

6

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е №

София, 11 май 2023 г.

(Обн., ДВ, бр.44 от 19.05.2023 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова Атанас Семов

Константин Пенчев Красимир Влахов

 Филип Димитров Янаки Стоилов

Таня Райковска Соня Янкулова

Надежда Джелепова

при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 11.05.2023 г. конституционно дело №3/2023 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България и се намира във фаза по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд.

Делото е образувано на 26.01.2023 г. по искане на 50 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за възлагане на Министерския съвет за провеждане на преговори с правителството на САЩ относно сключването на Междуправителствено споразумение за изграждане на нова ядрена мощност в АЕЦ „Козлодуй“ с технология AP1000, прието от Народното събрание на 12.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 6 от 20.01.2023 г.).

В искането вносителят обосновава противоконституционност на атакувания акт с нарушение на чл. 8 от Конституцията, провъзгласяващ разделението на властите, тъй като чрез него Народното събрание се намесва пряко в осъществяването на правомощията на изпълнителната власт. Твърди се, че решението е взето в нарушение

на нормативната рамка не само на конституционно, но и на законово ниво, поради неспазване на установените процедури за обществени поръчки и при липса на действаща стратегия за развитие на енергийния сектор, приета от Народното събрание. Тези обстоятелства според вносителя водят до противоречие на цитираното решение с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който прогласява, че Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната, както и с чл. 5, ал. 1 от Конституцията, който установява принципа на върховенството на Конституцията, на която другите закони не могат да противоречат.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Анализът на искането по настоящото дело показва, че се оспорва конституционосъобразността на решение на Народното събрание, което, разгледано в цялостната хронология на приемането му, е с цел чрез него да се заяви позиция по осъществяване на енергийната политика на страната. По-конкретно то съдържа позиция за изграждане на нови ядрени мощности в АЕЦ „Козлодуй“, която е част от критичната инфраструктура на Република България (по смисъла на т. 29а от §1 на Допълнителните разпоредби от Закона за енергетиката – ЗЕ) и стратегически обект от значение за националната сигурност (включена е в списъка на стратегическите обекти в сектор „Енергетика“ – раздел VI, т. 2.1 от Приложението към чл. 1, ал. 1 на Постановление №181 на Министерския съвет от 20.07.2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност, обн. ДВ, бр. 59 от 28.07.2009 г.). Следователно решенията, които формират насоките на нейната експлоатация или развитие, засягат както сферата на енергийната, така и на националната сигурност на страната, което неминуемо има и външнополитически аспект (това разбиране е надлежно отразено в стратегическите документи в сферата както на отбраната и националната сигурност, така и на енергетиката).

В последната, действаща до 2020 г. енергийна стратегия – Енергийна стратегия на Република България (обн. ДВ, бр. 43 от 07.06.2011 г., изм. и доп. ДВ, бр. 101 от 07.12.2018 г.), са дефинирани основните цели и насоки за развитие на енергийната политика на страната в контекста на енергийната сигурност като елемент на националната сигурност на Република България, предвиждащи: намаляване на зависимостта от внос на енергийни ресурси, диверсификация на доставчиците и на източниците, диверсификация на трасетата. За реализиране на политиката за

ограничаване на зависимостта от вносни ресурси от един източник Стратегията предвижда и изграждането на нови ядрени мощности. Такава цел – изграждане на нови ядрени мощности и диверсификация на доставките на свежо ядрено гориво включително и за тези нови мощности – е заложена и в Интегрирания план в областта на енергетиката и климата на Република България до 2030 г. (приет с решение по Протокол №8 на Министерския съвет от 27.02.2020 г. в изпълнение на Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, представляващ нормативната база на енергийната политика на Европейския съюз до 2030 г.), както и в проекта за Стратегическа визия за развитие на електроенергийния сектор на Република България 2023 – 2053 г. (сигнатура № 48-354-02-45), внесен, но неприет от 48-ото Народно събрание. Гарантирането на „енергийната сигурност чрез диверсификация на видовете енергия, източниците и трасетата на доставка на енергийни и други стратегически суровини“ е и сред важните национални интереси на страната, дефинирани в Актуализираната стратегия за национална сигурност на Република България (обн. ДВ, бр. 26 от 23.03.2018 г. – II.2. Национални интереси, т. 19. Други важни интереси).

