

РЕШЕНИЕ № 10

София, 23 юли 2020 г.

(Обн., ДВ, бр. 70 от 7 август 2020 г.)

Конституционният съд в състав: председател - Борис Велчев, членове - Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов при участието на секретар-протоколита Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 23.07.2020 г. конституционно дело № 7/2020 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията), във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 14.05.2020 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2-7 от Закона за здравето (ЗЗ) (обн., ДВ, бр. 70/10.08.2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 44/13.05.2020 г.) поради противоречие с чл. 57, ал. 3, чл. 61, чл. 4 и чл. 8 от Конституцията.

Според вносителя на искането чл. 63, ал. 2 ЗЗ противоречи на чл. 57, ал. 3 от Конституцията, тъй като законодателят допуска ограничаване на основните права, без да определя времеви предели, като преценката се прехвърля на Министерския съвет относно обявяването на извънредна епидемична обстановка и времето на ограниченията и на министъра на здравеопазването относно основните права, които могат да бъдат ограничавани. Така, според президента, законодателят недопустимо делегира на изпълнителната власт конституционните си правомощия по чл. 57, ал. 3. Вносителят излага, че оспорената разпоредба не е съобразена и с чл. 61 от Конституцията, който при бедствия изисква от гражданите съдействие на държавата и обществото, а не установява основание за ограничаване на основни права.

Разпоредбата на чл. 63, ал. 3 ЗЗ е оспорена с твърдение за противоречие с чл. 4 от Конституцията, тъй като според президента предвижда необосновано широко поле за ограничаване на основните права, което не съответства на принципа на правовата държава и не издига във върховен принцип правата на личността. В искането се твърди, че използваният законодателен подход презумира необоримо непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите в конкретно изброени случаи, които не следват от експертно становище, а от предварително зададени в закона констатации и не предоставя възможност за преценка за съразмерност на ограниченията на правата, които ще са последица от обявяването на извънредна епидемична обстановка.

Президентът излага, че разпоредбите на чл. 63, ал. 4-7 ЗЗ противоречат на чл. 57, ал. 3 и чл. 8 от Конституцията, тъй като предвиждат въвеждане на противоепидемични мерки, налагани по преценка на изпълнителната власт, с които се ограничават основни права без законово установени пределни срокове или поне критерии за тяхното определяне, с което не е спазено изискването, че „със закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите“. Възможността за прилагане на мерки в тези граници, наред с широките възможности за обявяване на извънредна епидемична обстановка, според вносителя, води до засилване на властовата асиметрия между изпълнителната и останалите власти.

С Определение от 22 май 2020 г. Конституционният съд е допуснал искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2-7 ЗЗ за разглеждане по същество.

Съдът е конституирал като заинтересувани институции: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на здравеопазването, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет, омбудсмана на Република България, Националния център по заразни и паразитни болести и Националния център по обществено здраве и анализи.

Отправена е покана да предложат писмени становища до Съюз на юристите в България, Асоциация за европейска интеграция и права на човека, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Българския лекарски съюз, Асоциация на българските епидемиолози, Българско дружество по вирусология и Българско дружество по инфекциозни болести.

Поканени са да дадат писмено мнение по предмета на делото: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Георги Близнашки, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Дончо Хрусанов, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Сашо Пенев, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Тенчо Колев, проф. д-р Христина Балабанова, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, акад. Богдан Петрунов, проф. д-р Венцислав Мутафчийски, проф. д-р Камен Плочев, проф. д-р Мира Кожухарова, проф. д-р Радка Аргирова, проф. д-р Тодор Кантарджиев, доц. д-р Ангел Кунчев, доц. д-р Атанас Мангъргов, доц. д-р Георги Попов, адв. д-р Мария Петрова и адв. Мария Шаркова.

По делото са постъпили писмени становища и мнения от следните конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката: Министерския съвет, министъра на здравеопазването, Висшия адвокатски съвет, директора на Националния

център по заразни и паразитни болести проф. д-р Тодор Кантарджиев, Фондация Български адвокати за правата на човека, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Камен Плочев, проф. д-р Радка Аргирова и адв. Мария Шаркова.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката, не са депозирали писмени становища и мнения по делото.

Постъпилите по делото становища и мнения се разделят на две групи.

Първата група, която включва Фондация „Български адвокати за правата на човека“, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Радка Аргирова и адв. Мария Шаркова, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно. Общото между тях е в разбирането, че извънредната епидемична обстановка представлява вид извънредно положение и редът за обявяването ѝ не може да бъде различен от този, посочен в чл. 84, т. 12 от Конституцията, съгласно който единствено Народното събрание е правомощно да обявява извънредно положение и не може да делегира на друг орган със закон своята конституционна компетентност, поради което обявяването ѝ с акт на Министерския съвет противоречи на чл. 84, т. 12 във връзка с чл. 57, ал. 3 от Конституцията, а предприемането на противоепидемични мерки от министъра на здравеопазването недопустимо ограничава основни права на гражданите, без да е спазено изискването ограничаването да е временно и да се въвежда само със закон.

В становището на Фондация „Български адвокати за правата на човека“ се акцентира, че автоматизмът, с който се обявява извънредна епидемична обстановка не позволява ефективна и реална преценка на необходимостта от ограничаване на основните права.

В писменото си правно мнение проф. д.ю.н. Васил Мръчков заключава, че искането е основателно по отношение на разпоредбите на чл. 63, ал. 2 и ал. 4-7 ЗЗ, които счита за противоречащи на чл. 57, ал. 3, чл. 61, чл. 84, т. 12, чл. 4 и чл. 8 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 63, ал. 3 ЗЗ намира за съответна на Конституцията.

В писменото си правно мнение проф. д.ю.н. Цветан Сивков излага, че е недопустимо на орган на изпълнителната власт да бъде дадено право във всеки един момент, по свое усмотрение, без да са налице ясни законодателни граници и рамки, да може да обяви „извънредна епидемична обстановка“, с което действие да постави всички лица, пребиваващи на територията на Република България в ситуация, в която да не могат да упражняват основните си права.

В писменото си мнение по предмета на делото проф. д-р Радка Аргирова изяснява съдържанието на употребените от законодателя медицински термини и излага, че с атакуваните разпоредби законодателят е предвидил да се обявява извънредна епидемична обстановка за редица инфекциозни заболявания, както и за което и да е друго заразно заболяване. По тази причина счита, че оспорената законова уредба е неприемлива, както за настоящата, така и за бъдещи подобни ситуации.

В писменото си правно мнение адв. Мария Шаркова аргументирано поддържа, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 30, ал. 1, чл. 32, ал. 1, чл. 33, ал. 1, чл. 35, ал. 1, чл. 43, ал. 1, чл. 84, т. 12, чл. 57, ал. 3 и чл. 4 от Конституцията.

Втората група становища и мнения, която включва Министерския съвет, министъра на здравеопазването, Висшия адвокатски съвет, директора на Националния център по заразни и паразитни болести проф. д-р Тодор Кантарджиев и проф. д-р Дарина Зиновиева, намират искането за неоснователно. Те поддържат, че оспорените разпоредби са съответни на Конституцията, както по отношение на компетентния орган да обяви извънредна епидемична обстановка, така и по отношение на допустимото от Конституцията ограничаване на основни права и свободи на гражданите.

В становището на Министерския съвет се излага, че определената в чл. 63, ал. 2 ЗЗ компетентност на органите на изпълнителната власт е в пълно съответствие с конституционните изисквания за статута и функциите на отделните власти и с принципа на разделение на властите. В становището се поддържа, че разпоредбата на чл. 63, ал. 3 позволява да се направи конкретна преценка на съществуващия епидемичен риск, която е базирана на определени законови критерии и постига баланс между правомощията на законодателната и изпълнителната власт. Според Министерския съвет, в пълно съответствие с конституционните изисквания и международните правозащитни стандарти, възможните ограничения на правата на гражданите 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 становището си по делото министърът на здравеопазването излага, че законодателят използва категорията „извънредна епидемична обстановка“, за да даде квалификация на бедствието, а не за въвеждане на извънредно положение такова, каквото е познато то от конституционните разпоредби. Критериите по чл. 63, ал. 3 ЗЗ се преценяват в рамките на извършвана оценка на съществуващия епидемичен риск от главния държавен здравен инспектор, като за целта се анализират редица специфични данни и информация посредством специални професионални способности.

