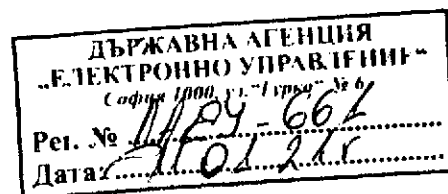


КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Сл. № 6 КЛ  
Дата 11.01.2021г.



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ „ЕЛЕКТРОННО УПРАВЛЕНИЕ“**

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

от Атанас Темелков - председател на  
Държавна агенция „Електронно  
управление“  
ул. „Ген. Й. Гурко“ № 6, 1000 гр. София,  
заинтересована страна

по искането на народни представители от  
44-то Народно събрание от ПГ „БСП за  
България“ за 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  
от Закона за здравето  
по конституционно дело № 13/2020г. на  
Конституционния съд

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Молим да отхвърлите искането на народни представители от 44-то Народно събрание, Парламентарна група „БСП за България“ за 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 от Закона за здравето („Решението“), като неоснователно.

В искането се твърди, че Решението е противоконституционно, защото противоречи на чл. 81, ал. 1-3 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 (ПОДНС), във вр. с чл. 52, чл. 53, чл. 54, чл. 56, чл. 59, чл. 60 и чл. 66 от ПОДНС.

В срока определен на основание чл.18, ал.2 от Закона за Конституционен съд и чл.20а, ал. 1 от Правилник за организацията на дейността на Конституционния съд, указан в Писмо с изходящ № 269 от 10 декември 2020 г. на Конституционния съд, изразяваме следното становище относно предмета на делото, в качеството си на конституирана заинтересована страна, като след като се запознахме с изложените в искането твърдения и доводи и съобразявайки законоустановените функции на ДАЕУ и конкретните правомощия на председателя на Агенцията, бихме искали да обърнем внимание, че последните са регламентирани в чл.7в от Закона за електронното управление („ЗЕУ“) и са насочени основно до областите по чл. 7в, т. 1 от закона.

С оглед горепосоченото застъпваме становището, че Решението не противоречи на действащата правна уредба по отношение на предметния обхват на ЗЕУ, доколкото същият се отнася до предмета на делото.

В този смисъл, бихме искали да обърнем внимание на преобладаващото в изложеното по точка I от искането твърдение на искателя за невъзможност на съвременните технологии да отговорят адекватно на необходимостта от електронно управление при основните обществени отношения, така че да постигне надеждността на личното присъствие, като подчертаваме, че приемането за вярно на такова твърдение, би било изключително тревожно. Мотивите за това са следните:

**1. Относно точка I от искането - противоречие на разпоредбите на чл. 81, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията на Република България**

Чл. 73 от Конституцията предвижда, че организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него. Конституцията не урежда в детайли законодателния процес и дейността на Народното събрание, а поверява на Народното събрание да регулира собствената си процедура.

Чл. 81, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България (КРБ) регламентират т. нар. кворум за заседаване и приемане на актове, като в искането се прави тълкуване на думата „присъстват“ в смисъла единствено на „физическо присъствие“. Същевременно единствено §4 на ДР на ПОДНС определя термина „присъствие“, макар и за целите на гласуването, като предвижда например, че при явно гласуване под „присъстващи“ се разбира броят на народните представители, които са се регистрирали преди започване на гласуването. В т. 5 и 6 на оспорваното Решение се предвижда регистрация на народните представители, които са изявили желание да участват дистанционно в пленарните заседания и да гласуват. „Присъстващ“ според оспорваното Решение е народен представител, регистриран за участие в пленарно заседание, съответно гласуване на Народното събрание, предвид §4 от ДР на ПОДНС. В този смисъл решението съответства на ПОДНС и не нарушава Конституцията.

