

Правно мнение

по искането на Президента на Републиката по чл.150, ал.1 и чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията за обявяване противоконституционност на чл.63, ал.2-7 от Закона за здравето (к.д.№ 7/2020 г.).

I.Обхват на искането

1.Искането на президента е за обявяване противоконституционността на чл.63, ал.2-7 от Закона за здравето (ЗЗдр). Оспорваните разпоредби са въведени със Закона за изменение и допълнение на ЗЗдр, приет с изтичането на срока на извънредното положение в страната, обявено с решение на Народното събрание по чл.84, т.12 от Конституцията (Конст) при настъпването на пандемията от COVID-19 (, обн.ДВ, бр.44 от 13 май 2020 г.) .

2. Споделям по принцип искането.Но имам бележки както по неговото съдържание, така и по изложените мотиви в негова подкрепа.

3. В центъра на въпросите, които поставя искането, стои понятието „извънредна епидемична обстановка”, въведено в чл.63, ал.1, 2 и 4 и в § 1, т.45 ДР на ЗЗдр. Според мен, то не е намерило подобаващо място, като **нова правна конструкция** в искането. А от неговото съдържание и отношение с „извънредното положение” по чл.84, т.12 и чл.57, ал.3 Конст, зависи решението на Конституционния съд по делото.

4. Мотивите на сезиращото искане се нуждаят от **обогатяване** с повече правни доводи, извлечени от оспорваните законови разпоредби и от релевантните конституционни разпоредби- чл.57, ал.3, чл.61, чл.84, т.12, чл.4 и чл.8, на които противоречат. Може да се мисли и за разширяване на конституционните основания за противоконституционност на оспорваните разпоредби(вж.по-долу № 14-16).

II. „Извънредна епидемична обстановка” и „извънредно положение”.

5. „Извънредната епидемична обстановка” е дефинирана в § 1, т.45 ДР на ЗЗдр, който гласи: „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 на живота и здравето на гражданите”(вж.по-долу № 6-8).

6. **Извънредната епидемична обстановка** е комплексно правно понятие, съставено от няколко различни елементи, от кумулативното наличие на които, се състои новата правна конструкция.

Тези елементи по цит. § 1, т.45, накратко изложени, са:

а) По своя характер, извънредната епидемична обстановка е **бедствие**. То е голямо зло за гражданите, обществото и държавата. „Бедствието” е **конституционно понятие** и предмет на едно от основните задължения на гражданите по чл.61 Конст. Състои се в задължението им „да оказват

съдействие на държавата и обществото, когато са засегнати от разрушителни природни явления или от „**други бедствия**” (земетресение, наводнение, пожари, епидемия, и др. под. извънредни обстоятелства (force majeure, vis major). Конституцията, която е оскъдна в уредбата на основните задължения на гражданите, в гл. II оценява неговата важност и за него е създала едно от четирите основни задължения на гражданите, когато в чл. 61 предвижда (вж. по-горе). Това задължение е израз на обществената солидарност, за преодоляване на връхлетялото зло в обществото и държавата. В състава на „легалното понятие” „извънредна епидемична обстановка” е включена едно **конституционно понятие** - „бедствието.” То е също така сложно правно понятие и обобщение. Като влиза в състава на „извънредната епидемична обстановка”, то запазва своята конституционна природа, и издига конституционната значимост на извънредната епидемична обстановка.

„Бедствията” са събития с изключително значение, защото са от естество да засегнат целостта на държавата (на нейните органи, институции и функции), на цялото общество и на всички граждани. Конституцията не определя понятието „бедствие” по чл. 61 Конст. Но възлага това да бъде извършено „при условия и по ред, определени със закон.” Тази конституционна делегация е изпълнена в чл. 2 от Закона за защита при бедствия (съкр: ЗЗБ, обн. ДВ, бр. 102 от 2006 г., изм. доп.), който гласи: „Бедствие е значително нарушаване на нормалното функциониране на обществото, предизвикано от природни явления и/или от човешка дейност и водещо до негативни последици за живота и здравето на населението, имуществото, икономиката и околната среда, предотвратяването, овладяването и преодоляването на което надхвърля капацитета на системата за обслужване на обичайните дейности по защита на обществото.” Това определение на „бедствието” важи и за извънредната епидемична обстановка.

б) **Епидемията** при извънредната епидемична обстановка е причинена от заразна болест. Заразните болести, към които препраща цит. § 1, т. 45 са болестите, които са изчерпателно са изброени в чл. 61, ал. 1 ЗЗдр.

в) **Заразяването** е епидемично: то се разпространява бързо и масово сред гражданите. Това, че е „епидемично”, а не пандемично, не намалява неговата тежест с присъствието на елемента „бедствие” в нейния, легално определен състав.

