

Р Е Ш Е Н И Е № 2

София, 16 март 2021г.

(Обн. ДВ, бр.25 от 26.03.2021 г.)

Конституционният съд в състав: председател - Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 16 март 2021 г. конституционно дело № 13/2020 г., докладвано от съдията Гроздан Илиев.

Производството е с основание по чл.149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България и е във фазата на решаване на делото по същество.

Делото е образувано по искане на 54 народни представители от 44-то Народно събрание 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 (ЗЗ) (обн., ДВ, бр. 96 от 10 ноември 2020 г.) – по нататък наричано накратко „Решението от 6 ноември 2020 г.“.

Вносителите на искането поддържат, че оспореното решение, с което е уредено правото на народните представители, поставени по надлежния ред под задължителна изолация или карантина, поради заболяване – COVID–19, да участват дистанционно по електронен път в пленарните заседания на Народното събрание (НС), противоречи на разпоредбите на чл. 81, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията, относно изискването НС да открива заседанията си и да приема своите актове, когато присъстват повече от половината народни представители. Според вносителите дистанционното участие чрез различни технологични средства не може адекватно да замени изрично постановеното в Конституцията изискване за лично присъствие и участие на народните представители в дискусиите и гласуването в пленарната зала, доколкото неговият смисъл е да гарантира минимум представителност при провеждане на заседанието, съответно вземането на решения от Народното събрание. Твърди се в искането, че приетите с оспореното решение правила са в противоречие и с чл. 52, ал. 2 и ал.3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), относно спазване на изискването за проверка на кворума, включително непосредствено и чрез лично преброяване на присъстващите в пленарна зала народни представители.

Вносителите на искането мотивират и следващата група основания за противоконституционност, свързани с допуснати при приемането на решението нарушения на разпоредбите на чл. 73 от Конституцията във вр. с § 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС, във вр. чл. 53, чл. 54, чл. 56, чл. 59, чл. 60 и чл. 66 от ПОДНС, уреждащи процедурни изисквания за участие на народните представители в пленарни заседания, чието изпълнение е невъзможно чрез спазване на правилата по оспореното решение.

Конституционният съд (КС) с Определение от 10 декември 2020 г. е допуснал искането на групата народни представители от 44-то Народно събрание за установяване противоконституционност на Решението от 6 ноември 2020 г. за разглеждане по същество.

Съдът е конституирал като заинтересувани институции: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет и Държавна агенция

"Електронно управление".

Отправена е покана да предложат писмени становища до Съюза на юристите в България, Асоциация „Прозрачност без граници” и Института за модерна политика.

Поканени са да дадат писмено мнение по предмета на делото: проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Янаки Стоилов, доц. д-р Атанас Славов, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова и доц. д-р Христо Паунов.

По делото са постъпили писмени становища и мнения от конституираните заинтересувани институции, поканени организации и специалисти от науката и практиката както следва: президента на Република България, Държавна агенция "Електронно управление", Съюза на юристите в България, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Атанас Славов.

Постъпилите по делото становища и мнения могат да се обособят в две основни групи.

Първата група, която включва президента на Република България и Съюза на юристите в България (СЮБ), споделят доводите в искането, което приемат за основателно. Общото между тях е разбирането, че създаденият с Решението от 6 ноември 2020 г. специален режим на дистанционно участие на народните представители в пленарните заседания на Народното събрание влиза в пряко противоречие с разпоредбата на чл. 81 от Конституцията, съгласно който НС открива заседанията си и приема своите актове чрез гласуване при определен кворум и мнозинство от присъстващите народни представители. С позоваване на тълкувателно решение на Конституционния съд (КС) № 8 от 2003 г. по к. д. № 6 от 2003 г. се поддържа, че под „присъстващи“ следва да се разбира изискването за лично и непосредствено физическо присъствие по едно и също време на едно и също място на всеки народен представител за участие в пленарното заседание. Поддържа се, че

при установените с оспореното решение правила за дистанционно участие по електронен път липсват условията на публичност и прозрачност за дейността на народните представители.

В становището на президента, споделено и от СЮБ, се твърди, че Решението от 6 ноември 2020 г. противоречи и на принципа за разделение на властите – чл. 8 от Конституцията. Изложени са съображения, че при условия, различни от нормалните за провеждане на парламентарните заседания, НС е приело оспореното решение без да обяви извънредно положение за каквото има правомощие по Конституция. Вместо да стори това законодателният орган е приел решението, позовавайки се на чл. 63, ал.1 от Закона за здравето (ЗЗ) където са уредени условията на извънредната епидемична обстановка – въведена с акт на Министерския съвет като орган на изпълнителната власт. Твърди се, че по този начин с оспореното решение НС се е поставило в подчинено положение и зависимост от решенията на Министерския съвет и министъра на здравеопазването. Във връзка с това се поддържа допуснато нарушение на принципа за разделение на властите, тъй като извънредната епидемична обстановка е фигура, непозната на Конституцията, и не може да бъде основание за правила, „които се намесват в установения от Конституцията ред за присъствено участие на народните представители в пленарните заседания на Народното събрание“. Твърди се също така, че оспореното решение нарушава принципа на равенство, прогласен с чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Изложени са съображения за това, че визирият акт урежда дистанционното участие в пленарни заседания на Народното събрание само на народни представители, поставени в изолация или под карантина заради COVID-19, поради което е налице неравно третиране по отношение на онези народни представители, които са възпрепятствани поради други обективни причини, вкл. болест, и не могат да участват в парламентарните заседания. В становището на президента се твърди, че оспореното решение нарушава принципа на равенство и с предвидената възможност за дистанционно гласуване. Народните представители, които присъстват в пленарна зала, гласуват през електронната система, а народните представители, които участват дистанционно, заявяват устно как гласуват. Налице е противоконституционност, защото при едно и също гласуване се използват два различни начина на гласуване. Принципът на равенство изисква гласовете да се изразяват, регистрират и документируют по един и същи начин.