Според Висшия адвокатски съвет разпоредбата на чл. 63, ал. 2 ЗЗ, която оправомощава Министерския съвет да обявява „извънредна епидемична обстановка“, е в пълно съответствие с неговите конституционни функции по ръководство и осъществяване на вътрешната политика, осигуряване на обществения ред и националната сигурност. Особено важна гаранция, че ограничителните мерки няма да се налагат произволно, непропорционално и без законова опора, според Висшия адвокатски съвет, е съдебният контрол, изрично предвиден в разпоредбата на чл. 63, ал. 10 ЗЗ.

Директорът на Националния център по заразни и паразитни болести проф. д-р Тодор Кантарджиев, излага че точното лимитиране на продължителността на извънредната епидемична обстановка в закона може да влезе в противоречие с практическите изисквания за контрол на пандемията и спасяването на човешки животи. Проф. Кантарджиев допълва, че оценката на риска от възникването на епидемична ситуация с опасност за общественото здраве се определя от множество фактори и е динамичен процес, но се стартира с идентифициране на възможната опасност, в хода на епидемията се наблюдава и може да се променя, а определянето на ограничителните мерки е друга фаза в управлението на епидемията, когато трябва да се отчита и степента на ограничение на права.

В правното си мнение проф. д-р Дарина Зиновиева аргументирано поддържа, че разпоредбата на чл. 63, ал. 2 ЗЗ отговаря на нуждите, залегнали в конституционната разпоредба на чл. 52, ал. 1-5, относно правата на гражданите, свързани с опазване на тяхното здраве, с изрично императивно изискване за издаване на срочен акт. Изводът на проф. д-р Зиновиева по отношение чл. 63, ал. 3 и чл. 63, ал. 4-7 ЗЗ е, че изрично посочените критерии за наличието на непосредствена опасност за здравето и живота на гражданите, както и задължението за детайлно мотивиране на издадените административни актове, ведно със съдебната проверка на редовността им, съответства на чл. 4 и чл. 52 от Конституцията.

Проф. д-р Камен Плочев в писменото си мнение по предмета на делото изяснява съдържанието на употребените от законодателя медицински термини и предпоставките, които могат да доведат до „епидемична обстановка“.

Съдът, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

В основата на всички доводи на вносителя, изложени в сезиращото искане, както и в писмените становища и мнения по делото, които го намират за основателно, стои разбирането, че с оспорените разпоредби се нарушават конституционните стандарти, допускащи ограничаване на основните права на гражданите и регламентиращи ролята на Народното събрание в този процес. Според президента използваният законодателен подход при дефиниране на извънредната епидемична обстановка в ЗЗ чрез използване на родовото понятие за бедствие в дефиницията цели да разграничи извънредната епидемична обстановка от извънредното положение. В същото време аргументите на вносителя се обединяват около разбирането за идентичност между двете и, разгледани в тяхната съвкупност, навеждат доводи за противоречие с чл. 84, т. 12 във връзка с чл. 57, ал. 3 от Основния закон, според които Народното събрание е единствено компетентно да обяви военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или върху част от нея, в който случай Конституцията предвижда възможността със закон временно да бъде ограничено упражняването на отделни права на основание чл. 57, ал. 3 от Конституцията.

Искането е изградено върху разбирането, че противно на Конституцията, с оспорените разпоредби законодателят недопустимо делегира на изпълнителната власт конституционните си правомощия по чл. 84, т. 12 и чл. 57, ал. 3. Изложените доводи целят да обосноват противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), недопускат законодателна делегация, както и с принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията).

Предвид изложеното, Конституционният съд намира за необходимо за целите на настоящото производство по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията най-напред да изясни съдържанието и същността на института на извънредното положение и да ги съпостави с тези на извънредната епидемична обстановка, регламентирана в ЗЗ.

1. Относно конституционния институт на извънредното положение

Институтът на извънредното положение не е чужд на българската конституционноправна традиция. Още в първата българска конституция, известна като Търновската (Конституция на Българското княжество – приета на 16.04.1879 г.), „извънредното положение“ е предмет на изрична уредба. Тя предвижда разместване в иначе нормалното упражняване на функциите в установената конституционна система. Търновската конституция се основава на разбирането, че положението затова е извънредно, защото разрешава отстъпление от установения конституционен ред; предвижда разместване във висшите конституционни органи и техните функции; допуска се за ограничено времетраене и подлежи на контрол от първото свикано Народно събрание.

За разлика от сравнително детайлната уредба на извънредното положение в Търновската конституция, Основният закон от 1991 г. урежда пестеливо и лаконично конституционния институт на извънредното положение.

Народното събрание решава въпросите за обявяване на война и за сключване на мир; обявява военно или друго извънредно положение (чл. 84, т. 10 и т. 12 от Конституцията). Народното събрание е единствено компетентно да обяви военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или върху част от нея; това парламентът може да направи по предложение на президента или на Министерския съвет. Когато обаче Народното събрание не заседава и в този момент страната бъде нападната от чужди войски или когато възникне спешна необходимост от неотложно изпълнение на международни задължения, президентът има право да обяви положение на война; президентът може да обяви и военно или друго извънредно положение. Тогава Народното събрание се свиква незабавно, за да се произнесе по обявяването (чл. 100, ал. 5 от Конституцията).

Конституцията предвижда в случай на извънредно положение със закон временно да бъде ограничавано упражняването на отделни права на гражданите, но относно изрично посочени такива права и принципи (чл. 28, чл. 29, чл. 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37) дори и в условията на извънредно положение не се допуска ограничаване – чл. 57, ал. 3 от Конституцията („защитна клауза“).

В конституциите на съвременните демократични системи, от които и Република България не прави изключение, уредбата на института на извънредното положение се основава на концепцията за „конституционна диктатура“ – временна и обратима трансформация на конституционния ред и своеобразното му привеждане в готовност за преодоляване на жизнена заплаха за обществото. Извънредното положение е „авариен“ режим на функциониране на конституционната система. Основната последица от превключването в такъв режим е преразпределението на властови функции и правомощия (например предоставяне на функции на органите по отбрана на страната, присъщи на органите на министерството на вътрешните работи) и ограничаване упражняването на определени права и свободи с цел неутрализиране и преодоляване на сериозна външна или вътрешна заплаха за съществуването на държавата и обществото.

Действащата българска Конституция посочва единствено кой е овластен да обявява извънредно положение, а също така в известна степен и кога може да бъде обявено то, както и какви са пределите на допустимото ограничаване на правата и свободите на гражданите, но оставя уредбата относно конкретното разместване на функциите и правомощията на висшите държавни органи – Министерски съвет, президент и Народно събрание, конкретните основания за обявяване на извънредно положение и характера и обхвата на извънредните мерки за уреждане на законово равнище.

На конституционно ниво редица въпроси, сред които съдържанието на конституционното понятие „извънредно положение“, легитимните основания за преминаване към такъв „авариен“ режим на функциониране на конституционната система и неговите времеви предели остават неуредени. Това налага да се вземат предвид някои основни международни стандарти относно извънредното положение, произтичащи от международни договори, които са част от вътрешното право съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията, както и действащата законова уредба в страната.

Понятието „извънредно положение“ е дефинирано в основните международни актове по правата на човека, по които България е страна – Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон приет от Народното събрание на 31.07.1992 г., обн., ДВ, бр. 80 от 02.10.1992 г., в сила от 07.09.1992 г.) (КЗПЧОС, Конвенцията), Международния пакт за граждански и политически права (ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г., обн., ДВ, бр. 60 от 1970 г., в сила за България от 23.03.1976 г.) (МППП), Европейската социална харта (ревизирана) (ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 29.03.2000 г., обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2000 г., в сила от 1.08.2000 г.). То се свързва с възможността при извънредни обстоятелства държавата временно да дерогира права, уредени в съответния международен договор.

