



Република България
Президент

№ 7 / 2020
до
документ
Руман

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Одказвам К.Р.
определен
судия
14.05.2020
за
Публик

ИСКАНЕ

от

РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за здравето

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите противоконституционност на чл. 63, ал. 2-7 от Закона за здравето.

С последните изменения в чл. 63 от Закона за здравето (Обн. ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г.) беше развита уредбата на извънредната епидемична обстановка. Според дефиницията в § 1, т. 45 от допълнителните разпоредби „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. В чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето се предвижда редът за обявяване на извънредна епидемична обстановка по ал. 1, който включва извършена от главния държавен здравен инспектор оценка на съществуващия епидемичен риск, предложение от министъра на здравеопазването и решение на Министерския съвет. За да се обяви извънредна епидемична обстановка, според чл. 63, ал. 3 при извършването на оценката на главния държавен здравен инспектор трябва да се констатира непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите от заразна болест по чл. 61, ал. 1. В чл. 63, ал. 3 от Закона за здравето непосредствената опасност се презюмира с констатирането на някой от алтернативно посочените в разпоредбата критерии. Наред

с това чл. 63, ал. 2 предвижда извънредната епидемична обстановка да се обявява за определен период от време, но не установява нито определен, нито определяем срок за времевите ѝ предели. Обявената извънредна епидемична обстановка е основание за въвеждане на временни противоепидемични мерки със заповед на министъра на здравеопазването или на директора на съответната регионална здравна инспекция според териториалния им обхват, които могат да ограничават конституционни права на гражданите.

Считам, че тези промени в Закона за здравето го отдалечават от конституционните стандарти, допускащи ограничаване на основните права, и не държат сметка за ролята, която законодателната власт има в този процес. Конкретните ми съображения за оспорване на съответствието с Конституцията на чл. 63, ал. 2-7 от Закона за здравето са следните:

1. По чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето

Използването на родовото понятие за бедствие в дефиницията на извънредната епидемична обстановка е показателно за опита на законодателя да разграничи извънредното положение от извънредната епидемична обстановка. Предвид това обявяването на извънредната епидемична обстановка се възлага в компетентност на Министерския съвет подобно на уредбата в чл. 50а от Закона за защита при бедствия. За разлика от последния закон, който фиксира и срока на действие на бедственото положение (не повече от 7 дни, с възможност за удължаване до 30 дни – чл. 51, ал. 1, т. 6 и ал. 2 от Закона за защита при бедствия), в Закона за здравето подобен подход не е приложен. Изисква се само обявяване за извънредната епидемична обстановка за определен период от време, но законът не определя, нито дава критериите за определяне на пределния срок, за който може да бъде обявена такава обстановка. Като се има предвид, че за периода на нейното действие могат да бъдат ограничавани основни права като правото на придвижване, правото на труд, не се спазва конституционното изискване по чл. 57, ал. 3 ограниченията със закон да бъдат временни. С разпоредбата на чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето законодателят допуска ограничения на основните права, без да дава времевите предели на ограниченията. Преценката се прехвърля на Министерския съвет – относно обявяването на извънредната епидемична обстановка и времето на ограниченията, и на министъра на здравеопазването – относно основните права, които могат да бъдат ограничавани. Така законодателят абдикира от конституционната си отговорност по чл. 57, ал. 3 при ограничаване на основните права на гражданите, недопустимо делегирайки на изпълнителната власт делегирани му от Основния закон правомощия. Неглижирана е и разпоредбата на чл. 61 от Конституцията на Република България, която при бедствия изисква от гражданите съдействие на държавата и обществото, а не установява основание за ограничаване на основни права.

По изложените съображения считам, че чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето е в противоречие с чл. 57, ал. 3 и чл. 61 от Конституцията.