Според СЮБ с оспореното решение е приет механизъм на дистанционно участие на народните представители в парламентарните заседания, който е ненадежден, непрозрачен и неефективен, което води до нарушаване на доверието в парламентаризма като основна конституционна ценност – закрепена в чл.1, ал.1 от Конституцията.

Втората група включва становището на Държавна агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ) и правните мнения на проф. д-р Снежана Начева и на доц. д-р Атанас Славов, които приемат, че искането е неоснователно.

Според Държавна агенция „Електронно управление“ с оспореното решение не е нарушена разпоредбата на чл.81, ал.1 – ал.3 от Конституцията, защото тя не урежда в детайли организацията на дейността на Народното събрание, а му поверява да регулира собствената си процедура. В този смисъл е и конституционната разпоредба на чл. 73, според която организацията и дейността на НС се осъществяват съгласно Конституцията и правилник, приет от него. Поддържа се, че оспореното решение урежда въпроси, които не са намерили разрешение в ПОДНС, какъвто е случаят, свързан с невъзможност народните представители физически да присъстват на пленарните заседания, заради поставянето им под задължителна изолация или карантина поради COVID–19. Като нормативно решение, прието на основание § 2 от ПОДНС по въпроси, които не са уредени в правилника то не противоречи на Конституцията. В подкрепа на този извод се сочи съответствието между § 4 от ПОДНС и т.5 и 6 от Решението по отношение на конституционното изискване за присъствие и гласуване от народните представители, регистрирани за участие, включително дистанционно, в пленарно заседание на Народното събрание. В становището се поддържа, че оспореното решение е съобразено и с чл. 2 ПОДНС, който предвижда НС при изключителни обстоятелства да заседава не в своята сграда, а на друго място. С позоваване на решението на Конституционния съд по к.д. № 7 от 2020 г. се поддържа, че извънредната епидемична обстановка представлява изключително обстоятелство, което е основание да се приеме дистанционното участие на народните представители в пленарните заседания на Народното събрание. Твърди се, че с оспореното решение е уредено изключение от обичайния начин на заседаване, като е допуснато ограничен кръг народни представители по здравословни причини да

участват в пленарни заседания от мястото, където са задължени да пребивават по време на заседанието, докато мнозинството от народни представители присъстват физически в пленарната зала. Според ДАЕУ не е било наложително да се изменя ПОДНС, тъй като с оспореното решение е търсено разрешение на конкретен извънреден временен проблем в организацията на дейността на Народното събрание. С възможността за дистанционно участие на народните представители се запазва представителността и ролята на Народното събрание в държавата в условията на пандемия по отношение на отчетността на изпълнителната власти и осъществяване на контрола върху нея от страна на парламента.

Също така според ДАЕУ с Решението от 6 ноември 2020 г. не е нарушена конституционната разпоредба на чл.81, ал.3 от Конституцията, която изисква гласуването да е лично и явно. Поддържа се, че гласуването е личен акт, чрез който се изразява непосредствено лична воля, в който смисъл е и тълкувателно решение на Съда № 8 от 5 юни 2003 г. по к. д. № 6 от 2003 г. Изложени са съображения, че независимо от вида и 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. Оспореното решение като предвижда лично гласуване от народния представител е съобразено с изискванията на чл.81, ал.3 от Конституцията и чл. 66, ал.1 и ал. 2 от ПОДНС. Изразено е и разбирането, че „съдържанието на гласуването – лично“ трябва да се отграничава от техническите способности за извършването му каквито са видеоконферентната връзка, електронната поща, гласуване с пускане на бюлетина и други технически способности.

В становището се подчертава, че възприетите с т. 5, 6 и 7 от решението способности за електронна идентификация и електронни изявления (гласуване) на народните представители не налагат извод за противоречие с Конституцията. Отбелязва се, че политиката на Европейския съюз и нейното отражение в националните политики и законодателство на държавите членки цели създаването на множество различни механизми за реализиране на обществените отношения в електронна среда, чрез които се постига извършване на правни и фактически действия неприсъствено и приравняването им *ex lege* на извършваните присъствено. Европейският парламент, още от 26.03.2020 г., преминава към дистанционни заседания, чрез специална система за видеовръзка и обявява временни правила за дистанционно участие и гласуване.

