

Infocenter

From: адв. Силвия Петкова <sylvia@petkovalegal.com>
Sent: 06 май 2020 г. 12:45
To: infocenter@parliament.bg
Subject: Относно проект за изменение на Закона за здравето, № 002-01-16, внесен от МС
Attachments: ЗИД на 33 002-01-16.pdf

10.52 JB

Уважаеми дами и господа,

Приложено Ви представям подробно становище, придружено с предложения, по проекта за изменение на Закона за здравето, № 002-01-16, внесен от Министерския съвет, насрочен за обсъждане на първо четене в заседание на 08.04.2020 г.

С уважение,

Адв. Силвия Петкова

--

Адвокатска кантора "Петкова"
гр. София, бул. "Христо Ботев" № 48,
ет. 2, офис 207,
тел. 0887 87 55 88,
email: sylvia@petkovalegal.com



**ДО
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ОТ
АДВ. СИЛВИЯ ПЕТКОВА**
от Адвокатска колегия – гр. София,
адрес: бул. „Христо Ботев“ № 48, ет. 2, офис 207,
тел. 0887 87 55 88,
email: sylvia@petkovalegal.com

Относно: Проект за изменение на Закона за здравето с № 002-01-16

СТ А Н О В И Щ Е

Уважаема г-жо Караянчева,
Уважаеми дами и господа заместник председатели,
Уважаеми дами и господа народни представители,

Във връзка с проекта на закон за изменение на Закона за здравето представям следните предложения:

I. В наименованието след думата „изменение“ да се добави „и допълнение“.

II. Настоящият проект на Закон за изменение на Закона за здравето е внесен в Народното събрание от Министерския съвет при неспазване на разпоредбите на Закона за нормативните актове (ЗНА). Това е така, тъй като предложенията за законодателни изменения, произхождащи от Министерския съвет следва да бъдат приети с решение и да бъдат придружени с предварителна оценка на въздействието, съгласно разпоредбата на чл. 26 от ЗНА, както и да бъдат представени в Портала за обществени консултации за определения в закона срок.

Предвид безпрецедентната извънредна ситуацията във връзка с борбата с COVID – 19 е разбираема необходимостта от сравнително бързо приемане на законодателни промени с цел своевременно уреждане на засегнатите обществени отношения. Независимо от наличието на подобна ситуация, обаче, в една правова държава е недопустимо по какъвто и да било начин да се заобикаля възможността за осъществяване на контрол върху законодателната дейност на държавата от страна на обществеността. Още повече тази постановка важи в конкретния случай, тъй като измененията, предвидени в проекта за изменение на Закона за здравето



представяват широк обществен интерес и засягат широк спектър от обществени отношения.

В тази връзка, с отделен законопроект, който едновременно да преодолее горните недостатъци, както и да запази обществения контрол върху законодателната дейност на държавата, въпреки наличието на извънредни ситуации, следва да се въведат изменения в Закона за нормативните актове (обн. ДВ. бр. 27 от 1973 г., изм. ДВ. бр. 65 от 1995 г., бр. 55 от 2003 г., бр. 46 от 2007 г., бр. 34 от 2016 г.) и по - точно в чл. 26, ал. 4, където да се създаде изр. трето:

„В случаите на обявено извънредно положение или за преодоляване на последиците от него, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 3 дни“.

Съответно, по отношение на така представения проект на закон, той следва да бъде върнат и от страна на Министерския съвет да се спази законовата процедура за обществено обсъждане и той да бъде представен в Портала за обществени консултации при прилагането на съкратения срок.

Във връзка с това предложение следва се отбележи една често срещана практика за заобикаляне на разпоредбите на закона, свързани с провеждане на обществени консултации чрез внасяне на законопроекти на Министерския съвет не по установената процедура, а директно чрез народни представители.

Продължаването на тази практика по принцип е вредно за държавата, законодателството и обществото и би била още по – вредна в конкретния случай. Фактът, че краят на извънредното положение приближава и следва бързо да се уредят отношенията след неговата отмяна, не може да служи за оправдание за поредно заобикаляне на тази процедура, а занапред самата тя следва да служи като мотивация за Министерския съвет своевременно да изготвя законопроектите си и да ги внася в Народното събрание след нейното стриктно изпълнение.