Отделно от това, не се спори, че невъзможността за физическо присъствие на народните представители, поради поставянето им под задължителна изолация или карантина поради COVID-19, не намира разрешение в ПОДНС. В същото време, изменения в ПОДНС се правят с нормативни решения. В този смисъл оспорваното Решение по въпроси, които не са уредени с правилника, прието на основание §2 от ДР на ПОДНС, представлява нормативно решение, което допълва ПОДНС. Същият е особен акт от висок ранг, който изразява суверенното право на конкретната легислатура, нейната вътрешна автономия, спазването на чиито норми се контролира от самата нея (Определение № 3 от 2007 г. на КС по к.д. № 8 от 2007 г.). Тъй като ПОДНС е гъвкав и

изменим акт, с изменението на неговите норми се постига разрешение на проблеми със заседаването в ситуации, като настоящата извънредна епидемична обстановка.

Също така чл. 2 от ПОДНС предвижда, че Народното събрание заседава в сграда на Народното събрание в столицата, освен когато поради изключителни обстоятелства реши да заседава на друго място. Към момента на приемане на атакуваното Решение е обявена извънредна епидемична обстановка в съответствие с чл. 63, ал. 1 във връзка с § 1, т. 45 от Закона за здравето. Като мотив за приемане на оспорваното решение в пленарното заседание на 6 ноември 2020 г. е изтъкнато, че се цели чрез технически средства да се обезпечи възможност на отсъстващите, поради причини, свързани с COVID-19, да участват лично, пряко и виртуално в пленарните заседания. В мотивите на законопроекта за изменение и допълнение на Закона за здравето (обн. ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г.) разпространението на нов коронавирус, причиняващ заболяването COVID-19 е определено като тежка извънредна ситуация, свързана с общественото здраве в национален и световен мащаб, опасност за националната сигурност. От решението на Конституционният съд по к.д. № 7 от 2020 г., в което подробно се разглежда понятието извънредна епидемична обстановка във връзка с промените в Закона за здравето от 14 май 2020 г., може да се направи извод, че тази обстановка представлява изключително обстоятелство. Чл. 2 от ПОДНС предвижда, че при наличие на изключително обстоятелство, Народното събрание може да реши провеждане на заседания на друго място, а не в своя сграда. Това е и основанието на оспорваното решение да регламентира дистанционното участие в пленарните заседания при наличието на изключителното обстоятелство – задълбочаващата се здравна криза, причинена от новия коронавирус и свързаната с нея опасност за общественото здраве.

С атакуваното Решение, прието на основание §2 от ДР на ПОДНС е предвидено изключение от обичайния начин на заседаване, като е допуснато ограничен кръг народни представители по медицински причини да участват в пленарните заседания от мястото, където пребивават в момента, докато болшинството народни представители присъстват физически в пленарната зала. Съответно изискването за присъствие в традиционния смисъл не е нарушено, нещо повече, същото се преодолява с изменение на ПОДНС като акт на автономната воля на парламента, по въпрос на процедурата, предоставен в изключителната му компетентност.

Правилата, съдържащи се в Решението представляват изключение от правилата за работа на Народното събрание и не ги нарушават, но ги дерогират частично, доколкото са специални правила по отношение на общите такива. Следва да се отбележи, че правилата на ПОДНС относно това откъде се иска думата или се изказват народните представители – от място или от трибуната и др. имат чисто процедурен, технически характер, а не са общи начала или принципи.

На самостоятелно основание и при действието на новите правила, всяко конкретно заседание с физическо присъствие, удовлетворяващо изискването на чл. 81, ал. 1 и 2 от КРБ, ще е в съответствие с Конституцията, а не в нейно нарушение.

С атакуваното Решение очевидно се търси разрешение на конкретен извънреден, временен проблем, затова промяната в организацията на дейността на Народното събрание не е извършена посредством промяна на разпоредбите на ПОДНС. Приетото на основание §2 от ДР на ПОДНС Решение е по изключение и с временен характер, затова не урежда трайно отдалеченото участие на народните представители в парламентарните заседания. Промените са ограничени във времето и всеки разбира, че крайната цел е да се възстанови физическото присъствие при първа възможност. Възможността за отдалечено участие в пленарните заседания е начин да се запази представителността и ролята на парламента в държавата в условията на пандемия във

връзка с отчетността на изпълнителната власт и осъществяване на контрола върху нея от страна на Народното събрание.