г) Заразяването съдържа **непосредствена опасност за живота и здравето** на гражданите. „Непосредствената опасност” е мярка за време и означава близко по време обхващане на гражданите от заразната болест;

д) „**Предотвратяването и преодоляването**” на заразата от болестта по чл. 61, ал. 1 ЗЗдр изисква извършването на **повече от обичайните защитни и предпазни дейности** за живота и здравето на гражданите. Те са: по - големи усилия, по - продължително време за лечение до излекуването на тялото от заразата и на психиката и др. (вж. по-долу № 8 -9). Този елемент има важно значение в контекста на сезиращото искане.

7. Част от изложените белези (вж. по-горе № 6) са **правни белези** на извънредната епидемична обстановка, които показват нейната правна особеност. Но тя има и **съществени медицински белези**, изброени в чл. 63, ал. 3, т. 1-8 ЗЗдр. Това са: заразна болест, епидемично разпространение и др. Изобщо правните и медицински белези в легалната дефиниция на „извънредната епидемична обстановка” са пример за взаимното допълване на

научното знание с правни и медицински белези в законовата уредба и не поставя трудности за тяхното „идентифициране“ в чл.63,ал.3 ЗЗдр.

8. Заместването на понятието „положение“ с „обстановка“, като съставен елемент от извънредната епидемия с нищо **не променя същността** на конструкцията на извънредната епидемична обстановка. То е опит да се отдалечи „обстановката“ от „положение“ в конституционното понятие „извънредно положение“. Според общоупотребимия български език думата „обстановка“ е синоним на „положение“ и „условия“ (Български тълковен речник, изд.4, С., 2004 г., с. 553). Така се разбират думите „обстановка“ и „положение“ от българските граждани, към които са адресирани Конституцията и законите.

9. **Водещо място** сред съставните елементи на новата правна конструкция по § 1, т.45 ДР на ЗЗдр заема нейният белег на „**извънредна**.” Той не само е поставен „начело“ в описанието на правната конструкция, но е и определящ за съдържанието ѝ. Затова неговото анализиране заслужава специално внимание. То съвпада по съдържание с белега „извънредно“ в конституционното понятие „**извънредно** положение“ по чл.84, т.12 Конст. Този извод се налага от използването на думите и изразите в нормативните актове. Съгласно чл.37, ал.1 от Указа за прилагането на Закона за нормативните актове „Думи и изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове.“ Съдържанието за „извънредно“ е за събитие, което е **изключително**, среща се много рядко и се отклонява рязко от общите правила и норми и т.н. Този извод важи и за характера на извънредната епидемична обстановка“ по § 1, т.45 ДР на ЗЗдр като **бедствие**, което се включва в белезите на извънредната епидемична обстановка по § 1, т.45 ДР на ЗЗдр, между които и **значително нарушаване на нормалното функциониране** на обществото (вж. по-горе № 6, б. „а-д“).

10. Съпоставянето на ключовото законово понятие „извънредна епидемична обстановка“ (вж. по-горе №№ 6-9), налага **сравнението** му с конституционното понятие „извънредно положение“ по чл.57, ал.3 и чл.84, т.12 Конст. То показва тяхната обща родова близост. Според мен, въведеното ново понятие „**извънредна епидемична обстановка**“ по своята същност и съдържание на ограниченията, които съдържа е родово близко с конституционното понятие „извънредно положение“ по чл.57, ал.3 и чл.84, т.12. При съпоставяне на правните понятия и ценности е важно да се излиза от тяхното съдържание и същностни белези, а не само от тяхното словесно наименование. В конкретния случай между, тях има и някои пълни съпадения по основни въпроси, като например понятието „**извънредно** положение“ „**извънредна** обстановка“, между „обстановка“ и „положение“, между **бедствието** в единия и другия случай(вж. по-горе № 8-9).

11. И за двете понятия („извънредна епидемична обстановка“ и „извънредно положение“) може да се заключи, че са извънредни състояния (положения) за държавата, обществото и особено за гражданите, с тази разлика, че извънредното положение по чл.57, ал.3 и чл.84, т.12 Конст е общо състояние, което може да се дължи на различни разрушителни природни и човешки действия с унищожителни последици(земетресение, наводнение, пожари, епидемии и пандемии и др.), а другото – извънредната епидемична

обстановка - само на заразни болести по чл.61, ал.1 ЗЗдр.Но по своите мащаби и тежест те са все извънредно положение.Такава е и извънредната епидемична обстановка , със специфичните си белези и нормативна правна уредба в чл.61 и 63 ЗЗдр. Ето защо,тази извънредна епидемична обстановка по чл.63, ал.1,2,4 и § 1,т.45 ДР на ЗЗдр трябва да бъде обявявана по чл.84, т.12 Конст от Народното събрание.