В становището на ДАЕУ се приема, че Решението от 6 ноември 2020 г. не противоречи на чл.6, ал.2 от Конституцията, защото се отнася само до изрично определена нововъзникнала категория лица – народни представители, поставени превантивно под изолация или карантина заради COVID–19, поради което няма как да третира по същия начин и останалите народни представители, намиращи се в друго положение, още повече, че за тях няма възникнала необходимост от прилагане на извънредната мярка и съответно за тях следва да се прилага съществуващия общ ред.

Поддържа се, че не е налице нарушение на чл. 73 от Конституцията във вр. с § 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС, във вр. чл. 53, чл. 54, чл. 56, чл. 59, чл. 60 и чл. 66 от ПОДНС, което да обоснове противоконституционност на оспореното решение. Дори да се приеме наличие на допуснато нарушение на чл. 54, ал.3 и чл.56, ал.1 и 2 ПОДНС относно изискването заседанията на Народното събрание да се провеждат по предварително приета програма, а промяната на дневния ред да се извършва в началото на заседанието, неспазването на тези изисквания се явява несъществено. Като се позовава на Решението на Съда по к. д. № 26/1998 г. ДАЕУ посочва, че според практиката на Конституционния съд несъобразяването с разпоредби на ПОДНС не може да бъде основание да се обяви един акт на Народното събрание за противоконституционен.

В писменото си мнение по предмета на делото проф. д-р Снежана Начева посочва, че Конституционният съд, за да се произнесе за конституционносъобразността на оспореното решение, трябва да изследва конституционноправния понятиен апарат – ключови изрази, съдържащи се в чл. 81 на Конституцията, като: “присъстват повече от половината народни представители“ (ал.1); “повече от половината от присъстващите народни представители“ (ал.2); и „гласуването е лично и явно“ (ал. 3). Подчертава необходимостта да се изясни обхвата на съдържанието на посочените ключови изрази, конституционно допустимата рамка за ефективно функциониране на НС, както в нормална обстановка, така и в „случай на форсмажор и отстраняване на неговите последици“, включително чрез използване на научно-техническите постижения. Подчертава, че с оспореното решение, по изключение и само за два конкретни случая, са приети правила, предвиждащи възможност за народните

представители, поставени по надлежния ред под задължителна изолация или карантина, да присъстват и участват дистанционно по електронен път и в пленарните заседания на НС. Този начин на участие в пленарните заседания се явява предпоставка за ефективно изпълнение на законодателната дейност и парламентарния контрол както от НС, така и за продължаващата активност на всеки народен представител поставен под задължителна изолация или карантина по начин, ненарушаващ наложената му забрана по медицински съображения, свързани с общественото здраве.

Поддържа се, че оспореното решение не влиза в противоречие с ПОДНС, който се явява основание за издаването му и е израз на регламентарната автономия на НС, чрез която се осигурява ефективността на всяко Народно събрание при всякакви обстоятелства да урежда неуредени в Конституцията въпроси относно неговата организация и дейност.

В правното си мнение по предмета на делото доц. д-р Атанас Славов приема, че дистанционното участие на депутати в пленарните заседания на Народното събрание не противоречи на Конституцията. Доц. Славов подчертава, че НС е уредено като постоянно действащ орган. Като гаранция за този статут на парламента конституционния законодател е предвидил конституционното правомощие на НС да обявява война, военно или друго извънредно положение, като срокът на неговите пълномощия да бъде продължен и то да продължи да функционира до отпадане на тези обстоятелства (чл.64, ал.1 и ал.2 от Конституцията). „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“ се посочва в правното мнение. Изразено е виждането, че Решението от 6 ноември 2020 г. е адекватен отговор на необходимостта парламентът да продължи да функционира и в условията на обявената с решение на Министерския съвет извънредна епидемична обстановка и наложени временни епидемични мерки.

В правното си мнение доц. д-р Славов излага съображения за необходимостта Конституционният съд да прецени дали приетите с оспореното решение правила за

дистанционно участие и гласуване са съобразени с конституционните изисквания за формиране на кворум, участие и гласуване от народните представители. Поддържа, че правилата дават възможност за дистанционното участие по електронен път в пленарните заседания, което се осъществява чрез интернет платформа за видеоконферентна връзка, осигуряваща пряко и виртуално участие, възможност за регистрация за участие в пленарно заседание с оглед проверка на кворума, 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. Във връзка с това отбелязва, че Конституцията е технически и технологично неутрална – липсва конституционен стандарт, който да задължава държавните органи да въвеждат или ползват определени технологични ресурси. Подчертава, че към момента на постановяване на оспореното решение и други конституционно установени органи като Министерски съвет и Висш съдебен съвет прилагат технологични платформи за дистанционно участие и вземане на решения, каквато практика съществува и в институциите на Европейския съюз.

Наведени са съображения за отсъствие на противоречие с принципа за равенство пред закона – правилата са с временен характер (докато съществува пандемичната обстановка) и са субектно ограничени (само за поставените по надлежния ред под задължителна изолация или карантина поради COVID-19), но се отнасят до всички народни представители, които попадат в кръга на посочените в чл.61, ал. 2 и 3 от Закона за здравето. Не са въведени особени привилегии или предимство по някакъв признак (за мнозинството или само за членове на парламентарни групи), нито изключения за определени народни представители от поставените под задължителна изолация или карантина. Въведените с решението правила са и политически неутрални, тъй като не дават предимство на управляващите, не ограничават правата на опозицията или на регистрираните като независими народни представители.

