

ПРАВНО МНЕНИЕ

НА ПРОФ. Д-Р ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛОВА

ОТНОСНО:

ОТПРАВЕНА ПОКАНА ЗА МНЕНИЕ ПО К.Д. № 4 ОТ 2022 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 22 март 2022 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на 59 народни представители от 47-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (обн., ДВ, бр. 13 от 2022 г.).

В искането се твърди, че оспореното решение не е в съответствие с правилата, предвидени в Решението на Народното събрание от 21.01.2022 г. за приемане на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на председател и един член на Комисията за енергийно и водно регулиране, представяне, публично оповестяване на документите и изслушване в Комисията по енергетика, както и процедурата за избор от Народното събрание. Основанието за тези твърдения на вносителите са, че избраният за председател на КЕВР не отговаря на изискванията на закона към момента на номинирането му, както и че не отговаря на изискванията на действащия закон. Според вносителите има и нарушения на принципа на правовата държава (правна сигурност и предвидимост), както и на принципа на политическия плюрализъм и равнопоставеност.

С настоящото изложение ще изразя своето правно мнение по въпросите, предмет на к. д. № 4/2022 г. на КС на РБ.

Смятам, че искането на народните представители за обявяване на решението на НС като противоречащо на Конституцията е неоснователно.

Приетото решение на НС не е в нарушение на ПОДНС, нито на правилата, приети от НС за избор на председател на КЕВР.

Съгласно чл. 84 т. 8 от Конституцията във връзка с чл. 11, ал. 2 от Закона за енергетиката (ЗЕ), НС е държавният орган, който е оправомощен да избира членовете и председателя на КЕВР, а в чл. 12, ал. 1, б. „д“ от закона е посочено и изискването за председател на КЕВР. Съгласно § IV, т.1 от Решението на НС от 21.01.2022 г. за приемане на процедурни правила е предвиден специален ред за изслушването на кандидатите за председател и член на Комисията за енергийно и водно регулиране. Според него Комисията по енергетика проверява представените документи и дали кандидатът

отговаря на съответните изисквания за заемане на длъжността, за която е предложен в Комисията за енергийно и водно регулиране преди да изслуша кандидатите.

На 2 февруари 2022 г. е проведено редовно заседание на Комисията по енергетика, на което е проведено гласуване относно допустимостта на кандидатите за обявените позиции на база на представените документи. При гласуването за допустимостта за изслушване на кандидата за председател на КЕВР Станислав Тодоров резултатът е „за“ 14 народни представители, „против“ и „въздържали се“ няма. От стенографския протокол е видно, че на заседанието присъстват и гласуват както народни представители от мнозинството, така и такива от опозицията¹. В доклада на Комисията по енергетика вх. № 47-253-12-7 от 03.02.2022 г. е записана констатацията на членовете на комисията, че „от представените документи кандидатите са допустими за длъжностите, за които са предложени и следва да бъдат изслушани“². От изложеното може да се направи изводът, че са изпълнени изискванията на § IV, т.1 от Решението на НС от 21.01.2022 г., според които компетентността за проверка за допустимостта на кандидатите е направена от предвидения орган за това – постоянната парламентарна Комисия по енергетика.

По време на парламентарния дебат в пленарния състав на НС на 9 февруари 2022 г. някои народни представители поставят под съмнение доколко кандидатът за председател на КЕВР отговаря на изискванията на закона. Никой от изказалите се народни представители не е направил обаче процедурно предложение за отлагане на гласуването и връщане за разглеждане на въпроса в Комисията по енергетика, която да направи допълнителна проверка и да се произнесе по повдигнатите въпроси. По време на същия дебат на няколко пъти са прочетени процедурните правила, които предвиждат преценката за допустимост на кандидатите и дали те отговарят на законовите изисквания, според които преценката се прави от постоянната парламентарна комисия. Също така никой от изказалите се депутати не заявява, че вследствие на направената промяна на закона биха направили предложение за друг кандидат³.

