

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
 НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТА Н О В И Щ Е**

на ЕМАНУИЛ ЙОРДАНОВ в качеството  
 на министър на вътрешните работи

по конституционно дело №2/ 2001 година и присъединеното  
 към него конституционно дело №4/ 2001 година

**ОТНОСНО:** исканията на група /56/ народни представители от  
 XXXVIII Народно събрание и на съдебен състав от  
 III отделение на Върховния административен съд  
 за обявяване противоконституционност на  
 Закона за тълкуване на чл.47 от Закона за чужденците  
 в Република България /обн. ДВ бр.108/ 2000 година/

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Исканията за обявяване противоконституционността на  
 Закона за тълкуване на чл.47 от Закона за чужденците в Република  
 България са повдигнати от група /56/ народни представители от  
 XXXVIII Народно събрание и състав на III отделение на Върховния  
 административен съд.

С определение от 13.02.2001 година Конституционният  
 съд е допуснал исканията за разглеждане по същество и е конституирал  
 министъра на вътрешните работи като една от заинтересованите страни  
 по делото.

**ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНИЯТА:**

Исканията на групата народни представители и на съдебния  
 състав на Върховния административен съд са идентични, доколкото

RECEIVED  
 1705  
 2702

На 2-ро стъпало  
 вие от съдебния  
 2. стъпало

имат общ предмет. Направени са от годни конституционни субекти по смисъла на чл.150, ал.1 и ал.2 от Конституцията. Тяхното разглеждане е от компетентността на Конституционния съд съгласно чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията и чл.17, ал.1 от Закона за Конституционния съд.

### **ПО СЪЩЕСТВОТО НА ИСКАНИЯТА:**

Считам, че макар и допустими, двете искания са неоснователни, доколкото приетият от Народното събрание Закон за тълкуване на чл.47 от Закона за чужденците в Република България не противоречи на Конституцията. Правните ми съображения в подкрепа на това становище са следните:

### **ОТНОСНО ФОРМАЛНИТЕ ИМ МОТИВИ:**

Най-общо инвокираните такива се свеждат до твърдението на искателите, че Народното събрание не може да дава автентично тълкуване на своите законодателни актове.

Наистина, действащата понастоящем Конституция на Република България от 1991 година не определя изрично кой орган може да тълкува законите и евентуално по каква процедура, за разлика от конституцията от 1971 година, която с чл.93, т.8 овластяваше Държавния съвет да дава задължителни за всички тълкувания на законите. Преди това, през периода 1948 - 1967 година значителна тълкувателна дейност е извършвал Президиумът на Народното събрание, с която е допринасял за изясняването на законите /вж. "Тълкувателни решения на Президиума на Народното събрание, 1948-1967 година", съставил Д.Попов/.

Независимо от липсата на изрична уредба, не може да се отрече правото на Народното събрание да дава автентично тълкуване на законите. В този смисъл е и Решение № 3 от 03.04.1992 г. на Конституционния съд по к. д. № 30/91 г.

Зад тази позиция категорично застават редица всепризнати и многоуважавани представители на българската юридическа доктрина като проф. Витали Таджер, проф. Борис Спасов, проф. Стефан Стойчев, проф. Мария Павлова и други, които намират достатъчно несъмнени основания в класическата обща теория на правото. Последната най-малко може да бъде повлияна от наведените доводи от искателите за разнородното и динамично представителство на политическите партии през изминалите десет години от приемането на Конституцията на Република България. Още по-несъстоятелен се явява доводът на искателите, че правната възможност за осъществяване на автентично

тълкуване от страна на Народното събрание води до компрометиране на правната сигурност и сериозно засягане на принципа за разделение на властите като гаранция на съвременното демократично общество.

Считам, че всички конституционни принципи следва да бъдат разглеждани в своята съвкупност и взаимосвързаност. Развитата от искателите теза, възприемаща тълкуването на правните норми като функция, присъща само на правосъдните органи, противоречи именно на принципите на демократизма и разделението на властите, провъзгласени с Конституцията на Република България. Възприемането на тази теза би поставило същите органи над законодателната и изпълнителната власт. Възприетият в правната ни система принцип за допускане на различни видове тълкуване е израз на конституционноустановените принципи за разделение и равнопоставеност на властите и гарантира баланса при осъществяване на техните правомощия.