Според доц. д-р Славов не е налице противоречие с разпоредбата на чл.73 от Конституцията във връзка с § 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС. Посочва се, че Конституцията е признала широка дискреция относно процедурните аспекти в дейността на Народното събрание. Според него преценката за неспазването на тези правила, уредените в ПОДНС, дори да са плод на умишлени, конюнктурни и

укорими действия на мнозинството, щом като не нарушават императивни конституционни норми, са изключени от обхвата на конституционния контрол. Приема се, че оспореното решение не противоречи на Конституцията, поради което не са налице основанията за обявяването му за противоконституционно.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането, писмените становищата и мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Съгласно чл.1, ал.1 от Конституцията България е република с парламентарно управление. С това конституционният законодател отрежда на единственото представително учреждение в общодържавен мащаб - Народно събрание - централно място в механизма на осъществяване на държавната власт. Тази централна роля на Народното събрание е основанието то да бъде уредено като постоянно действащ орган (чл. 74 от Конституцията). Основният закон възлага на НС осъществяването на законодателната дейност и парламентарен контрол, ядро на парламентарното управление, като предвижда и редица гаранции за ефективното функциониране на парламента и отстояване на конституционно установената форма на държавно управление, както и допълнителни гаранции за това в кризисни условия (чл. 64, ал. 2, чл. 84, т. 12 от Конституцията). Ясна е волята на учредителната власт да гарантира необходимите условия парламентът да продължи да упражнява функциите си независимо от възможните кризисни периоди в управлението на държавата и да не се допусне концентрация на власт в правителството, което да я упражнява по безконтролен и безотчетен начин. Мерките, предприети да задържат разпространението на COVID-19, включително и ограниченията, наложени от всички държави членки, и предприетите от Европейския парламент и останалите институции на ЕС са безспорно предизвикателство пред парламентарната демокрация. Това засяга особено усилията да се съхрани законодателната и бюджетна функция на НС, както и осъществяването на парламентарен контрол.

Към момента на приемане на оспореното решение на НС в съответствие с чл.63, ал.1 и § 1, т. 45 ЗЗ, е обявена извънредна епидемична обстановка поради разпространението на нов корона вирус, причиняващ заболяването COVID-19. В

Решение № 10 от 23 юли 2020 г. Конституционният съд е приел, че „явявайки се „извънредна“, една криза, застрашаваща обществото, не води непременно до обявяване на извънредно положение“. С Решението от 6 ноември 2020 г. е въведено дистанционно по електронен път участие в пленарни заседания на НС на народни представители, които са поставени под задължителна изолация или карантина поради COVID–19 с акт на орган по чл. 61 от Закона за здравето. При това положение приетото решение от Народното събрание се явява адекватен отговор на конституционната необходимост то да продължи да функционира ефективно и в условията на обявената с Решение № 325 на Министерския съвет от 14 май 2020 г. извънредна епидемична обстановка и наложени временни епидемични мерки. Подобни мерки, които са предприети и от Европейския парламент и други институции на ЕС, са безпрецедентни по характера си решения, – намаляващи до минимум риска за членовете и администрацията на представителните учреждения, като в същото време гарантират, че политическото представителство ще продължи да осъществява най-съществената част от своята компетентност.

Неоснователно е твърдението, че оспореното решение по отношение на правното основание за постановяването му противоречи на принципа за разделение на властите (чл.8 от Конституцията), понеже НС се поставя в подчинено положение от решения на Министерския съвет.

Съгласно Решението на Конституционния съд № 10 от 23 юли 2020 г. по к.д. № 7/2020 г. компетентността на Министерския съвет да обявява „извънредна епидемична обстановка“ по предложение на министъра на здравеопазването в съответствие с чл. 63, ал. 2 ЗЗ, има и конституционно основание – чл.105 от Конституцията, според който Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната политика на страната, осигурява обществения ред и националната сигурност. Конституционният съд, като е приел в решението, че по време на извънредна епидемична обстановка парламентът запазва всички свои правомощия, включително приемането на решение за обявяване на извънредно положение и контрол на действията на изпълнителната власт, не смята че възложеното правомощие на Министерския съвет да обявява извънредна епидемична обстановка противоречи на чл. 8 от Конституцията. При това положение, действайки в условията на така дефинирана кризисна ситуация, парламентът не е допуснал нарушение на

Конституцията. С оспореното Решение от 6 ноември 2020 г. е търсено разрешение на конкретен временен проблем, свързан с наложени на народни представители ограничителни мерки (задължителна изолация или задължителна карантина), като преследваната цел е да се създаде правна възможност тези народни представители да продължат да участват пряко, лично макар и виртуално в пленарните заседания в кризисни условия, различни от извънредното положение (Решение № 10 от 23 юли 2020 г. по к.д. № 7 от 2020 г.).

В конкретния случай поставената и реализираната с оспореното решение на НС цел не предполага обявяване на извънредно положение. От това следва, че като е приел Решението от 6 ноември 2020 г. парламентът не е допуснал нарушение на принципа на разделение на властите.