Член 4 МППП и чл. 15 КЗПЧОС допускат дерогиране (освобождаване на страната от задължението да гарантира) на някои права по време на война или друго извънредно положение. Основните термини, с които си служат двете разпоредби, са пояснени в няколко документа на международни организации с препоръчително значение (soft law). Тези документи включват Общ коментар № 29 на Комитета по правата на човека по член 4 МППП, Сиракузките принципи за ограничаване и дерогиране на разпоредби на МППП, приети от Подкомисията на Организацията на обединените нации за предотвратяване на дискриминацията и защита на малцинствата, Парижките минимални стандарти на нормите за правата на човека при извънредно положение (Парижките стандарти), приети на 61-вата конференция на Асоциацията по международно право в Париж през 1984 г.

Общ коментар № 29 изрично подчертава, че не всеки обществен смут или дори катастрофа представлява публично извънредно положение, което застрашава съществуването на нацията.

Европейската комисия по правата на човека (ЕКМПЧ) и Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) също тълкуват в практиката си чл. 15 КЗПЧОС. По делото *Лоулес срещу Ирландия (Lawless v. Ireland)* в Доклада на ЕКМПЧ от 19.12.1959 г. се приема, че „публично извънредно положение, застрашаващо съществуването на нацията“, означава „[...] изключителна и непосредствена опасност или криза, която засяга цялото население, за разлика от просто някои групи, и представлява заплаха за организирания живот на общността, от която държавата е формирана“ (§ 90). Подобно е и определението на „публично извънредно положение“ в Парижките стандарти. По т.нар. *Гръцко дело* ЕКМПЧ формулира четири критерия за извънредно положение, които го правят „обществено извънредно положение“ по смисъла на чл. 15 КЗПЧОС: да бъде действително или непредотвратимо; да се отразява върху цялата нация; да е застрашено продължаването на организирания живот на общността; да е изключително, така че нормалните мерки (ограничения), които Конвенцията допуска, да са недостатъчни за преодоляването му (*ECmHR, The Greek Case, Appl. Nos. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67. Yearbook of the European Convention on Human Rights, 1969, No. 12, § 153*). Тези стандарти са потвърдени впоследствие и от Голямата камера на ЕСПЧ по делото *А и други срещу Обединеното кралство (A and Others v. the United Kingdom)*. В него ЕСПЧ приема, че „изискването за „непосредствена опасност“ не може да се тълкува толкова ограничително, че да налага на държавата да чака настъпването на бедствие преди да предприеме мерки за справянето с него (§177).

Извънредното положение е родово понятие, което има множество видове в зависимост от причината, която води до него – напр. военно положение, както и такова, провокирано от терористична заплаха, от масирана бежанска и мигрантска вълна, от кибератака, от бедствия и т.н. То може по териториален обхват да бъде цялостно или частично. Спецификата може да се изразява в особените изисквания и процедури за въвеждане на извънредното положение, в начина на упражняване на държавната власт през времетраенето му, както и в различните последици за правата на гражданите.

Общият белег между всички видове извънредно положение е това, че то представлява отклонение от типичното състояние на установения конституционен ред в Основния закон (например: конституционните функции по отбрана и вътрешен ред при война и военно положение се съсредоточават в правомощията на президента, а при извънредно положение - в президента и Министерския съвет). Извънредно положение се

въвежда на основата на Конституцията и модифицира временно системата на управление, като налага ограничения на правния статус на гражданите. Целта е да се гарантира националната сигурност и да се опази конституционният ред. Ограничаването на упражняването на определени права на гражданите по време на извънредно положение е допустимо с изключение на изрично предвидените в чл. 57, ал. 3 от Конституцията. В Решение № 4/2006 г. по к. д. № 11 от 2005 г., макар и по друг повод, извънредното положение е определено като „конституционната патология, когато извънредните мерки са необходими за запазването на конституционната демокрация“.

Пестеливото регулиране на извънредното положение на конституционно ниво показва, че уредбата на отделни специфични проявления на това състояние е предоставена на законодателя по реда на текущо законодателство.

Актуалната законова уредба относно обявяването на война, военно или друго извънредно положение се съдържа в Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (обн., ДВ, бр. 35 от 12.05.2009 г.; посл. изм. и доп., бр. 38 от 24.04.2020 г.) (ЗОВСРБ). С него е въведен милитаризиран модел на държавна реакция. Съгласно чл. 122 ЗОВСРБ при възникване на опасност от въвлечане на Република България във военнополитическа криза или във въоръжен конфликт, извън случаите по чл. 109 (положение на война) и чл. 111 (военно положение) от същия закон, на цялата или на част от територията на страната може да се обяви извънредно положение. Извънредно положение се обявява с решение на Народното събрание или с указ на президента (в случай, че Парламентът не заседава). Осъществяването на функциите по отбрана, сигурност и вътрешен ред е съсредоточено в кръга на компетентност на президента и на Министерския съвет, като са им предоставени необходимите и подходящи за това правомощия.

Извънредно положение може да се обяви и по реда на Закона за противодействие на тероризма (обн., ДВ, бр. 103 от 27.12.2016 г., доп., бр. 51 от 5.06.2020 г.) (ЗПТ) в случай на извършен терористичен акт на територията на страната, от което са настъпили смърт или увреждане на здравето на мнозина, имуществени вреди или вреди за икономиката в особено големи размери, или значителни последици за околната среда, свързани със замърсяване на почвата, водата или въздуха с химически, биологически или радиоактивни вещества и материали, на цялата или на част от територията на страната (чл. 40, ал. 1 ЗПТ). То се обявява, съответно отменя, с решение на Народното събрание или с указ на президента (в случай, че Парламентът не заседава). На Министерския съвет са предоставени изключителни правомощия за организиране на всички държавни структури, включително и създаване на временни такива, за предприемане на мерки за противодействие на терористичната заплаха.

Действащата законова уредба не обхваща други възможни кризисни ситуации и заплахи, които изискват обявяване на извънредно положение.

Обективната действителност изправя съвременните общества пред кризисни ситуации, които действително ги заплашват, като поставят в риск организирания живот на обществото. Те могат да бъдат извънредни (изключителни, внезапни, опустошителни), но да не налагат отклонение от типичното състояние на установения конституционен ред или ограничаване упражняването на права на основание чл. 57, ал. 3 от Конституцията. В такива случаи държавата има свободата да прецени как да овладее ситуацията на криза в обществото – дали да въведе кризисно управление, което временно се отклонява от типичното състояние на установения конституционен ред (извънредно положение), или да предприеме други по-меки мерки за справяне със създалата се ситуация.

Следователно, може да се приеме, че явявайки се „извънредна“, една криза, застрашаваща обществото, не води непременно до обявяване на извънредно положение. Когато тя е в степен, която не налага кризисно управление на държавата (превземайки властови функции и правомощия и/или ограничаване упражняването на определени права и свободи на основание чл. 57, ал. 3 от Конституцията), овладяването ѝ може да бъде свързано с въвеждане на ситуация, която да помогне в усилията на държавата за нейното преодоляване, без да съществува необходимост от обявяване на извънредно положение. Преценката, следователно, е винаги конкретна, а в правомощията на висшите органи на държавната власт е вземането на решение, съответно отправяне на предложение за преминаване към такъв „аварийен“ режим на функциониране на конституционната система (чл. 84, т. 12 от Конституцията).

2. Относно извънредната епидемична обстановка

Законът за здравето урежда обществените отношения, свързани с опазване здравето на гражданите (чл. 1). С § 2 от Закона за изменение и допълнение на ЗЗ (ЗИДЗЗ) (обн., ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г.) е изменена разпоредбата на чл. 63 ЗЗ, чиито ал. 2-7 са оспорени от президента.

Видно от мотивите към проекта на ЗИДЗЗ, предложените промени в ЗЗ имат за цел да регламентират мерки в областта на здравеопазването, които да могат да се прилагат след изтичане на срока на извънредното положение на 13 май 2020 г. и чрез които да се намалява и забавя разпространението на епидемията от COVID-19 и да се осигурява възможност за подготовка на здравната система за посрещане на предизвикателствата и гарантиране на адекватна медицинска грижа на лицата.

Независимо от конкретния повод за приемането ѝ, новата уредба е предвидена да е приложима във всеки случай на непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите от епидемично разпространение на заразна болест по чл. 61, ал. 1 ЗЗ.

