

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ ОТ
НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ
44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ,
ПГ „БСП ЗА БЪЛГАРИЯ“

Относно: Установяване на противоконституционност на приетото на 06.11.2020 г. Решение на 44-то Народно събрание 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

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Молим да обявите за противоконституционно Решението на 44-то Народно събрание на Република България от 06.11.2020 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, като мотивите ни за това са следните:

Решенията на Народното събрание по своето естество са правни актове, които имат задължителна сила за всички държавни органи, организации и граждани, съгласно чл. 86, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България. Тези актове подлежат на контрол за конституционност.

Решението от 6 ноември 2020 г. на 44-то Народно събрание на Република България 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 (понатък в текста наричано „Решението“) е противоконституционно, защото противоречи

к.р. № 13/20.
3-
св.р.ч.
и т.н.

25.11.2020

на чл. 81, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията на Република България, както и на чл. 73 от Конституцията на Република България, във вр. с § 2 от Допълнителните разпоредби на Правилника за организацията и дейността на 44-то Народно събрание (по-нататък в текста „ПОДНС“), във вр. с чл. 52, чл. 53, чл. 54, чл. 56, чл. 59, чл. 60 и чл. 66 от ПОДНС.

I. Противоречие с чл. 81, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията на Република България

С точка 1 от Решението е прието, че: *„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, имат право да участват дистанционно по електронен път в пленарните заседания на Народното събрание, включително ако са близки контактни по смисъла на акт на орган по чл. 61 от Закона за здравето на потвърден случай на COVID-19“.*

Точки 6, 7 и 8 от Решението установяват следното:

Т. 6 *„При проверката на кворума по чл. 52, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, народните представители по т. 5, се регистрират чрез визуализиране на специален екран в пленарната зала. След проверка от секретарите на Народното събрание дали визуализираните на екрана народни представители са включени в списъка по т. 5 председателят ги обявява, с което те се смятат за присъстващи на заседанието и се добавят в стенографския протокол. Председателят открива заседанието, когато броят на регистрираните народни представители чрез компютризираната система за гласуване заедно с регистрираните чрез визуализиране е повече от половината от народните представители. Народен представител, който не желае да участва в проверка на кворума по чл. 52, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, напуска платформата.“*

Т. 7 *„При желание за изказване, реплика, дуплика, обяснение на отрицателен вот, лично обяснение или по процедурни въпроси народният представител по т. 6, изречение първо и второ заявява желанието си чрез заявка в платформата. Председателят дава и отнема думата на народния представител чрез платформата. Използваното време се отчита във времето по чл. 58 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.“*

Т. 8 *„Народният представител по т. 6 участва в обявено гласуване след приключване на гласуването на народните представители в пленарната зала, като*

лично и устно заяви своя вот – „за“, „против“ или „въздържал се“. Резултатите от съответното гласуване се сумират и председателят обявява общия резултат.”.

Разпоредбата на чл. 81, ал. 1 от Конституцията на Република България гласи, че: „Народното събрание открива заседанията си и приема своите актове, когато присъстват повече от половината народни представители.”. Нормата регламентира изискването за минимален брой народни представители, които присъстват при откриване на заседанията на Народното събрание, т.н. кворум. В свое Решение № 28 от 20.10.1998 г. по к.д. № 26/1998 г. Конституционният съд припомня, че: „Както нееднократно е приемал Конституционният съд, кворумът на Народното събрание се определя от броя на присъстващите в пленарната зала народни представители ...”. Дистанционното участие чрез различни технологични средства не би могло да замени изрично постановеното в Конституцията изискване за присъствие на народните представители в пленарната зала, доколкото неговият смисъл е да гарантира минимум представителност при провеждане на заседанието, съответно вземането на решения от най-висшия държавен орган. Нещо повече, това изискване за минимален брой присъстващи за работата на Народното събрание е основна конституционна гаранция за това, че всяко заседание, всеки акт и всяко решение на парламента е подкрепено от достатъчен брой народни представители и по този начин „произтича от народа”, в съответствие с чл. 1, ал. 2 от Конституцията.