Ето защо неоснователно е становището на искателите, че правото на законодателя да тълкува сам законите е “враждебно на конституционализма” и е “сериозна заплаха за разделението на властите като гаранция на демокрацията”. Всички наведени в тази насока политически аргументи считаме за ирелевантни към повдигнатото пред Конституционния съд искане.

Действително Конституцията възлага правораздавателната функция за осъществяване на върховния съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд (чл. 124 и чл. 125 от Конституцията). Осъществявайки тази своя дейност, висшите правораздавателни органи на практика дават официално общо или казуално тълкуване, което не дерогира правото на Народното събрание като автор на съответния нормативен акт да дава автентично тълкуване.

Народното събрание може да дава автентично тълкуване на законите. Би могло да се приеме, че то ще бъде и най-вярното тълкуване. Това становище принадлежи на проф. Стефан Стойчев /вж. "Конституционно право на Република България", лекции, гр.София, 1993 г., стр.284/. Тълкувателният акт не съдържа в себе си нови правни норми. Той дава само пояснения как да се разбира смисълът, вложен от законодателя. Законът за тълкуване поначало влиза в действие от момента, в който е влязъл в сила тълкуваният нормативен акт.

Междувпрочем, считам, че автентичното тълкуване на закона е правомощие, което Конституцията е запазила единствено и само за Народното събрание. То е проявление на законодателната власт,

присъща само на този държавен орган. Целта е да се разкрие точно съдържанието на правнонормативната мисъл. И за да може да се прилагат и спазват точно законите, трябва да се знае точното им съдържание - именно това се постига по пътя на тълкуването.

Тълкуването има за предмет нормативния акт като източник на правото, в който е изразена нормотворческата воля, обективирана в разпоредбите на акта. Общоприетото схващане в науката е, че се тълкува правната норма като част от източника на правото. На тълкуване подлежи всяка правна норма, не само неясната, независимо и от органа, който я е издал. Предмет на тълкуване могат да бъдат Конституцията, законите и подзаконовите нормативни актове.

Тълкуването на правните норми има изключително голямо теоретично и практическо значение. Правилното тълкуване е предпоставка, за да могат нормите да постигнат целите, които им се възлагат, и да изпълнят своята служебна функция.

Проф. Витали Таджер приема, че с разкриването на точния смисъл на правната норма се получава знание за нея, което трябва да се популяризира, т.е. да стане обществено достояние, за да може да се изгради такова правосъзнание, което да съблюдава законността /вж. "Гражданско право на НРБ, обща част, дял I", София, 1972 г./ При създаването на един закон е налице единство между волята на закона и волята на законодателя. То не трябва да се разкъсва. И именно законодателят е длъжен да бди за това единство. Той следи как правната норма изпълнява своите служебни функции. Държи я в сила само ако отговаря на разбиранията му по време на прилагането ѝ. Отклони ли се правоприлагащият орган от тези разбирания, законодателят се намесва. Правната норма трябва да се прилага според точния ѝ разум. Тълкуването излиза от необоримото предположение, че всяка норма е целесъобразна. Целесъобразността на нормата се определя при нейното приемане, след това тя просто се прилага.

Официалното тълкуване се дава от държавен орган, овластен за това от закона, като тълкуването има задължителен характер за тези, които прилагат правната норма. Бива нормативно и казуално. Нормативното тълкуване, от своя страна, бива автентично и тълкуване от други държавни органи, включително съдебни. Автентично тълкуване е това, което се дава от органа, издал тълкувания акт. Който има право да издава нормативни актове, той има право и да ги тълкува, когато намери това за целесъобразно.

Следователно, в конкретния случай е налице автентично нормативно тълкуване на правната норма на чл.47 от ЗЧРБ, което има

общозадължително действие подобно на самата правна норма. Подчинено е на конкретната разпоредба, с оглед на която се издава и за изясняване смисъла на която служи. Затова и тълкуваната правна норма не е самостоятелна. Според доктрината, по същината си автентичното нормативно тълкуване е вид нормотворческа дейност. Тълкуването е дадено във формата на закон, в изпълнение на основния принцип, че тълкуването се извършва с нова правна норма от същата степен. По принцип законите се приемат от Народното събрание - държавният орган, комуто Конституцията е признала такава компетентност.

Необходимостта от тълкуването на правната норма се заключава в проявените слабости на закона - неточности, неясноти, противоречия, които могат да се отстранят по пътя на нормативното тълкуване. Във всички случаи, по този начин се улеснява постигането на преследваната от закона цел. Изясняването функцията на правната норма осигурява нейното точно прилагане от съдебните органи. Още повече, нормативното тълкуване е призвано да внесе единство в практиката по прилагането на закона.