Конституционният съд не приема за основателно искането и в частта, - в която се поддържа противоконституционност на това решение поради противоречие с конституционната разпоредба на чл. 81 относно изискванията за място и кворум при откриване, провеждане на заседанията и приемане на актовете от Народното събрание, съответните мнозинства при приемане на законите и другите актове, начините на участие и гласуване от народните представители.

Конституционната уредба на организирането на дейността на Народното събрание не е изчерпателна. Конституционният законодател е предоставил регламентарна автономия на НС по отношение на подробното изработване на правилата за неговата дейност и организацията и избора на неговите вътрешни органи, както и относно приложимите техники и средства за осъществяване на неговата дейност при съблюдаване на конституционно установените параметри. Съгласно чл.73 от Конституцията Народното събрание се организира и работи въз основа на правилник, приет от него. Съществена част от правилата за работа на 44-то НС са предмет на уредба от Правилника за организацията и дейността на народното събрание (обн., ДВ, бр. 35 от 2 май 2017 г., изм. ДВ, бр. 34 от 20 април 2018 г. в сила от 02.05.2017 г.). С § 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС е предвидена възможност по въпросите, които не са изрично уредени в него, НС да приема решения. В настоящия случай ПОДНС не урежда въпросите, свързани с

функционирането на НС в условията на обявена по надлежния ред извънредна епидемична обстановка и физическото присъствие на народни представители в пленарна зала, по отношение на които са наложени ограничителните мерки по чл. 61, ал.1 и ал. 2 ЗЗ (задължителна изолация или задължителна карантина). Това е сторено с Решението от 6 ноември 2020 г., което следва да се разглежда като допълващо ПОДНС по отношение на мястото, използвано от народните представители за участие в пленарните заседания, както и на техническите способи за тяхното участие и при определяне на кворума и явното гласуване.

Конституционната разпоредба на чл. 81, ал.1 изисква присъствието на повече от половината народни представители, за да бъде открито заседанието и да бъдат приемани актовете на Народното събрание. Конституцията обаче не урежда, и това не е необходимо в един устройствен за държавата акт, техническия смисъл на изискването за присъствие на народните представители – физическо присъствие в пленарна зала или във виртуална среда с дистанционно участие чрез видеоконферентна връзка или по друг начин. Доктрината, както и практиката на КС са ориентирани към разбирането за физическо присъствие на народните представители по едно и също време на едно и също място – в пленарната зала. Така определено присъствието на народните представители като физическо присъствие е прието да е смисълът на предпоставката – наличието на конституционно изискуемия кворум и мнозинство, без които НС не може да заседава и съответно да приема своите актове. В този смисъл е практиката на Конституционния съд – Решение № 28 от 1998 г. по к. д. № 26 от 1998 г., и Решение № 8 от 2003 г. по к. д. № 6 от 2003 г. В § 4 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС законодателят е вложил и друго съдържание, като за нуждите на явното гласуване е приел, че под "присъстващи" при явно гласуване се разбира броят на народните представители, които са се регистрирали преди започване на гласуването“, т. е. не ограничава присъствието единствено и само до физическо такова на народните представители в пленарна зала. В съответствие с това разбиране Решението от 6 ноември 2020 г. в т.5 и т.6 също урежда регистрацията на народните представители, които по медицинско предписание не могат да участват в работата на парламента в пленарна зала, но са изявили желание да участват дистанционно в пленарното заседание и да гласуват със съответните технически средства при използване на позволяваща това съвременна и широко прилагана в други държавни институции на национално равнище както и в

институции на Европейския съюз, технология. Според оспореното решение „присъстващ“ е народен представител, регистриран за участие в планарно заседание, съответно за гласуването на НС, без значение каква технология и технически средства са приложени за това, стига те да гарантират независимо формиране и извяване на собствената воля на всеки от регистриращите се, изказващите се и гласуващи народни представители, адресати на решението. От това следва, че оспореното Решение в тази част не противоречи на ПОДНС и на чл.81, ал.1 от Конституцията.

Конституционният съд не приема за основателно и твърдението в искането, че физическото присъствие на народните представители в пленарна зала се предпоставя от правилото за „лично и явно“ гласуване.

Разпоредбата на чл.81, ал. 3 от Конституцията предписва – гласуванията, в които участват народните представители, да се осъществяват "лично и явно, освен когато Конституцията предвижда или НС реши то да бъде тайно". Други изисквания Конституцията не поставя.

Няма принципни различия в смисъла, който се влага в думата „лично“ в общоговоримия и в юридическия език, защото и в двата случая той е свързан „с участието на самия човек“ („Български тълковен речник“, БАН, С., 2003 г, стр. 421). Конституционният съд е имал повод да отбележи при тълкуване на конституционната разпоредба на чл. 81, ал.3, че личното гласуване е акт на лично действие – личен акт, чрез който народният представител изразява „непосредствено, свободно и независимо лична воля в съответствие със своята съвест и убеждения. То е гаранция за автентичността на волята на народния представител и негово –конституционно право. В този смисъл е и тълкувателно решение на Конституционния съд № 8 от 2003 по к. д. № 6 от 2003 г. Съдът посочва още, че изискването за „лично и явно гласуване“ е свързано и с правото на избирателя „да знае каква е личната позиция на избраника по всеки обсъждан и приет от парламента акт, гаранция за което е именно личното участие на народните представители в гласуването“. Затова и конституционната норма въздига изискването за „лично и явно“ гласуване, при което „явно“ също следва да се разбира с книжовното му значение на „открито; пред

погледа на хората“ („Български тълковен речник“, БАН, С., 2003 г., стр. 1090).

