

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ПРАВНО МНЕНИЕ**

От Доц. д-р Атанас Славов

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

На основание: чл. 20а, ал. 3 ПОДКС и  
Определение по к.д. № 13 от 10.12.2020г.

*Относно: за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание от 6 ноември 2020 г. за приемане на Правила за участие в пленарните заседания на Народното събрание на народни представители, поставени под задължителна изолация или карантина, поради COVID-19, с акт на орган по чл. 61, ал. 2 и 3 от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 96 от 10 ноември 2020 г.).*

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Във връзка с отправената покана да изразя правно мнение по конституционно дело № 13/2020 г., излагам следните позиции и аргументи:

- I. **Установяване на противоречие с чл. 81, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията на Република България**
  1. Конституцията урежда България като република с парламентарно управление, с което отрежда в системата на държавните органи централно място на Народното събрание като общонационална представителна институция. Правителството и отделните органи на изпълнителната власт, както и различните независими контролни и регулаторни органи, черпят своята демократична легитимност от

парламента, най-вече чрез процедурите по техния избор, публична отчетност и контрол. Поради тази централна роля, Народното събрание е уредено като *постоянно действащ орган* (чл. 74 КРБ). Конституционният законодател е създал допълнителни гаранции за този статут на парламента, като е предвидил, императивното изискване, в условията на обявено извънредно положение и отвъд фиксирания четири годишен мандат, срокът на неговите пълномощия да бъде продължен до отпадането на тези обстоятелства (чл. 64, ал. 2 КРБ). Очевидна е волята на учредителната власт да гарантира условията парламентът да продължи да упражнява функциите си независимо от кризисните периоди в управлението на държавата. Смисълът от тези конституционни разпоредби е да не се допуска, особено в условията на криза, концентрация на власт в правителството, което да я упражнява по един безконтролен и безотчетен начин. Разбира се, този конституционен замисъл може да се осъществи, само ако парламентът е действително пълноценна представителна институция с високо обществено доверие (за съжаление това не е реалното състояние през последните години).

2. В периода на действие на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание на 13 март 2020 г., беше ограничено функционирането на парламента като в рамките на редовната сесия, заседания не се провеждаха с аргумент да не се нарушават приетите противоепидемични мерки. Това състояние влизаше в колизия с конституционния замисъл и принципи и допълнително ерозира общественото доверие в институцията. Ето защо, би следвало да не се допуска де факто блокиране на дейността на Народното събрание независимо от прилагането на различни противоепидемични мерки.
3. Приетото решение за въвеждане на дистанционна форма на участие на народните представители в заседанията на Народното събрание е адекватен отговор на необходимостта институцията да продължи да функционира в условията на обявената с решение на Министерския съвет извънредна епидемична обстановка по чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето (Решение № 325 на Министерския съвет от 14

май 2020 г., последователно удължавана) и наложени временни противоепидемични мерки.

4. Конституционните стандарти за работата на НС (чл. 81 КРБ), включват изискванията за *кворум* при откриване на заседанията и приемане на актовете, *съответни мнозинства* при приемане на законите и другите актове, начина на *участие и гласуване*. Конституционният съд следва да извърши преценка дали от съдържателна гледна точка приетите с решението на НС правила за дистанционно участие и гласуване противоречат на конституционните изисквания за формиране на кворум, участие и гласуване. Наред с това, трябва да се отчита, че конституционните разпоредби имат отворен характер и допускат тълкуване в съответствие с промяната на обществените отношения.<sup>1</sup>
5. При извършването на тази преценка следва да се има предвид, че Конституцията е *технологично и технически неутрална*, което означава, че липсва конституционен стандарт, който да изисква въвеждането или ползването на определени технологични ресурси от държавните органи. Конституцията не въвежда ограничения и забрани при използването на различни технологични платформи в дейността на институциите. През изминалите десетилетия такива технологии са въведени, както в работата на Народното събрание (електронна система за регистрация на народните представители и гласуване; излъчване на заседанията на интернет страницата на парламента и др.), така и в дейността на другите държавни (в т.ч. и конституционни) органи (мерките за „електронно управление“ и „електронното правосъдие“ и др.). Към настоящия момент други конституционни органи като Министерския съвет и Висшия съдебен съвет прилагат технологични платформи за дистанционно участие в заседания и вземане на решения. Подобна е практиката и в институциите на Европейския съюз.
6. Приетите правила се въвеждат единствено във връзка със специфичните противоепидемични мерки по отношение на болни и контактни лица, включващи период на задължителна изолация или карантина. Приетите правила са с *временен*

---

<sup>1</sup> H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University press, 1994, pp. 124-136.

*характер* (докато съществува пандемичната обстановка и има реален риск от заболяване) и са *субектно ограничени* (народни представители, поставени под задължителна изолация или карантина поради COVID-19 с акт на орган по чл. 61, ал. 2 и 3 от Закона за здравето). Правилата се отнасят до *всички* народни представители (в т. ч. и независимите) като *не въвеждат* особена привилегия или предимство по някакъв признак (за мнозинството или само за членовете на парламентарни групи), нито изключение за определени народни представители или парламентарни групи. Правилата са политически неутрални, тъй като не дават предимство на управляващите, нито ограничават правата на опозицията и независимите. Правилата дават възможност за дистанционното участие по електронен път в пленарните заседания, което се осъществява чрез интернет платформа за видеоконферентна връзка, която осигурява *пряко и виртуално участие*, възможност за регистрация за участие в пленарно заседание с оглед проверка на кворума, възможност за участие в пленарния дебат, както и за участие в гласуване (лично, явно и устно заявяване на вота). Изрично е предвидено, че правилата не се прилагат при тайно гласуване и за закритите заседания на Народното събрание. Също така, не е въведена възможност за изцяло дистанционна работа на парламента, а самите правила предполагат, че съществена част от народните представители участват в заседанието присъствено в пленарната зала.

