

Особено мнение на съдиите Асен Манов, Милчо Костов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Николай Павлов и Теодор Чипев

I. Главният прокурор оспорва конституционностьта на влизането в сила на Закона за съдебната власт (ЗСВ) (ДВ, бр.59 от 1994 г.). В искането се поддържа, че ако "определеният момент за влизане в сила на ЗСВ бъде обявен от Конституционния съд за противоконституционен, това ще даде възможност на Народното събрание да спази § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията".

В искането е направена констатация, че цялостна нова правна уредба на органите на съдебната система налага допълнения и изменения на няколко закона. Поради сложността на тази нормативна материя Народното събрание не е могло да спази срока по § 3, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията. От тук следва и неспазване на изискването определената с Конституцията организация на съдебната власт да влезе в действие след приемането на новите устройствени и процесуални закони (както е предвидено в § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията).

Главният прокурор посочва в своето искане редица неблагоприятни последици, които ще настъпят във функционирането на съдебната система в резултат на нарушаването на § 4.

В определението си по допустимостта от 28 юли 1994 г. Конституционният съд подложи на анализ "момента на влизане в сила" като годен предмет на преценка за конституционностьта на ЗСВ. За да направи "момента на влизане в сила" юридически осезаем предмет на спор по конституционно дело, Конституционният съд разчлени това понятие на две съставки:

а) действие на закона (ЗСВ) във времето, включително и началото на действието на закона в неговата цялост, и

б) разполагането (инкадрирането) на този закон в системата на нормативните актове, които уреждат същата материя - структура и взаимоотношения на съдебните органи, правилата относно гражданския, наказателния и административния процес.

От тази гледна точка и в този смисъл Конституционният съд прие да разгледа и да се произнесе по оспорената конституционносъобразност на "момента на влизане в сила" на ЗСВ.

II. Конституцията съдържа изрична норма относно действието във времето на законите (нормативните актове). Това е срокът, в който започва тяхното действие. Влизането им в сила е три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок (чл. 5, ал. 5 на Конституцията).

Конституцията съдържа и други норми относно влизането в действие (влизането в сила) и преустановяване на действието (отмяната) на законите. Но чрез тези норми се решава друг въпрос. Конституцията решава действието на заварените закони спрямо себе си (защото ѝ противоречат) и започване на действието на предписаните от нейните норми закони, които трябва да бъдат приети от законодателя не само с определеното от новата Конституцията съдържание, но и в определените в конституционните норми срокове (вж. напр. § 3 и § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията). Тези конституционни норми са поместени в преходните и заключителните разпоредби на Конституцията, защото там по принцип е мястото на всички интертемпорални норми. Впрочем под такова название и в такава рубрика ("преходни разпоредби") се поместват и нормите, чрез които действието на закони или на части от тях се отклонява от тридневния срок по чл. 5, ал. 5 на Конституцията.

Интертемпоралните норми на Конституцията се различават от интертемпоралните норми на обикновените закони. Наистина и двете категории норми уреждат действие във времето. Но докато първите (конституционните) са "норми относно норми", вторите са норми относно юридически факти и правни отношения при смяна на правното им регулиране.

Затова няма и не може да има въпрос за съотношения между чл. 5, ал. 5 и § 4 на Конституцията като съотношение между общ и специален закон. И двете норми действуват успоредно и се прилагат едновременно. И това едновременно действие е неизбежно! Не може закон, издаден в предписаната от § 4 поредност на приемане на законите, да не влезе в сила три дни след обнародването, освен ако самият той не предвижда друг срок. Изискванията на § 4 не отменят действието на чл. 5, ал. 5.

Опитът да се разграничат - и дори да се противопоставят! - чл. 5, ал. 5 от

Конституцията и § 4 от нейните преходни и заключителни разпоредби с оглед на различния словесен строеж на "влизване в сила на правни норми" (чл. 5, ал. 5) и "влизване в действие на организацията на съдебната власт" (§ 4 от преходните и заключителните разпоредби) е изцяло неуспешен.