12. Все пак между новото легално понятие „извънредна епидемична обстановка” по чл.63 ЗЗдр и конституционното понятие „извънредно положение” по чл.84, т.12 и чл.57, ал.3 Конст има **известна разлика**. Тя се състои в причината,която поражда едното или другото. „Извънредното положение” по чл.84, т.12 Конст се поражда от широк кръг от причини - природни явления (земетресение, снежни бури и др.под.) или човешко поведение (действие или бездействие (пожари и др.),докато „извънредната епидемична обстановка” по чл.63 ЗЗдр се причинява от конкретна причина - някоя от конкретните 15-те видове заразни болести, изчерпателно изброени в чл.61, ал.1 с.з.между които е и COVID-19.Те имат общото медицинско качество на заразни болести, но и индивидуалната видова разлика-на заразноносителя от всяка от болестите и последиците, които поражда. Тази разлика на видовете заразни болести не променя тяхната природа на потенциален причинител на **извънредна** епидемична обстановка по чл.84, т.12 Конст и на **бедствие** (вж.по-горе № 6-11). Това са важни въпроси, от които следват важни правни изводи.

13. Обявяването на „извънредна епидемична обстановка” по чл.63, ал.2 ЗЗдр от Министерския съвет **противоречи на Конституцията**.Противоречието е с чл.84, т.12 Конст, който предоставя тази компетентност единствено и само на Народното събрание. Министерският съвет и президентът на Републиката са компетентни **само да предлагат** на Народното събрание обявяването на извънредно положение. Министерският съвет не е компетентен да обявява извънредно положение. Обявяването на извънредно положение е от изключителна компетентност единствено и само на Народното събрание и никакъв закон не може да прехвърля тази компетентност на който и да е друг орган, включително и на Министерския съвет. Народното събрание,като е решило да прехвърли обявяването извънредната епидемична обстановка на Министерския съвет е нарушило Конституцията, със същата сила и последици, както ако Народното събрание прехвърли законодателна компетентност на Министерския съвет. Кнституционната мпетентност задължава органа, на който е възложена, да я изпълнява.Тя не може да се прехвърля на друга орган, освен ако това е изрично предвидено в Конституцията.Конституционната компетентност или компетентност, възложена със закон създава задължение на съответния държавен орган задължението да я изпълнява и той не може свободно „да се разполага” с нея и да я прехвърля на друг орган. Прехвърлянето на компетентността за обявяване на извънредно положение,която е възложена на Народното събрание по чл.84, т.12 Конст,не може да бъде прехвърляна на друг държавен орган.

14. Само за извънредно положение, обявено от Народното събрание по чл.84, т.12 и чл.57, ал.3 Конст предвижда Народното събрание да въвежда временно ограничаване на отделни права на гражданите по гл.II от Конституцията или на конституционни права, предвидени в други

конституционни разпоредби. Но и в тези случаи не може да се ограничават, даже и временно някои основни права, изчерпателно изброени в чл.84, т.12 Конст: по чл.28 (правото на живот); по чл.29 (забрана за подлагане на мъчение); чл.31, ал.1,2,3 (за предаване на съд при обвинение в престъпление в определен от закона срок и и презумпцията за невиновност); чл.32, ал.1 (ненамеса в личния живот) и чл.37, ал.1 свобода на мисълта, на съвестта и на вероизповеданието).

15. Нарушението на чл.84, т.12 Конст с факта на възлагането с чл.63, ал.2 ЗЗдр на обявяването на извънредната епидемична обстановка на Министерския съвет прави тази законова разпоредба, според мен, противоконституционна на две основания:

а) на основание чл.84, т.12 Конст с факта, че се отнема от Народното събрание негово конституционно правомощие да обявява извънредно положение в страната и прехвърля тази компетентност на Министерския съвет;

б) другото основание е свързано с нарушаване на принципа на правовата държава по абз.5 от Преамбюла и чл.4, ал.1 Конст. Съгласно постоянната и неизменна практика на Конституционния съд всяко нарушение със закон на разпоредба на Конституцията е и нарушение на принципа на правовата държава, защото нарушава нейното върховенство на Конституцията и другите закони не могат да противоречат (чл.5, ал.1 Конст). В този смисъл е константната практика на Конституционния съд (вж.р. № 3 от 30 декември 1991 г. по к.д. № 17/1991 г.; р.№ 3 от 10 май 1995 г. по к.д. № 6 от 1995 г.; р.№ 7 от 26 март 1998 г. по к.д. № 5 от 1998 г.; р.№ 2 от 27 януари 2005 г. по к.д.№ 8 от 2004 г.; р.№ 5 от 5 април 2005 г. по к.д. № 10 от 2004 г.; р.№ 8 от 11 октомври 2013 г. по к.д. № 6 от 2013 г. и др.).