Автентичното нормативно тълкуване винаги се извършва след издаването на тълкуваната норма. Тълкувателният закон обаче има обратно действие - *ex tunc*, към момента на издаването на тълкуваната правна норма, каквато е и разпоредбата на чл. 50, ал. 1 от ЗНА. Това изискване е изпълнено в конкретния случай, поради което оплакванията на искателите в тази насока се явяват неоснователни. След публикуването и влизането в сила, тълкуваната разпоредба следва да се схваща и прилага в смисъла, изяснен с тълкувателния закон. Ясно е, че той може да внесе смущения, защото се прилага и спрямо висящи спорове и по влезли в сила съдебни решения, но това не може да послужи като основание да се отрече правото на Народното събрание да дава автентично тълкуване.

От принципа за равенство пред законите следва, че сходните случаи трябва да се решават еднакво. В тази връзка отбелязвам, че органите на съдебната власт могат да дават казуално /а не нормативно/ тълкуване на правната норма, обективизирано официално в писмен вид в постановяваните съдебни актове. Това тълкуване обаче е задължително само за тези лица, които са заинтересовани от отделния случай, т.е. не за всички. Общо тълкуване се дава в тълкувателните решения на Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд и Общото събрание на гражданските колегии на Върховния касационен съд. В тази връзка следва да се има предвид, че понятието "правоприлагане" в българското законодателство и правна теория се схваща в тесен и в

широк смисъл. Именно правоприлагането в тесен смисъл се извършва от органите на съдебната и изпълнителната власт, за разлика от автентичното тълкуване, което се дава от Народното събрание и се отнася до “правоприлагането” в широк смисъл.

Приемайки тълкувателния закон, предмет на настоящото конституционно производство, законодателят е използвал средствата на функционалното /логическо/ и историко-политическото тълкуване. Посредством първите е изяснен смисълът на правната норма на чл.47 ЗЧРБ чрез осветляване на служебната ѝ функция, определена при нейното приемане. С вторите законодателят е обосновал отговора на следните въпроси: на каква правна идея почива нормата, какво се цели с нея, при какви условия е издадена, какъв е бил поводът за нейното приемане, какъв е първоначалният ѝ произход и какви политически съображения са ръководели законодателя. Народното събрание е органът, който е определил непосредствените и крайни цели на закона - своевременна и ефикасна защита на изключително важните обществени отношения, свързани с националната сигурност като приоритетна ценност. Средство за гарантиране на националната сигурност са Конституцията и законите, целящи да предотвратят действия, насочени срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията (елементи на външната сигурност), към разпалване на национална, етническа или религиозна вражда (елементи на вътрешната сигурност). Смисълът на нормата на чл.47 ЗЧРБ е преценен тъкмо в светлината на тези цели. Въпрос и на спазване на Конституцията от страна на съответните държавни органи е да пресичат такива действия, което се постига и чрез разкриването на точния смисъл на тълкуваната норма, продиктувано от съображението да се внесе пълна яснота и определеност в нейния смисъл.

На основание гореизложеното считам, че Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България не може да бъде обявен за противоконституционен на посоченото от искателите формално основание.

#### ОТНОСНО СЪЩНОСТНИТЕ ИМ МОТИВИ:

Неоснователни са и същностните съображения на искателите, според които с Тълкувателния закон Народното събрание въвежда нови материални и процесуални норми.

Тези съображения не могат да бъдат възприети поради това, че Законът за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ не е правотворчески акт, няма нормативно съдържание и не изменя и не допълва тълкуваната норма. С Тълкувателния закон се изяснява волята на законодателя да определи принудителните административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната, за които основният текст на чл. 47 от ЗЧРБ предвижда необжалваемост.

Освен това, съгласно текста на чл. 46 от ЗНА, при изясняване смисъла на дадена разпоредба трябва да се държи сметка за връзката ѝ с други текстове от същия нормативен акт или от други нормативни актове, даже и такива, които се отнасят до други отрасли на обективното право. Тук следва да се прилага и принципът на тълкуване чрез контекста. Този принцип изисква всички разпоредби да се тълкуват една чрез друга, в контекста на целия текст, като се имат предвид систематичното им място в частта, главата, закона и съотношението им с всеки друг член.