Разпространението на нов коронавирус, причиняващ заболяването COVID-19, в мотивите на законопроекта е определено като тежка извънредна ситуация, свързана с общественото здраве в национален и световен мащаб, опасност за националната сигурност и според вносителя на проекта обосновава въвеждането на мерки с изключителна обществена значимост, като тяхното забавяне или несвоевременно прилагане може да доведе до значителни или трудно поправими, включително непоправими, вреди за живота и здравето на хората. Предложен е междинен, преходен

период след извънредното положение, в който временно да действат облекчени защитни мерки до пълната нормализация на ситуацията.

Следва да се посочи, че е възможна и обратната хипотеза – обявяването на извънредна епидемична обстановка може да бъде последвана от обявяването на извънредно положение, ако предприетите мерки в условията на извънредна епидемична обстановка се окажат недостатъчни за справяне с кризисната ситуация.

Законодателят не борави с думата „положение“ (временно, но сравнително трайно) „състояние на обществения живот“ (Съвременен тълковен речник на българския език, трето издание, Gaberoff, В.Т., 2000 г., с. 650-651) в употребения израз в чл. 63 ЗЗ, а използва думата „обстановка“ (имаща по-скоро инцидентен характер) и със значение: обстоятелства, условия, при които съществува или се проявява нещо, в случая – бедствие, предизвикано от заразна болест, което води до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите. Очевидно не се цели отклоняване от установения ред за управление на държавата, а въвеждане на специален режим на защита, чрез който да се вземат спешни мерки, за да се защити и опази живота и здравето на гражданите. Разликата е в степента на застрашеност и мащабите на заплахата, а оттам и разликата в обхвата и интензивността на евентуално засягане на права на гражданите. Обявяването на „извънредна епидемична обстановка“ не предполага интензивно засягане на правата на гражданите, такова каквото е предвидено в условията на чл. 57, ал. 3 от Конституцията – при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение. Предвидените мерки са ориентирани към осъществяването на медицински, противоепидемични грижи в областта на здравеопазването за ограничаване на разпространението на заразната болест.

При проследяване на историята на промените в чл. 63 ЗЗ от приемането му (2004 г.) до днес се открива, че както понятието „извънредна епидемична обстановка“, така и правомощието за въвеждане на противоепидемични мерки от министъра на здравеопазването, съществуват в закона от самото начало. Законът обаче не е уреждал нито какво представлява, нито как „възниква“ извънредна епидемична обстановка.

Сега действащата уредба на „извънредната епидемична обстановка“ в ЗЗ се доближава значително до уредбата на „бедственото положение“ по Закона за защита при бедствия (обн., ДВ, бр. 102 от 19.12.2006 г.; посл. изм. и доп., бр. 60 от 07.07.2020 г.) (ЗЗБ).

ЗЗБ урежда обществените отношения, свързани с осигуряването на защитата на живота и здравето на населението, опазването на околната среда и имуществото при бедствия (чл. 1). Легалната дефиниция за „бедствие“ (чл. 2) включва три елемента: значително нарушаване на нормалното функциониране на обществото, което има негативни последици за живота или здравето на населението, имуществото, икономиката и за околната среда; това състояние да е предизвикано от природни явления и/или от човешка дейност; невъзможност ситуацията да се предотврати, овладее и преодолее с обичайните средства. ЗЗБ изрично включва в обхвата на понятието „бедствие“ и „масови заболявания от епидемичен характер“ (чл. 1 и чл. 2 във връзка с § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗЗБ). В чл. 19, т. 14 от същия закон са посочени като дейности по защита на населението „ограничаване на разпространението и ликвидиране на възникнали епидемични взривове, епидемии и епизоотии от заразни и паразитни болести“.

ЗЗБ позволява определен кръг защитни и ограничителни мерки, които се въвеждат при обявяване „бедствено положение“. Това е специфичен режим за справяне с кризисна ситуация, който е значително по-облекчен от конституционния институт на извънредното положение, обявявано от Народното събрание по чл. 84, т. 12 от Конституцията. Чрез режима на „бедственото положение“ се урежда взаимодействието и координацията на органите на държавното и местното управление, на организациите и на гражданите при и по повод на възникването му. В зависимост от териториалния обхват, бедственото положение се обявява от Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи, от областните управители или от кметовете на общини (чл. 49, ал. 1; чл. 50, ал. 1; чл. 50а ЗЗБ).

Този закон обаче е фрагментарен относно обсъжданата по настоящото дело материя. Въпреки че включва епидемии в своя обхват, той съдържа алгоритъм за действие на властите и предвижда мерки главно при природни бедствия, аварии и катастрофи, но не и при епидемии. Централна роля според него се отрежда на министъра на вътрешните работи и на органите по пожарна безопасност и защита на населението, което не би могло да е адекватно положение в случаи на епидемии.

С последните изменения на ЗЗ в § 1, т. 45 от Допълнителните разпоредби за пръв път е дадена легална дефиниция на понятието „извънредна епидемична обстановка“. „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.“. Очевидна е препратката към ЗЗБ, както и сходната законодателна техника при формулирането на легалните дефиниции за „извънредна епидемична обстановка“ и „бедствие“.

Извънредната епидемична обстановка се обявява при непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите от епидемично разпространение на заразна болест по чл. 61, ал. 1, с цел защита и опазване живота и здравето на гражданите (чл. 63, ал. 1) за определен период от време с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването въз основа на извършена от главния държавен здравен инспектор оценка на съществуващия епидемичен риск (чл. 63, ал. 2).

Съгласно чл. 63, ал. 3 ЗЗ непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите по ал. 1 е налице, когато при извършване на оценката по ал. 2 се констатира, че заразната болест по чл. 61, ал. 1: 1. е причинена от патоген с висок епидемичен потенциал (инфекциозност на причинителя, висока смъртност, множествен път на предаване или здраво носителство) и/или източникът, механизмът и пътят на предаване са необичайни или непознати, или 2. представлява сериозна опасност за общественото здраве, дори когато броят на установените случаи при човека е малък, или 3. може да затрудни или да забави мерките за контрол на общественото здраве, включително поради липса на лечение и/или ваксина и/или наличие на многобройни огнища и други, или 4. е с ниско имунизационно покритие на населението, или 5. е необичайна за региона, сезона или

населението, или 6. протича по-тежко от очакваното, има по-висока заболяемост и/или смъртност или е с необичайни симптоми, или 7. поставя в риск уязвими или рискови групи от населението (деца, възрастни хора, бежанци, лица с имунен дефицит и/или с хронични заболявания и други), или 8. има регистрирани случаи сред медицински специалисти.

При обявена извънредна епидемична обстановка по ал. 1 министърът на здравеопазването въвежда със заповед временни противоепидемични мерки по предложение на главния държавен здравен инспектор за територията на страната или за отделна област (чл. 63, ал. 4 ЗЗ). Със заповед на директора на съответната регионална здравна инспекция съгласувано с главния държавен здравен инспектор за територията на отделна област, община или населено място могат да се въведат временни противоепидемични мерки (чл. 63, ал. 7 ЗЗ). Мерките може да включват и забрана за влизане на територията на страната на граждани на други държави, с изключение на гражданите с постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване на територията на Република България, както и членовете на техните семейства (чл. 63, ал. 5 ЗЗ). Мерките може да включват и временно ограничаване придвижването на територията на страната, както и временно 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. 6 ЗЗ).

Видно от гореизложеното, уредбата на „извънредната епидемична обстановка“ в ЗЗ се доближава значително до уредбата на „бедственото положение“ в ЗЗБ и подобно на него се различава от уредбата на „извънредното положение“. Същностната отлика между „извънредната епидемична обстановка“ и „бедствено положение“, от една страна, и „военно или друго извънредно положение“, от друга, е в интензивитета на мерките, които следва да бъдат предприети за преодоляването им, и компетентните органи по обявяването им.

За разлика от извънредното положение в тези хипотези липсва преразпределяне и разместване на функции на държавните органи, а се урежда особен режим на взаимодействие и координация на органите на изпълнителната власт и органите на местното самоуправление, по повод на „бедствено положение“, обявено при условие, че се случва, случило се е или има опасност да се случи бедствие, или по повод на „извънредна епидемична обстановка“, обявена при бедствие, предизвикано от заразна болест, което води до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите. Целта и в двата случая е защита и опазване живота и здравето на гражданите. Поради липсата на промяна във функциите на установената конструкция на властта, органът, който има право да вземе решение за обявяване на „бедствено положение“, съответно „извънредна епидемична обстановка“ на територията на страната, е Министерският съвет (по предложение на министъра на вътрешните работи, съответно по предложение на министъра на здравеопазването).