С атакуваното решение не е нарушен чл. 81, ал. 3 от Конституцията, който изисква гласуването да е лично и явно.

Конституционният съд е приел в Решение № 8 от 5 юни 2003 г. по к. д. № 6/2003 г., че принципът на явно гласуване в Народното събрание се състои в недопускане делегирането на правото на гласуване, тъй като е личен акт, чрез който се изразява непосредствено лична воля. Независимо от вида и конкретно избрания начин на гласуване правото на всеки народен представител да участва в него е лично конституционно право, което е недопустимо да бъде упражнявано от друго, както е предвидено в други конституции. В този смисъл атакуваното Решение предвижда лично гласуване от самия народен представител и е в съответствие с изискването на чл. 73, ал. 3 от КРБ. Съдържанието на гласуването – лично, трябва да се отграничава от техническите способности за извършването му – например видеоконферентна връзка, електронна поща, пускане на бюлетина и др. под.

В този смисъл, твърдението в искането, че *„дистанционното участие чрез различни технологични средства не би могло да замени изрично поставеното от 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.“* не може да бъде споделено.

В своята дейност, ДАЕУ наблюдава развитие и достижения на национално и паневропейско ниво в противоположна на изложената в искането посока, а именно синхрон с действащите политики и законодателство на ниво Европейски съюз, които имат за цел изграждане на сигурна виртуална среда и функциониращо електронно управление. Република България следва тези политики и използва съществуващите правни и технически способности, за да се справи с извънредната ситуация, породена от COVID-19 и с темпото на цифровизация и на развитие на цифровата икономика, като прилага и най-добрите практики от другите държави членки. Прилагаме допълнителни аргументи, както следва:

### **Стратегии и политики на ниво Европейски съюз**

Следвайки Лисабонската стратегия от 2000 г., през май 2010 г. Европейската комисия приема „Програмата в областта на цифровите технологии за Европа“<sup>1</sup> („Програмата“), замислена като една от седемте водещи инициативи на стратегията „Европа 2020“. Програмата има за цел да очертае основополагащата роля, която ще трябва да играе използването на ИКТ, ако Европа иска да успее в своите амбициозни цели за 2020 г. като и понастоящем същата има ключова роля в определяне на дългосрочните цели на Съюза. За да осигури справедлива, отворена и сигурна цифрова среда, Комисията следва и „Стратегията за цифров единен пазар“<sup>2</sup> основана на три стълба: осигуряване на по-добър достъп на потребителите и бизнеса до цифрови стоки и

<sup>1</sup> COM(2010)245 окончателен, достъпна на български език на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0245&from=en> (30.12.2020 г.)

<sup>2</sup> COM(2015) 192 final, достъпна на български език на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN> (30.12.2020 г.)

услуги в цяла Европа, създаване на подходящи условия за цифрови мрежи и услуги да процъфтява и максимизира потенциала за растеж на цифровата икономика. „Европа, подготвена за цифровата ера“<sup>3</sup>, продължава да е сред основните приоритети на Европейската комисия и за 2021 г. и всяко отричане на възможностите, които предоставят новите технологии би било в противоречие с тези тенденции и би забавило значително България в нейното икономическо и социално развитие, спрямо останалите държави членки.

Цялостната политика и законодателство на ниво Европейски съюз и нейното отражение в националните политики<sup>4</sup> и законодателство на държавите членки цели ясно създаването на множество различни механизми за реализиране на обществените отношения приоритетно в електронна среда, като например, чрез електронна идентификация<sup>5</sup>, електронни удостоверителни услуги<sup>6</sup> и други, които постигат извършване на правни и фактически действия **неприсъствено** и биват *ex lege* приравнени на извършените **присъствено**. Действащото законодателство в тази сфера,<sup>7</sup> произтичащо от вторичното право на Европейския съюз (ЕС), безспорно урежда и признава електронна идентификация и електронни изявления на физически лица, реализирани във виртуална среда, тоест, неприсъствено като им придава правна сила като на извършени присъствено<sup>8</sup>, при спазване на съответните изисквания.

