



Република България
Президент

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 7 КЛ
Дата 11.01.2020

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

по конституционно дело № 13 от 2020 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 10 декември 2020 г. президентът на Републиката е конституиран като заинтересована институция по к.д. № 13 от 2020 г. В това си качество изразявам следното становище относно конституционността 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.

Тезата в искането е, че посоченото Решение на Народното събрание съдържа правила за дистанционно гласуване по електронен път в пленарни заседания, които представляват отклонение от основни положения за работата на Народното събрание, присъстващи с ясна уредба в Конституцията и действащия въз основа на нея Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), поради което са противоконституционни. Изразявам подкрепа за искането, като представям допълнения към някои от посочените в него аргументи.

Оспорва се Решение на Народното събрание несъмнено с нормативен характер. Конституционният съд е сезиран да упражни т.нар. нормен контрол - да се сверяват норми на Решението с норми на Конституцията и действащия въз основа на нея ПОДНС. Народното събрание приема решения (чл. 86 КРБ), вкл. и нормативни. Те всички са задължителни за държавни органи, организации и граждани. При нормативните решения обаче предметът на регулиране е винаги ограничен - по време или по конкретен повод.

Това е така, защото ако отношенията се поддават на трайна уредба, Народното събрание трябва да ги уреди със закон, респ. с ПОДНС, а не с нормативно решение (Закон за нормативните актове).

Във фактическия състав на обществените отношения, регулирани с въпросното Решение, се открояват два компонента: първият е възможността за народни представители, поставени в задължителна изолация или карантина поради COVID-19, да участват в пленарни заседания на Народното събрание дистанционно по електронен път (т. 1 -11); вторият - правното основание за правилата в Решението, създадени да действат при задължителна изолация и карантина „във връзка с чл. 63 от Закона за здравето“.

1. Участие на народни представители, поставени в задължителна изолация или карантина поради COVID-19, в пленарните заседания на Народното събрание

Народното събрание е националният представителен орган в Република България - създава закони, контролира правителството (чл. 62 КРБ) и формира политиката на държавата. Парламентът приема своите актове чрез гласуване от присъстващите народни представители (чл. 81 КРБ). Участието на народните представители в пленарните заседания представлява сърцевината и реализацията на народното представителство като институт на демокрацията. Затова предметът на уредбата, съдържаща се в оспореното Решение, е много значим и принципно се регулира от Конституцията, а в детайли – от действащото парламентарно право.

С искането се поставя въпросът дали в конституционните рамки на „присъстващи“ при кворум и гласуване по чл. 81 КРБ може да се вместят правилата, позволяващи на народни представители в изолация/карантина поради COVID-19, да участват видеоконферентно от дистанция в пленарните заседания. Не е спорно, че такива правила представляват отклонение от класиката на парламентаризма - личното и непосредствено участие на народните представители като „присъстващи“ в работата на националния представителен орган.

Заслужава отбелязване, че оспореното Решение регламентира участието на всеки изолиран/карантиниран отделен народен представител в пленарните заседания на Народното събрание. По тези особени условия възникват въпроси, на които Решението няма отговор. Първо, относно броя на изолираните поради COVID-19 – ако той нараства и Народното събрание се превърне в изцяло дистанционно работещо тяло? Докъде е допустимият предел, след който то не е орган с присъстващи членове и вече не отговаря на правната си същност и предназначение? Второ, каква е платформата за видеоконферентната връзка, която опосредства участието и доколко може да го замести? Трето, Решението не регламентира как народните представители в изолация и карантина

ще упражняват парламентарен контрол върху министрите, което наред със законодателната е основна функция на Народното събрание. Няма отговор и въпросът защо се създават правила за видеоконферентно участие на народни представители само в пленарни заседания, но не и в заседания на постоянните комисии, без които парламентарните процеси и преди всичко законодателният не може да изпълнява функциите на Народното събрание по Конституция.

Тези и още въпроси са рутинни за едно конферентно работещо учреждение, но за парламент в държава с парламентарна форма на управление представляват отклонение от базови конституционни принципи, които формират същността и предназначението на националния представителен орган.