Уредбата в двата закона относно ограничаване упражняването на някои права на гражданите не е свързано с режима на „извънредно положение“, допускащ отстъпление от установения конституционен ред чрез преразпределяне на властовите функции и правомощия на висшите конституционни органи. Става дума за ограничения, продиктувани от обективната, форсмажорна ситуация на бедствие (предизвикано от природни явления и/или от човешка дейност, съответно – предизвикано от заразна болест, което води до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите). В тези случаи липсва преразпределяне и разместване на функции и правомощия на държавните органи, а възможността временно да бъде ограничено упражняването на отделни права се реализира чрез присъщите конституционноустановени функции на съответните органи с цел да се защити и опази живота и здравето на гражданите, като неотложен приоритет.

С изключение на изрично посочените в чл. 57, ал. 3 от Конституцията основни права и свободи, ограничаване упражняването на основни права поначало е допустимо (Решение № 15/2001 г. по к. д. № 3/2001 г.), без обаче да се накърнява същностното ядро на конкретното право. Гаранция за това е конституционното правило, че ограничаването, когато е допустимо, се прави само със закон (Решение № 15/2010 г. по к. д. № 9/2010 г.). В разпоредбите на ЗЗ е предвидено ограничаване упражняването на някои права на гражданите не на основание чл. 57, ал. 3 – при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение, а на основание на специалните ограничения, предвидени в Конституцията, които се отнасят до отделни основни права.

3. По чл. 63, ал. 2 ЗЗ

Според вносителя на искането чл. 63, ал. 2 ЗЗ противоречи на чл. 57, ал. 3 от Конституцията, тъй като законодателят недопустимо делегира на изпълнителната власт конституционните си правомощия по чл. 84, т. 12 и по чл. 57, ал. 3. Вносителят излага, че оспорената разпоредба не е съобразена и с чл. 61 от Конституцията, който при бедствия изисква от гражданите съдействие на държавата и обществото, а не установява основание за ограничаване упражняването на основни права.

Изложените доводи целят да обосноват противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), недопускащ законодателна делегация, както и с принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията).

Основната цел на атакуваната разпоредба е защита и опазване на живота и здравето на гражданите (чл. 63, ал. 1 ЗЗ). Правото на живот (чл. 28) и забраната за жестоко, безчовечно и унижаващо отношение (чл. 29) спадат към основните права, които както съгласно Конституцията (чл. 57, ал. 3), така и съгласно КЗПЧОС (чл. 15, пар. 2) не могат да бъдат обект на ограничаване дори при обявяване на извънредно положение. Съгласно чл. 4, ал. 2 от Основния закон, Република България гарантира живота, а според чл. 52, ал. 3 от него държавата е длъжна да закриля здравето на гражданите. Това изисква от нея изпълнение на позитивни задължения за защита на хората срещу смъртоносни заболявания и произтичащите от тях страдания, както и осигуряването на адекватно ниво на медицинска помощ. То е закрепено и в чл. 11 от Европейската социална харта (ревизирана), според който държавите трябва да демонстрират способността си да се справят с инфекциозните заболявания чрез механизми за докладване и уведомяване за болести и като вземат всички необходими извънредни мерки в случаи на епидемии. Целите за закрила на живота и здравето, посочени в чл. 63, ал. 1 ЗЗ, даващи основание за обявяване на извънредна епидемична обстановка, предполагат предприемане на действия от изпълнителната власт на високо

равнище на закрила. Предвид специфичния обект на тази закрила – живота и здравето на гражданите, конкретните мерки за нейното осигуряване следва да се основават на научни факти и всяко ново тяхно последващо развитие.

Законодателят е предвидил, че извънредната епидемична обстановка се обявява при строго посочени в закона (чл. 61, ал. 1 ЗЗ) кумулативни предпоставки: 1) наличие на епидемично разпространение на заразна болест и 2) наличие на непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите. Първата предпоставка – епидемично разпространение на заразна болест, е научно понятие на медицината. В епидемиологията епидемично разпространение е равнозначно на епидемия (от старогръцки: епi, еpи – „над“ и δeμoc, demos – „народ“). Този термин се използва, когато нови случаи на определено заболяване при определена популация и през определен период от време, значително надхвърлят обичайното и очакваното. Втората предпоставка – непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, е дефинирана в закона – чл. 63, ал. 3, т. 1-8 ЗЗ. Тя възниква тогава, когато е налице някое от алтернативно, но изчерпателно, посочените в тази разпоредба обстоятелства, характеризиращи заразната болест. Наличието на което и да е от тях следва да бъде изведено от обективната обстановка в страната, поставяща в риск живота и здравето на гражданите, както и от научните данни (често динамични) за епидемичното разпространение на съответната заразна болест. Въведените от закона критерии са съвместими с определените от Световната здравна организация критерии за оценка на събитие, което може да представлява спешност за общественото здраве от международно значение, открито от националните системи за надзор по смисъла на Международните здравни правила, приети от Асамблеята на Световната здравна организация през май 2005 г. и от държавите членки на организацията, в т.ч. и Република България. Постиганията на медицинската наука официално са приели, че която и да е от тези хипотези създава висок риск за човека при разпространението на заразна болест и поставя в непосредствена опасност живота и здравето на гражданите. Поради характеристиката на последната като „непосредствена“ (близка, предстояща, в процес на реализиране) тя изисква и съответни бързи и адекватни мерки за противодействие. Законодателят е преценил, че ефективни действия за справяне със ситуация при извънредна епидемична обстановка следва да бъдат възложени на изпълнителната власт, която разполага с възможност за бързи и по-прости процедури за вземане на решения при улеснения при извършването на определени проверки и баланси.

Конституционният законодател възлага на Министерския съвет правомощието да ръководи и осъществява вътрешната политика на страната, както и да осигурява обществения ред и националната сигурност (чл. 105, ал. 1 и ал. 2). Това правомощие трябва да бъде реализирано винаги в съответствие с Конституцията и законите на страната. Съгласно чл. 3 ЗЗ държавната здравна политика се ръководи и осъществява от Министерския съвет, а министърът на здравеопазването ръководи националната система за здравеопазване и осъществява контрол върху дейностите по опазване здравето на гражданите (чл. 5 ЗЗ). Изцяло в рамките на тези функции е предоставената в чл. 63, ал. 2 ЗЗ компетентност на Министерския съвет да обявява „извънредна епидемична обстановка“ по предложение на министъра на здравеопазването. Това кризисно положение може да бъде обявено само при точни и ясни законови параметри. На първо място, извънредната епидемична обстановка може да се обяви само в предвидения в ЗЗ случай – при непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите от епидемично разпространение на заразна болест по чл. 61, ал. 1 с цел защита и опазване живота и здравето на гражданите. При това заразната болест, чието епидемично разпространение може да обуслови обявяване на извънредна епидемична обстановка, е изрично посочена в закона, което не позволява на изпълнителната власт свободно да упражнява това правомощие, при която и да е заразна болест. На второ място, обявяването на извънредна епидемична обстановка от Министерския съвет е резултат на последователното осъществяването на следните предпоставки: 1) извършване на оценка на съществуващия епидемичен риск от главния държавен здравен инспектор; 2) предложение на министъра на здравеопазването до Министерския съвет въз основа на тази оценка за обявяване на извънредна епидемична обстановка и 3) постановяване на решение на Министерския съвет за обявяване на извънредна епидемична обстановка за определен период от време.

Упражняването на правомощието на правителството за обявяване на извънредна епидемична обстановка и взетите от министъра на здравеопазването противоепидемични мерки в изпълнение на решението на Министерския съвет не са безконтролни. По време на извънредната епидемична обстановка парламентът запазва всички свои правомощия, включително и да контролира действията на изпълнителната власт. По силата на чл. 83 ал. 2 от Конституцията Народното събрание и парламентарните комисии могат да задължават министрите да се явяват на техни заседания и да отговарят на поставени въпроси, а народните представители имат право на въпроси и на питания до Министерския съвет или до отделните министри, които са длъжни да отговарят (чл. 90, ал. 1 от Конституцията).