III. По отношение на Закона за здравето:

1. В § 1, в чл. 61:

а. алинея 2 да се измени така:

„(2) При извънредна епидемична обстановка или когато съществува заплаха за здравето на гражданите, министърът на здравеопазването може да разпорежи задължителна изолация и лечение на болни и на заразители на болести извън посочените по ал. 1“;

б. да се създадат нови ал. 4 и 5:

„(4) Контактните на лицата по ал. 1 и 2, както и лицата, които са влезли на територията на страната от други държави, определени със заповед на министъра на



здравеопазването, подлежат на задължително изследване за носителство на заразна болест по ал. 1 или 2.

(5) Лицата по ал. 4, които откажат извършване на задължително изследване се поставят под задължителна изолация със заповед на директора на съответната регионална здравна инспекция“.

в. досегашната ал. 4 да стане ал. 6;

г. досегашната ал. 5 да стане ал. 7 и да се измени така:

„(7) Заповедите по ал. 3 и 5 подлежат на обжалване пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Обжалването не спира изпълнението на заповедта. Съдът се произнася по жалбата незабавно“.

д. досегашната ал. 6 следва да отпадне.

Съображенията ми са следните:

Според чл. 5, пар. 1, б. „е“ от Европейската конвенция за защита правата на човека (ЕКПЧ), всеки има право на свобода и сигурност, като законосъобразно лишаване от свобода с цел да се предотврати разпространението на инфекциозни болести е възможно само по ред, предвиден в закона. Следва да се има предвид, че налагането на задължителна изолация е форма на лишаване от свобода по смисъла на ЕКЗПЧ, тъй като на изолираните лица се забранява да напускат домовете си или местата за настаняване, в които са заявили, че ще пребивават до изтичане на срока за изолация.

Макар че тази разпоредба предвижда възможност за лишаване от свобода с цел защита на обществения интерес, както и за осигуряване сигурността на задържаните лица, все пак тя съдържа в себе си и сериозни гаранции срещу такова произволно задържане.

В решението **Енхорн срещу Швеция**, Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) разкрива персоналният обхват на приложение на разпоредбата на чл. 5, пар. 1, б. „е“ от ЕКЗПЧ, като приема, че законосъобразно лишаване от свобода по този ред е възможно по отношение на лицата, разпространяващи инфекциозни болести. Или иначе казано, това са тези лица, които страдат от такива болести и по отношение на тях е необходимо да се предприеме лишаване от свобода с цел ограничаване на възможностите за разпространението им. Със същото решение са установени и двата критерия за законосъобразно налагане на карантина, а именно:

1. разпространението на инфекциозната болест да представлява опасност за здравето и сигурността на населението; и

2. задържането на лицето, болно от заразна болест, да е единственият начин да се предотврати нейното разпространение, като по – малко суровите мерки биха били неефективни по отношение защитата на обществения интерес.



За да бъде законосъобразно налагането на карантина, е необходимо както едновременно наличие на горните две условия, така и стриктното спазване на предвидения в националния закон ред за това.

В светлината на необходимостта от ограничаване разпространението на COVID – 19 на територията на Република България и при прилагане на международните стандарти за законосъобразното ограничаване на свободата на придвижване в пространството, се стига до извода, че **налагането на карантина е възможно единствено за лица с установено носителство на заболяването** при извършване на обективна преценка, че това е единственият възможен начин за предотвратяване заразяването на други лица.

Това, от своя страна, означава, че във всички случаи на налагане на карантина на други лица, противоречи на международните стандарти, поради което е незаконосъобразно и може да доведе до **голям брой осъдителни решения срещу България, респ. до необходимост от заплащане на големи суми за обезщетения.**

При наличие на извънредна епидемична обстановка, обаче, е налице необходимост от своевременно установяване на заразните лица и поставянето им под карантина. Тази необходимост може да се уреди единствено при законодателно въвеждане на задължително изследване на контактните лица и лицата, влезли на територията на страната и поставянето им под карантина само след установяване на заболяване или заразноносителство. По този начин се създават гаранции, както за стриктно спазване на основните човешки права без налагането на произволни мерки, така и за ефективното ограничаване разпространението на COVID – 19 у нас, а и на всяка друга заразна болест.