Във връзка с това определянето на дадена принудителна административна мярка като мярка, свързана непосредствено със сигурността на страната, следва да се направи въз основа на систематичното, логическото и разширителното тълкуване на ЗАНН, ЗАП и ЗЧРБ чрез прилагане на метода на индукцията и установяването на кумулативното наличие на следните изисквания:

-административният акт, с който се прилага принудителната административна мярка да е издаден от компетентен орган;

-административният акт да е издаден в установената от закона форма;

-административният акт да е издаден при спазване на материалноправните разпоредби на закона, което имплицитно включва в себе си посочване на правното основание за издаването на административния акт, едно от които може да бъде чл. 10, ал. 1, т. 1 от ЗЧРБ - с действията си чужденецът "е поставил в опасност сигурността или интересите на българската държава или за когото има данни, че действа против сигурността на страната";

-административният акт да съответства на целта на закона.

Съгласно разпоредбите чл. 22 и чл. 23 от ЗАНН, за предотвратяване и преустановяване на административни нарушения, както и за предотвратяване на вредните последици от тях, могат да се прилагат принудителни административни мерки като в специален закон или указ се уреждат случаите, когато могат да се прилагат

административните мерки, техният вид, органите, които ги прилагат, и начинът за приложението им, както и редът за тяхното обжалване.

Когато волеизявлението за налагането на принудителната административна мярка е изразено писмено, то по правното си естество представлява индивидуален административен акт по смисъла на ЗАП. Съгласно чл. 1, ал. 1 от ЗАП, същият урежда производството по издаването, обжалването и изпълнението на индивидуалните административни актове, доколкото в друг закон или указ не са установени особени правила.

С оглед на всичко гореизложено, неоснователно е и искането на 56-те народни представители и на състав на Трето отделение на Върховния административен съд за обявяване противоконституционността на Закона за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ, мотивирано с твърдението, че с текста на Тълкувателния закон се въвеждат нови правни норми.

Неоснователно е и другото същностно съображение, изтъкнато от искателите, че изречение второ на член единствен от Тълкувателния закон противоречи на разпоредбите на чл. 56 и чл. 120 от Конституцията, тъй като то само изяснява смисъла на волята на законодателя, изразена в чл. 47 от ЗЧРБ, и по никакъв начин не противоречи на прогласеното конституционно право на защита на всеки гражданин, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси, както и на общия принцип за обжалваемост на административните актове пред съдилищата.

Конституционният законодател с разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията е въвел изключение от провъзгласения принцип за осъществяване контрол за законност върху актове и действия на административните органи, като е извадил от приложното му поле определена категория административни актове, изрично посочени със закон.

Тълкувайки взаимосвързано разпоредбите на чл.56 и на чл.120, ал.2 от Конституцията, стигам до заключението, че нормата на чл.56 има предвид правото на защита като основно конституционно право в рамките на един конституционно обоснован и допустим процес, т.е. доколкото законодателят не е изключил определена категория актове от кръга на подлежащите на съдебен контрол. От друга страна, за законодателя е установена възможността да прецени кои административни актове могат да бъдат изключени от кръга на обжалваемите.

В подкрепа на изложеното е и решение №5/18.02.1997г. по к.д.№ 25/96г. на Конституционния съд на Република България, което установява, че възможността за изключване на някои категории административни актове от съдебен контрол е допустима “само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите, или когато друга, по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена (такава е например сферата на националната сигурност).” Нормата на чл.47, ал.1 ЗЧРБ създава изключение от правилото за съдебен контрол на административните актове, доколкото с визираните принудителни мерки законодателят цели да обезпечи сигурността на държавата. Понятието “сигурност” следва да се схваща в неговото отношение към държавата и функционирането на нейните органи.

Неоснователно е становището на искателите, че Тълкувателният закон влиза в колизия с прокламираното в чл.6, ал.1 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи право на справедливо и публично гледане на делото в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

Нормата на чл.6, ал.1 ЕКПЧОС поставя изисквания за справедлив процес, без да абсолютизира съдебното обжалване. Всяка държава – страна по конвенцията, разполага с определена свобода за осъществяване на допустими от Конституцията и от закона цели. Българският конституционен законодател в рамките на предоставената в конвенцията възможност е създал текста на чл.120, ал.2 КРБ. В този смисъл е и Решение №5/18.02.1997 г. по к.д. 25/96 г. на Конституционния съд, според което въвеждането на ограничение за обжалваемостта на определена категория административни актове по съдебен ред, за които това е предвидено със закон, не противоречи на разпоредбите на Пакта за гражданските и политическите права и аналогичната разпоредба на чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, приета от Съвета на Европа, ратифицирана със закон, приет от НС на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 14.08.1992 г./обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г., в сила от 7.09.1992 г./, която е основен международноправен документ за защита правата на човека.