Подробна уредба относно начините и техническата процедура на гласуването в съответствие с чл.73 от Конституцията е дадена в чл. 66 – чл. 68 ПОДНС, а по отношение на народните представители, на които са наложени ограничителни мерки по медицински причини – с Решението на Народното събрание от 6 ноември 2020 г. Предвидения в оспорваното решение ред за гласуване и използваните технически средства и технологии позволяват сигурно и категорично да се установи дали самоличността на народния представител, ползващ онлайн платформата, съвпада с тази на народния представител, регистриран по надлежния ред за участие в пленарното заседание, поради което конституционното изискване за „лично“ участие следва да се приеме за изпълнено. Анализът на разпоредбите на т. 3 – 8 от оспореното решение, които указват реда за регистрация за дистанционно участие в пленарните заседания, проверка на кворума и гласуване, подкрепя този извод. Така според изискването в посочената т. 3 от решението председателите на парламентарните групи представят до 18.00 ч. на деня, предхождащ пленарното заседание, в кабинета на председателя на Народното събрание списък на народните представители от съответната група, които са поставени под задължителна изолация или карантина, но желаят да участват в пленарното заседание. Народен представител, нечленуващ в парламентарна група, който е поставен под задължителна изолация или карантина, но е изразил желание за участие в пленарното заседание, заявява това в същия срок, но на електронен адрес на кабинета на председателя на Народното събрание.

Според т. 5 на същото решение кабинетът на председателя на Народното събрание изготвя общ списък на народните представители, заявили надлежно желанието си да участват дистанционно и в деня на заседанието им изпраща индивидуален линк за регистрация в интернет платформата за видеоконферентна връзка и участие в пленарното заседание. Според следващата в решението т. 6 в деня на заседанието при проверката на кворума участващите дистанционно народни представители 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 за дистанционно участие, председателят ги обявява, с което те се смятат за присъстващи на заседанието и се добавят в стенографския протокол. От това следва, че оспорваното решение на НС

съдържа механизъм, чрез който да бъде сигурно и недвусмислено проверена самоличността на участващите дистанционно народни представители, тяхната собствена воля за участие, което осигурява и съответствието с конституционното изискване за „лично“ участие на народните представители при разискванията и гласуванията в пленарна зала. Подробно в оспореното решение е разписан редът (т.7), по който се дава думата на дистанционно участващ народен представител за изказване, реплика, дуплика, обяснение на отрицателен вот, лично обяснение или по процедурни въпроси чрез онлайн-платформата. При явното гласуване (т. 8 от същото решение) народен представител, който дистанционно участва, гласува като „лично и устно“ заявява своя вот – „за“, „против“ или „въздържал се“, след което резултатите от гласуването на всички депутати се сумират и председателят на Народното събрание обявява общия резултат от гласуването. Както се вижда, така приетите с оспореното решение правила дават основание за извода, че са уредени изискванията, необходими за да бъде извършена проверка на самоличността на народния представител, участващ дистанционно в пленарните заседания, осигурена му е и възможността да изразява волята си пряко, без ограничения, без съмнение за нейното съдържание и идентификация с неговата личност, доколкото волеизявлението му има гарантираната техническа възможност да се възприеме веднага в реално време, непосредствено от останалите народни представители и обществеността и намира място в стенографския протокол от заседанието. От това следва, че приетите с оспореното решение правила за дистанционно гласуване на народни представители с наложени ограничителни мерки по медицински причина, са в съответствие с конституционните изисквания по чл. 81, ал. 3 за лично и явно гласуване.-

Конституцията не урежда изрично мястото на провеждане на парламентарните заседания. Това е суверенно право на Народното събрание, което в своя правилник или с отделно решение определя мястото на пленарните заседания, включително в хипотезите на кризисна ситуация от вида на извънредна епидемична обстановка или друго изключително обстоятелство, за които липсва обща уредба в ПОДНС. В конкретния случай с оспореното решение, поради обявената извънредна епидемична обстановка – изключително обстоятелство по смисъла на § 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС, са установени правила за провеждане на парламентарното заседание във виртуална среда с дистанционно участие на тези народни представители, по отношение на които са наложени ограничителни мерки, свързани с

