

## ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ

на Български хелзинкски комитет  
по конституционно дело 2/2001  
относно

искане на група (56)народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяването противоконституционността на Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България (обн., ДВ, бр. 108 от 29 декември 2000 г.) и същото искане, направено от съдебен състав на III отделение на Върховния административен съд.

Уважаеми конституционни съдии,

Във връзка с конституционно дело 2/2001, образувано на 13 февруари 2001 г., Български хелзинкски комитет, конституиран като заинтересована страна с Определение на Конституционния съд от 13 февруари 2001 г., представя настоящето писмено становище.

С постъпилото искане, направено от група народни представители, се оспорва конституционността на Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България (по-долу "Закон за тълкуване"). В направеното искане групата народни представители посочва, че Народното събрание няма право да дава автентично тълкуване на своите законодателни актове, както и че единственият член на въпросния закон съдържа множество нови материални и процесуални норми, които също са противоконституционни. Народните представители оспорват конституционността и на параграфа в Закона за тълкуване, който определя влизането му в сила с обратна сила.

Във внесеното от съдии от състава на Трето отделение на Върховния административен съд искане се представят сходни аргументи с тези на народните представители както по отношение на правомощието на Народното събрание за изясняване със задължително действие на точния смисъл на правните норми, така и относно противоконституционността на разпоредбите в Закона за тълкуване.

Настоящото становище се състои от две части. В първата му част ще бъдат разгледани правомощията на Народното събрание да приема тълкувателни закони, а във втората част ще бъдат разгледани подробно член 1 и параграф 1 на Закона за тълкуване и неговото съответствие с Конституцията.

### **I. По правомощието на Народното събрание да приема тълкувателни закони**

Български хелзинкски комитет е на мнение, че Народното събрание има правомощията да приема задължително тълкуване на законите, които е приело. Това правомощие, макар и да не е изрично формулирано в Конституцията, произтича от нейната разпоредбата в член 84, съгласно която Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя законите. Като орган, който приема законите в страната по Конституция, Народното събрание има правомощията и

да уточнява смисъла на закона в случаите, в които е налице противоречиво тълкуване на закона, или Народното събрание прецени, че такова тълкуване е наложително. Правомощията за това автентично тълкуване от Народното събрание пряко произтичат от правомощията му да приема и изменя законодателството. Обратно, възможността на Народното събрание да приема, изменя и допълва законите, но да не може чрез закон да доуточнява смисъла на един или друг закон, би било абсурдно. Така както правомощията на Народното събрание да изменя и отменя законодателство не зависят от промяната в състава на Народното събрание, следователно и правомощията му за задължително автентично тълкуване също не могат да зависят от промените в състава му.

Не може да се приеме също така, че с тълкуването на законодателство, Народното събрание излиза извън своята компетентност по Конституция и неправомерно навлиза в правомощията на съда. Тълкуването на закона от съда е допустимо единствено с оглед на хипотезите на конкретния правен спор, разглеждан от съда, и когато е налице противоречие между законови разпоредби или в случаите, в които се налага тълкуване с оглед постигане на съответствие между законова разпоредба и норма от по висш ред. Съдът няма обща компетентност да тълкува закона като такъв, без оглед на индивидуалния правен спор, а има единствено общата компетентност да прилага и да тълкува закона в контекста на индивидуалните спорове. Липсата на такава обща компетентност на съда да тълкува закона като такъв е това, което по логиката на Конституцията отграничава съда от законодателя. Народното събрание от своя страна не е ограничено с такива изисквания, и може да приема тълкуване на действащото законодателство и на базата на собствената си преценка за целесъобразност на такова тълкуване, по същия начин по който може да измени или отмени законодателство.

В същото време, изложените в искането аргументи за недопустимо навлизане в прерогативите на съда при приемането на Закона за тълкуване повдигат един изключително сложен въпрос за конституционната теория и практика. Този въпрос далеч не е само въпрос по отношение на тълкувателни закони приети от законодателя, а е в еднаква степен приложим и по отношение на закони за изменение и отмяна на законодателство. Това е въпросът за законодателство, целящо решение на конкретни спорове, което вече би представлявало изземване на конституционните компетентности на съда.

