



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

Изх. № 603

Дата: 22.06....2020 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ
СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 7/2020 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 22 май 2020 г. по к.д. № 7/2020 г. Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на републиката за установяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2 – 7 от Закона за здравето (Обн. ДВ, бр. 70 от 2004 г., посл. изм. и доп.. бр. 44 от 2020 г.) поради противоречие с чл. 57, ал. 3, чл. 61, чл. 4 и чл. 8 от Конституцията.

Със същото определение Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана институция и е поканен да изрази становище.

С искането на президента са оспорени новите разпоредби на Закона за здравето (ЗЗ), които уреждат реда и условията за обявяване на извънредна епидемична обстановка от Министерския съвет и установяват конкретно случаите на „непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите“

като елемент на материално-правните предпоставки за обявяване на извънредна епидемична обстановка (чл. 63, ал. 2 и 3 ЗЗ). Поставен е и въпросът за неконституционност на правилата за налагане на противоепидемични мерки от органи на изпълнителната власт (чл. 63, ал. 4 – 7 ЗЗ).

Наистина, визираните в чл. 63 ЗЗ противоепидемични мерки могат да засегнат конституционно установени права и законни интереси на широк кръг от физически и юридически лица, включително свободата на придвижване, правото на труд, правото на собственост и др. По принцип основният закон допуска такива ограничения стига да са абсолютно необходими за постигане на конституционно оправдана цел. В случая законодателят е бил мотивиран от необходимостта да бъдат опазени живота и здравето на гражданите – ценности, които без съмнение подлежат на държавна закрила съгласно чл. 4, ал. 2, чл. 28 и чл. 52, ал. 3 от Конституцията. Разбира се наличието на легитимна цел не е достатъчно, за да бъдат удовлетворени конституционните изисквания. Освен че задължително трябва да се налагат по силата на закон, въведените ограничения не може да бъдат прекомерни, а следва да са съразмерни на обективната опасност и подчинени на принципното положение търсеният резултат да бъде постигнат чрез прилагане на възможно най-щадящите средства. Във връзка с това Висшият адвокатски съвет счита, че новосъздадената нормативна уредба на извънредната епидемиологична обстановка не излиза от рамките на правовата държава, така както са очертани с чл. 4 от Конституцията. Особено важна гаранция, че ограничителните мерки няма да се налагат произволно, непропорционално и без законова опора е съдебният контрол, изрично предвиден в намиращата се извън обхвата на искането разпоредба на чл. 63, ал. 10 ЗЗ.

Президентът не оспорва ограничителните мерки (задължителна изолация и болнично лечение), които по силата на чл. 61, ал. 1 ЗЗ могат да бъдат наложени на „лица, болни от и заразители на“ изчерпателно изброени тежки заболявания, преносими от човек на човек, с призната от международната здравна общност опасност от пандемично разпространение. В искането не е поставен и въпросът за задължителната карантина по чл. 61, ал. 2 ЗЗ. Оспорени са разпоредби, които са предназначени да осигурят по-широка и по-ефективна защита на цялото население чрез въвеждане на задължителни общи и индивидуални мерки, насочени към превенция на заразните заболявания и спиране на тяхното разпространение.

Според Висшия адвокатски съвет разпоредбата на чл. 63, ал. 2 ЗЗ, която оправомощава Министерския съвет по реда и при условията, посочени в закона, да обявява „извънредна епидемична обстановка“ не се намира в конфликт с Конституцията. Обявяването на извънредно положение наистина е изключителна компетентност на Народното събрание. Не всяка епидемия обаче, дори и непосредствено застрашаващата живота и здравето на гражданите, обуславя въвеждане или продължаване на въведено извънредно положение, което при всяко положение обуславя увеличени правомощия на изпълнителната власт и води до пренастройване, макар и временно, на всички области на обществения живот, както и до всеобхватни ограничения на основни граждански права. Съвсем неслучайно основният закон (вж. чл. 57, ал. 3 и чл. 84, т. 12) третира военното положение като вид извънредно положение, а от това произтича, че на двете ситуации конституционният законодател придава еднаква тежест, основана на степента на застрашаване на публичния интерес. Същата логика следва и разпоредбата на чл. 61 от Конституцията, която задължава гражданите да оказват съдействие на държавата и обществото в случай на природни и други бедствия, като не свързва всяко бедствие със състоянието на обявено извънредно положение. Разбира се, при взрив на опасно заразно заболяване с разпространение по целия свят въвеждането на извънредно положение от парламента може да се окаже наложително. От друга страна, няма конституционно оправдание за продължаване на извънредното положение след като взетите неотложни мерки са дали целения резултат, а именно – рискът за живота и здравето на населението да е снижен в приемливи параметри, включително и чрез привеждане на здравната система в състояние да поеме лечението на повишения брой болели лица. Отпадането на извънредното положение обаче не води автоматически и до отпадане на необходимостта от прилагане на по-меки, не толкова обременителни мерки, насочени към окончателно справяне с епидемичната опасност. Както е посочено по-горе, самият вносител не оспорва възможността органи на изпълнителната власт да налагат задължителна изолация и карантина на болели лица без да е обявено извънредно положение от парламента, въпреки че и тези мерки са свързани с временно ограничаване на някои основни права.