Тази практика създава оригинална „идеална съвкупност“ на неблагоприятни последици от нарушенията на отделни конституционни разпоредби, които се ползват от качеството на върховенство на Конституцията по чл.5, ал.1, предл.1 и 2 Конст, която заслужава подкрепа и в бъдеще, като част от сърцевината на принципа на правовата държава (вж. и р.№ 3 от 28 април 2020 г. по к.д.№ 15 от 2019 г.).

16. Предоставянето на компетентността по чл.84, т.12 Конст на Народното събрание има още едно друго свое проявление. То е изразено в чл.1, ал.1 Конст: „България е република с парламентарно управление.“ Тази първа разпоредба от нормативната част на Конституцията, като че ли остава в сянката на ал.2 - „Цялата държавна власт произтича от народа“ и „се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция.“ Разпоредбата на чл.1, ал.1 Конст има богат тълкувателен потенциал. Тя включва и Народното събрание в парламентарното управление на държавата и чрез възложената му компетентност да обявява извънредно положение, в предвидените от Конституцията случаи, да приема закони за неговото провеждане, изменения на заварените закони, съобразно с новата обстановка в държавата, упражняването на парламентарен контрол и др. Изтеклите 3 месеца от обявяването на извънредното положение на 13 март 2020 г. от Народното събрание са най-пресният пример за това.

17. Ограничаването на основните права на гражданите при извънредното положение по чл.84, т.12 Конст и при извънредната епидемична обстановка по

чл.63 ЗЗдр е винаги и само временно и се предвижда само в закон,даже и когато изрично не е предвидено в съответната конституционна разпоредба (например чл.35, ал.1 Конст),защото следва от чл.57, ал.3 , in fine Конст).

18. Законната разпоредба на чл.63, ал.2 ЗЗдр противоречи на основния принцип в правото: *Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio et de similibus idem est iudicium.*"(Там,където има едно и също разумно основание,се прилага едно и също решение, и за подобните неща, решението е едно и също.").

Смисълът на този принцип е да осигури прилагането на еднаква мярка за едни и един и същи закони и за подобните неща.Това създава единство на съдебната практика. Конституцията създава едно и също понятие за бедствие в чл.61, като зло с висока степен на разрушителна сила за и при сериозна и непосредствена опасност за здравето и живота на гражданите, за обществото и държавата (вж.по-горе № 6). По чл.63 ЗЗдр това са 15-те изчерпателно изброени заразни болести в чл.61 с.з, при които бедствието по чл.61 Конст създава общото задължение на всички граждани по чл.61 Конст да помагат на държавата и обществото да тяхното преодоляване. За всяка от тях мярката за противодействие за преодоляването им е една съща.Това е обявяването на извънредно положение в страната по чл.84, т.12 Конст. То съдържа най-богат потенциал за преодоляване на разрушителните последици от настъпването на някоя от болестите по чл.61, ал.1 ЗЗдр (вж.по- горе № 6, б."а").

19.Цялата нова уредба в чл.63 ЗЗдр се изгражда върху основата на „извънредната епидемична обстановка.” При изложеното в предходното изложение разбиране (вж.по-горе № 5-17) „извънредната епидемична обстановка” по чл.63 ЗЗдр, е специфична проявна форма на извънредното положение по чл.84, т.12 Конст, която е възложена от Конституцията само на Народното събрание не може, няма власт и право да я прехвърля на друг орган със закон, както предвижда чл.63, ал.2 ЗЗдр и прави тази разпоредба противоконституционна.А заедно с нея и следващите алинеи, посочени в искането, които са обусловени от прилагането на ал.2, защото са нейно доразвитие. Все пак струва ми се,че от тях трябва да бъде изключена ал.3 на чл.63 ЗЗдр,която урежда самостоятелно непосредствената опасност за живота и здравето на гражданите.Но за останалите разпоредби от сезиращото искане-ал.4-7 на чл.63 ЗЗдр, според мен, означава да бъдат обявени за противоконституционни.Алинеи 4-7 на чл.63 ЗЗдр предвиждат предприемането на противоепидемични мерки от министъра на здравеопазването със заповеди, т.е. с негови индивидуални административни актове, което е недопустимо за основните права на гражданите (арг.чл.57, ал.3 Конст). Това противоречи на чл.57, ал.3 и на принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 Конст).

20. Заключение:

Ако Конституционният съд възприеме изложените съображения в предходното изложение,според мен, би следвало :

1. да обяви чл.63, ал.2,4-7 ЗЗдр за противоконституционен;
- 2.да отхвърли искането на президента за обявяване за противоконституционен чл.63, ал.3 ЗЗдр.