

О С О Б Е Н О М Н Е Н И Е

на съдия Емилия Друмева
по к.д. 4/2004 г.

I. По Раздел II от Решението.

В тази си част искането оспорва не само отделни параграфи / §13 и § 14/ на ЗИД на Закона за съдебната власт /ДВ бр. 29 от 2004 г./, с които са направени изменения и допълнения съответно в чл. 36 и 36б, но се оспорват в цялост чл. 36, 36а, 36б и 36в “в актуалната им пълна редакция”. Поддържа се, че с измененията, направени с въпросните § 13 и §14 на ЗИД на ЗСВ /ДВ бр. 29 от 2004 г./, се формира цялостна противоконституционност на действащата законова уредба, т.е. оспорват се като противоконституционни чл. 36, 36а, 36б и 36в на Закона за съдебната власт в актуалната им редакция. Впрочем до “актуалната пълна редакция” на чл. 36, 36а, 36б и 36в се е стигнало след поредица от изменителни закони ; текстът на оспорените действащи разпоредби е създаден с два изменителни закона, обнародвани съответно в ДВ, бр. 74/2002 и бр. 29/2004 г.

1. По частта от актуалната уредба, която е създадена със ЗИД на ЗСВ /ДВ,бр.74/2002 г./. Това е по-голямата част от оспорваната актуална уредба. Въпросните чл. 36, 36а, 36б и 36в са включени в § 9 на същия закон. Този закон е бил предмет на оспорване пред Конституционния съд през 2002 г. в рамките на к.д. № 17/2002 г. , по което съдът се е произнесъл с Решение № 13/2002 г. С искането тогава са били оспорени 34 параграфа на изменителния закон. Сред изрично оспорените в искането параграфи е и § 9 ; с този параграф се прави съдържателно и структурно изменение на Глава трета от ЗСВ : главата се именува “Министър на правосъдието” и се създават членове 35-36г, систематизирани в седем раздела ; от тях в Раздел VI “Съдебни сгради” се намират въпросните чл. 36, 36а, 36б и 36в.

В рамките на к.д. № 17/2002 искателят е оспорил целия § 9 от ЗИД на ЗСВ като противоконституционен, т.е. цялата Глава Трета, вкл. чл. 36, 36а, 36б и 36в. В своето Решение № 13/2002 г. Конституционният съд обаче е обявил противоконституционност не за целия § 9, а само за отделни включени в него изрично посочени разпоредби ; чл. 36, 36а, 36б и 36в не са сред тях. В диспозитива на същото решение Конституционният съд след като е обявил много разпоредби за противоконституционни, в т.ч. и някои от § 9, е постановил, че “отхвърля искането на Пленума на ВКС в останалата му част”. От горното следва, че чл. 36, 36а, 36б и 36в на ЗСВ в редакцията им след изменението /ДВ, бр. 74/2002 г./ вече са били предмет на оспорване пред Конституционния съд по чл. 149, ал.1, т.2 от Конституцията. Тогава съдът с Решение № 13/2002 г. не е установил противоконституционност на въпросните текстове и изрично е отхвърлил искането “в останалата му част”, т.е. по тези текстове Конституционният съд вече веднаж се е произнесъл, че те не противоречат на Конституцията. А съгласно чл. 21, ал.5 от Закона за Конституционния съд, когато Конституционният съд се е произнесъл с решение, по същия предмет не могат да се правят нови искания. От всичко това следва заключението, че производството по сегашното к.д. № 4/2004 относно

актуалната уредба на чл. 36, 36а, 36б и 36в от ЗСВ в частта й, създадена със ЗИД на ЗСВ /ДВ, бр. 74/2002 г./, трябваше да бъде прекратено поради **недопустимост**. Това заключение има и своето процесуално основание в чл. 25, ал.2 от Правилника за организацията и дейността на КС за това, че съдът може да се произнесе по допустимостта на искането във всяка фаза на конституционния процес.

2. По частта от актуалната уредба, която е създадена със ЗИД на ЗСВ /ДВ, бр.29/2004 г./. С оглед на изложеното в т.1 считам, че самостоятелното оспорване на § 13 от ЗИД на ЗСВ /ДВ бр. 29 от 2004 г./ става безпредметно : направеното в чл. 36 допълнение "...като средствата за капиталови разходи се осигуряват от бюджета му" няма самостоятелно значение, защото смислово е включено и се поглъща от съдържанието на чл. 36 в редакцията му след изменението /ДВ, бр. 74/2002 г/, която гласи :“Министерството на правосъдието осигурява материалните условия за дейността на органите на съдебната власт”. Допълнението не внася нищо ново към старата разпоредба, а само я уточнява – Министерството на правосъдието не може да осигури материалните условия, вкл. средствата за капиталови разходи по друг начин освен от своя бюджет. А както вече беше установено, тази разпоредба на чл. 36 в редакцията му след изменението /ДВ бр. 74/2002/ е “покрита” с произнасяне на Конституционния съд по същия предмет при упражняване на същото правомощие , поради което самостоятелното оспорване на § 13 от ЗИД на ЗСВ /ДВ, бр. 29/2004 г./ следваше да бъде отхвърлено.