Намаляването на външната зависимост от определени доставчици, както и диверсификацията на енергийни източници, доставчици и трасета е и част от общата енергийна политика на Европейския съюз (ЕС). При изграждането на нови ядрени мощности актуалната Европейска стратегия за енергийна сигурност (приета от Комисията на ЕС на 28.05.2014 г.) изисква държавите членки да обърнат „специално внимание на инвестициите в новите ядрени централи, изградени в ЕС, които използват технологии, разработени извън ЕС, за да се гарантира, че доставките на ядрено гориво за тези инсталации няма да зависят единствено от Русия. Възможността за диверсификация на доставките на гориво трябва да бъде условие за всяка нова инвестиция...“.

Следователно диверсификацията на технологиите и сигурността на доставките са основни политически подходи на ЕС за развитие на енергийния сектор, в т.ч. и на ядрената енергетика. В този смисъл оспореният акт на Народното събрание представлява изпълнение на конституционните ангажменти на Република България като държава членка да участва в изграждането и развитието на ЕС (чл. 4, ал. 3 от Конституцията).

Конституционният съд отчита, че към момента на вземане на оспорваното решение в България няма действаща енергийна стратегия, тъй като предложената на 48-ото Народно събрание Стратегическа визия за развитие на електроенергийния сектор на Република България 2023 – 2053 г. (ако се приеме, че това е актът по смисъла на чл. 3, ал. 2 ЗЕ) е все още само проект, който дори не бе обсъждан в пленарната зала поради разпускането на парламента. Следователно позицията, изразена в атакувания пред Конституционния съд акт, по своето съдържание е израз на визията на Народното събрание за осъществяване на енергийната политика на България, в частта за развитие на ядрената енергетика, което е въпрос с политически характер, попадащ в рамките на дискреционната преценка на парламента, доколкото според чл. 3 ЗЕ той е един от двата органа (другият е Министерският съвет), оправомощени да осъществяват държавната политика в тази сфера.

Макар и оспореното решение на Народното събрание да създава впечатление, че се отнася до мярка по осъществяването на вече установена политика, посредством словесната конструкция, използвана за формулиране на предмета на решението, чрез посочването на наименованието на технологията, която да бъде приложена за изграждане на новите ядрени мощности, по същество се осъществява стратегически избор, който води до целената диверсификация – на ядрената технология и с оглед на това на ядреното гориво. Това придава на решението на Народното събрание от 12.01.2023 г. характер на стратегически документ, заместващ липсващата Стратегия за устойчиво енергийно развитие на Република България в частта относно диверсификацията в развитието на ядрената енергетика – документ, който трябва да формира политиката на държавата в областта на енергетиката и е проекция на енергийната политика и стратегия на Европейския съюз на национално ниво.

Народното събрание като общонационално представително учреждение е най-демократичният форум, където в условията на широк обществен дебат се взема устойчиво политическо решение относно националната и енергийната сигурност на държавата, в т.ч. и за развитието на ядрената енергетика в дългосрочен план. В искането изрично е посочено, че вносителите намират „за противоконституционно произнасянето на Народното събрание с оспореното решение да се дадат указания за преговори с правителството на конкретна държава в областта на енергетиката“. Фокусът на атакуваното решение обаче, предвид изложеното по-горе, е именно върху диверсификацията на използваната технология при изграждането на новите ядрени мощности, т.е. на избор между две установени на предходен етап от реализирането на

проекта за изграждане на нови ядрени мощности технологии, които са възможни за осъществяване от различни субекти, имащи своето политическо измерение. Това поставя искането по настоящото дело изцяло в контекста на несъгласие на вносителя с целесъобразността на направения избор, т.е. на провежданата политика в областта на енергетиката. В такъв случай, както и друг път се е произнасял Конституционният съд (Определение №2/2016 г. по к.д. №12/2015 г.; Определение №1/2021 по к.д. №2/2021 г.), преценката на законодателния орган по целесъобразност се отнася до това каква да бъде политиката – т.е. въпрос е за дефиниране на политика конкретно в сферата на енергетиката и енергийната сигурност. Произнасяне по същество на конституционната юрисдикция в случая би заменило решаващата компетентност на представителното учреждение по въпрос за политиката. В демократичната правова държава върховенството на Конституцията изисква да се зачита свободата на законодателния орган при дефинирането на държавните политики. Тази позиция на Съда е в съответствие с неговата практика, че не може да се ангажират правомощията му с цел удовлетворяване на конюнктурни политически интереси (Определение №8/2016 г. по к.д. №17/2016 г.), както и че конституционната юрисдикция в контекста на демократичното управление следва да държи сметка за границите на възложената ѝ власт и внимателно да преценява дали следва да се произнася по въпроси, за които конституционен императив постановява, че те се решават от институции, разполагащи със свобода на преценка по политическа целесъобразност (Определение №2/2023 г. по к.д. №1/2023 г.).