При обявена извънредна епидемична обстановка от Министерския съвет не се отнема правомощието на Народното събрание да приеме решение за обявяване на извънредно положение (чл. 84, т. 12 от Конституцията). Решението на правителството по чл. 63, ал. 2 ЗЗ не води до „разпускане“ на Народното събрание, като то запазва правомощието си да приема законодателни актове, с които да създава права и/или задължения по време на извънредната епидемична обстановка, които имат по-широк обхват от сферата на здравеопазването.

Решението на Министерския съвет за обявяване на извънредна епидемична обстановка, както и заповедите на министъра на здравеопазването и на директора на съответната регионална здравна инспекция за въвеждане на временни противоепидемични мерки подлежат на контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). По този начин съдебната власт по време на извънредна епидемична обстановка изпълнява конституционните си задължения да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117 от Конституцията), като съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи (чл. 120 от Конституцията). Изпълнявайки тази си функция и осъществявайки ефективен съдебен контрол, съдебната власт и по време на извънредна епидемична обстановка продължава да бъде гарант за правата на човека и тяхното пропорционално ограничаване.

По този начин законодателната, изпълнителната и съдебната власти запазват конституционните си функции при обявена извънредна епидемична обстановка. С атакуваната разпоредба на чл. 63, ал. 2 ЗЗ не се нарушава установения в чл. 8 от Конституцията модел на разпределение на властта, поради което Конституционният съд не намира тя да е противоконституционна на това основание.

Оспорената разпоредба не нарушава и чл. 61 от Конституцията. Съгласно чл. 63в ЗЗ при опасност от или при епидемично разпространение на заразни болести държавните и общинските органи, физическите и юридическите лица оказват пълно съдействие на органите на държавния здравен контрол. Разпоредбата е в унисон с чл. 61 от Конституцията, който изисква от гражданите да оказват съдействие на държавата и обществото в случай на бедствие, включително и да търпят въведените от държавата мерки и ограничения с цел защита и опазване на живота и здравето им. В случай на бедствието е предизвикано от заразна болест, която е достигнала до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите. Тяхното съдействие, изискуемо от ЗЗБ, не следва да се отъждествява в абсолютна степен със съдействието на гражданите, което се изисква в специалните норми на ЗЗ. Някои ситуации могат да са аналогични и съдействието на гражданите да е не само морално, но и правно задължение, но предвид спецификата на извънредната епидемична обстановка безспорно преобладават задълженията на медицинските специалисти, уредени в нормите на специалното здравно законодателство.

Конституционният съд не намира разпоредбата на чл. 63, ал. 2 ЗЗ за противоречаща на която и да е норма или принцип на Основния закон.

4. По чл. 63, ал. 3 ЗЗ

Разпоредбата на чл. 63, ал. 3 ЗЗ е оспорена с твърдение за противоречие с чл. 4 от Конституцията, тъй като според президента предвижда необосновано широко поле за ограничаване упражняването на основни права, което не съответства на принципа на правовата държава и не издига във върховен принцип правата на личността. В искането се твърди, че използваният законодателен подход презумира необоримо непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите в конкретно изброени случаи, които не следват от експертно становище, а от предварително зададени в закона констатации и не предоставя възможност за преценка за съразмерност на ограниченията на правата, които ще са последица от обявяването на извънредна епидемична обстановка.

Твърдяното нарушение не е налице. В чл. 63, ал. 3 ЗЗ законодателят е предвидил осем отделни хипотези, при констатирането на която и да е от тях винаги е налице „непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите“. За да се обяви извънредна епидемична обстановка, трябва да се констатира, че тези обстоятелства обективно съществуват. Те обаче не са понятия, дефинирани в правото. Те изискват конкретна професионална преценка, почиваща на специални знания и постижения на науката, както и на актуалното протичане на всяка от законоустановените заразни болести. Както се посочва в становищата на утвърдените специалисти в областта на епидемиологията и инфекциозните болести, количественото изразяване на епидемичния риск при всяка от заразните болести е различно. Като индикатор за непосредствена опасност от разпространението на такава болест се използва показател „индекс на контагиозност“, който изразява съотношението между заболелите от дадена заразна болест към броя на изложените на риск от заразяване за определен период от време. Той е динамичен и се променя в зависимост от развитието на болестта и възможността на медицината да ѝ противодейства. Оценката на епидемичния риск се определя от множество фактори, като например – тежест на протичане на болестта, наличие на имунитет в популацията, вирулентност и контагиозност на патогена, начини за предаване на инфекцията, характер и размер на засегнатата популация, хигиенно състояние в засегнатата общност, наличието на ефективни лекарства и ваксини срещу причинителя, здравна инфраструктура и ефикасност на превантивните мерки. Оценката на епидемичния риск е динамичен процес, който в хода на епидемията се проследява и се променя. При тази характеристика на понятието „епидемичен риск“ неговата оценка е винаги конкретна, както по отношение на всяка от заразните болести, така и в различните периоди от нейното развитие. Тази оценка законодателят е възложил на държавния здравен инспектор. В резултат на извършването ѝ следва да се достигне до извод за наличие на поне едно от обстоятелствата по чл. 63, ал. 3, т. 1-8 ЗЗ, за да се упражни правомощието на Министерския съвет по ал. 2. По естеството си „оценката на съществуващия епидемичен риск“ е формирането на експертното становище на главния държавен здравен инспектор, докато хипотезите, изброени в ал. 3 на чл. 63 ЗЗ, са изводите, до съществуването на поне един от които трябва да води тази оценка, за да се заключи, че е налице „непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите“.

Така разбира се, оценката на епидемичния риск, извършвана от главния държавен здравен инспектор, не обвързва нито министъра на здравеопазването, нито Министерския съвет да упражнят правомощието си по чл. 63, ал. 2 ЗЗ. Тя е част от преценката за целесъобразност на действията на тези два органа. В рамките на своята оперативна самостоятелност всеки от тях разполага с правото на преценка дали да упражни правомощието си по закон.

По този начин в чл. 63, ал. 3 ЗЗ законодателят не е уредил формално предпоставките за обосноваване на „непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите“ (както се твърди в искането), а чрез формулирането им в закона е спазил изискването за предвидимост при упражняването на правомощията на органите на изпълнителната власт. В случая именно изрично посочените в т. 1-8 на тази разпоредба критерии ограничават изпълнително-разпоредителния орган от евентуален произвол, предвид изричната норма на чл. 169 АПК, регламентираща проверка от съда и на дискреционната компетентност на органа и съобразно тези критерии. По този начин законодателят е предвидил още по-строго и сигурно условие – специални изрични критерии в закона за наличието на „непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите“, като е ограничил дискреционната компетентност на Министерския съвет в още по-голяма степен. Така по ясен и недвусмислен начин в закон са уредени хипотезите (предпоставките), при които е възможно и допустимо ограничаване упражняването на правата на гражданите. По този начин атакуваният чл. 63, ал. 3 ЗЗ е в съответствие с принципа на правовата държава. Конституционният съд не намира разпоредба на чл. 63, ал. 3 ЗЗ за противоречаща на която и да е норма или принцип на Основния закон.

5. По чл. 63, ал. 4-7 ЗЗ

Президентът излага, че разпоредбите на чл. 63, ал. 4-7 ЗЗ противоречат на чл. 57, ал. 3 от Конституцията, тъй като предвиждат въвеждане на противоепидемични мерки, налагани по преценка на изпълнителната власт, с които се ограничават упражняването на основни права без законово установени пределни срокове (което ги превръща в постоянни) или поне критерии за тяхното определяне, с което не е спазено изискването, че „св

закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите“. Възможността за прилагане на мерки в тези граници, наред с широките възможности за обявяване на извънредна епидемична обстановка, според вносителя, води до засилване на властовата асиметрия между изпълнителната и останалите власти, в противоречие с принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията).

Атакваните разпоредби на ал. 4-7 на чл. 63 ЗЗ оправомощават министъра на здравеопазването (ал. 4) и директора на съответната регионална здравна инспекция (ал. 7) да въвеждат със заповеди временни противоепидемични мерки. Правомощието си министърът на здравеопазването упражнява за територията на цялата държава или за отделна област по предложение на главния държавен здравен инспектор, а директорът на съответната регионална здравна инспекция – за територията на отделна област, община или населено място съгласувано с главния държавен здравен инспектор. Заповедите, с които се налагат временните противоепидемични мерки, подлежат на контрол по реда на АПК.