### Електронна идентификация

По-конкретно, описаният в Решението способ за електронна идентификация на народните представители попада извън прекия обхват на Регламент (ЕС) № 910/2014, който съгласно чл.2, параграф 1 се прилага за „...схеми за електронна идентификация, за които е извършено уведомяване от държава членка, както и за установени в Съюза доставчици на удостоверителни услуги.“ Съответно, посоченият способ попада и извън прекия обхват на Закона за електронна идентификация („ЗЕИ“), който предвижда мерки по прилагането на Регламент (ЕС) № 910/2014, който от своя страна дава дефиниции за „електронна идентификация“, „средство за електронна идентификация“, „данни за идентификация на лицата“ и други.

Изключително важно в тази връзка е да се отбележи, и че действащият режим позволява физическите лица да бъдат идентифицирани дистанционно във виртуална

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age\\_bg](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_bg) (30.12.2020 г.)

<sup>4</sup> <https://e-gov.bg/wps/portal/agency/strategies-policies/e-management> (30.12.2020 г.)

<sup>5</sup> Закон за електронната идентификация (Обн. ДВ. бр.38 от 20 Май 2016г., изм. ДВ. бр.50 от 1 Юли 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.101 от 20 Декември 2016г., изм. ДВ. бр.97 от 5 Декември 2017г., изм. ДВ. бр.14 от 13 Февруари 2018г., изм. ДВ. бр.1 от 3 Януари 2019г., изм. ДВ. бр.58 от 23 Юли 2019г., изм. ДВ. бр.94 от 29 Ноември 2019г., изм. ДВ. бр.60 от 7 Юли 2020г.);

<sup>6</sup> Закон за електронния документ и електронните удостоверителни услуги (Обн. ДВ. бр.34 от 6 Април 2001г., изм. ДВ. бр.112 от 29 Декември 2001г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.34 от 25 Април 2006г., изм. ДВ. бр.38 от 11 Май 2007г., изм. ДВ. бр.100 от 21 Декември 2010г., доп. ДВ. бр.101 от 20 Декември 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.85 от 24 Октомври 2017г., изм. ДВ. бр.97 от 5 Декември 2017г., изм. ДВ. бр.14 от 13 Февруари 2018г., изм. ДВ. бр.1 от 3 Януари 2019г., изм. ДВ. бр.58 от 23 Юли 2019г.);

<sup>7</sup> Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО, ОВ L 257, 28.8.2014 г., с. 73

<sup>8</sup> Напр., чл.13, ал.4 от ЗЕДЕУУ; чл.25, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 910/2014; и други.

среда и по други начини, без ограничение, доколкото почиват на друга нормативна уредба или на договорно основание. По този начин националното и европейското законодателство отчитат многообразието от способности за електронна идентификация в широкия смисъл на понятието като полезно и избягват свръхрегулация в тази сфера.

Специалното законодателство, включително и на ниво Европейски съюз, предвижда и други възможности извън тези по Регламент (ЕС) № 910/2014 в определени случаи, където това е необходимо, за електронната идентификация на лицата. Такъв е примерът с Директива (ЕС) 2015/2366<sup>9</sup> за платежните услуги, където изискуемото ниво на защита е високо, с оглед значителния обем чувствителните данни. Съгласно, чл. 4 пар. 30 от посочената директива „*задълбочено установяване на идентичността на клиента*“ означава *установяване на идентичността чрез използването на два или повече елемента, категоризирани като знания (нещо, което само ползвателят знае), притежание (нещо, което само ползвателят притежава) и характерна особеност (нещо, което характеризира ползвателя), които са независими, така че нарушаването на един елемент не влияе на надеждността на останалите, а процедурата е разработена по начин, който защитава поверителността на данните за установяване на идентичността;*. Дефиницията е залегнала и в чл.100, ал.4 от Закона за платежните услуги и платежните системи, който въвежда директивата.