Следва да се има предвид, че проверката и констатацията относно допустимостта на кандидата се прави от конституционно предвиден орган, а именно такъв по чл. 79 от Конституцията, според който на постоянните комисии на парламента е дадено конституционното правомощие да подпомагат дейността на събранието.

От горното може да се направи извод, че приетото решение на НС е съобразено с Решението на НС от 21.01.2022 г. за приемане на процедурни правила, според което е предвиден специален ред за изслушването на кандидатите за председател и член със стаж в областта на енергетиката на Комисията за енергийно и водно регулиране. Решението е съобразено и с Конституцията, и с ПОДНС – има внесен проект за решение, който отговаря на конституционните и законови изисквания, проведен е парламентарен дебат и проектът е поставен за гласуване, като резултатът от гласуването е – от гласували общо

¹ Стенографски протокол на комисията по енергетика от 02.02.2022 г., достъп на 17.04.2022 г. <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2951/steno/6646>

² Доклад на комисия по енергетика, достъп на 20.04.2022 г. <https://www.parliament.bg/bills/47/47-253-12-7> [Doklad KE izslushvane kandidati i izbor predsdatel i chlen KEVR s PR.pdf](https://www.parliament.bg/bills/47/47-253-12-7)

³ Стенографски протокол от 9 февруари 2022 г. НС, достъп на 17.04.2022 г. <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10618>

141: „за“ – 128, „против“ – 13, „въздържали се“ няма, т.е. налице е необходимото от конституцията мнозинство за вземане на решение⁴.

Конституционният съд в поредица от свои решения, свързани с избор или освобождаване на лица, които се избират или освобождават от заемани от тях позиции, е постановявал, че „това е суверенно право на парламента и въпрос на политическа воля и целесъобразност, която не може да бъде контролирана от Конституционния съд“ (Решение № 11 от 7.11.2000 г. на КС на РБ по к. д. № 13/2000 г.). В същата посока е и решение № 11 от 1994 г., к. д. № 16 от 1994 г., ДВ, бр. 92 от 08.11.1994 г., според което КС е прогласил, че всеки от конституционно предвидените органи „самостоятелно и напълни суверенно прави избора си... Преценката за избор или назначение, включително и за притежаването на високи нравствени качества, принадлежи единствено на органа, оправомощен да я прави. Тя не подлежи на конституционен контрол, защото е лична и суверенна. Личностната преценка за професионалните и нравствени качества е единствено право и отговорност на избирация, респективно назначаващия орган“. В този дух е и Решение № 3 от 23.02.2010 г. на КС по к. д. № 18/2009 г., според което Народното събрание упражнява своите правомощия „съобразно политическата воля и разбирането за целесъобразност на мнозинството народни представители. Конституционният съд не може да си позволи да оценява управленските разбирания, на чиято основа е постановен парламентарният акт, когато решаващият орган е действал в рамките на конституционно определената си компетентност“. В настоящия случай няма спор, че Народното събрание е действало в рамките на компетентността си.

Относно поставения въпрос от искателите, който е свързан с преценката дали избраният от парламента председател на КЕВР отговаря на законовите изисквания смятам, че преценката за това е направена от предвидения в процедурните правила орган, потвърден е след това като акт на Народното събрание и това не са обстоятелства, с които трябва да се занимава КС. Въпреки това, от представените към делото доказателства може да се направи изводът, че избраният за председател на КЕВР отговаря на законовите изисквания.

Правомощията на КС са свързани с чл.149 ал. 1, т. 2 от Конституцията. Трайна е практиката на КС за това, че преценката за конституционност съгласно с разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията трябва да бъде дадена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не други нормативни актове, въвеждащи допълнителни изисквания или процедури (Решение № 3 от 30.12.1991 г. по к. д. № 17 от 1991 г.; Решение № 3 от 10.05.1995 г. на КС на РБ по к. д. № 6/95 г.; Решение № 5 от 1998 г. по к. д. № 2 от 1998 г.; Решение № 1 от 14.01.1999 г. на КС на РБ по к. д. № 34/98 г. и др.)