В тази връзка, не мога да не отбележа, че поне според информацията в медиите, **именно този подход е приложен по отношение на дъщерята и бившата съпруга на загиналия в катастрофа журналист Милен Цветков. След като държавата е преценила, че е безопасно неговото приложение по отношение на двама конкретни души, то следва да се приеме, че е безопасно той да бъде приложен и спрямо всички останали съгласно принципа за „равенство на гражданите пред закона“.**

От друга страна, напълно възможно е контактното лице или лице, влязло на територията на страната да откаже да му бъде направено задължително изследване за носителство на заразна болест. В тези случаи поведението на такова лице е от естество да застраши сериозно общественото здраве, поради което може да се приеме за оправдано от гледна точка на международните стандарти, то да бъде поставено под



задължителна карантина (изолация) при спазване на принципите, установени в чл. 5 от ЕКЗПЧ по отношение на разумността на продължителността на задържането.

Освен това, както беше отбелязано по – горе, задължителната изолация е форма на лишаване от свобода по смисъла на чл. 5 от ЕКЗПЧ. При това тя е мярка, която е по – тежка от мярката за неотклонение „домашен арест“ в наказателното производство, тъй като при последната напускането на жилището е възможно с разрешение на съответен орган, докато при задължителната изолация това не е възможно. Тя е по – тежка и от мярката за неотклонение „задържане под стража“ в наказателното производство, тъй като за нарушаването на задължителна карантина се предвижда наказателна отговорност, което не се отнася за нарушаването на мерките за неотклонение. **Именно, поради тази нейна характеристика, по отношение на нея следва да се съблюдават международните стандарти за нейния своевременен съдебен контрол по смисъла на чл. 5, пар. 4 от ЕКЗПЧ** (напр. наред с много други, *Николова срещу България; Христова срещу България; Стайков срещу България и т.н.*) **при участието на медицински експерт, който да има право да предоставя становище както по отношение на необходимостта от задължителна изолация, така и по отношение на нейната продължителност за всеки конкретен случай.** Респективно, необходимо е, по аналогия на незабавния съдебен контрол по отношение на полицейското задържане по Закона за Министерството на вътрешните работи, да се предвиди своевременен съдебен контрол на материалноправните и процесуалните предпоставки за постановяване на задължителна изолация. Именно в този смисъл е предложението по отношение на досегашната ал. 5.

По отношение на предвидената в проекта досегашна ал. 6, съгласно която „условията и редът за задължителна изолация на болни от заразни болести, на заразноносителите, карантина на контактните с тях лица и на лица, които са влезли на територията на страната от други държави, се определят с наредба на министъра на здравеопазването“, следва да се има предвид, че същата не отговаря на международните стандарти. Доколкото задължителната изолация е форма на лишаване от свобода, която попада в обхвата на чл. 5 от ЕКЗПЧ, по отношение на нея следва да се има предвид, че при осъществяване на преценката от страна на ЕСПЧ дали е налице нарушение на цитираната разпоредба, той първо анализира критерият „законосъобразност“, според който лишаване от свобода е възможно **само** в случаите, изчерпателно изброени в ЕКЗПЧ и по **реда, предвиден в националния закон.** Ето защо е недопустимо да се предоставя делегация за определяне на реда и условията на форма на лишаване от свобода на орган на изпълнителната власт. Съгласно международните стандарти, това може да става **единствено със закон**, поради което



предлагам тези ред и условия да бъдат предвидени в **отделна глава на Закона за здравето**. В същата следва да се уреди подробно и съдебния контрол върху изолацията.

2. В § 2 да се създаде т. 6:

„6. Алинея 8 се отменя“.

3. Да се създадат нови § 3 - 5:

„§ 3. В чл. 209а, ал. 1 думите „освен, ако деянието съставлява престъпление“ се заличават.

§ 4. Член 215 се изменя така:

„Чл. 215. (1) Лице по чл. 61, ал. 4, което откаже или не изпълнява задължителна изолация, се наказва с глоба в размер на 1500 лв.

(2) Лицата, отказали да се явят доброволно за изолация и лечение, както и лицата, които не изпълняват задължителна изолация, се довеждат принудително със съдействието на органите на Министерството на вътрешните работи по искане на органите на държавния здравен контрол, на ръководителя на лечебното заведение за болнична помощ или на лекаря, насочил лицето за хоспитализация.“

§ 5. В чл. 215а, ал. 1 думите „чл. 63, ал. 8“ да се заменят с „чл. 61, ал. 4.“.