В случая с приложения способ за установяване на идентичността на народните представители в процесното Решение, без подобно изискване да произтича от нормативен акт, на практика, вероятно без да е търсен и точно този ефект, изпълнява най-малкото изискванията обикновено присъщи за „задълбочено установяване на идентичност“, приложими за платежните услуги и платежните системи, като включва няколко елемента при идентификация, а именно – нещо, което само народният представител знае – линк за регистрация в платформата, който се изпраща в деня на заседанието на електронен адрес, който също е защитен с парола и е под контрола на идентифициращия се (т. 5 от Решението), нещо което само той притежава, а именно устройството, чрез което влиза в платформата и отделно проверка на характерна особеност, чрез визуализиране на специален екран и проверка от секретарите на НС (както предвижда чл.52, ал.3 от ПОДНС за присъствено заседание и т.6 от Решението) чрез съпоставка с предварително изготвен списък, а не автоматизирано, което значително намалява риска от злоупотреби.

В допълнение към многокомпонентната идентификация, добрата практика, която се прилага и от европейските институции е от съображения за информационна сигурност да се пазят в тайна точните параметри на използваните платформи и да се забранява или свежда до минимум използването им за тайни гласувания, където гласът може и тайно

<sup>9</sup> Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година за платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2009/110/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО (ОВ L 337, 23.12.2015 г., с. 35); Транспонирана със Закона за платежните услуги и платежните системи Обн. ДВ. бр.20 от 6 Март 2018г., изм. ДВ. бр.17 от 26 Февруари 2019г., доп. ДВ. бр.37 от 7 Май 2019г., изм. ДВ. бр.42 от 28 Май 2019г., доп. ДВ. бр.94 от 29 Ноември 2019г., изм. и доп. ДВ. бр.13 от 14 Февруари 2020г.

да бъде подменен, тоест, цели се налагане на гъвкава хибридна система за дистанционно участие.

### Електронни изявления

По отношение на валидността на електронните изявления, каквито се извършват по време на виртуално заседание е приложим Законът за електронния документ и електронните удостоверителни услуги („ЗЕДЕУУ“), който от една страна също предвижда мерки по прилагането на Регламент (ЕС) № 910/2014 и от друга, *inter alia* дава легални дефиниции за „електронно изявление“, „електронен документ“, „електронен подпис“ и други като съобразява Регламента и препраща към него. Съгласно посочения регламент, „електронният подпис“, при спазване на посочените изисквания, макар и реализиран във виртуална среда, е приравнен на саморъчно положен, тоест, като положен лично и присъствено, което несъмнено се изиска за извършването на саморъчно действие в момента на извършването му, без това да е довело до противоречие с Конституцията. Неправилно, би било да се твърди, че подписът е несъществен елемент в реализирането на обществените отношения, както и да се твърди и че поискването на думата с цел изказване в електронна платформа (т.7 от Решението), е по-сложно като фактически състав от полагаането на подпис във виртуална среда. Нелогично и непоследователно би било *argumentum a fortiori* да се приеме, че когато по-голямото разрешено положение не води до противоречие с Конституцията или друг закон, по-малкото води до такова противоречие, при все осъществяването им във виртуална среда.

Предвид гореизложеното, посочената уредба не е директно приложима и задължителна по отношение на уредения в процесното Решение способ, но може да послужи като насочваща в цялостния процес на субсумиране на фактите и подвеждането им под хипотезата на правните норми, приложими по казуса.

### Европейските институции

Обръщаме внимание на конкретна практика на Европейските институции с оглед разрастването на пандемията от COVID-19 през 2020г.