Пак в светлината на изложеното в т. 1, оспорването на изменението, направено с § 14 от ЗИД на ЗСВ /ДВ бр. 29 от 2004 г./ досежно заличаването в чл. 36б, ал. 1 на думите “като второстепенни разпоредители с бюджетни кредити” и отмяната на алинея 2 на същия член, гласяща : “Фонд “Съдебни сгради” и фонд “Затворни сгради” са юридически лица” , остава без самостоятелно основание. Не е ясно дали в този му вид това самостоятелно оспорване /след като не е допустимо оспорването на останалите текстове на раздел VI от Глава Трета на ЗСВ, вж. т.1/, кореспондира с волята на вносителя на искането. Това е така, защото заличаването на думите “като второстепенни разпоредители с бюджетни кредити” не променя с нищо основното положение на чл. 36б, ал.1 за това, че двата фонда са създадени към Министерството на правосъдието, и че продължават да се управляват от министъра на правосъдието, и че продължава да се прилага принципната норма на бюджетното право за това, че разходването на средствата по Фонд “Съдебни сгради” се съгласува с Висшия съдебен съвет. Тази правна норма се съдържа в действащия Закон за държавния бюджет за 2004 г., но и в бюджетното законодателство от предишни години, в т.ч. и в Закона за държавния бюджет за 2002 г., който е бил в сила, когато уредбата в Закона за съдебната власт досежно двата фонда е била предмет на оспорване пред Конституционния съд и съдът не е произнесъл противоконституционност по нея.

Относно втория фонд – “Затворни сгради” считам, че решението за обявяване противоконституционност на въпросните разпоредби, свързани с него, не кореспондира, а напротив – влиза в противоречие с теорията и практиката на Съвета на Европа, проявила се особено ярко в процеса на присъединяването на нови държави-членки от 1990 г. насам. Парламентарната Асамблея на Съвета на Европа поставя като условие за членство в Съвета на Европа отговорността

за пенитенциарната система да премине към Министерството на правосъдието /напр. Opinion No. 188 /1995/ 1 On The Application By Moldova For Membership Of The Council Of Europe/. Пред България такова условие не е поставяно, тъй като към момента на присъединяването ѝ към Съвета на Европа /1992 г./ затворите, вкл. и сградите, са били вече към Министерството на правосъдието. По изложените съображения считам, че измененията, извършени с § 14 на ЗИД на ЗСВ /ДВ бр. 29 от 2004 г./ и релевантни по настоящето к.д. № 4/2004 г. не противоречат на Конституцията, поради което искането в тази му част следваше да бъде отхвърлено.

По Раздел III от Решението.

Подписах Решението по този раздел с особен мнение само досежно произнасянето на съда по § 64 от ЗИД на ЗСВ /ДВ, бр. 29 от 2004 г./ в частта, с която се изменя алинея 2 на чл. 196 от ЗСВ. Разпоредбата, която съдът обяви за противоконституционна, гласи : “Висшият съдебен съвет съставя проект на годишен бюджет на съдебната власт, който представя на Министерството на финансите за включване в проекта за закон за държавния бюджет на Република България за съответната година.” Считам, че разпоредбата не е противоконституционна по следните съображения :

Отношенията, които се регулират от чл. 196, ал. 2 от ЗСВ, са отношения, които не може да не бъдат в синхрон с цялостния комплекс от отношения, какъвто представляват подготвянето, съставянето и приемането на бюджета на държавата за съответната година. Т.е. тази уредба предметно е свързана с процедурата, в която се съдържат принципите на бюджетното право в държавата и която е предмет на регулиране в специален закон – Закона за устройство на държавния бюджет.

Това положение не противоречи на алинея 3 от чл. 117 на Конституцията, която гласи, че съдебната власт има самостоятелен бюджет и с нищо не накърнява самостоятелността на бюджета на съдебната власт. Това е така, защото бюджетът на съдебната власт не е и не може да е абсолютно изолиран от бюджета на държавата. Точно обратното е вярно – самостоятелният бюджет на съдебната власт е част от държавния бюджет, както изрично предвижда същият този чл. 196, само че в своята предходна алинея - алинея 1, която гласи : “Съдебната власт има самостоятелен бюджет, който е част от държавния бюджет на Република България”. Тази ясна законова разпоредба представлява развитие на конституционния принцип за самостоятелния характер на бюджета на съдебната власт и не бива да бъде игнорирана ,когато Конституционният съд преценява дали следващата поред разпоредба на същия този чл. 196 – алинея 2, противоречи на Конституцията.