конкретното заразно заболяване. Конституционният съд смята, че разбирането за „физическо присъствие“ и „присъстващи“, макар и традиционно за българския конституционализъм, подлежи на развитие и в 21-ви век, като век на ускорено развитие на високите технологии, може да се приеме, че виртуалната среда е също място – технически определяемо и идентифицируемо – където се присъства и се правят волеизявления – извършване на правни и фактически действия незадължително физически присъствено, правните последици от които се приравняват на извършваните физически присъствено в парламентарна зала от народните представители. Видно от обсъдените по-горе правила по т. 5–8 от оспореното решение личното участие на народните представители може да се показва и доказва чрез интернет платформа за видеоконферентна връзка, която обезпечава пряко, в реално време виртуално участие, възможност за регистрация за участие в пленарно заседание, възможност за участие в пленарния дебат, както и за участие в гласуването. В това отношение Конституцията не налага забрани или стандарти за използване на различни технологични платформи в дейността на държавните институции, вкл. конституционно установени органи. Оспорените правила на решението не нарушават установените конституционни изисквания за лично и явно гласуване. Уредбата на присъствието в реално време във виртуална среда, което по правни последици се приравнява на физическото присъствие в пленарна зала, също не води до извод за противоконституционност на оспореното решение. Такова е положението и по отношение на правилата, уреждащи процедурните изисквания за наличие на кворум за откриване на парламентарното заседание и за провеждане на гласуването. Конституционният съд е имал повод да отбележи, че техническата процедура по установяване на кворума и мнозинство не засяга конституционните норми, а е изцяло в компетентността на НС (Решение № 4 от 17.05.1995 г. по к.д. № 2/95 г.). Освен това единствено НС може да прави правнорелевантни констатации за наличие или липса на кворум, което се отразява в стенографския протокол от заседанието му, ползващ се с доказателствена сила за отразените в него обстоятелства (Решение № 28 от 28.10.1998 г. по к.д. № 26/98 г., Решение № 17 от 24.11.1992 г. по к.д. № 22/92 г.). Правилата по т. 6 от оспореното решение за проверка на кворума не са в противоречие с чл. 81, ал.1 и 2 по отношение на конституционните изисквания за наличие на кворум и допълват процедурните правила по чл. 52, ал. 2 ПОДНС по отношение проверката за присъствие при дистанционно участие на народните представители.

Установените с оспореното решение правила са предназначени да регулират обществените отношения, породени от обявена с акт на оправомощен държавен орган извънредна епидемична обстановка, поради епидемия от силно заразна болест (COVID–19). Правилата имат временен характер. Периодът на тяхното приложение е обвързан с периода на съществуване на извънредната епидемична обстановка и опасността за живота и здравето на гражданите, предвид реалния риск от заболяване. Исклучено е приложението на оспореното решение при обичайните – условия на организация и дейност на парламента и правилата, установени с него не заместват общите правила на парламентарния процес по смисъла на [Конституцията](#) и ПОДНС. Правилата, установени с решението имат и ограничен субектен обхват – само по отношение на тези народни представители, които са поставени под задължителна изолация или карантина, поради COVID –19 по реда на ал. 1, съответно – ал. 2 на чл. 61 от Закона за здравето. Правилата се прилагат по еднакъв начин към всички народни представители, поставени в задължителна изолация или карантина, за да им се осигури еднаква с останалите народни представители възможност за участие в парламентарните заседания, без да въвеждат привилегии или предимство, съответно изключение за определени народни представители или парламентарни групи – те се отнасят за всеки народен представител надлежно поставен в подобно положение. Ето защо оспореното решение не може да се разглежда като акт на дискриминация. То се отнася само до изрично определена категория народни представители, по отношение на които са приложени временно ограничителни мерки, по време на извънредна епидемична обстановка – поставени са за определен период от време под задължителна изолация или задължителна карантина поради COVID–19. Народните представители, за които няма необходимост от прилагане на такива ограничителни мерки, с оспореното решение не могат да бъдат третираны по същия начин и участват по общия ред в парламентарните заседания и гласуването в Народното събрание. Конституционният съд обръща внимание, че не става дума за обща уредба на възможност за преминаване изцяло към дистанционна работа на парламента. В настоящият случай приетите с оспореното решение правила не водят до извод за противоречие с чл.1, ал.1 от Конституцията. Освен това с оспореното решение изрично е предвидено, че дистанционното участие не се прилага при тайното гласуване и закритите заседания.

При какви обстоятелства, време и обхват по отношение на народните

представители ще се приложат правилата за дистанционно участие по електронен път в пленарните заседания са въпроси, които Народното събрание има суверенното право да решава, отчитайки особеностите на всеки отделен случай, като държи сметка за гарантиране на конституционно изискуемия минимум представителност при провеждане на заседанията на Народното събрание като реализация на политическото представителство.

Изложеното позволява да се направи извод, че приетите от парламента правила за дистанционно участие на народни представители, намиращи се в задължителна изолация или карантина, поради COVID-19, са адекватна и пропорционална мярка, за осигуряване на редовната дейност на Народното събрание като постоянно действащ орган, за да се гарантират неговите основни функции – осъществяването на законодателна дейност и парламентарен контрол в условията на световна пандемия и обявена в страната извънредна епидемична обстановка.

Относно твърдяното в искането противоречие с чл.73 от Конституцията във вр. с § 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС.