7. Дистанционното участие е *лично, пряко и присъствено в реално време*, макар и да не се осъществява с физическо присъствие в залата. В тази връзка позоваването на съдебна практика на Конституционния съд от предходен период, когато не са съществували технологични възможности, които да осигурят подобна форма на участие, не може да се тълкува като поставяне на ограничение пред въвеждането на новите информационни и комуникационни технологии в работа на парламента и другите органи. Конституционните разпоредби са *отворени* към прилагане в новата информационна среда.

8. Правилата са *технологично неутрални*, доколкото не изискват ползването на точно определена платформа за дистанционно участие и видеоконферентна връзка като оставят в тежест на народните представители сами са осигуряват необходимите технически средства и връзка с интернет. Този подход крие известни рискове с оглед кибер сигурността, защитата на данните и информацията, синхронната визуализация по време на провеждано пленарно заседание и т.н. Тези рискове обаче не са по-големи от обичайните при ползването на електронните средства за комуникация.
9. Приемането на тези правила е *пропорционално* с оглед преследваната *легитимна цел* – да се осигури непрекъсваемост на работата на Народното събрание в условия на извънредна епидемична обстановка като се опазва здравето на народните представители и се спазват наложените противоепидемични мерки. В нормална ситуация, която не създава рискове за живота и здравето на гражданите, приемането на правила за дистанционно участие в пленарните заседания по принцип вероятно би било *прекомерна мярка*, която може да постави под въпрос основни принципи на демократичния политически процес, в т.ч. даденият мандат за осъществяване на политическо представителство, връзка с и отговорност пред избирателите, пълноценно участие в делиберативния процес и т.н. В конкретния случай обаче, като се признава *извънредния характер на ситуацията*, приемането на тези правила е в защита на конституционно значим стандарт – да се осигури редовната дейност на парламента като *постоянно действащ орган* и по този начин да се гарантират неговите основни функции по осъществяване на парламентарен контрол и законодателна дейност в условията на здравна, социалноикономическа и политическа криза. Работещият парламент не следва да се разглежда като защитаващ интереса на мнозинството, а да се приема като основния публичен форум, в рамките на който опозицията би следвало да упражнява парламентарен контрол и да изисква отчетност на правителството (по провежданите политики, но и по бюджетните разходи) в обществен интерес.

10. От изложеното, може да се направи извода, че в своята цялост приетите правила съответстват на конституционните изисквания на чл. 81 КРБ.

**II. Установяване на противоречие с чл. 73 от Конституцията във вр. с § 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС**

1. Регламентарната автономия на Народното събрание се осъществява с приемането на ПОДНС и на други правила, въз основа на Конституцията (чл. 73 КРБ). Съществената част от тази уредба е въведена именно с правилника, но е предвидена възможност по въпроси, които не са изрично уредени в него, НС да приема решения (§ 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС). Това правомощие обаче произтича пряко Конституцията (чл. 86). В парламентарната практика има приемани различни правила с временен характер, с които се конкретизира упражняването на правомощията по различни въпроси (процедурни правила по предлагане и публично изслушване на кандидати за заемане на различни публични длъжности, както и процедурата за провеждането на техния избор, правила за процедурата по обсъждане и приемане на предложения за промени в конституцията и т.н.). Конституцията не изисква всички видове процедурни правила да са нормативно установени в ПОДНС. *Временният характер* на приеманите правила и процедури, в съответствие със Закона за нормативните актове, води до извода, че не е необходимо те са приети в основния организационен нормативен акт – ПОДНС, а съобразно спецификата на уредбата, могат да се приемат във връзка с възникване на конкретна ситуация.
2. От гледна точка на установената йерархия и юридическа сила на нормативните актове, следва да се има предвид, че ПОДНС се приема с *решение* на НС. С решение на парламента са приети и правилата за дистанционно участие в заседанията, т.е. не може да се твърди, че е налице противоречие между по-висш

по степен нормативен акт и по-нисък по степен акт, доколкото юридическата сила на решенията на НС е една и съща.

3. Конституцията е признала *широка дискреция* относно организационните и процедурните аспекти в дейността на Народното събрание. Преценката относно неспазването на част от тези правила (уредени в ПОДНС), дори това да е плод на умишлени, конюнктурни и укорими действия на мнозинството, ако не се нарушават императивни конституционни норми, остава извън предмета на осъществявания конституционен контрол. В тази връзка, КС не би следвало да преценява самостоятелно дали решението за приемане на правилата съответства на ПОДНС, а единствено дали противоречи на Конституцията.

#### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Въз основа на изложените аргументи, считам че *не са налице основания* за обявяване на Решението на Народното събрание от 6 ноември 2020 г. за приемане на Правила за участие в пленарните заседания на Народното събрание на народни представители, поставени под задължителна изолация или карантина, поради COVID-19, с акт на орган по чл. 61, ал. 2 и 3 от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 96 от 10 ноември 2020 г.) за противоконституционно.

05.01.2021 г.

Гр. София

**С уважение:**

Доц. д-р Атанас Славов