Съгласно теорията на конституционното разделение на властите, законодателната власт при приемането на законодателство следва да се води от общи съображения за най-доброто регламентиране на съответните обществени отношения. Недопустимо е, законодателят да цели разрешаването на конкретен, индивидуален случай, посредством приемането на законодателство. В същото време е изключително трудно намирането на точен конституционен критерий, според който да се преценява отклоняването на законодателя от задължението му да не приема законодателство за решаването на конкретни индивидуални спорове. Подобен критерий неизбежно ще трябва да включва преценка за мотивите на законодателя при приемането на конкретно законодателство и доколко приетото законодателство има обща приложимост или е приложимо по отношение само на индивидуален спор. Приетото от Народното събрание тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в основата си препотвърждава дългогодишна практика на българските съдилища, индикации за промяна на която се появиха едва в последно време. Поради това, независимо от факта, че Законът за тълкуване беше приет по конкретен повод, тезата, че с него се цели

решаването на индивидуален спор, макар и да има известно основание, не може да бъде приета за категорично обоснована.

## **II. По член 1 от Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България**

Български хелзинкски комитет смята, че член 1 от Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България е противоконституционен на същото основание, на което противоречи на Конституцията и самият член 47 от Закона за чужденците в Република България (по- долу “ЗЧРБ”). Законът за тълкуване препотвърждава основните елементи на разпоредбата на чл. 47, като изключва съдебния контрол върху административни актове, с които могат да бъдат засегнати основни права. Настоящото становище препраща към аргументите изложени в становището на Български хелзинкски комитет по конституционно дело № 15 от 2000 г., като едновременно с това по- долу излага и някои допълнителни аргументи по отношение на отделните разпоредби в член 1 от Закона за тълкуване.

*На първо място, разпоредбата, посочена във второто изречение в член 1 е противоконституционна, тъй като противоречи на правото на защита и съдебен контрол върху актовете на администрация.*

Съгласно член 56 от Конституцията всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Конституционният съд третира правото на защита като “едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в демократичната правова държава”.<sup>1</sup> В друго свое решение Конституционният съд отбелязва, че “правото на защита може да има различни проявни форми, в това число и обяснения и изслушване на гражданите, чиито права и законни интереси са застрашени от различни държавни органи и институции”.<sup>2</sup>

Правото на защита е гарантирано от Конституцията и с предвидената в чл. 120 правна възможност за обжалване пред съдилищата на всички административни актове, които ги засягат. Конституционният съд счита, че “чрез съдебния контрол се конкретизира в областта на административното правораздаване основния принцип на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица [. . . ] Правозащитната функция на правовата държава в този случай ограничава и възможната злоупотреба с власт от страна на държавните органи – явление, срещано и в държавите с развита конституционна демокрация [. . . ]”.<sup>3</sup> Конституционният съд постановява, че по смисъла на чл. 120, ал. 2 граждани и юридически лица са “засегнати” и имат право да обжалват административния акт, който нарушава или застрашава техни права или законни интереси.<sup>4</sup> Относно обсега на изключението по член 120, ал. 2 от Конституцията, Конституционният съд приема, че за да не бъде обезсмислен основния конституционен принцип за съдебен контрол върху

<sup>1</sup> Решение № 9 от 14.04.1998 г. по конст. дело № 6/98 г. на КС на РБ

<sup>2</sup> Решение № 14 от 23.X.1997 г. по конст. дело № 11/97 г. на КС на РБ. Виж още Решение № 3 по конституционно дело № 1 от 1994 г.

<sup>3</sup> Решение №21 на КС по к.д. № 18/95

<sup>4</sup> Ibid.