Наред с останалите традиционни противоепидемични мерки, формулирани в чл. 59, ал. 1, т. 1-4, чл. 61, ал. 3 и ал. 7, чл. 63, ал. 4, чл. 63а, ал. 1, чл. 63б, ал. 1 ЗЗ и др. и в подзаконовни нормативни актове, ал. 5 на чл. 63 предвижда, че министърът на здравеопазването и директорът на регионална здравна инспекция могат да налагат и забрана за влизане на територията на страната на граждани на други държави, с изключение на гражданите с постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване на територията на Република България, както и членовете на техните семейства, а ал. 6 на чл. 63 – и временно ограничаване придвижването на територията на страната, както и временно спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на гражданите.

При наличие на обявена извънредна епидемична обстановка е ясно, че е застрашено не само конституционно гарантираното право на живот и здраве на всеки човек, но и на определена общност. Това състояние застрашава по изключително сериозен начин не само посочените права, но може да засегне и други основни права и свободи – право на влизане на територията на държавата, правото на свободно придвижване в нея, правото на посещение на определен обществени места, правото на труд и др. Когато възникне такава обстановка е безспорно, че гражданите са призвани да отдадат предимство на защитата на ценностите от най-висш порядък пред защитата на техните граждански права и свободи. Причината за това е, че рискът от погубване на човешкия живот и увреждане на човешкото здраве е заплахата за всички други човешки права и свободи, както и за демократичния ред. За да изпълни позитивните си задължения по чл. 28 и чл. 52, ал. 3 от Конституцията, държавата е в правомощието си да предприеме всяко активно действие за гарантиране на живота и здравето на гражданите.

Конституцията предвижда в редица свои разпоредби възможността при необходимост упражняването на някои основни права и свободи да бъде ограничавано. Обща конституционна гаранция за упражняване на основните права е тяхната неотменимост (чл. 57, ал. 1), забраната за злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други (чл. 57, ал. 2). Принципът за неотменимост произлиза от разбирането, че основните права са изначално присъщи и валидни за всяко живо същество, поради което Основният закон изрично очертава допустимите ограничения при упражняването на конституционно гарантираните права.

От гледна точка на възможността, уредена в Конституцията, упражняването им да бъде ограничавано основните права на гражданите могат да бъдат разделени на три групи (Решение № 10/2018 г. по к. д. № 4/2017 г.).

Първата група включва правата, чието упражняване не може да бъде ограничавано на никакво основание (т. нар. абсолютни права) – тези, посочени в чл. 57, ал. 3 от Конституцията, който изчерпателно изброява отделни права, ограничението на които не се допуска и това са: правото на живот и забраната за мъчения, гаранциите за правото на лична свобода, а именно правото на всеки да бъде предаден на съдебната власт в законно определен срок, забраната за осъждане въз основа на самопризнание, презумпцията за невиновност, неприкосновеността на личния живот и свободата на съвестта, мисълта и избора на вероизповедание.

Втората група включва правата, чието упражняване може да бъде временно ограничено само на основанията по чл. 57, ал. 3 от Конституцията – при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение. Такива са правата по чл. 30, ал. 4 и 5, чл. 35, ал. 2, чл. 36, ал. 2, чл. 39, ал. 1, чл. 40, ал. 1, чл. 41, чл. 43, ал. 3 и др. от Конституцията.

Третата група включва правата, които могат да бъдат ограничавани и на други основания. Едните от тях са правата, чиито други основания за ограничаване са пряко посочени в Конституцията (например чл. 34, ал. 2, чл. 35, ал. 1, изр. второ, чл. 37, ал. 2, чл. 40, ал. 2, чл. 41, ал. 1, изр. второ, чл. 42, ал. 1), а другите – са правата, конкретизацията на чиито основания за ограничаване или ред за упражняване Конституцията предоставя на закона (чл. 25, ал. 6, чл. 27, ал. 1 и 3, чл. 30, ал. 2, чл. 31, ал. 5 и др.). Общото в регулирането на тази група права е, че допустимото ограничаване на гарантирано от Конституцията право може да стане само със закон и това трябва да се отчита при всеки конкретен случай в практиката. Най-често възможните ограничения съвпадат с отклоненията, които международните актове допускат – КЗПЧОС, МПГПП.

Конституцията допуска ограничаване упражняването на основни права да бъде направено и със закон, който обаче трябва да въвежда стандарта за това ограничаване. Основният закон е този, който определя интересите, чието спазване или защита може да изисква налагане на ограничаването – други конституционни права и ценности, които приоритетно трябва да бъдат защитени. Обобщено, допустимите ограничения най-често са за защита на публичния интерес. Националната сигурност, народното здраве, обществения ред и моралът са ценности, за защитата на които може да бъде ограничавано упражняването на редица права и свободи.

Видно от гореизложеното, е възможна колизия при упражняване на основните права на гражданите. За решаване на противоречието между тях Конституцията си служи с метода на балансираната преценка, а Конституционният съд е изградил стандарт за основните критерии за преценка на съответствието на ограниченията при упражняване на правата с Основния закон.

Трайна е практика на Съда (Решение № 20/1998 г. по к. д. № 16/1998 г.; Решение № 15/2010 г. по к. д. № 9/2010 г.; Решение № 2/2011 г. по к. д. № 2/2011 г.; Решение № 7/2016 г. по к. д. № 8/2015 г.; Решение № 8/2016 г. по к. д. № 9/2015 г.; Решение № 3/2019 г. по к. д. № 16/2018 г. и много др.) по въпроса за възможността упражняването на основните права на гражданите да бъде ограничавано в случаите, когато е налице легитимна цел (само в случай, когато това се налага, за да бъдат съхранени висши конституционни ценности, както и при необходимост да се предотврати засягането на други общественозначими интереси), основанието е установено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение и е спазен принципът за пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел.

Пропорционалността (забраната за прекомерност) е изискване на принципа на правовата държава. Според това изискване ограничаването на правата е съразмерно средство за постигане на определена цел, когато не се надхвърля степента на допустимото му ограничение, съизмерено със значимостта на защитавания интерес, и когато няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. 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. (Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г.).

По естеството си преценката за пропорционалност е винаги конкретна. Във всеки отделен случай съотношението може да бъде различно и не може да бъде дефинирано по пътя на абстрактното тълкуване. Задължително е обаче, съобразно принципа на пропорционалност, това ограничение да е съразмерно на преследваната цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане (Решение № 12/1997 г. по к. д. № 6/1997 г., Решение № 14/2014 г. по к. д. № 12/2014 г.).

Конституционният съд е имал възможност да изясни някои от съществените въпроси, които възникват в практиката, а и в конституционноправната доктрина, във връзка с балансирането на влизашите в конфликт основни права. В Решение № 8/2019 г. по к. д. № 4/2019 г. Съдът приема, че: „По естеството си балансирането е 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 правата. Това не е дейност по организиране на правила за разрешаване на бъдещи конкретни случаи на напрежение между основните права, подходящи да бъдат универсално прилагани с оглед на една твърда йерархия на интереси и принципи. При балансирането се дава превес на интереси при конкретни обстоятелства и съдебни изисквания, поради което не се установяват сигурни и постоянни правила, а точно обратното – те подлежат на промяна“.

Конституционният съд отново подчертава, че рискът от разпространяване на заразна болест и превръщането на това разпространяване в епидемия е предмет на преценка на представителите на медицинската наука. Развитие и познанието на науката за всяка от болестите, разпространението на която би могло да обуслови обявяването на извънредна епидемична обстановка, е динамично, зависи от голям брой фактори и е непредвидимо обстоятелство. Поради това не би могло отнапред да бъде определено с какви темпове ще се развива една заразна болест, нито доколко ефикасни ще са средствата на медицината за нейното противодействие.

При заразните болести непосредствената опасност от тяхното разпространение се измерва с „индекс за контагиозност“. При заразни болести от групата на т. нар. особено опасни инфекции (високо контагиозни и тревожно смъртоносни заразни заболявания) или непозната зараза, при която разпространението е под формата на взрив (внезапно заболяване на голяма група от хора на ограничена територия), обосновано с оглед степента на риска от заразяване на голям брой хора ще е вземането на строги и спешни мерки против тяхното разпространение.