Относно съдържанието, вложено в „присъстващи“ народни представители по чл. 81 КРБ, Конституционният съд нееднократно е подчертавал присъщото на конституционализма изискване за лично и непосредствено участие на всеки народен представител в гласуването (Решение № 8/2003) като способ за решаване в парламента. Във връзка с „присъстващите“ внимание заслужава фигурата „свикване на Народното събрание“ - чл. 75, 78, 100, ал. 2 КРБ. Етимологията на „свикване“ разкрива съдържание, че всеки народен представител е повикан по установения ред да дойде и заедно с другите такива да участва в работата на парламента. Защото парламентът е корпус от отделните народни представители, изразяващи решаващо воля и мнения чрез гласуване. Не само думата „свиквам“, но и етимологията на „събрание“ предполага физическото присъствие на народните представители на едно и също място по едно и също време, защото така се формира органът - чрез „събрание“. Физическото присъствие на всички депутати по едно и също време на едно и също място се изисква от КРБ, защото само така в условията на публичност и прозрачност всички депутати при равни условия упражняват своя разум и своята съвест.

В сравнителен план е вярно, че пандемията от COVID-19 доведе до промяна в начина на работа на много представителни органи в Европа и по света. Това обаче бе извършено с изменения в правилника и след задълбочено и публично обсъждане, при съгласие между партиите на власт и в опозиция, а не чрез ad hoc решения. Преди да се стигне до промени в правилата, в другите държави бе дадено предимство на мерките за физическа дистанция между народните представители, за да могат те да участват физически, вкл. и в провеждане на пленарните заседания в по-големи зали и т.н.

В сравнителен план също така е важно да се отбележи, че доколкото има промени в правилата, те са основно свързани с правилата за участие на депутатите - на първо място в комисиите, където дистанционно участие е допустимо в множество държави, и много по-рядко - за участие в пленарни заседания. При това обикновено се гарантира само

възможността на депутатите да участват дистанционно, но не и да гласуват дистанционно. По данни на Интерпарламентарния съюз депутатите в редица държави могат да участват дистанционно в работата на комисии, по-рядко и в пленарни заседания, но дистанционно гласуване в пленарни заседания е недопустимо. Такова е положението във Франция, Финландия, Исландия, Ирландия, Великобритания, Израел и редица други държави. В Израел има предвиден дори особен ред за физическото явяване при гласуване на депутати, които са в карантина или изолация – те влизат в Кнесета през отделен вход, трябва да носят лични предпазни средства и след гласуване веднага напускат сградата.

2. Нарушение на принципа за разделение на властите, както и на чл. 1, ал. 1 КРБ, че България е република с парламентарно управление

Вторият компонент от фактическия състав е „задължителната изолация или карантина поради Ковид-19”, в които условия народни представители са поставени с акт на компетентен държавен орган и поради които обстоятелства те не могат да гласуват с физическо присъствие, а им се дава възможност да участват видеоконферентно. Несъмнено Решението регламентира възможно участие на народни представители в условия, различни от нормалното, присъщо на парламента физическо присъствие. Заслужава отбелязване, че Решението е прието без Народното събрание да е обявило извънредно положение, за каквото има изрично правомощие по Конституция. Тогава кое е правното основание и оправдание за правилата, създадени и действащи в отклонение от установения в Конституцията ред с характер на извънредност?

Отговорът е „на скрито място” - в правното основание на Решението, прието „във връзка с чл. 63 от Закона за здравето”. Чрез тази връзка се стига до същностната рамка на оспорената регулация - фигурата на „*извънредната епидемична обстановка*”. Тя има актуална легална дефиниция в чл. 63, ал. 1 от Закона за здравето и в Допълнителните разпоредби - § 1, т. 45 от същия закон. Заслужава внимание, че за разлика от „извънредното положение”, обявявано от Народното събрание, „извънредната епидемична обстановка” се въвежда с акт на Министерския съвет и е основание за предприемане на противоепидемични мерки с административен характер от страна на изпълнителната власт. Това уточнение е необходимо, тъй като въпросното Решение на Народното събрание регулира основна дейност на парламента в отклонение от установения ред, а въвеждането и протичането на извънредната епидемична обстановка и противоепидемичните мерки, наредени от министъра на здравеопазването и подчинените му органи, е в компетенциите на изпълнителната власт.

