

ПРОФ. Д-Р СНЕЖАНА НАЧЕВА

ПИСМЕНО МНЕНИЕ
по к. д. №13/2020 г.

УВАЖАЕМИ

ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,

В отговор на отправената от Вас покана на Конституционния съд (КС) да представя писмено мнение по предмета на к. д. №13/2020 г., предлагам на вниманието на уважаемите конституционни съдии следното:

1. Явлението COVID-19 продължава да моделира живота ни, поставяйки на изпитание адекватността на нашата оценка на взаимоотношенията между „фактическото” и „юридическото”, а още по-точно – силата на фактическото и силата на юридическото в нашето съвремие. Вече и през призмата на изискването за конституционност.

До вчера, непораждащи необходимост от тълкуване поради своята презумирана еднозначност с оглед на яснота, употребени от Конституцията думи и изрази, залегнали в конституционноправния понятиен апарат, а с това и често влизали като ключови думи в процеса на установяването и преценката за конституционност, днес са поставени на своеобразно изпитание.

В предмета на к. д. №13/2020 г. откроявам като такива, следните съдържащи се в чл. 81 на Конституцията изрази :

1. „присъстват повече от половината народни представители” (ал.1)

2. „повече от половината от присъстващите народни представители” (ал.2), и

3. „Гласуването е лично и явно” (ал.3 на същия член).

Освен това, ключовите думи „присъствие”, „присъстващи”, „участие”, дори в израза „лично и непосредствено участие в гласуването”, наистина присъстват в Решение №28/1998г. по к. д. №26/1998г. и в Решение №8/2003г. по к. д. №6/2003г. Към времето на съответното произнасяне на КС те са безукорно коректни, защото са извън хипотезата на констатиран и вече прогласен от НС форсмажор, чиито последици, довели СЗО до обявяване на пандемия, все още продължават да моделират живота на планетата Земя.

При тази хипотеза, когато лица със статус народни представители, са поставени в задължителна изолация или карантина с акт на орган по чл. 61, алинеи 1 и 2 от Закона за здравето (ДВ, бр. 96/2020г.), когато законодателно установената „извънредна епидемична обстановка” извика на живот нови модели на процеса на работа и дейност като „офис у дома” и преформатира учебния процес във всичките

му степени чрез „ обучение у дома”, за мен е логично допустимо и обяснимо защо самото НС, продължавайки да бъде постоянно действащ орган, но този път отчитащ и необходимост от повече грижа и внимание към изискванията за ефективността на своята дейност в необичайните нови условия, е приело решението, станало предмет на к. д. №13/2020 г.

Най-общо казано с него, по изключение и само за конкретни две хипотези, се създават правила, предвиждащи възможност за народни представители, оказали се в задължителна изолация или карантина по чл. 61, ал. 2 и ал. 3 от Закона за здравето, да присъстват и участват дистанционно по електронен път и в пленарните заседания на НС като част и предпоставка за ефективно изпълнение и на законодателната дейност и парламентарния контрол от самото НС, както за продължаващата активност на всеки от тях по начин, ненарушаващ наложената им забрана.

В случая, вносителите на искането за произнасяне на КС по чл. 149, ал. 1, т. 2 не скриват тревожността си, че практически тази нова възможност досега е ползвана само при установяване на кворум, което ги отвежда към обобщение за нейната „формалност” по отношение на преследваната чрез нея ефективност. Това вече е друго измерение на взаимоотношенията между „юридическото” и „фактическото”, дори отвъд конституционността, за каквото би трябвало да няма място в една правова държава.

В случая КС е призван да се произнесе за конституционността на решение на НС (ДВ, бр. 96/2020г), с което се създават правила за участие на народни представители, поставени под задължителна изолация или карантина поради COVID-19 с акт на орган по чл. 61, ал. 2 и ал. 3 от Закона за здравето и той ще го направи, според мен, навлизайки по-дълбоко чрез тълкуване в обхвата и съдържанието на изразите, обозначени с 1, 2 и 3 на предходната страница, макар и в производство по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

II. За неизбежното тълкуването и в това второ конституционно дело за произнасяне по чл. 149, ал. 1, т. 2, провокирано от казуистика, свързана със сполетялата ни пандемия, и протоколите на ВНС от 1991 година, и конституционната юриспруденция, макар и нужни, ще се окажат недостатъчни.

Сега се налага да се установи обхвата на съдържанието в конституционната словоупотреба (1, 2 и 3-стр.1), конституционно допустимата рамка в името на ефективното функциониране на конституционния модел, както в нормална среда, така и в случай на форсмажор и отстраняване на неговите последици, включително и опосреден и обогатен от научно-техническите постиженията, гарантиращи надеждност и сигурност в нашето съвремие.

Търси се мярата - какво и доколко се съдържа като конституционна допустимост, станала необходима днес в резултат на растежа на самата конституция в практиката по приложението ѝ. Това може и трябва да направи само Конституционният съд.

Приложението на конституционните норми, поради изключителното си предназначение, е стабилно гарантирано за дълъг период, включително и чрез възможността времето да конкретизира тяхното съдържание, на основата на конституционната значимост на нови факти и явления, оценени като такива и

едновременно с това органично вписващи се в съдържанието на съответна норма.

Съвременният конституционализъм в някои случаи, какъвто е и българският, е направил това възможно и легално чрез изключителното правомощие на КС да дава задължителни тълкувания на Конституцията. Но тълкуването като вид аналитична дейност от висш порядък съпътства и предхожда всяко произнасяне на КС, включително и това, осъществено по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. В този смисъл, тълкувателният елемент, освен неизбежен, в казуси като този, свързан с последиците на форсмажор, е наложителен и на собствено основание.

III. Спецификата на атакуваното пред КС решение на НС е белязано от спецификата на основаниято, на което то е издадено. ПОДНС – регламентарната автономия на НС, целяща на осигури ефективност на дейността на всяко народно събрание и при всякакви различни обстоятелства, чрез уредбата на неуредени в Конституцията въпроси, отнасящи се до неговата организация и дейност.

В този смисъл то цели да осигури нужната ефективност на дейността на това НС, в условията на продължаващите последици от констатиран от него форсмажор, като само в две хипотези при определени условия, допуска възможност за присъствие и дистанционно участие по електронен път на народни представители в пленарните заседания на НС.

Добре прецизирани като обхват, проследимост и установимост с оглед конституционното изискване за „лично и явно“ при гласуването например, както и при регистрация, влизане и излизане от платформата, тези норми, издадени на основание на действащия правилник, отразяват, макар и само като изключение, поредно навлизане на постиженията на научно-техническата мисъл в българския парламент, каквото беше и въвеждането на гласуване по електронен път от пултове в залата, не минало без известно оспорване, въпреки че не изключва традиционното гласуване.

Всички български парламенти след 1991 г. си приличат, защото са съобразени с глава III на Конституцията. И всеки от тях е различен, защото се е „самоизявил“ в грижата за своята ефективност чрез регламентарната автономия в допустимата от Конституцията рамка.

В този смисъл и ПОДНС, и издаваните въз основа на него решения са много важен инструмент на парламентаризма, основанелно предвиден в Конституцията. Стига да се използва по предназначението си, на което е разчитал и конституционният законодател, предвиждайки го с похвална добронамереност.

11 януари 2021 г.

Проф. Снежана Начева