административните актове, “такова изключване (по член 120, ал.2) е недопустимо, когато се засягат основни конституционни права”.<sup>5</sup>

Член 1 изключва възможността за съдебен контрол върху административните актове, с които се налагат принудителни мерки и се отказва издаване на виза по ЗЧРБ, когато правното основание за това е националната сигурност. В общият случай изключването на съдебния контрол е допустимо от Конституцията. В решение № 5 от 1997 г по к.д. №25 от 1996 г. националната сигурност е посочена като пример за изключение по член 120, ал. 2. Безспорно националната сигурност като обществена ценност подобна на основните конституционни права на гражданите подлежи на защита от страна на Конституцията. Въпросът е дали националната сигурност като конституционна ценност може да бъде определяна от по- висш порядък от основните конституционни права на гражданите и поради това да заслужава по- голяма защита.

Български хелзинкски комитет смята, че не може да се определи като коректно разграничението между националната сигурност и основните права на човека на основата на йерархичен порядък, както и приемането на такъв порядък а priori. Конституцията е обществен договор на хората, които са се отказали частично от независимостта и автономността си в полза на упражняващите власт за определени цели, но са запазили останалата част под формата на права и свободи по отношение на властите. По този начин Конституцията се явява гарант за защитата на хората от властите. Приемането като правило, че съществуват конституционни ценности над правата и свободите на индивидите опорочава същността на Конституцията като гарант за правата на гражданите. Необходима е преценка във всеки отделен случай за съразмерността на ограниченията на правата на индивидите. Тази преценка трябва да даде отговор доколко е разумно ограничението и не надвишава ли то степента необходима за постигането във конкретния случай на съответната легитимна цел. Само чрез тази преценка може да се гарантира защитата на правата на всеки един от гражданите по отношение на правителството.

На тази основа изключване от съдебния контрол е в нарушение на член 56 от Конституцията, когато с актът се засяга основно конституционно право. Тъй като изключва съдебния контрол и в случаи, в които това е недопустимо по силата на чл. 120 във връзка с чл. 56 от Конституцията, тази разпоредба следва да бъде обявена за противоречаща на Конституцията.

От друга страна, Законът за тълкуване като предвижда “незабавно изпълнение” и лишава от право на обжалване на административните актове, постановяващи принудителни мерки, както и на отказите за издаване на виза, когато тези мерки са свързани с националната сигурност, което е в несъответствие и с Европейската конвенция за правата на човека.

Европейската конвенция за защита правата на човека също поставя изискване за ефективно средство за защита на национално равнище в случаите

<sup>5</sup> Решение № 11 от 30.IV.1998 г. по конст. дело № 10/98 г. на КС на РБ. Виж още Решение № 21 по к.д. № 18 от 1995 г.

на нарушение на гарантираните от Конвенцията права.<sup>6</sup> Европейският съд приема, че “значението на член 13 е в изискването във вътрешното законодателство да има предвидено производство за разглеждане на жалба по Конвенцията”.<sup>7</sup> Това производство трябва като минимум да осигури разглеждане на жалбата за нарушение на право по конвенцията от компетентен национален орган. В делото Чахал срещу Обединеното Кралство, където срещу жалбоподателя е било постановено експулсиране по съображения за националната сигурност, Европейският съд установява самостоятелно нарушение на член 13 от Конвенцията, поради липсата на ефективна процедура за обжалване на експулсирането. В решението си по делото Чахал Съдът отчита, че изискването за ефективна защита повдига проблем с използването на секретни материали, когато се разглеждат съображения за националната сигурност. Това обаче не означава, че националните органи се освобождават от задължението за ефективен контрол от вътрешните съдилища, които решават да се позоват на съображения за национална сигурност и тероризъм.<sup>8</sup> Съдът придава сериозно значение на факта, че в Канада е развита ефективна форма на съдебен контрол по дела от същия тип при достатъчно гаранции за запазване конфиденциалността на секретната информация.<sup>9</sup>

Български хелзинкски комитет обръща също внимание към обяснителния доклад към Протокол №7 от Европейската конвенцията, който посочва, че разпоредбите му са допълнителни към вече съществуващите гаранции по чл. 3 и чл. 8 във връзка с член 13.

