

2. 2. 2007
 19. 7. 2007
 13. 11. 2007
 1. 1. 2008
 1. 1. 2008

ИСКАНЕ

по чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо
от Конституцията

Законът за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България (наричан по-долу "Тълкувателния закон") е изцяло противоконституционен, тъй като са противоконституционни както неговият член единствен, така и параграф единствен от неговата Заключителна разпоредба.

Принципите и посочените по-долу конкретни разпоредби на новата Конституция от 1991 година според нас изключват възможността Народното събрание да дава автентично тълкуване на своите законодателни актове. С въвеждането на принципа на политическия плурализъм като отрицание на тоталитарната държава, Народното събрание вече има разнородно и динамично представителство на политическите партии. За почти десет години от приемането на Конституцията до днес, сме свидетели на сравнително чести и коренни обрати в държавната (и в частност в

законодателната) политика, дължащи се на промените в съотношението на политическите сили в националния представителен орган.

Да се приеме, че законодателят може сам да тълкува законите, води неизбежно до най-малко две враждебни на нашия конституционализъм възможности: а) да се компрометира правната сигурност чрез подмяна на волята на парламентарното мнозинство с обратна юридическа сила дори без значение състава на един предишен парламент и изразената от него или от настоящия парламент в един закон политическа воля, и б) сериозно да се засегне принципът за разделение на властите като гаранция на демокрацията.

Впрочем, Тълкувателният закон не само застрашава, но е и в пряко нарушение на чл. 8 от Конституцията. Разделението на властите е конституционен механизъм за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство, предназначено да предотврати произвола, който би засегнал свободата на гражданите. Конституцията чрез този принцип осигурява баланс между властите чрез самостоятелност и взаимодействие, но и чрез противопоставяне, така че в триадата законодателство-администрация-правораздаване чрез взаимен контрол да се гарантира възпирането от превишаване на властническите правомощия.

Прогласеното с чл. 1, ал. 1 от Конституцията парламентарно управление не означава управление на парламента или неговото върховенство в държавата, поради това, че според принципа за разделение на властите всички власти са равнопоставени (Стойчев, Танчев, Начева, Карагъзова, Баламезов и други, "Конституция на Република България - коментар", София, 1999). Народното събрание по силата на чл. 84, ал. 1 от Конституцията има правомощието да *"приема, изменя, допълва и отменя законите"*, но не и да ги тълкува. Изясняването с действие *erga omnes* на точния смисъл на правните норми е правораздавателна функция, присъща на висшите правосъдни органи (и по-конкретно на колегиите на двете върховни съдилища), които са независими по силата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Тази функция произтича от закрепените в чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията компетенции на Върховния касационен съд и Върховния административен съд да осъществяват върховен съдебен надзор за осъществяване на точно и еднакво прилагане на законите.

Несъответствието на Тълкувателния закон с чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията е заложено и в мотивите на вносителите на проекта за този закон. Авторите на законопроекта - народните представители Васил Гоцев и Иван Димов - изрично изтъкват, че *"съществува противоречива, а в много случаи и противоречаща на закона практика на Върховния административен съд и на окръжните съдилища. [...] Трудностите, на*

които се натъкват съдишищата при тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците налага Народното събрание да издаде Закон за тълкуване на този текст". Доколкото чл. 125, ал. 1 от Конституцията постановява, че именно "върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване", а чл. 95, т. 3 от Закона за съдебната власт постановява, че Върховният административен съд заседава в състав от Общо събрание на съответната колегия, когато произнася тълкувателни решения по приложението на закона при неправилна или противоречива съдебна практика, то Тълкувателният закон е, така да се каже, мъртво роден, защото по своя замисъл е предназначен да иземе правомощия от орган на съдебната власт и да ги присвои на законодателя.

Разбира се, ние не сме на мнение, че правомощията на Народното събрание са изчерпателно изброени в чл. 84 от Конституцията. Но при отсъствието на правомощие на парламента за тълкуване на законите, наличието на такова правомощие у независимата съдебна власт и прогласените висши принципи за правовост на държавата, разделение на властите и политически плурализъм, възможността за него да дава автентично тълкуване е изключена по отношение на законите.

