрал гъвкав подход, който дава възможност на министъра на здравеопазването да разполага с оперативна самостоятелност при издаване на заповедите, като извърши конкретна преценка дали развитието на епидемичната обстановка налага да се въведат, съответно отменят, вече въведени ограничителни мерки. Заповедите на министъра на здравеопазването по чл. 63, ал. 4, 5 и 6 подлежат на съдебен контрол и това е най-голямата гаранция, че правомощията на изпълнителната власт не може да се упражняват неограничено и безконтролно. Както Конституционният съд е приел в Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5 от 2003 г. „съдебната защита е най-висшата правна гаранция както

в защита на правата и законните интереси на гражданите, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове“.

Избраният законодателен подход не създава задължителен законов автоматизъм при налагането на ограничителна мярка и позволява на съда да извърши съдържателен съдебен контрол относно пропорционалността на мярката предвид установяване във всеки конкретен случай на оспорване дали постигането на легитимната цел за опазване живота и здравето на хората е съобразено със забраната за прекомерна тежест на средството за постигането ѝ. Тази съдебна проверка включва и продължителността на наложената мярка като елемент от нейната пропорционалност.

В искането на президента не се излагат конкретни доводи за противоконституционност на разпоредбата на чл. 63, ал. 7, според която със заповед на директора на съответната регионална здравна инспекция може да се въвеждат временни протиепидемични мерки по ал. 4 за територията на отделна област, община или населено място. Следва да се отбележи, че тази законова възможност съществува в ЗЗ още от 2010 г.

Държавната здравна политика на територията на областта се осъществява и организира от регионална здравна инспекция, която осъществява на тази територия дейността по държавния здравен контрол. Една от дейностите, чрез които се осъществява държавният здравен контрол на територията на областта, е надзорът на заразните болести (чл. 15, ал. 1, т. 5 от ЗЗ). Въвеждането на протиепидемични мерки по ал. 7 е в пълно съответствие с определените законови функции на този орган при осъществяване на държавната здравна политика, тези мерки са временни, те нямат законово задължителен характер (въвеждат се при необходимост и след конкретна преценка), с тях не се ограничават основни конституционни права, като посочените в ал. 5 и 6 на чл. 63, съгласуват се с главния държавен здравен инспектор.

И не на последно по значение място следва да се отбележи, че гаранция както за обществената ползност на действията на правителството в условията на извънредна епидемична обстановка, така и срещу евентуална злоупотреба с власт в ущърб на основните права на гражданите е политическата отговорност, която носи Министерският съвет пред парламента. За разлика от органите на другите власти, правителството по всяко време подлежи на парламентарен контрол, то носи отговорност чрез всички предвидени на конституционно ниво способности, като гласуване на вот на недоверие или предизвикване подаването на оставка.

Затова конкретното изпълнение на компетенциите на изпълнителната власт във всяка област подлежи в най-висока степен на контрол и възпиране от страна както на законодателната, така и на съдебната власт. Така самата Конституция гарантира необходимия баланс между по-големия обем правомощия на Министерския съвет с по-големия контрол от другите власти.

Предвид изложените съображения считаме, че искането на президента за установяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2-7 от Закона за здравето поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 57, ал. 3 и чл. 61 от Конституцията, е неоснователно и необосновано и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)