Съображенията ми са следните:

Необходимо е да се въведе ясна диференциация между наказателната и административнонаказателната отговорност, в случаите на нарушаване на задължителна карантина. Това е така, тъй като към настоящия момент, въпреки липсата на богата практика по цитираните текстове, приложението на чл. 355, ал. 2 във връзка с ал. 1 се наблюдава в случаите на нарушаването на задължителна карантина от страна на лица, влизащи от територията на определени държави, както и за лица, които са контактни на установен случай с COVID - 19. Към момента не са налице данни за прилагане на наказателна отговорност по отношение на лица, нарушили другите противоепидемичните мерки. От друга страна, по отношение на тях се налага административнонаказателна отговорност. Подобна логика на приложение на наказателната и административнонаказателната отговорност, свързани с нарушаването на противоепидемичните мерки, без да е налице ясна диференциация, създава предпоставки за противоречива практика, превратно тълкуване на закона и корупция.

Дерогацията на административнонаказателната отговорност чрез използване на формулировката „освен ако деянието съставлява престъпление“ е често срещана законодателна практика, която е подходяща в случаите, в които е възможно да се направи обективна преценка по отношение на степента на засягане на обекта на съответното деяние, а оттам и правилно да се разграничи приложението на



наказателната от административнонаказателната отговорност. Такъв пример са разпоредбите на чл. 32 от Закона за административните нарушения и наказания, на чл. 40, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Закона за дейностите по предоставяне на услуги, на чл. 62, ал. 1 от Закона за защита на животните, на чл. 324 от Закона за електронните съобщения и др. При извършване на правен анализ на цитираните разпоредби е видно, че в съставите на нарушенията и в съставите на престъпленията се съдържат съществени различия в признаците от обективна страна или на субекта, които осигуряват възможността за извършване на правилна преценка от страна на правоприлагащия орган в кои случаи да приложи административнонаказателна и в кои наказателна отговорност. Така, например, съгласно чл. 62, ал. 1 от Закона за защита на животните, „който прояви жестокост към животно по смисъла на чл. 7, се наказва с глоба от 500 до 1000 лв., освен ако деянието не съставлява престъпление“. От друга страна, съгласно чл. 325б, ал. 1 от НК, „който, като прояви жестокост към гръбначно животно, му причини противозаконно смърт, тежко или трайно увреждане, се наказва с лишаване от свобода до три години и с глоба от хиляда до пет хиляди лева“. Тоест, в допълнение към обективната страна на нарушението, се добавя и осъществяването на определен общественоопасен резултат, който допълнително повишава и обществената опасност на самото деяние и служи като основание за ангажиране на наказателна отговорност.

В коментирания случай, свързан с необходимостта от диференциация на наказателната и административнонаказателната отговорност по отношение на деянията, свързани с нарушаване на карантинни мерки, горепосочената правна техника е неприложима. Това е така, тъй като в съставите на нарушението по чл. 209а от ЗЗ и на престъплението по чл. 355, ал. 3 във връзка с ал. 1 от НК не се откриват разлики по отношение на никой от признаците на деянията, поради което се препятства възможността за осъществяване на обективна преценка кой от двата вида отговорност да се приложи. Счита за подходяща, обаче, техниката използвана при диференциацията на двата вида отговорност по отношение на шофирането след употреба на алкохол съгласно чл. 174, ал. 1 от Закона за движението по пътищата и на чл. 343б, ал. 1 от НК. В цитираните разпоредби, като критерий за определяне на приложимия вид отговорност, е използвана степента на обществена опасност, която възниква при наличие на различна концентрация на алкохол в кръвта. Така, при по – ниска концентрация се създават по – ограничени условия за засягане на обществените отношения, свързани с осигуряването и гарантирането на транспортната безопасност, което служи за основание за ангажиране на административнонаказателна отговорност под формата на глоба. Обратно, по – високата концентрация на алкохол в кръвта при шофиране създава изключително сериозни условия за засягане на същите обществени



отношения, което оправдава използването на наказателна репресия под формата на лишаване от свобода при тези обстоятелства.

По аналогичен начин и предвид факта, че престъпленията по чл. 343б и по чл. 355 от НК са общоопасни престъпления на просто извършване, съгласно глава единадесета от НК, по отношение на съставите на престъплението по чл. 355, ал. 3 във връзка с ал. 1 от НК и на нарушението по чл. 209а от ЗЗ, диференциацията относно приложимия вид отговорност, може да се направи чрез използване на критерия степен на обществена опасност от засягане на обществените отношения, свързани с опазване на общественото здраве.