При такава хипотеза забраната за влизане на територията на страната на граждани на други държави, с изключение на гражданите с постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване на територията на Република България, както и членовете на техните семейства (чл. 63, ал. 5 ЗЗ), временното ограничаване 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. 6 ЗЗ) са ограничения на упражняването на основни права на гражданите, които са необходими с цел ограничаването на разпространението на заразната болест, предаваща се бързо между хората при тяхното общуване, както и за нейното овладяване.

Това, което обединява мерките по чл. 63, ал. 4-7 ЗЗ, е обстоятелството, че те се въвеждат по време на обявена извънредна епидемична обстановка и са временни. Целта им е да съдействат за преодоляването на риска от заразяване на неограничен брой хора и да осигурят възможност на медицината за справяне с възникналата ситуация, застрашаваща живота и здравето на хората. Доколкото всяко обявяване на извънредна епидемична обстановка за определен период от време се предшества от оценка на епидемичния риск на съответната заразна болест и произтичащата от това непосредствена опасност за хората, то противоепидемичните мерки, въведени по време на така обявената ситуация, по необходимост също са временни. Тяхната продължителност може да бъде разглеждана на две плоскости.

Първо, тъй като извънредната епидемична обстановка по закон се обявява за определен период от време, то и предприетите противоепидемични мерки през времетраенето ѝ също са временни. Второ, доколкото в различните фази на развитие на заразната болест степента на заразяване на хората е променлива величина, както и способността на здравната система да реагира на заразата, то отделните противоепидемични мерки не могат да бъдат константни за целия период на извънредната епидемична обстановка.

Неоправдано е очакването, че в закона би могло отнапред да се определи срок за въвеждане на противоепидемични мерки. При голямото разнообразие на заразни болести по чл. 61, ал. 1 ЗЗ, които биха могли да бъдат основание за въвеждане на извънредна епидемична обстановка, тяхната специфика на епидемично проявление и разпространение, както и непредвидимия отговор в човешкото поведение на възникналата опасност, определянето на законов срок, който да е приложим за всяка от противоепидемичните мерки, е нереално.

Конституционният съд намира, че изискването на Основния закон всяко ограничаване упражняването на права да бъде временно, е постигнато чрез изричното му закрепване в разпоредбите на чл. 63, ал. 4 и ал. 7 ЗЗ. Следователно, законът не оставя никаква възможност въвежданите противоепидемични мерки да бъдат постоянни. Макар и не абсолютно определен в закона, срокът на мерките е определяем. Неговата максимална продължителност не би могла да надхвърля срока по чл. 63, ал. 2 ЗЗ, за който е обявена извънредна епидемична обстановка с решение на Министерския съвет. Това, което е по-важно, срокът на всяка въведена мярка по ал. 4-7 на чл. 63 ЗЗ следва да бъде посочен в заповедта, с която тя се въвежда – на министъра на здравеопазването или на директора на съответната регионална здравна инспекция.

Тези заповеди са административни актове, които подлежат на съдебен контрол. По този начин законът създава гаранция, че сроковете за въвеждане на мерките няма да ги превърнат в постоянно ограничение за упражняването на правата и свободите на гражданите. Освен това, с възможността, предвидена в закона (чл. 63, ал. 10), за съдебен контрол на административните актове, с които се въвеждат противоепидемичните мерки, се изпълнява конституционното изискване на чл. 120 от Основния закон.

Конституционният съд напомня, че при осъществяване на всеки конкретен съдебен контрол следва да се извършва стриктна оценка за пропорционалността на въведените противоепидемични мерки, като се отчита дали във всеки конкретен случай развитието на епидемията и достигнатата възможност на здравната система да ѝ даде адекватен отговор, позволяват смекчаване на съответната противоепидемична мярка, включително и по отношение на срока, за който тя е въведена.

Изложените съображения дават основание на Конституционния съд при извършване на преценката за допустимото ограничаване упражняването на права и при извършване на теста за пропорционалност на атакуваните законови разпоредби на чл. 63, ал. 4-7 ЗЗ да достигне до следното заключение:

Основанието, на което основните права на гражданите могат да бъдат ограничавани, е установено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение, ограничаването е временно, преследва легитимна цел – да бъде съхранен човешкият живот и здравето на гражданите, и е от общ интерес – належаща обществена нужда от опазване на народното здраве.

Държавата има позитивно задължение да предприема мерки, за да гарантира човешкия живот (чл. 28), както и да опази здравето на гражданите, когато съществува опасност за това (чл. 52, ал. 3 от Конституцията), а Основният закон изрично посочва народното здраве сред интересите, чието опазване или закрила може да изисква налагане на ограничаването при упражняване на определени права. Като оставя въпроса за йерархическото подреждане на отделните ограничения отворен, Конституционният съд прави извод, че отделни конституционни текстове, а и цялостният дух на Конституцията отдават приоритет на правата на личността (Решение № 10/1995 г. по к. д. № 8/1995 г., Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г.).

Дадената възможност в чл. 63, ал. 4-7 ЗЗ за ограничаване упражняването на определени права съответства на принципа на пропорционалност, тъй като с оспорените разпоредби не се надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигане на легитимните цели, преследвани от разглежданата правна уредба. Ограниченията при упражняването на някои права на гражданите, предвидени в чл. 63, ал. 5 и ал. 6 ЗЗ, са необходими с цел ограничаване разпространението на заразната болест и нейното овладяване и са съразмерни на преследваната цел – опазване на живота и здравето на гражданите. Правото на свободно придвижване, икономическата свобода и правото на труд не са абсолютни и отстъпват пред необходимостта да се осигури постигането на приоритетната цел – гарантиране на живота и закрила на здравето на гражданите. Държавната интервенция тук е не само конституционно търпима, тя е обществено потребна и социално оправдана от легитимната цел на закона (Решение № 8/2016 г. по к. д. № 9/2015 г.). Закрилата на здравето на гражданите като публично благо е без съмнение легитимната, конституционно дефинирана (чл. 52, ал. 3, предл. първо от Конституцията) цел на ЗЗ (чл. 1 и чл. 2).

Заповедите по ал. 4 и ал. 7 на чл. 63 ЗЗ подлежат на обжалване пред съответния административен съд по реда на АПК. При оспорване на административен акт, издаден при оперативна самостоятелност, съдът проверява дали административният орган е разполагал с такава и спазил ли е изискването за законосъобразност на административните актове (чл. 169 АПК). Съдебната власт има правомощието да контролира не само дали актът е издаден законосъобразно (чл. 145 АПК), но и дали са спазени изискванията за целесъобразност – актът следва да е съобразен с целта на закона – опазване здравето на гражданите. Съдът, който упражнява контрол върху издадения акт, се произнася при съдебната проверка и по чл. 6 АПК, озаглавен „Съразмерност“, като основен принцип в Глава втора на АПК. В трайната съдебна практика на административните съдилища нарушението на принцип от Глава втора се приравнява на материална незаконосъобразност на акта (нарушение на чл. 146, т. 4 АПК).

Следователно съдебният контрол върху заповедите по ал. 4 и ал. 7 на чл. 63 ЗЗ гарантира извършването на стриктна оценка за пропорционалността на всяка въведена противоепидемична мярка, включително и по отношение на срока, за който тя е въведена. Така правомощията на изпълнителната власт няма да се упражняват неограничено и безконтролно. По този начин ограничаването на правата на гражданите е обезпечено с най-висшата защита – съдебната (Решение № 5/2003 г. по к. д. № 5/2003 г.). Съдебният контрол върху актовете на овластените административни органи несъмнено представлява ефективно средство срещу възможни нарушения от тяхна страна.

С оглед на гореизложеното, Конституционният съд не намира разпоредбите на чл. 63, ал. 4-7 ЗЗ за противоречащи на чл. 57, ал. 3, чл. 8 и на която и да е друга норма или принцип на Основния закон.

Воден от изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 ЗКС, Конституционният

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2-7 от Закона за здравето (ЗЗ) (обн., ДВ, бр. 70/10.08.2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 44/13.05.2020 г.).

Съдиите Георги Ангелов, Таня Райковска и Атанас Семов са подписали решението с особено мнение.

Председател: Борис Велчев