"Влизане в сила" и "влизване в действие" са еднозначни понятия. Те изразяват с различни думи началото на действието на правната норма или момента, от който тя се прилага, защото в този момент е станала задължителна. Ето как това е написано в учебник, по който се обучават и се подготвят за изпит студенти от Юридическия факултет: "за да може законът да действува, или, както още се казва, да влезе в сила...", и по-долу: "под влизане на закона в сила се разбира превръщането му в общозадължителен..." и пр. и пр.

Очевидно е, че не може на равнището на изискваните от студентите знания да се води дискусия в Конституционния съд!

Що се касае до конституционната формулировка (§ 4) "организацията на съдебната власт влиза в действие...", това не може да бъде нищо друго освен влизането в сила на правните норми, въз основа на които и чрез които се институционализира съдебната власт и се определя редът (правилата) на функционирането на тази власт. Вън и независимо от правото е немислимо упражняване на власт, нито нейното организационно учредяване, респективно реформиране и функциониране.

И така, в § 4 е определена поредността във времето на влизането в действие на закона (законите) за организация на съдебната власт. Конституцията въвежда съществени промени в структурата и дейността на съда, прокуратурата и следствието (глава шеста "Съдебна власт"). Инстанционната суб- и суперординираност на правораздавателните органи (съдилищата), а така също и на съпровождащите и подпомагащите тяхната дейност органи (следствие и прокуратура) се нуждае от съвършено точна правна уредба. Точността и безпротиворечивостта на тези правни норми по необходимост налага подробност и изчерпателна многовариантност там, където тя е преценена от законодателя като социално допустима. Оттук и смисълът, и оправданието на детайлните (на пръв поглед!) съдебнопроцесуални норми. В тази материя законодателят не може да се ограничи в най-общи разпоредби, не може в никой случай да препраща към подзаконова уредба, приета от административни органи. Делегиране на нормотворческа власт - дори на чисто организационна

плоскост! - относно съд, прокуратура и следствие е изключено. Това би било в грубо противоречие с принципа за разделението на властите, с независимостта на съдебната власт и нейното подчинение само на закона.

Това е смисълът на преходната конституционна разпоредба на § 4, която изисква да се приемат и да влязат в действие всички подробни правни уредби относно устройството и компетентността на съдебно-прокурорските органи и относно съдебния процес, и едва след това да влезе в сила ("в действие") генералната правна схема за организацията на съдебната власт в закон, който е приблизителен по съдържание на Закона за съдебната власт и който отменя предходните организационни закони - Закона за устройство на съдилищата, Закона за прокуратурата и пр.

Впрочем тази поредност във времето би трябвало да се спазва, защото се изисква от общите принципи и духа на Конституцията, дори и да липсва изричен конституционен текст, подобен на § 4. Законодателстване в обратен порядък - от общата нормативна схема относно организацията на съдебната власт към подробното и пълното правно регулиране на органите, на техните компетентности и на процедурите, неизбежно създава празнини в правната уредба. Неизбежно е несъответствието на новите институции със заварените процедури, неизбежен е процедурният вакуум, в който ще попаднат новите съдебни инстанции, защото за тях липсват процесуални норми в действащите и непроменени процесуални кодекси (ГПК и НПК). Новата генерална схема не е годна да създаде процесуални норми, чрез които да се запълнят празнините. Действащите процесуални норми биха могли да се отменят чрез тълкувателното правило за мълчалива отмяна на правни норми: "новият закон отменя стария", за да се постави в действие новата процесуална уредба. Но изцяло или отчасти липсваща правна уредба не може да бъде "съчинена" чрез никакви тълкувателни правила. А това е изходният и неотстраним дефект на ЗСВ. Несвършената от законодателя нормотворческа работа оставя в сила всички норми на процесуалните кодекси на българското право, без да ги допълни или измени в съответствие с новите съдебни инстанции и спецификата на техните компетентности.

III. В това отношение налага се да се обърне внимание върху изходните, основните положения на ЗСВ.

Най-съществената промяна на нашето съдебнопроцесуално право е

въвеждането на въззивно (апелативно) производство и превръщането на Върховния съд в касационна инстанция.