Разпоредбата на чл. 6 от КЗПЧОС определя общата регулаторна рамка за създаване на среда за ефикасни средства за защита на гражданските права и основни свободи, в рамките на гражданския или наказателния процес. Що се касае до административното

производство, Европейският съд за защита правата на човека допуска една по-широка свобода на преценка на държавите при определяне "ефикасността на съвкупността от средства" (Делото Леандър срещу Швеция 1987г.). По-нататък Съдът пояснява, че правото на ефикасни средства за защита може да бъде "подчинено на свойствените ограничения на контекста" **в случаи на съображения за национална сигурност.**

В допълнение на гореизложеното, сравнителният исторически преглед на българското и чуждестранното законодателство показва наличието на достатъчно широк обхват и примерно многообразие на допустими от Конституцията и законодателството критерии при законодателното определяне на актовете, изключени от съдебен контрол. Съществуват някои основни критерии като материален, институционален, функционален, процесуален, както и критерий, базиращ се на особеното съдържание и предмет на административния акт. С цел да изясни категорията на административните актове, които по смисъла на разпоредбата на чл. 47 от ЗЧРБ са изключени от съдебен контрол, законодателят в Тълкувателния закон е избрал един от цитираните по-горе критерий – посочване на правното основание за издаване на административния акт.

Базирайки се на изложените по-горе доводи за **необжалваемост** на тази категория актове, както и поради това, че чл. 47, ал.2 от ЗЧРБ, изисква посочване само на правното основание за издаване на заповедите по ал. 1, считам, че не съществува никаква правна възможност съдът да събира доказателства за фактите и обстоятелствата, мотивирали издаването на тази категория заповеди, доколкото неговата дейност по правоприлагане обхваща само проверката на правното основание. Поради това не може да бъде споделено становището на искателите, че изречение четвърто на Тълкувателния закон противоречи на чл.8, чл.117, ал.2 и чл.121, ал.2 от Конституцията.

В исканията се развива и тезата, че с изречение трето от член единствен на Тълкувателния закон, законодателят дава на съда указания как и на какви правни основания да решава делата, което е в противоречие с чл.4, ал.1, чл.8, ал.1, чл.117, чл.120, ал.1, чл.121, ал.1 и ал.2 от Конституцията. Цитираните конституционни разпоредби не подкрепят направеното искане, а напротив, са аргументи за неговото отхвърляне. Независимостта на съдебната власт по никакъв начин не се накърнява от Тълкувателния закон, защото той не разпорежда и не указва на съда как да решава делата, да уважава или отхвърля жалбата, а

е изяснил правното положение, което поражда тълкуваната правна норма с оглед еднаквото ѝ и точно прилагане.

Същевременно буди недоумение описания в искането хипотетичен казус за издаване на нищожен административен акт. Според искателите, въпреки своя порок, би породил правни последици за адресата, и поради това, че същият попада в категорията актове, неподлежащи на обжалване, адресатът би бил лишен от правото да сезира съд, който да прогласи нищожността на акта. Следва да се отбележи, че съгласно основните принципи на правото, нищожните актове не пораждат и никога не могат да породят правни последици. В българската и световната правна доктрина (проф.д-р К. Лазаров, “Недействителност на административните актове”, гр. София, 1998 г.) се застъпва становището, че “липсва разлика между нищожните и несъществуващите административни актове, тъй като един акт е несъществуващ, когато му липсва дотолкова съществен елемент, че няма нужда да бъде анулиран, може само да се констатира, че в действителност няма акт”. Всичко това може с пълно основание да се каже и за нищожните актове.

Също така следва да се има предвид, че няма никаква законова пречка адресатът на такъв акт да използва правната възможност, предвидена в Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани. Съгласно чл. 2, ал. 2 от този закон, “когато вредите са причинени от нищожен административен акт или от незаконно действие или бездействие, нищожността на акта, съответно незаконосъобразността на действието или бездействието, се установява от съда, пред който е предявен искът за обезщетение”.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Моля да оставите без уважение направените от групата народни представители и състав на Трето отделение на Върховния административен съд искания за обявяване на противоконституционността на Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България.

**МИНИСТЪР НА  
ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ:**

/Ем. Йорданов/