2. По чл. 63, ал. 3 от Закона за здравето

В чл. 63, ал. 3 от Закона за здравето са изброени алтернативни критерии, при които законодателят приема, че е налице непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите. От една страна, законодателят изисква извършване на оценка на съществуващия епидемичен риск от главния държавен здравен инспектор по чл. 63, ал. 2, а от друга страна, задължава да се приеме, че е налице непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, когато се констатира някоя от алтернативно посочените по ал. 3 хипотези. По този начин оценката се формализира и свежда до предварителен списък от констатации, без да се държи сметка как се засягат животът и здравето на гражданите. Вместо да се търси пропорционалност на въздействието, което ще се цели с обявяването на извънредната епидемична обстановка, законът свежда непосредствената опасност до констатация - например за ниско имунизационно покритие на населението (чл. 63, ал. 3, т. 4), без да държи сметка в тази ситуация за разпространението на болестта. Този законодателен подход презюмира необоримо непосредствената опасност в конкретно изброени случаи. По този начин критериите не служат за основа на оценката на епидемичния риск. Те налагат изводи, които не следват от експертно становище, а от предварително зададени от законодателя констатации. Това формализиране крие сериозен риск от приемане, че е налице непосредствена опасност за живота и здравето, без да е направена преценка за съразмерност на ограниченията за правата, които ще са последица от обявяването на извънредна епидемична обстановка. Както приема Конституционният съд (Решение № 2 от 2006 г., Решение № 8 от 2019 г.), без регулация държавата не би могла да изпълни позитивните си задължения, за да гарантира основните права, но всяка регулация, надхвърляща социалната потребност от това, противоречи на логиката на основните права като отбрана на автономната сфера на индивида срещу държавата. Предвид това и формалните констатации в една оценка, която трябва да се прави въз основа на експертни заключения, се дава необосновано широко поле за ограничаване на основните права. Това не съответства на принципа на правовата държава, заложен в чл. 4 от Конституцията, и не издига във върховен принцип правата на личността.

3. По чл. 63, ал. 4-7 от Закона за здравето

Предвидените в чл. 63, ал. 4-7 от Закона за здравето противоепидемични мерки, макар и във всяка една от посочените алинеи да се декларира временният им характер, не са обвързани с установени в закона пределни срокове или поне критерии за тяхното определяне. В чл. 63, ал. 5 и 6 е предвидено, че въведените противоепидемични мерки от министъра на здравеопазването могат да включват ограничаването на конституционни права - забрана за влизане на територията на страната на граждани на други държави с определени изключения, временно ограничаване придвижването на

територията на страната, временно ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение или други обекти или услуги, предоставяни на граждани. По този начин основни права като правото на придвижване на територията на страната, правото на труд могат да бъдат подлагани на ограничения, без да е спазено изискването, че „със закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите“. Ограниченията на такива същностни права без законово определен времеви лимит ги превръща в постоянни ограничения, налагани по преценка на изпълнителната власт, което не съответства нито на чл. 57, ал. 3, нито на чл. 8 от Конституцията. Конституционният съд подчертава необходимостта от конкретни гаранции, че прилагането на мерките ще е свързано с постигане на тяхната основна цел (Решение № 12 от 2013 г.). Възможността за прилагане на мерки в тези граници, наред с широките възможности за обявяване на извънредна епидемична обстановка, води до засилване на властовата асиметрия между изпълнителната и останалите власти (в този смисъл Решение № 1 от 2005 г.). Принципът на пропорционалността изисква прехвърлянето на правомощия да бъде подчинено на идеята за максимализиране на защитата на обществения интерес и основните права, а не да води до намаляване на гаранциите за защита на обществения интерес и основните права (Решение № 5 от 2005 г.). Като изисквания за пропорционалността на определени ограничения съдът в Люксембург счита, че въведената законова мярка трябва да е единственият начин за постигане преследваната цел или, ако има различни начини за постигане на същата цел, избраното средство да е най-малко утежняващо за частните субекти сред всички възможни; да е налице систематичност и съгласуваност – мярката да не води до резултат, обратен на преследваната цел (Решение на Съда на Европейския съюз по дело C-388/07).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения се обръщам към Вас с искане да обявите противоконституционност на чл. 63, ал. 2-7 от Закона за здравето поради противоречие с чл. 57, ал. 3, чл. 61, чл. 4 и 8 от Конституцията на Република България.

Предлагам да конституирате като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на здравеопазването и омбудсмана.

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