Така с оспореното Решение Народното събрание се поставя в подчинено положение и зависимост от решения на Министерския съвет и министъра на здравеопазването, вкл.

относно продължителността по прилагането на правилата, за което няма никаква опора в Конституцията. Налице е нарушение на принципа за разделение на властите и в тази светлина извънредната епидемична обстановка, която е непозната за Конституцията фигура, не може да е основание за правила, които се намесват в установения от Конституцията ред за присъствено участие на народни представители в пленарни заседания на Народното събрание. Противоконституционно е функциите на законодателната власт да се изпълняват неадекватно в рамка, поставена от изпълнителната власт – положение, което противоречи на смисъла и предназначението на народното представителство като институт на публичното право и на демократичната държава.

3. Нарушение на принципа за равенство (чл. 6, ал. 2 КРБ)

Оспорваното Решение на Народното събрание съдържа нарушение на принципа за равенство на гражданите пред закона поради две основания. От една страна, като се предвижда особен ред за участие в работата на парламента за народни представители, които са поставени под карантина или в изолация заради COVID-19, е налице неравно третиране на всички други народни представители, които поради различна обективна причина, вкл. и поради друга болест, също не могат да вземат участие в работата на парламента. В сравнителен план, доколкото има въведени правила за дистанционно участие в работата на парламент или за дистанционно гласуване (двете не винаги съвпадат), те включват редица други обективни причини - в Испания например се допуска дистанционно участие в работата на парламента по причина на отпуск за раждане и майчинство/ бащинство. Във Великобритания гласуването чрез пълномощник (proxy voting) е въведено първо във връзка с отсъствие на депутати заради бременност и раждане, а от тази година при определени условия може да се използва и във връзка с пандемията. Няма обективно основание, което може да разграничи правното положение на народен представител, болен от COVID-19, от народен представител - болен от друга болест, но при все това първият ще може да участва дистанционно в работата на Народното събрание и да ползва правата си на народен представител, а вторият - не. При липсата на обективно основание за разграничаване на два вида обективни причини за отсъствие на депутатите се създава определена привилегия за депутатите, които в момента отсъстват поради COVID-19. Налага се впечатлението, че това очевидно е направено в преследване на политическата цел 44-то Народно събрание да осъществи до края мандата си, а не, за да могат депутатите, които отсъстват по обективни причини, да упражняват своите депутатски права. Конституцията забранява създаването на привилегии.

От друга страна, Решението на Народното събрание нарушава принципа за равенство и във връзка с предвидената възможност за гласуване дистанционно. Прилагайки Решението, народните представители, които са в зала, гласуват през електронната система, а народните представители, които участват дистанционно - заявяват устно как гласуват. Това са два различни начина на гласуване, които поставят депутатите в неравно положение. Регистрирането и документирането на начина на гласуване на депутата в единия случай става през електронната система, а в другия се вписва в протокола, след като председателят на Народното събрание на ръка сборува гласувалите дистанционно и гласувалите през електронната система. И за да се установи след време кой как е гласувал, за едни депутати ще се иска справка от електронната система на Народното събрание, а за отсъстващите, които обаче са гласували, ще трябва да се гледа видеозаписът. Вярно е, че практиката на Конституционния съд допуска Народното събрание да прави промени в правилата за гласуване, но е противоконституционно при едно и също гласуване едни депутати да гласуват по един метод, а други - по друг. Техните гласове трябва да се изразяват, регистрират и документират по един и същи начин.

По изложените съображения считам, че Решението на Народното събрание от 6 ноември 2020 г. противоречи на Конституцията на Република България.

РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