В свое предишно решение /№ 3/1992/ Конституционният съд е уточнил, че съдебната власт в своята организационна цялост е на издръжка от държавния бюджет. По Конституция отговорността за изготвянето на приходно-разходния баланс на държавата, т.е. изготвянето на самия проект за годишния закон за държавния бюджет се носи от Министерския съвет – само той изготвя и внася в Народното събрание такъв законопроект /чл. 87, ал. 2/. В хода на бюджетната процедура, министърът на финансите има водеща роля в сравнение с другите министри, тъй като процедурата по съставянето на проекта за държавен бюджет е в неговия ресор на управление. А Министерството на финансите е администрацията, която подпомага министъра при осъществяване на неговите правомощия и технически осигурява дейността му.

Оспореното изменение на чл. 196, ал.2 от ЗСВ не предвижда никакво правомощие за министъра на финансите досежно проекта на бюджета на съдебната власт, не създава правомощия за неговата администрация /Министерство на финансите/ да внася нови параметри в съставения от Висшия съдебен съвет проект на бюджет на съдебната власт. Представянето на изготвения от Висшия съдебен съвет бюджет на съдебната власт в Министерството на финансите, а не – в Министерския съвет, както предвиждаше предишната редакция на същата разпоредба, не нарушава принципната постановка на чл. 117, ал. 3 от Конституцията за самостоятелността на бюджета на съдебната власт, тъй като Висшият съдебен съвет като вътрешен орган на съдебната власт, действа автономно при съставянето на въпросния проектобюджет. А решаващата дума по параметрите и съдържанието на държавния бюджет, в т.ч. и на бюджета на съдебната власт, има парламентът съгласно неговото класическо правомощие, датиращо от векове.

Налага се заключението, че разпоредбата на чл. 196, ал.2 от ЗСВ в новата редакция не внася по същество нищо ново, а включва в съдържанието на устройствения закон на съдебната власт някои елементи от същинската бюджетна процедура, които вече от години имат позитивна уредба в друг закон - Закона за устройство на държавния бюджет /чл. 16, ал.1, чл. 19 и чл. ал. 2 и 3/. С това не се нарушава нито принципът за разделение на властите, нито самостоятелността на бюджета на съдебната власт, т.е. няма нарушение на Конституцията, поради което искането в тази му част следваше да бъде отхвърлено.

По Раздел IV от Решението.

Считам, че алинея 7 на новия чл. 125а от ЗСВ не е противоконституционна и искането относно § 40 от ЗИД на ЗСВ /ДВ, бр. 29/2004/ в частта му, с която е създадена тази алинея, следваше да бъде отхвърлено.

Чл. 125а има предишна редакция, създадена със ЗИД на ЗСВ /ДВ, бр. 74/2002 г/ във време, когато Конституцията не предвиждаше мандатната длъжност на административен ръководител в съдебната власт, с изключение на мандатните длъжности на главния прокурор и на председателите на върховните съдилища. Тогава Конституционният съд констатирайки, че по отношение на редовите магистрати самата Конституция не прави разграничаване между магистратската длъжност и административната ръководна длъжност, с Решение № 13/2002 г. е обявил разпоредбите на тогавашния чл. 125а за противоконституционни. С първата поправка на Конституцията /ДВ, бр. 85 /2003 г./ в чл. 129, ал. 5 се предвиди длъжността “административен ръководител” с мандат 5 години и с право на повторно назначаване. С това по отношение на редовите магистрати се възприе на конституционно равнище въпросното разграничаване между магистратската длъжност - съдия, прокурор и следовател, от една страна и административната длъжност - административен ръководител, от друга страна. Тази концептуална еволюция в конституционната уредба на съдебната власт следваше да бъде отчетена при разглеждането на конкретното оспорване. Конституцията включи в своята рамкова уредба ръководителите на подсистемите в съдебната власт, което несъмнено е признание на тяхната значимост; но не включи заместниците им!

В съответствие с тази обновена конституционоустановена структура на органите на съдебната власт, в новия чл. 125а на ЗСВ са посочени

административните ръководители. В изброяването, обаче, не са включени заместниците, защото те само подпомагат административния ръководител /чл. 125а, ал.2 от ЗСВ/. За заместника законът не само, че не предвижда собствен мандат, но въобще не предвижда такъв, защото заместникът е само помощник и действа вместо административния ръководител, когато ефективно го замества. И тъй като става дума за администриране, макар и в рамките на съдебната власт, правило, а не изключение, е използваният и от Закона за съдебната власт “принцип на екипност”, съгласно който заместниците следват мандата на своите ръководители, поради което алинея 7 на чл. 125а от ЗСВ не нарушава Конституцията и нейния чл. 129, ал.5 ; искането в тази му част следваше да бъде отхвърлено.

7. 10. 2004 г.

Проф. Емилия Друмева
Съдия в Конституционния съд