Нещо повече, единствената правна норма в нашето законодателство, даваща правомощие на властнически орган да извършва автентично тълкуване на своите нормативни актове, се съдържа в чл. 51 от Закона за нормативните актове и се отнася единствено до подзаконовите нормативни актове. Според същия закон (чл. 47) законите се тълкуват от отдавна несъществуващия Държавен съвет. Тези норми, възприети под действието на Конституцията от 1971 година (нейния чл. 93, т. 8), според нас също са в противоречие със сега действащата Конституция, но не са отменени или разглеждани от почитаемия Конституционен съд. В този смисъл Тълкувателният закон формално противоречи и на Закона за нормативните актове.

По-долу излагаме нашите доводи за противоконституционността и на конкретните текстове от Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България:

Член единствен от Тълкувателния закон освен тълкувателни, съдържа и множество нови материални и процесуални норми, които също са противоконституционни. При логическото свързване с параграф единствен от Заключителната разпоредба на закона, който му придава обратна сила, се разкрива на първо място противоречието на тези норми с чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 5 от Конституцията. Според последния текст нормативните актове влизат

в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е предвиден друг срок, а доколкото срокът е бъдещо сигурно събитие, влизането в сила на правната норма може да стане най-рано едновременно с нейното обнародване (в тази връзка сме на мнение, че е противоконституционен и чл. 14, ал. 1 от Закона за нормативните актове, който предвижда възможността за придаване на обратна сила на нормативен акт по изключение и с изрична норма).

Изречение първо на член единствен въвежда две нови норми в нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията: придаване качеството "подлежащи на незабавно изпълнение" на заповедите за налагане на принудителни административни мерки по текстове от ЗЧРБ и включването на допълнителна самостоятелна хипотеза в обхвата на чл. 47 от ЗЧРБ, а именно чл. 10, ал. 1, т. 1, който не се съдържа в глава пета, раздел I на ЗЧРБ (според чл. 47 *"не подлежат на обжалване заповедите по този раздел... [раздел I на глава пета, който съдържа членове от 40 до 47]"*).

Изречение второ въвежда нова процесуална норма, която противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 и чл. 121, ал. 2 от Конституцията. Отнемането на правомощието на съда да преценява дали даден административен акт е непосредствено свързан със сигурността на страната и замяната му с един елементарен прочит на посоченото правно основание води до абсолютна власт на администрацията. Така например съдът е лишен от възможността да прецени дали актът е издаден от компетентен орган, дали неговият адресат е български гражданин, дали принудителната мярка въобще е предвидена в закона и прочее. Нека само си представим, че митнически служител (некомпетентен орган) издаде заповед за експулсиране завинаги (непредвидена в закона мярка) на български гражданин (който не е адресат на ЗЧРБ) и органът на гранична полиция изпълни тази заповед. В случая ще бъде достатъчно в тази заповед правилно да бъде изписано някое от основанията, предвидени в изречение първо на Тълкувателния закон, за да се отнеме възможността на съда за преценка и обявяването на евентуален съдебен акт по същество за нищожен по силата на изречение последно от член единствен. Всяко едно от визираните по-горе хипотетични нарушения е толкова съществено, че изключването му със закон от съдебен контрол е заплахата за конституционния ред въобще.

Конституционният съд с мотивите на Решение № 21/1995 г. за задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията вече съобрази, че *"чрез съдебния контрол се конкретизира в областта на административното правораздаване основният 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 държави с развита конституционна демокрация [...]"

Изречение трето от член единствен на Тълкувателния закон дава указания на съда как и на какви правни основания да решава делата, с които е сезиран в нарушение на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията. В мотивите на решение № 2 на Конституционния съд от 7 април 1994 г. по к. д. № 2 от 1994 г. четем: "Независимостта на съдебната власт не е накърнена от ЗДЗДГПК, защото той разпорежда да бъдат разгледани определена категория предложения за преглед по същество съобразно закона, но не указва на съда как да реши делата, да уважи или да отхвърли предложенията." Очевидно е, че в случая с всички разпоредби на атакувания Тълкувателен закон Народното събрание указва на съда как да решава делата.