Като въззивна (апелативна) инстанция окръжните съдилища разглеждат граждански и наказателни дела, образувани по жалби и протести срещу съдебни актове на районните съдилища (чл. 57, ал. 2 на ЗСВ). И това е всичко, т. е. цялата нормативна уредба на компетентностите и процедурата на окръжния съд като апелативен съд (раздел IV "Окръжен съд" на ЗСВ).

Същото важи и за правната уредба на апелативния съд (раздел VI на ЗСВ). В оскъдното нормативна съдържание на тази глава (чл.72 - 79) са поместени най-общите устройствени разпоредби за апелативните съдилища, за техния състав и ръководство, за заседанията, мнозинството за взимане на решения и пр.

В този закон (ЗСВ) изобщо липсват норми относно самата същност на апелативното производство, относно мястото на апелативната инстанция в единния съдебен процес, липсва необходимата диференциация между апелативното разглеждане на наказателни и граждански дела, изцяло липсват норми относно самото протичане на апелативното гражданско и апелативното наказателно дело и пр. и пр. Всичко това е оставено за ГПК и НПК, които предстои да бъдат изменени съгласно изискванията на преходната разпоредба на § 4 на Конституцията. Но щом нормите на ЗСВ относно апелативната инстанция са влезли в сила, щом апелативният съд функционира, щом функционира и окръжният съд като апелативна инстанция, по какви правила ще се обжалват и разглеждат гражданските и наказателните дела, които са висящи или предстои да се заведат след 26 юли 1994 г. до измененията на ГПК и НПК? На този елементарен въпрос смислен отговор не може да се даде. Единственият смислен отговор е оспорване на самия ЗСВ, на неговото действие, на неговата обвързваща сила. Това е последицата от неспазване на изискването на § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията.

В същия смисъл и още по-категорично трябва да се отговори на въпроса за прилагането на касационното производство, което е създадено с влизането в сила на ЗСВ на 26 юли 1994 г. и е задължително. Както гласи § 15 от преходните и заключителните разпоредби на ЗСВ, компетентностите на ВКС и ВАС се изпълняват от действащия Върховен съд. Но по кои норми ще се упражняват компетентностите на Върховния съд като касационна инстанция, в какво се изразява върховният съдебен надзор, кои съдебни актове са в обсега на касационната инстанция и пр. и пр.

И тук отговорът трябва да се даде с измененията на ГПК и НПК. Но Върховният съд е длъжен да функционира като касационна инстанция и по висящите 10 000 дела (според официалните данни на Върховния съд). Касационно производство без правна уредба!

Но относно Върховния съд има още една интертемпорална норма в преходните и заключителните разпоредби на ЗСВ - това е § 3. "Заварените съдии, прокурори и следователи продължават да изпълняват задълженията си с изключение на съдиите от Върховния съд", гласи въпросният § 3. Съгласно ал. 2 на същия текст те могат да бъдат преназначени във ВКС и ВАС. Следователно до преназначаването им те (съдиите от Върховния съд!) не изпълняват задълженията си - нито като съдии на Върховния съд, нито като съдии на ВКС и ВАС, защото още не са преназначени в новите съдебни инстанции. От 26 юли 1994 г. (влизане в сила на ЗСВ) Върховният съд преустановява своята дейност, защото е напълно лишен от своя персонален субстрат. Но от същата дата не могат да действуват ВКС и ВАС, защото те още нямат никакъв персонален субстрат, не са преназначени съдиите от закрития Върховен съд. Кръгът на противоречието се затваря. Норми относно действие във времето (интертемпорални норми) отричат себе си!

Кръгът на противоречието ще бъде разкъсан и действието на нормите на ЗСВ във времето ще бъде приведено в нормативен порядък и съгласуваност чрез законодателна намеса. Друг изход няма.

IV. Изложените съображения ни дават основание да приемем, че диспозитивът по това дело (№ 10 от 1994 г.) трябва да гласи: "Обявява за противоконституционен Закона за съдебната власт относно влизането му в сила с оглед на изискванията на § 4 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията."