

**Infocenter**

---

**From:** Демократична България <team@demokrati.bg>  
**Sent:** 08 май 2020 г. 7:48  
**To:** infocenter@parliament.bg  
**Subject:** Становище по проекта на ЗИД на Закона за здравето  
**Attachments:** Отмяна на Извънредно положение - Закон за здравето.pdf

10.05.20

Уважаеми госпожи и господа,

Приложено изпращаме Становище на Демократична България - обединение относно проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за здравето.

Поздрави,

Екип на Демократична България





**СТАНОВИЩЕ**  
**НА ДЕМОКРАТИЧНА БЪЛГАРИЯ**  
**ОТНОСНО**  
**ОТПАДАНЕТО НА ИЗВЪНРЕДНОТО ПОЛОЖЕНИЕ**  
**И ПРОМЕНИТЕ В ЗАКОНА ЗА ЗДРАВЕТО**

Отпадането на извънредното положение след 13 май е логична, макар и закъсняла стъпка. От самото начало на кризата Демократична България зае позицията, че за посрещането и преодоляването на рисковете и заплахите за здравето на българските граждани, породени от пандемията на COVID-19, не е необходимо въвеждането на извънредно положение, което като конституционен институт има своя произход в заплахите за националната сигурност, породени от вътрешни и външни врагове, а не вируси. Ето защо, в предходна своя политическа декларация и становище Демократична България аргументирано предложи използването на процедурите и протоколите за действие при обявяване на бедствено положение по реда на Закона за защита при бедствия. Правителството не предприе подобни мерки, а предпочете да остане в сивата зона и правния вакуум на едно бланкетно обявено извънредно положение с постоянно променящи се мерки и заповеди, което поддържа състояние на непоследователност, неяснота, вътрешна противоречивост на действащите актове и мерки. Много български граждани бяха санкционирани за свои действия (бездействия), без създадената временна правна уредба да съответства на основни принципи на правовата държава и Конституцията.

В предложението от правителството нов Законопроект за изменение на Закона за здравето (от 5 май 2020 г., сигн. 002-01-16), с който трябва да се регулират противоепидемичните мерки след отпадането на извънредното положение, присъстват следните проблемни предложения:

- Не се съдържа **обективен законов стандарт**, който да позволи съобразено с Конституцията и Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) *ограничаване* на определени основни права (най-вече свободата на движение и свободата на събранията), извън хипотезата на наложени ограничителни мерки (задължителна изолация, карантина) на болни, заразители и контактни лица. При липсата на такава изрична законова уредба (кои права, до каква степен, с каква цел, за какъв период от време могат да бъдат ограничавани), издаването на заповед на министъра на здравеопазването, която ще е общ административен акт за ограничаване на публичните събрания (богослужения)

за всички български граждани, ще е противоконституционен акт, противоречащ и на Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ).

Подчертаваме, че както конституционните изисквания, така и правозащитните стандарти на ЕКПЧ изискват ограничаването на **основни права и свободи** да се извършва само със **закон** (а не заповед на министър или подзаконов нормативен акт), в изрично определените конституционни рамки, да е **необходимо и пропорционално** на конкретната **легитимна цел** – преодоляване на пандемията, причинена от коронавирус COVID-19. За пореден път се предлага законопроект, както беше прието и в Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, който не дава достатъчно гаранции за правата на гражданите и оставя отворени вратички за произволно тълкуване и прилагане.

- В предложената нова редакция на чл. 61, ал. 2 се въвежда ново понятие „**извънредна епидемична обстановка**“, което обаче не се дефинира изрично в самия закон, няма стандарти и критерии за преценка *кога, при какви обстоятелства и за какъв период от време* може да се обяви такава обстановка. Тази нормативна неяснота крие рискове от произволно прилагане на закона, от необосновани действия на изпълнителната власт, които трудно могат да бъдат поставени под ефективен граждански, съдебен и парламентарен контрол.

Не е изяснено при кои ситуации може да се прилага режимът на бедственото положение, което по смисъла на Закона за защита при бедствия може да се въведе и при епидемична ситуация.

- В предложената нова редакция на чл. 63 е направен опит да се създаде процедура за обявяване на „извънредна епидемична обстановка“ – със заповед на министъра на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор. Предвидено е и въвеждането на временни протиепидемични мерки на територията на страната или на отделен регион за защита на живота и здравето на гражданите, но отново без да се съдържат гаранции за конституционносъобразност, пропорционалност, необходимост и преследване на легитимна цел. Ако с тези мерки се засягат конституционни права на гражданите – това е **недопустима законова делегация** – ще е налице противоречие на чл. 4 и чл. 5 от Конституцията – принципа на правовата държава и върховенството на конституцията. Недопустимо е със заповед на министър да се засягат конституционни права на гражданите.

Този подход би довел до концентрация на власт във фигурата на един министър, съответно изпълнителната власт като цяло, без да са създадени адекватни защитни механизми срещу злоупотреба.

На практика се предлага досегашният подход на извънредно положение в сивата зона между правото и крайната необходимост да бъде превърнат в *постоянно състояние на управление на кризата*.