Значението, което различните легислатури са отреждали на процедурата по проверка на кворума, личи и от подробното ѝ разписване в правилниците за организацията и дейността. И е факт, че въпреки поетапното въвеждане на нови технологии в отчитането на присъствието и гласуването на народните представители, винаги се е запазвала възможността, при регистрирано желание от страна на отделен народен представител или група, кворумът да бъде проверен непосредствено и чрез лично преброяване. Това позволява да се избегне всякакво съмнение по отношение на реалната готовност и желание за участие в заседанието на конституционно установения минимален брой народни представители.

Съгласно разпоредбата на чл. 52, ал. 2 на действащия ПОДНС на 44-то Народно събрание проверката на кворума се извършва чрез компютризираната система за гласуване преди откриване на заседанието, а във връзка с предстоящо гласуване (чл. 52, ал. 3) може да се извърши поименно проверка чрез прочитане на имената или преброяване от секретарите на присъстващите. Причина за подобна градация е, че поименното прочитане на имената или преброяването на народните представители дава

по-голяма сигурност от механизиранията система при установяването, както на присъствието на достатъчен брой народни представители в залата, така и на волята на всеки един от тях Народното събрание да проведе заседание и той да вземе участие в него. Следва да се отбележи, че въведената компютризирана система за гласуване съдържа изрични параметри, които гарантират, че народният представител, на когото е издадена съответната персонална карта, действително присъства в залата и лично упражнява правата си.

Въпросът за начините на участие в работата и дейността на Народното събрание на народните представители е от най-висш конституционен характер, доколкото от него в голяма степен зависи изпълнението на повелята на чл. 1, ал. 1 от Конституцията – „България е република с парламентарно управление“. Затова е и конституционно недопустимо към този въпрос да се подхожда конюнктурно и спрямо конкретно предизвикателство пред една или друга парламентарна група, изпитваща затруднение да осигури кворума. Доказателство за такъв подход намираме в самия предметен обхват на Решението, което се отнася само до участието на народни представители, поставени под задължителна изолация или карантина поради COVID-19, но не и поради друго заболяване, възпрепятстващо даден народен представител да присъства в пленарната зала. Няма и не може да има съмнение, че конституционният статус на народните представители предвижда, че всеки от тях има равни права и еднакви задължения, а атакуваното решение води до съществени разлики спрямо възможността да се участва, дистанционно или не, в зависимост от заболяването, от което народният представител страда в момента. От друга страна, участващите дистанционно по електронен път народни представители нямат възможността да участват при тайни гласувания и при закрити заседания на Народното събрание.

Дотук изложените аргументи важат с пълна сила и отношение на чл. 81, ал. 2 и 3 от Конституцията, според които Народното събрание приема законите и другите актове с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители, освен когато Конституцията изисква друго мнозинство.

Съгласно Решение № 8 от 05.06.2003 г. на КС по к.д. № 6/2003 г.: „*Всяко НС може и на практика приема различни правила относно осъществяването на процедурата по гласуване. С други думи, конкретните правила могат и на практика са различни през различните легислатури. Едно обаче трябва да е общото между тях. Това е, че независимо от разнообразието в конкретната форма винаги тяхното съдържание и практическо приложение в залата следва да гарантират конституционното изискване*

за лично и непосредствено участие на народните представители в гласуването.”. Считаме, че дистанционната форма на участие не може да задоволи това изискване и ограничава „ролята“ на народните представители до пълна формалност. Убеждението ни се затвърждава от факта, че след приемането на атакуваното решение, при провеждането на парламентарните заседания, нито един от участващите дистанционно народни представители не е участвал в нито едно разискване, както и, че участието им в гласуванията се свежда основно до констатиране на необходимия кворум.

II. Противоречие с чл. 73 от Конституцията на Република България, във вр. с § 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС, във вр. с чл. 52, чл. 54, чл. 56, чл. 59, чл. 60 и чл. 66 от ПОДНС

Съгласно разпоредбата на чл. 73 от Конституцията организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и правилник, приет от него. Безспорно ПОДНС е нормативен акт и като такъв може да бъде отменян, изменян или допълнен само от Народното събрание. В този смисъл е и Решение № 7 от 25.05.2010 г. на КС по к. д. № 5/2010 г. Съгласно основни конституционни начала, присъщи на правовата държава, прогласени в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията решенията на Народното събрание трябва да бъдат съобразени с издадените от него нормативни актове, какъвто е и приетият и действащ ПОДНС. С атакуваното решение 44-то Народно събрание пряко наруши тези основни конституционни начала, като вместо да измени своя ПОДНС в съответните релевантни части приема едно решение, с което по същество изменя, респективно допълва своя правилник. Освен всичко друго това е и пореден белег за опит да се реши конкретен проблем по осигуряване на необходимото мнозинство, който в случая е предопределен от невъзможността за намиране трайно конституционносъобразно решение.