На първо място, **Европейският парламент** („ЕП“), който изпълнява съзаконодателни функции, сравними с тези на НС на национално ниво, но в по-широк европейски мащаб, считано от 2021 г. (процедурата е в ход и напреднал етап) с нарочен Проект на Решение на ЕП<sup>10</sup> планира да усъвършенства своя Правилник за дейността<sup>11</sup>, за да отговори на предизвикателствата на COVID-19 и създалата се извънредна ситуация при формирането на необходимия кворум. Комисия по конституционни въпроси към ЕП<sup>12</sup> в своето вътрешно гласуване по предложението приема Доклад<sup>13</sup> с 25 гласа „за“ и

<sup>10</sup> Проект на Решение на Европейския парламент от 17 декември 2020 г. относно изменения на Правилника за дейността с цел да се гарантира функционирането на Парламента при извънредни обстоятелства (2020/2098(REG)), достъпен на: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0380\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0380_BG.html) (30.12.2020 г.)

<sup>11</sup> Правилник за дейността на Европейския парламент от 09.12.2019 г., [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_BG.html) (30.12.2020 г.)

<sup>12</sup> <https://www.europarl.europa.eu/committees/bg/afco/home/highlights> (30.12.2020 г.)

<sup>13</sup> Доклад относно измененията на Правилника за дейността с цел да се гарантира функционирането на Парламента при извънредни обстоятелства (2020/2098(REG)), достъпен на: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0194\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0194_BG.html) (30.12.2020 г.)

0 гласа „против“ като не открива противоречие с Учредителните договори, които *inter alia* изискват максимална прозрачност и публичност в работата на ЕП, в т.ч. физическо присъствие (чл.15, параграф 2 от ДФЕС). Изискването за присъствие е заложено с принципите в Учредителните договори (вкл. прозрачност, демократична легитимност и др.) и затова е изрично посочено в Правилника за дейност на ЕП (чл. 178) преди възникването на извънредната ситуация.

Независимо от това, *medio tempore* ЕП ефективно, още от 26.03.2020 г., преминава към дистанционни заседания чрез специална система за видеовръзка и обявява временни правила за дистанционно участие и гласуване<sup>14</sup> и посочва правни основания съществуващи своя Правилник за дейност (чл.25, пар. 2, чл. 186, чл. 187 и чл.192) и чрез широкото им *ad hoc* тълкуване през месец март 2020 г. успява да защити именно тези изконни принципи и действителност на гласуванията. Гласуването се осъществява чрез принтиране, подписване и връщане по електронна поща на бюлетина. При повече подадени бюлетини системата за броене може да действа и в автоматичен режим.

Едва на по-късен етап, за да гарантира в максимална степен правната сигурност, ЕП задвижва и процедурата, която понастоящем е в заключителна фаза, за да усъвършенства своя правилник, така че да предоставя широк набор от възможности за осигуряване на кворум, хибриден модел (между дистанционно и физическо участие), при максимална степен на сигурност и гаранция за правата на членовете на ЕП, при въвеждане на необходимите категории членове, с оглед тяхното моментно положение.

В ЕП традиционно гласуването в пленарни сесии се осъществява чрез вдигане на ръка, което изисква присъствие, но след планираното изменение на Правилника на ЕП това положение се променя повече в полза на противоепидемичните мерки и дистанционното участие е приравнено на присъствено. Членовете на ЕП са приканени да проверяват дали гласът им е бил отчетен правилно, а и обикновено той е публично известен, което намалява риска от подмяна.

**В Съвета на Европейския съюз**, също действащ като съ-законодател, присъственото начало е изключително силно застъпено (в КОРЕПЕР, Работни групи и други формати). Въпреки това в Процедурния правилник на Съвета<sup>15</sup> още от 2009 г. е предвиден механизъм за преодоляване на ситуации, в които физическото присъствие би било невъзможно, като на основание чл.12 е възможно по спешни въпроси да се осъществи писмено гласуване.