Дали е промяната на ЗЕ в процеса на провеждане на процедурата за избор на председател и член на КЕВР е нарушен принципът на правовата държава следва да се преценява с оглед това нарушил ли е парламентът правомощията си относно приетия закон и условията, при които се извършва процедурата на избор на членовете на КЕВР. Изменението и допълнението на ЗЕ се е осъществило при спазването на конституционните и законовите изисквания за това – обстоятелство, което никой не оспорва. С решението № 9 от 02.07.2021 г. по к. д. № 9/2021 г. на КС е постановено, че

⁴ Пак там

право на законодателя е да определи структурата и състава на институциите, ако това не е уредено изрично от Конституцията и че изискванията за стабилност и предвидимост на правилата и промяната им от парламентарното мнозинство „с цел съобразяването им с партийни интереси няма отношение към преценката за конституционосъобразност“.

Към момента на избора на председателя на КЕВР измененията и допълненията на Закона за енергетиката са били вече влезли в сила, поради което решението на Народното събрание освен с Конституцията е било съобразено и със закона, или както се казва в Решение № 9 к. д. № 8/2016 г. „правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват“.

Промяната на условията за заемането на определените позиции в състава на КЕВР са били известни на всички народни представители, както и на всички, които проявяват интерес към темата. Това води до извода, че всеки народен представител или парламентарна група, които са имали желание да номинират кандидат за председател или член на КЕВР, са могли да го направят. Относно аргументите на искателите, че срокът за номинации е изтекъл и това ги е поставило в невъзможност да направят предложения за кандидат с оглед новите изисквания на закона – не е направено от тяхна страна никакво усилие, което да сочи, че имат такова намерение – няма внесено предложение за изменение и допълнение на решението на НС от 21.01.2022 г. От интернет страницата на НС, в която се публикуват всички предложения за решения, е видно, че липсва такава инициатива от страна на отделен народен представител – т.е. няма направено процедурно предложение, с което да се променят сроковете за номинация на кандидатите.

Освен това следва да се отчете, че не всяко направено предложение, дори и да отговаря на законовите изисквания, води автоматично до резултат, който да сочи, че направената номинация ще получи необходимата парламентарна подкрепа. Както отбелязах по-горе „става въпрос за политическата воля и разбирането за целесъобразност на мнозинството народни представители“. Така например на 15 април 2022 г. се провежда в НС процедурата за избор на управител на БНБ и макар кандидатът да е само един и да отговаря на законовите изисквания от гласуването на народните представители е видно, че кандидатът не е избран, т.е. не е получил необходимата подкрепа.

Относно твърденията за нарушение на чл. 4, ал. 3 от Конституцията във връзка със задълженията на българската държава към ЕС за гарантиране, че членовете на регулаторния орган се назначават въз основа на обективни, прозрачни и публично оповестени критерии в рамките на независима и безпристрастна процедура считам, че НС не е допуснал такова. Доводите, че не е постигнат целеният резултат на Директива (ЕС) 2019/944 е неоснователен, тъй като директивите следва в две годишен срок да се транспонират в националното законодателство. Това е видно и от Решение № 3 по к. д. № 3 от 2004 г., според което директивата „няма пряко действие, но съгласно чл. 249, ал. 3 ДСЕО“ е обвързваща по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат във всяка държава членка до която е адресиран, но оставя на националните компетентни органи изборът на формите и средствата“ за постигане на предписаната в нея цел.“ Директивите не са актове на първичното право на ЕС. Относно европейските изисквания за провеждане на процедура за излъчване на членовете на регулаторни органи въз основа

на обективни, прозрачни и публично оповестени критерии в рамките на независима и безпристрастна процедура, то тези процедури са предмет на законовите изисквания, заложи в ЗЕ. В самото решение на НС, което е предмет на настоящето дело, също има поредица от публично обявени изисквания, критерии и процедури за провеждането на този избор.

По изложените по-горе доводи смятам, че искането за обявяване на Решението на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (обн., ДВ, бр. 13 от 2022 г.) са неоснователни.

Проф. д-р Екатерина Михайлова