*На второ място, лишаването на съда от възможността да събира доказателства за фактите и обстоятелствата мотивирани органа, издал заповедта. Забрана да се събират доказателства е в противоречие с чл. 8 и чл. 121, ал. 2 от Конституцията.*

Лишаването на съда от възможност да събира доказателства е в противоречие с член 8 от Конституцията, тъй като се ограничава баланса между отделните власти чрез необоримата презумпция, че органът, който е издал акта, е действал винаги законосъобразно. Последното дава формална доказателствена сила на становището на административния орган. Доказателствената сила е формална, тъй като предполага само наличието на становище, че предприетата принудителни мярка е непосредствено свързана с националната сигурност. Очевидно е налице прецедент в българското законодателство, спрямо което официалните документи (в това число и административните актове) имат формална доказателствена сила само по отношение на това, че е материализираното в тях изявление е направено, и че то изхожда от лицето, подписало документа като негов издател. Създава се необорима презумпция, че административния орган (в случая министъра на вътрешните работи или овластено от него лице), никога не греши в случаите, когато едно лице трябва да

<sup>6</sup> Виж член 13 от Конвенцията.

<sup>7</sup> Решение от 25 юни 1997 г. по делото Халфорд срещу Обединеното Кралство

<sup>8</sup> Във връзка с този принцип Съдът цитира следните решения: Murray v. the United Kingdom, 20 October 1994, Series A no 300-A, para. 58, Fox, Cambell and Hartley v the United Kingdom, 30 August 1990, Series A, no. 182, p. 17, para. 34.

<sup>9</sup> В резултат на решението на Европейския съд Великобритания изцяло възприема упоменатата канадска процедура.

бъде експулсирано или на него трябва да му бъде отказана виза на основание националната сигурност. Налице е необоснован подход относно законността на актовете на администрацията. Формална доказателствена сила на твърденията в определени административни актове не може да се предостави на нито един държавен орган, защото се открива възможност за произвол от негова страна, което рефлектира върху правата на гражданите.<sup>10</sup>

От друга страна, чрез въпросната забрана се нарушава конституционно гарантирания принцип за установяването в съдебното производство на истината. Истината се дири чрез доказателствата и поради това чрез забраната относно събират им съдилищата не би биха били в състояние да постановят правилни решение.<sup>11</sup> Нарушаването на принципа за установяване на истината е винаги свързано с процесуално нарушение и е основание за отмяна на съдебното решение или присъда. Без истина по обстоятелствата по делото не може да изпълнят своите задачи отделните процеси.

*На трето място, обявяването за нищожни на съдебните актове, постановени по жалба срещу заповед, издадена на основание чл. 40, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 10, ал. 1, т. 1, на основание чл. 42 или на основание чл. 10, ал. 1, т. 1 от Закона за чужденците в Република България противоречи на принципа на разделение на властите.*

Съгласно член 117 във връзка с принципа за разделение на властите съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Това означава, че съдилищата разполагат с обща правораздавателна власт по граждански, административни и наказателни дела. Тази обща правораздавателна власт включва и правомощие да бъдат разгледани всички жалби, с които съдът е сезиран. Следователно не могат да бъдат нищожни, а само недопустими съдебните решения по дела, възложени на несъдебни органи.<sup>12</sup> Макар и порочни, те са действителни и поражат всички присъщи на решението правни последици. Тези решения подлежат на обезсилване по пътя на обжалването чрез жалба на заинтересованата страна или протест на прокурора. Единствено въззивният съд, е този който следва да се произнесе по порочността на съдебните актове. Обявяването с нормативен акт на съдебни решения за порочни и прогласяването на тяхната нищожност е представлява вмешателство в правомощията на съдебната власт.

5 март 2001 г.

С уважение,

Красимир Кънев  
Председател на Български  
хелзинкски комитет

<sup>10</sup> Решение № 6 от 22.IV.1993 г. по конст. дело № 4/93 г. на КС на РБ

<sup>11</sup> Виж проф. д-р Живко Сталев, "Българско гражданско процесуално право", Издателска къща Сиела, стр. 114.

<sup>12</sup> Виж проф. д-р Живко Сталев, "Българско гражданско процесуално право", Издателска къща Сиела, стр. 133 и стр.476.