Конституционният съд намира, че оспореният акт, като формиращ държавната политиката в сферата на енергийната сигурност – част от националната сигурност, е в допустимите от Основния закон параметри на преценката по политическа целесъобразност от парламента, тъй като не налага ограничения на правомощията на правителството дали да извърши действията и дали да постанови актовете, посочени в т. 1 – 5 от атакуваното решение. Нещо повече, при условията на служебно правителство засиленото взаимодействие между парламент и изпълнителна власт е гаранция за демократичната легитимност на управленската дейност. То се явява своеобразна форма на политически контрол върху правителството, какъвто не може да бъде реализиран в неговата конституционно предвидена пълнота, като оспореният акт на Народното събрание по естеството си обективира националния политически избор за развитие на енергийната политика и в частност на ядрената енергетика. С оспореното решение парламентът възлага на Министерския съвет да води преговори

за сключване на споразумение с предмет, указан в титула на акта, което е част от процеса на формиране на политика на енергийна сигурност с нов и разширен по обхват фокус – отражение на формулираната енергийна политика и на ниво ЕС, насочена към диверсификация и сигурност на европейския енергиен пазар. Именно в процеса на преговаряне може единствено да се изясни доколко е реално постижима така поставената цел.

Конституционният съд намира за необходимо да подчертае също така, че несъгласието на сезиращия субект с конкретни актове на Народното събрание само по себе си не обвързва Съда да разгледа отправеното до него искане по същество и той сам преценява дали да постави в ход своята юрисдикция. Да се приеме обратното, в настоящия случай предвид окончателния характер на решението на Конституционния съд, би означавало Съдът да направи избор по въпрос за дефиниране на политиката в обсъжданата сфера, което е извън пределите на конституционно възложените му отговорности и би било в противоречие с неговата роля на гарант за върховенството на Конституцията в конституционната демокрация. Конституционният съд следва с цялата си отговорност да противостои на всяка ситуация в държавния механизъм, която поражда риск от изместване на демократичния процес като конституционно защитена ценност и неговото ограничаване и да отстоява ролята си на гарант на демократичното управление под върховенството на правото. Конституционно заложената цел на конституционното правосъдие, като отчита представителния характер на управлението, е да укрепва стабилността и единството на установения правопорядък, чиито фундамент и нормативен връх е Конституцията.

Гореизложените констатации и съображения, както и конкретните мотиви на вносителя в искането дават основание на Съда да направи извод, че производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество. Съдът вече е имал възможност да изрази подобна позиция в Определение №2/2023 г. по к.д. №1/2023 г., където приема, че произнасянето на конституционната юрисдикция по същество в такива случаи би било „навлизане в полето на дискреция на политическите институции и пренареждане на определените от тях ценностни приоритети и политически цели, зад които стоят представляваните от тях интереси и виждания“. Конституционният съд няма основания да се отклони от това свое разбиране и в настоящото дело.

По тези съображения Конституционният съд намира искането за недопустимо и

като такова то следва да бъде отклонено, а производството – прекратено.

Воден от гореизложеното и на основание чл. 13 и 19 от Закона за Конституционен съд, Съдът

О П Р Е Д Е Л И

ОТКЛОНЯВА искането на 50 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на 48-ото Народно събрание за възлагане на Министерския съвет за провеждане на преговори с правителството на САЩ относно сключването на Междуправителствено споразумение за изграждане на нова ядрена мощност в АЕЦ „Козлодуй“ с технологията AP1000, прието от Народното събрание на 12.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 6 от 20.01.2023 г.).

ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело №3/2023 г.

ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определението е подписано с особено мнение от съдиите Атанас Семов и Янаки Стоилов.

Председател: Павлина Панова