*По този начин, вместо отпадане и отмяна на извънредното положение, бихме имали една нормализация на извънредността, без връщане към нормалността на правовата държава.*

- Част от разпоредбите в законопроекта са неясни и противоречиви, което може да доведе до значителни затруднения при прилагането им, до липсата на ясни,

предвидими и пропорционални действия на органите на власт и съответно до административен произвол. Например, с предложената нова разпоредба на чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето се дава възможност на министъра на здравеопазването да избира с какъв акт да въвежда конкретни протиепидемични мерки. Предлага се в тези случаи министърът на здравеопазването да може да издава наредба или заповед (общ административен акт), без да посочва критерии, при които следва да бъде издаден всеки един от посочените видове актове. Предложената делегация е правно недопустима. От една страна се смесват правни актове, които са различни по своя характер и правни последици. Наредбата е нормативен акт, а общият административен акт във формата на заповед се издава за прилагане на влезли в сила нормативни актове. В нарушение на принципите за правна сигурност и предвидимост е разпоредба, която предоставя на административния орган неограничена възможност за избор относно правния характер на акта, който издава при изпълнението на своите правомощия.

Предлага се съществена промяна в понятието за общ административен акт посредством дефиниция на една от неговите съществени характеристики, а именно на неговото "еднократно правно действие". Определението, съдържащо се в проекта на новата т. 8 на §.1. от Допълнителните разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс е неясно и в противоречие с установеното в правната теория понятие за общ административен акт.

- Законопроектът отново разкрива пороците на законодателния процес – в Преходните и заключителни разпоредби (§ 17., § 18. и § 19.) за пореден път се предлагат промени в закони, които по никакъв начин не са свързани и не произтичат като предмет от конкретната законодателна инициатива – в Закона за водите относно пречиствателните станции по Черноморието се въвеждат нови изисквания, а в Закона за акцизите и данъчните складове се правят изменения, които налагат допълнителна административна тежест по отношение на данъчните складове за нефтопродукти. Предложените промени не са минали през задължително обществено консултиране и предварителна оценка на въздействието по реда на Закона за нормативните актове, липсва аргументиране на предложените промени в представените мотиви към законопроекта. Използва се извънредността на ситуацията, за да се прокарат тези законови мерки.
- В § 13 ПЗР се предлага възможност за неплащане на концесионни възнаграждения (наем) за морски плаж за цялата 2020 г. без да има каквито и да е критерии за това – дали има директно и действително засягане на дейността на концесионера от обявеното извънредно положение и епидемична обстановка или не. Предвидено е също, че сроковете по действащите концесионни и наемни договори на морски плажове или на тези, които ще влязат в сила през 2020 г., могат да бъдат удължени с подходящ срок *до една година*. По същество, предложението е бюджетът да се лиши от значителни приходи, без да е конкретно установено дали има реално засягане на бизнеса на съответния концесионер. Липсват и критерии за преценка, което дава възможност на органите на изпълнителната власт да прилагат селективен

подход по отношение на различните концесионери. Това от своя страна може да се окаже източник на значителни корупционни рискове.

**Проектозаконът е и непълен.** В него не се съдържат всички необходими законови промени, които да осигурят нормалното функциониране на всички обществени системи при наличие на протиепидемични мерки. Наличната към момента информация сочи, че обществото ни ще трябва да живее при условията на съществуваща зараза с COVID-19 за период, чиято продължителност не може да бъде определена към настоящия момент. Ето защо в действащото законодателство трябва бъдат регламентираны всички условия, които да направят възможно прилагане на протиепидемични мерки, без това да води до блокиране на работата на публичната администрация или да налага нови законодателни решения за всеки отделен случай.

**Необходимо е на законово ниво да се уреди възможността за дистанционна работа на всички колективни органи като част от редовното законодателство,** така щото провеждането на дистанционни заседания да е правно възможно не само при условията на извънредно положение, но и при всяка друга хипотеза, която налага работа от разстояние. По тези въпроси Демократична България е представила на народните представители конкретни законодателни предложения за изменения и допълнения на Закона за електронното управление, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за юридическите лица с нестопанска цел и Търговския закон (вх. № ПГ-021-00-13/30.03.2020 г. на НС).

**Наложителна е промяна и в Закона за електронните съобщения.** По повод извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. се предостави възможност на Главна дирекция "Национална полиция", Столичната дирекция на вътрешните работи и областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да имат достъп до данни от мобилните оператори за това кои клетки е използвало лице, което трябва да спазва задължителна изолация и болнично лечение по чл. 61 от Закона за здравето. Тези изменения не са ограничени във времето. Липсват и специфични гаранции за гражданите, че няма да се злоупотребява с новата възможност на органите на МВР за достъп до информация за движението на гражданите посредством данните за ползваните клетки на мобилните оператори. Поради това Законът за електронните съобщения е необходимо да се допълни със специфични мерки, които да създадат гаранции срещу злоупотреба с това ново правомощие на структури на МВР за достъп до данни, които засягат правата на гражданите. На 30 март 2020 г. Демократична България е представила своите конкретни предложения за необходимите законови изменения в тази област (вх. № ПГ-021-00-13/30.03.2020 г. на НС).

Прилагането на различни видове протиепидемични мерки, които ограничават достъпа до детските градини и училищата създава сериозни затруднения за родителите, които не могат да работят от разстояние. Много от тях са изправени пред невъзможния избор дали да останат на работа или да се грижат за децата си, особено като се вземе предвид продължаващият месеци наред период на протиепидемични мерки. Ето защо е необходимо да бъдат предвидени законодателни мерки за обезщетяване на родителите, които не могат да работят от разстояние, а

същевременно трябва да се грижат у дома за децата, които не могат да ходят на детска градина или училище. В тази връзка, настояваме да бъдат приети и промени в Кодекса на труда и Кодекса за социално осигуряване. Предложенията на Демократична България са представени в Народното събрание с вх. № ПГ-021-00-17 на 7.04. 2020 г.