Изречение четвърто отнема едно от най-съществените правомощия на съда - това да дири истината при решаването на делата. Забраната съдът да събира доказателства за фактите и обстоятелствата, мотивирали органа, издал една обжалвана заповед е в пряко противоречие с чл. 121, ал. 2 от Конституцията, който повелява, че *"производството по делата осигурява установяването на истината"*, както и с чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Най-драстично несъответствие с конституционните норми се съдържа в изречения четвърто и пето на член единствен от Тълкувателния закон. Те осуетяват не само правото на жалба на гражданите, но и правомощието на прокуратурата да протестира административните актове, тъй като въвеждат нови правни норми и дават задължителна квалификация на съдебните актове без значение кой е сезирал съда. Тъй като предвиденото в чл. 127, т. 3 от Конституцията правомощие на прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове не търпи ограничението по чл. 120, ал. 2, никой закон не може да осуетява възможността за прокурорски протест срещу незаконни актове на администрацията. Конституционният съд не веднъж се е произнасял, че Народното събрание, действайки в пределите, установени от конституцията и спазвайки конституционните принципи и права, може със закон да забрани правото на жалба на гражданите и юридическите лица за определени административни актове (чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията). Никъде обаче конституцията не дава правомощие на който и да е държавен орган (включително и на Народното събрание) да изключи правомощието на съда по чл. 120, ал. 1 от Конституцията да осъществява контрол за законност на актовете и действията на административните органи. Считаме, че хипотезата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията (влязъл в сила закон с който се изключва правото на жалба на гражданин и/или юридическо лице), по никакъв начин не засяга правото на

протест на прокурора и съответно произнасянето по същество на съда по законосъобразността на протестирувания административен акт, дори когато последният не подлежи на обжалване.

Изречение шесто противоречи на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, защото преценката дали и кога един съдебен акт е нищожен се прави вътре в системата на съдебната власт. Триинстанционното производство е достатъчна конституционна гаранция за защита правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Изречение шесто противоречи и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като за повече от две години приложение на ЗЧРБ голям брой дела са приключили с влезли в сила решения и тяхното обявяване със закон за нищожни компрометира правната сигурност и правостта на държавата въобще.

Параграф единствен от Заключителната разпоредба се явява в противоречие на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото, макар и наречен "закон за тълкуване", съдържа множество нови материални и процесуални правни норми. Както обосновахме по-горе, придаването на обратна сила на нормативен акт според нас е противоконституционно.

ПОЧИТАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

М о л и м, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията на Република България, да обявите за противоконституционни всички разпоредби на Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България (обн., ДВ, бр. 108 от 29 декември 2000 г.).

М о л и м да конституирате като страни:

1. Народно събрание;
2. Министерски съвет;
3. Министър на правосъдието;
4. Върховен административен съд;
5. Върховен касационен съд;

НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ:

1. Осман Оштанай - *OSMAN OSHANAY*
2. Момин Емиш - *MOHIN EMISH*
3. Ахмед Юсеин - *AHMED YUSEIN*
4. Армен Антонев - *ARMEN ANTONOV*
5. Емел Етем - *EMEL ETEM*
6. Жимитер Пуршев - *JIMITER PURSEV*
7. Керем Еюп - *KEREM EYUP*
8. Момин Местан - *MOHIN MESTAN*
9. Венцеслав Динев - *VENCESLAV DINEV*

10. Юхан Мухомов - ОМС.
11. Хасан Агеев - ОМС
12. Яков Мухомов -
13. Веникт Готел
14. Хуррам Ермеев -
15. ~~Хуррам Агеев~~
16. Иван Тедоков -
17. Иван Беликов
18. Веникт Выхов
19. Ерем Никитин
20. Рамазан Аманов
21. Хуррам Выхов
22. Хасан Хан
23. Хасан Хан
24. Хасан Хан
25. Веникт Хан
26. Хуррам Хан
27. Иван Хан
28. Хуррам Хан
29. Веникт Хан
30. Степан Геймундичев
31. Георгий Геймундичев
32. Бектеев Хр. Седов
33. Румян Иванов
34. Георгий Веникт Каратаев
35. Александр Александров

36. Никола Тройчев —————
37. Атанас Богданов —————
38. Аарон Дачанов —————
39. Ангел Мозанов —————
40. Стефан Нещев —————
41. Димко Димков —————
42. Любомир П. Божков —————
43. Иван К. Иванов —————
44. Ангел Иванов —————
45. Васил Василев —————
46. Михаил Милков —————
47. Ангел Милев —————
48. Тодор Костадинов —————
49. Иво Желев —————
50. Гангил Каравелев —————
51. Женто Марангов —————
52. Любомир Ристев —————
53. Дора Янкова —————
54. Генто Мутафчиев —————
55. Стефан Стефанов —————
56. Младко Кандиш —————