Конституцията е нормативен акт от най-висш ранг, съдържа правила с висока степен на абстрактност и основополагащи принципи и ценности, които са фундамент на по-подробна нормативна уредба от актове с по-нисък нормативен ранг. Конституцията не обвързва законодателя с методически, технологични или технически изисквания, които да го ограничават при преценката как да уреди конкретни обществени отношения, стига да се съобрази с нейните общи начала и конкретни изисквания. Известно е поддържаното в доктрината разбиране, че конституционните разпоредби имат отворен характер и допускат привеждане на тяхното съдържание и обхват по пътя на тълкуването в съответствие с настъпила съществена промяна в обществените отношения, оставайки в пределите на конституционно закрепените ценности и принципи. Така с оглед на регламентарната автономия на Народното събрание да определя подробни правила за своята дейност (чл. 73) допустимо е от конституционна правна гледна точка то да приема и решения относно хипотези, неуредени в ПОДНС. Това е принципно положение, уредено в ПОДНС - § 2 от Допълнителните разпоредби, и многократно потвърждавано в

практиката на Конституционния съд, който отстоява разбирането, че ПОДНС е нормативен и кодифициращ акт, включващ устройствени, организационни, процедурни и технически по естеството си правила, спазването на които се контролира от конкретната легислатура. В този смисъл е практиката на Конституционния съд - Тълкувателно решение № 5 от 2010 г. по к. д. № 5 от 2010 г., Определение № 3 от 2007 г. по к.д. № 8 от 2007 г. Решенията по въпроси, които не са уредени с ПОДНС, представляват нормативни решения, каквото е и Решението от 6 ноември 2020 г., с които се приема, изменя, допълва уредбата на ПОДНС.

Многообразието на парламентарната дейност е наложило през десетилетията приемане на правила с временен характер, конкретизиращи упражняването на правомощията по различни въпроси. Конституцията не изисква всички видове процедурни правила да са нормативно установени в ПОДНС. Когато приеманите правила и процедури имат временен характер или са свързани с решаване на конкретен случай, не се налага да бъдат приети в основния организационен нормативен акт, какъвто се явява ПОДНС. Решението от 6 ноември 2020 г. дава разрешение за един конкретен и временен проблем в парламентарната дейност, като урежда правила с процедурен характер относно дистанционното участие по електронен път на народни представители, по отношение на които временно действат ограничителни мерки, свързани със задължителна изолация или задължителна карантина в рамките на обявена извънредна епидемична обстановка. С отпадането на обстоятелствата, наложили приемането на оспореното решение, установените с него правила изчерпват действието си – преустановява се възможността за дистанционно участие по електронен път на народните представители, по отношение на които са приложени по медицински причини ограничителните мерки. От изложеното следва, че като не е изменил ПОДНС в съответните правно релевантни части, а е сторил това с приемане на оспорените правила с отделно нормативно решение парламента не е допуснал противоречие с разпоредбата на чл.73 от Конституцията.

Твърдението за допуснато нарушение на чл.73 ПОДНС при приемане на оспореното решение поради противоречие с разпоредбите на чл. 52, чл. 54, чл. 56, чл. 59, чл. 60 и чл. 66 от ПОДНС, също е неоснователно. Твърдят се нарушения на посочените разпоредби, които уреждат процедурни правила, свързани с дейността на Народното събрание, както следва: чл. 52 – отчитане на кворум в пленарна зала; чл.

54 – ред за искане и получаване на думата; чл. 56 – правила за мястото за изказване; чл. 59 – правила за реплики; чл. 60 – правила за лично обяснение; чл. 66 – начин за провеждане на явно гласуване. Видно от съдържателната им част става дума за такива процедурни правила, които са предоставени в широката дискреционна власт по тази материя на Народното събрание, стига да са удовлетворени конституционно установените параметри на същата. Поради това Конституционният съд няма основание да се отклони от своята последователна практика и да приеме, че оспореното решение е противоконституционно, поради противоречие с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Конституционният съд също следва разбирането, че нарушаването на процедурни правила, въведени с ПОДНС, само по себе си не може да бъде основание разпоредба на приет закон или решение да бъде обявена за противоконституционна (Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г.; Решение №14 от 2001 г. по к.д. № 7/2001 г.; Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5/2003 г.).

С Решението от 6 ноември 2020 г. НС доказва висока степен на гъвкавост и капацитет да се адаптира и преобрази своята дейност по начин отговарящ на безпрецедентната по своя характер пандемия COVID–19.

Неоснователно е искането и в частта, в която се поддържат доводи за наличие на противоречие с разпоредбата на чл.73 от Конституцията във вр. чл.53 ПОДНС поради неспазване на процедурата за включване на Решението от 6 ноември 2020 г. в работната програма за пленарното заседание на Народното събрание.

Както бе посочено по-горе, Конституцията признава значителна самостоятелност на Народното събрание относно организационните и процедурните аспекти на неговата дейност. Народното събрание провежда своите заседания съгласно програма (дневен ред) по правила, уредени в чл.53 ПОДНС. Извършването на действия, с които се нарушават процедурни правила, непредвидени в Конституцията, а единствено в ПОДНС, не налагат извод за противоконституционност на оспореното решение. Ирелевантни по отношение на изискването за конституционосъобразност на решението са твърденията, че нарушенията на дневния ред при приемането на решението са плод на умишлени,

конюнктурни и укорими действия от страна на парламентарното мнозинство. Негативните последици на подобно парламентарно поведение могат да се търсят в други измерения, но не и по отношение поддържаната противоконституционност на Решението от 6 ноември 2020 г..

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във връзка с чл.14, ал. 2 и чл. 22, ал.1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на 54 народни представители от 44-то Народно събрание 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.).

Председател: Борис Велчев