Конституцията възлага на държавата да защитава живота и здравето на гражданите. Това задължение е адресирано към трите власти, посочени в чл. 8 от Конституцията. Висшият адвокатски съвет намира, че разпоредбата на чл. 63, ал. 2 ЗЗ не създава дисбаланс между властите в полза на изпълнителната власт. Напротив, на Министерския съвет със закон е

възложено конкретно правомощие, което е в пълно съответствие с чл. 105, ал. 1 и 2 от Конституцията, по-конкретно – с неговите функции по ръководство и осъществяване на вътрешната политика, осигуряване на обществения ред и националната сигурност. Тук е мястото да се подчертае, че защитата на населението при кризи и бедствия, опазването на общественото здраве и противодействието на епидемии от заразни болести са основни елементи на Актуализираната стратегия за национална сигурност (вж. т. 18 и т. 105), приета с Решение на Народното събрание от 14.03.2018 г. (обн. ДВ, бр. 26 от 2018 г.).

Неоснователна е тезата на вносителя, че ал. 3 на чл. 63 ЗЗ нарушава принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията, в частност – изискването за съразмерност на ограничението спрямо опасността, която подлежи на предотвратяване. Искането в тази насока е изградено върху непълен, фрагментарен анализ на оспорената разпоредба, без да е направена очевидната връзка с предходните две алинеи на чл. 63, както и с определителната норма по новата т. 45, въведена с § 1 от допълнителните разпоредби на ЗЗ. Първо, задължително условие за налагане на ограничителните мерки е обявяването на извънредна епидемична обстановка от Министерския съвет – състояние, което съгласно горепосоченото определение ще е налице само „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“. Второ, по силата на чл. 63, ал. 1 ЗЗ обявяването на извънредна епидемична обстановка не може да бъде основано на проявлението на всяка заразна болест, а само на онези тежки заболявания, които са изрично посочени в чл. 61, ал. 1 ЗЗ и обуславят задължителна изолация, болнично лечение и карантина. На основата на натрупания практически и научен опит, като разкрива изчерпателно отделните хипотези, които съответстват на понятието „непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите“, разпоредбата на чл. 63, ал. 3 не само не разширява възможността за обявяване на извънредна епидемична обстановка, както се твърди в искането, а точно обратното – стеснява приложното поле на правния институт.

По отношение на разпоредбите на чл. 63, ал. 4 – 7 ЗЗ вносителят от една страна твърди, че е нарушено конституционното изискване ограниченията на основни права да бъдат установени със закон, но от друга – сам се позовава на атакуваните от него законови разпоредби като изрично сочи забраната за

влизване на територията на страната, ограничаването на придвижването на територията на страната, както и временното спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на гражданите (чл. 63, ал. 5 и 6 ЗЗ). Следователно в действителност противоепидемичните мерки, които временно стесняват упражняването на конституционни права, са уредени в закона, а не са оставени на усмотрението на органа, който ги налага. Мерките са легитимни, защото са насочени към постигане на полезна за обществото цел, каквато е защитата на живота и здравето на населението. Що се отнася до съразмерността на конкретно наложените ограничения по отношение на съществуващата опасност, предвиденият съдебен контрол несъмнено представлява ефективно средство срещу възможните нарушения от страна на надлежно овластените административни органи.

С тезата за несъответствие с принципа на съразмерността, съставляващ съществен елемент на правовата държава по чл. 4 от Конституцията, във връзка с необходимостта ограничението на правата да не бъде постоянно, а винаги да бъде временно – до отпадане на необходимостта от прилагането му, вносителят на искането поставя още въпроса, че законодателят не е фиксира краен максимален срок на извънредната епидемична обстановка и съответно – на прилагането на противоепидемичните мерки, налагани от министъра на здравеопазването за цялата страна, а за територията на отделна област – от директора на съответната регионална здравна инспекция. Това обаче е обективно невъзможно в условията на епидемия, тъй като предварително не може със сигурност да се предскаже кога рискът за живота и здравето на хората, както и нуждата от прилагане на ограничителни мерки, ще отпаднат. Тук защитата на гражданите срещу произвол от страна на изпълнителната власт се обезпечава от други правни фактори.

Първо, мерките са временни и може да се налагат и изпълняват само в рамките на периода на обявената от Министерския съвет извънредна епидемична обстановка, който съгласно чл. 63, ал. 2 ЗЗ трябва да бъде определен със съответния административен акт. Така например, във връзка с противодействието на заразата COVID-19 Министерският съвет в изпълнение на закона е взел решение № 325/14.05.2020 г. като е въвел извънредна епидемична обстановка за срок от един месец. Въпрос за оценка на конкретната ситуация, основана на специалните познания и капацитет на министъра на здравеопазването и главния държавен здравен инспектор, е дали извънредната епидемична обстановка да бъде продължена във времето. При това всяко продължаване ще подлежи на съдебен контрол, а на такъв

контрол подлежат и конкретно наложените мерки от орган на изпълнителната власт (министър на здравеопазването или директор на регионална здравна инспекция).

Второ, при отпадане на основанията за обявяване на извънредна епидемична обстановка, съответно – при отпадане на необходимостта от прилагане на наложена конкретна ограничителна мярка, няма пречка ограниченията да бъдат отменени предсрочно по решение на съответния орган, а в случай на неоправдано негово бездействие засегнатите лица разполагат с възможността да търсят съдействие от съда чрез предявяване на отрицателен установителен иск по чл. 292 от Административно-процесуалния кодекс.

Законовите разпоредби, обхванати от контрола за конституционност, по никакъв начин не ограничават гражданите не само по наложена принуда, но и доброволно да изпълняват задължението си за оказване на съдействие на държавата и обществото в случаите на бедствие. Затова чл. 61 от Конституцията няма пряко отношение към спора по делото.

С оглед на гореизложеното Висшият адвокатски съвет счита, че искането на президента за установяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2 – 7 от Закона за здравето е неоснователно, поради което предлага да бъде оставено без уважение от Конституционния съд.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

РАЛИЦА НЕГЕНДЖОВА