Следва да се отбележи, че **Европейската комисия** още през 2000 г.<sup>16</sup> излиза със съобщение относно т.нар. „принцип на предпазните мерки и превантивните действия“ познат в международното публично право, който може да бъде извлечен и от Учредителните договори (чл. 191, параграф 2 от ДФЕС), макар и изрично споменат само в частта за защита на околната среда, той е приложим и по отношение на превантивни мерки в различни сфери, включително и при здравеопазването.

<sup>14</sup><https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20200325BKG75805/vprosi-i-otghovori-za-izvnednata-protsedura-za-distantionno-uchastie-i-ghlasuvane> (30.12.2020 г.)

<sup>15</sup> ОВ L 325, 11.12.2009 г., с. 0036-0061, достъпен на:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009Q1211\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009Q1211(01)&from=EN) (30.12.2020 г.)

<sup>16</sup> COM/2000/0001 final, достъпен на:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52000DC0001> (30.12.2020 г.)



Съобщението съдържа и важни насоки при оценката на конкретни мерки. Специално внимание се обръща и на въпроса мерките да не бъдат дискриминиращи, като е припомнен принципът, че *„недискриминацията означава, че сравними ситуации не трябва да се третират по различен начин и че различните ситуации не трябва да се третират по един и същи начин, освен ако няма обективни основания за това.“*. Например, в случая с процесното Решение, което касае само изрично определена нововъзникнала категория лица народни представители, поставени под карантина превантивно поради COVID-19, няма как да третира по същия начин и останалите категории лица, намиращи се в друга ситуация, а още повече, че за тях няма възникнала необходимост от прилагане на извънредната мярка и съответно за тях следва да се прилага съществуващият общ ред. В този смисъл, необосновано е да се твърди, че за да формира необходим кворум определена политическа формация би могла да предвиди колко нейни членове и в какъв период ще бъдат карантинирани и ще могат дистанционно да предопределят изход от електронно гласуване, както това би било непосилно и за страдащите от други заболявания.

**2. Относно точка II от искането – за противоречие с чл. 73 от Конституцията във вр. с §2 от ДР на ПОДНС, във вр. чл. 52, чл. 54, чл. 56, чл. 59, чл. 60 и чл. 66 от ПОДНС**

Приведените в искането доводи по тази точка свързани с евентуално противоречие с чл.73 от Конституцията, в голяма степен излизат извън областите на компетентност на ДАЕУ, но въпреки това бихме искали да обърнем внимание на разпоредбата на чл.6а от Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (загл. доп. - Дв, бр. 44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.)<sup>17</sup>, която предвижда, че **държавните органи** по време на извънредното положение и два месеца след неговата отмяна *„могат да провеждат заседания от разстояние, като се осигурява пряко и виртуално участие при спазване изискванията за кворум и лично гласуване, или да приемат решения неприсъствено“*, в случай че Конституционният съд я намери за релевантна.

Що се отнася до изложената в точката евентуална противоконституционност на посочените разпоредби на ПОДНС (чл.54, ал.3 и чл.56, ал.1 и 2), считаме че приложение могат да намерят аргументите на ДАЕУ относно точка I от искането за възможностите при дистанционно участие и за характера на свързаните превантивни мерки.

Чл. 53 от ПОДНС предвижда, че Народното събрание приема програма (дневен ред на своите заседания) и провежда своите заседания на основата и съгласно така

<sup>17</sup> Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (загл. доп. - Дв, бр. 44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.); (Обн. ДВ. бр.28 от 24 Март 2020г., изм. и доп. ДВ. бр.34 от 9 Април 2020г., доп. ДВ. бр.38 от 24 Април 2020г., изм. и доп. ДВ. бр.44 от 13 Май 2020г., доп. ДВ. бр.55 от 19 Юни 2020г., изм. ДВ. бр.60 от 7 Юли 2020г., изм. и доп. ДВ. бр.64 от 18 Юли 2020г., изм. ДВ. бр.71 от 11 Август 2020г., изм. и доп. ДВ. бр.92 от 27 Октомври 2020г., изм. и доп. ДВ. бр.98 от 17 Ноември 2020г., изм. ДВ. бр.101 от 27 Ноември 2020г., доп. ДВ. бр.103 от 4 Декември 2020г., доп. ДВ. бр.105 от 11 Декември 2020г.)