Следва да се посочи, че нормата на § 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС съгласно която: *„по въпроси, неуредени с този правилник, Народното събрание приема решения“* не дерогира общите начала, принципи и правила. Това е така, защото, като вече беше споменато в чл. 52, ал. 1 и ал. 2 от ПОДНС изрично е уреден въпросът с кворума и начина на установяването му. В ПОДНС са подробно уредени и други аспекти на участието в пленарните заседания, чието изпълнение е невъзможно чрез правилата по атакуваното решение. Такива са:

- Чл. 54, ал. 3 от ПОДНС, съгласно който думата се иска от място с вдигане на ръка или с предварителна писмена заявка. Изискването „от място“ еднозначно и

безусловно означава физическо присъствие на народен представител на банките в пленарна зала. Решението в тази част (т. 7 от Решението) противоречи на действащия ПОДНС.

- Чл. 56, ал. 1 от ПОДНС, който регламентира мястото, от което говорят народните представители. То е от трибуната, която се намира в пленарна зала. Очевидно тази норма не може да се спази при дистанционно участие по електронен път чрез видеоконферентна връзка. Следва да се посочи, че в чл. 56, ал. 2 от ПОДНС изрично е посочена хипотезата на изключение на правилото, което изключение се отнася само до народни представители с физически увреждания, които не им позволяват достъп до трибуната. Само те могат да говорят от мястото си което означава от банката в пленарна зала. Не е предвидена хипотеза за народни представители поставени под задължителна изолация или карантина по Закона за здравето.

- Чл. 66, ал. 2 от ПОДНС, където са изброени изчерпателно начините на явно гласуване от страна на народните представители. Нито един от посочените начин не предполага възможност за осъществяване на гласуване от народен представител, който физически не е в пленарна зала.

III. Противоречие с чл. 73 от Конституцията на Република България, във връзка с чл. 53 от ПОДНС

Народното събрание приема програма (дневен ред за своите заседания) за една или две работни седмици и провежда своите заседания на основата и съгласно така приетата програма. Предложения за включване на точки в предстояща програма се правят до 18,00 часа на деня, предшестваш пленарното заседание, на което Народното събрание ще гласува предстоящата програма. Народното събрание не може да обсъжда въпроси, които не са включени в дневния ред.

Това са изричните разпоредби на ПОДНС (чл. 53), ясно сочещи принципа за това кои са въпросите, които Народното събрание може и разглежда в рамките на своите заседания. От тези принципни правила ПОДНС предвижда само едно изключение въпрос, който не е включен в програмата, да бъде обсъден и това е възможността председателят на Народното събрание в изключителни случаи да предложи промяна в дневния ред (чл. 53, а. 5 ПОДНС). Нормата на чл. 53, ал. 5 не оставя никакво съмнение, а задължава Председателя и допуска такава промяна да бъде предложена, а от тук и приета, само и единствено „в началото на пленарното заседание“.

Заседанието на 44-то Народно събрание на 06.11.2020 г. бе открито в 9,53 ч., като както предварително приетата програма, така и направените в началото на заседанието допълнения, не включваха обсъждане на проект на атакуваното решение. Предложението на Председателя на Народното събрание за включване на точката в дневния ред (прочетено от председателстващия заседанието) бе направено малко преди 14,30 ч., т.е. след изтичане на редовното, в рамките на удълженото, работно време на заседанието, в грубо нарушение на ПОДНС.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното молим на основание чл. 150, ал. 1, предл. 1, във вр. с чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. 1 от Конституцията на Република България да обявите за противоконституционно приетото на 06.11.2020 г. Решение на 44-то Народно събрание 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.

**С УВАЖЕНИЕ,
НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ
ОТ 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ,
ПГ „БСП ЗА БЪЛГАРИЯ“:**