Чрез въвеждането на диференциация на видовете отговорност за нарушаване на протиепидемични мерки ще се осигури спазването на принципа за „равенство на гражданите пред закона“, уреден в Конституцията, както и ще се избегне възможността за установяване на корупционни практики.

От горните съображения произтича и предложението за въвеждане на изменението в Наказателния кодекс по – долу. По тези съображения препращам и към мотивите в мои предложения до Народното събрание с № ПГ-1094-С-31 от 03.04.2020 г. и № ПГ-0194-С-31 от 07.04.2020 г.

IV. По отношение на преходните и заключителни разпоредби:

1. Досегашните § 3 – 5 да станат § 6 - 8.

2. Да се създаде нов § 6:

„§ 6. В Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр. 26 от 1968 г.; попр., бр. 29 от 1968 г.; изм., бр. 92 от 1969 г., бр. 26 и 27 от 1973 г., бр. 89 от 1974 г., бр. 95 от 1975 г., бр. 3 от 1977 г., бр. 54 от 1978 г., бр. 89 от 1979 г., бр. 28 от 1982 г.; попр., бр. 31 от 1982 г.; изм., бр. 44 от 1984 г., бр. 41 и 79 от 1985 г.; попр., бр. 80 от 1985 г.; изм., бр. 89 от 1986 г.; попр., бр. 90 от 1986 г.; изм., бр. 37, 91 и 99 от 1989 г., бр. 10, 31 и 81 от 1990 г., бр. 1 и 86 от 1991 г.; попр., бр. 90 от 1991 г.; изм., бр. 105 от 1991 г., бр. 54 от 1992 г., бр. 10 от 1993 г., бр. 50 от 1995 г.; Решение № 19 на Конституционния съд от 1995 г. - бр. 97 от 1995 г.; изм., бр. 102 от 1995 г., бр. 107 от 1996 г., бр. 62 и 85 от 1997 г.; Решение № 19 на Конституционния съд от 1997 г. - бр. 120 от 1997 г.; изм., бр. 83, 85, 132, 133 и 153 от 1998 г., бр. 7, 51 и 81 от 1999 г., бр. 21 и 51 от 2000 г.; Решение № 14 на Конституционния съд от 2000 г. - бр. 98 от 2000 г.; изм., бр. 41 и 101 от 2001 г., бр. 45 и 92 от 2002 г., бр. 26 и 103 от 2004 г., бр. 24, 43, 76, 86 и 88 от 2005 г., бр. 59, 75 и 102 от 2006 г., бр. 38, 57, 64, 85, 89 и 94 от 2007 г., бр. 19, 67 и 102 от 2008 г., бр. 12, 23, 27, 32, 47, 80, 93 и 102 от 2009 г., бр. 26 и 32 от 2010 г., бр. 33 и 60 от 2011 г., бр. 19, 20 и 60 от 2012 г., бр. 17, 61 и 84 от 2013 г., бр. 19, 53 и 107 от 2014 г., бр. 14, 24, 41, 74, 79 и 102 от 2015 г., бр. 32 и 47 от 2016 г.; Решение № 12 на Конституционния съд от 2016 г. - бр. 83 от 2016



г.; изм., бр. 95 от 2016 г., бр. 13, 54, 85 и 101 от 2017 г., бр. 55 от 2018 г., бр. 1, 7, 16 и 83 от 2019 г. и бр. 13 и 23 от 2020 г.) в чл. 355:

1. ал. 1 се изменя така:

„(1) Болен от заразна болест, определена в закон, както и контактното лице, което чрез изследване е с потвърдено носителство на заразна болест, определена в закон, което наруши наредба, правила или мерки, издадени против разпространението нейното разпространение, се наказва с лишаване от свобода до една година и глоба от две до пет хиляди хиляди лева“;

2. в ал. 2 след думата „деянието“ да се добави „по ал. 1“, а думите „пет години и глоба от десет до петнадесет хиляди лева“ да се заменят с „три години и глоба от пет хиляди до десет хиляди лева“.

3. Досегашните § 6 - 19 да станат § 9 - 21.

С уважение,
/адв. Силвия Петкова/