приетата програма. В изключителни случаи председателят може да предложи промяна в дневния ред в началото на пленарното заседание съгласно чл. 53, ал. 6 от ПОДНС.

В искането се твърди, че заседанието на 44-то Народно събрание на 06.11.2020 г. е било открито в 9.53 ч., като както предварително приетата програма, така и направените в началото на заседанието допълнения, не са включвали обсъждане на проект на атакуваното решение. Предложението на председателя на Народното събрание за включване на точката е направено малко преди 14.30 ч., т. е. след изтичане на редовното, в рамките на удълженото работно време на заседанието, което представлявало грубо нарушение на ПОДНС.

Чл. 53, ал. 6 ПОДНС предоставя по изключение на преценката на председателя, възможността да предложи промяна в дневния ред на пленарно заседание. В случая председателят е използвал възможността да внесе за разглеждане на заседанието на 06.11.2020 г. проект на атакуваното решение, което не представлява нарушение на ПОДНС.

Относно нарушаване на изискването тази промяна в дневния ред да се извършва в началото на пленарното заседание, неспазването на това изискване е несъществено и не поражда негативни последици. Както е приел Конституционният съд в свое решение по к. д. № 26 от 1998 г., несъобразяването с разпоредби на ПОДНС никога не може да бъде основание да се обяви за противоконституционен един акт на Народното събрание. В този смисъл е постоянната практика на Конституционния съд.

### **3. Относно точка III от искането – за противоречие с чл. 73 от Конституцията във вр. с чл. 53 от ПОДНС**

Изложените по тази точка основания за противоконституционност, евентуално противоречие на други разпоредби на ПОДНС с чл. 73 от Конституцията и евентуални процедурни нарушения като цяло излизат извън областите на компетентност на ДАЕУ и съответно агенцията няма да вземе отношение.

В заключение, с оглед гореизложеното, ДАЕУ изразява становище, че що се отнася до въпросите в нейните области на компетентност, може да се възприеме подходът, приложен от ЕП и да се планира усъвършенстване на действащите мерки, така че те да отговорят на актуалната ситуация, като се почерпят добри практики, включително и от приложения Проект на Решение на ЕП от 17 декември 2020 г. относно изменения на Правилника за дейността с цел да се гарантира функционирането на Парламента при извънредни обстоятелства (2020/2098(REG)), изготвено на база Доклад на Комисията по конституционни въпроси към ЕП и да се отстранят евентуално установените пороци без да се нарушава правната стабилност, като се въведе гъвкав, хибриден и недискриминиращ режим на възможност за дистанционно участие за народните представители.

Технологиите са само средство, а не панацея. Предизвикателствата, които поставя пред обществото и държавата безпрецедентната криза, свързана с пандемията от КОВИД-19, както и вероятността от настъпване на бъдещи подобни кризи, изисква използване на технологиите в служба на представителната демокрация, така че

Народното събрание да може да се събира и заседава толкова дълго и често, колкото е необходимо. Използването на цифровите инструменти подобрява прозрачността и достъпа до парламентарните процеси и отчетността на политиците.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

**Намираме за неоснователно искането на народни представители от 44-тото Народно събрание за 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 от Закона за здравето, поради което молим да го отхвърлите.**

*Приложение: Проект на Решение на ЕП от 17 декември 2020 г. относно изменения на Правилника за дейността с цел да се гарантира функционирането на Парламента при извънредни обстоятелства (2020/2098(REG)), изготвено на база Доклад на Комисията по конституционни въпроси за изменение на Правилника за дейността на ЕП с цел да се гарантира функционирането на Парламента при извънредни обстоятелства.*

С уважение,

**АТАНАС ТИМЕЛКОВ**  
Председател на  
Държавна агенция „Електронно управление“

