

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 2 за 2001 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 13 февруари 2001 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 2 за 2001 г., образувано по искане на група народни представители от 38-то Народно събрание за установяване на противоконституционността на Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България (Закон за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ). Към делото е присъединено искането на съдебен състав на Трето отделение на Върховния административен съд по конституционно дело № 4 за 2001 г., чийто предмет е същият.

В искането на групата народни представители се твърди, че Законът за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ бил изцяло противоконституционен, тъй като били противоконституционни както неговият член единствен, така и параграф единствен от неговата заключителна разпоредба. Доводите, с които народните представители обосновават твърденията си за противоконституционност, са разделени в две групи – относно противоконституционността на Закона за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ като тълкувателен закон, и относно

противоконституционността на всички текстове в закона – член единствен и параграф единствен.

Становището на състава на Трето отделение на Върховния административен съд, макар и изразено в искането под формата на въпроси към Конституционния съд, както и доводите в подкрепа на това становище до голяма степен са аналогични с тези в искането на групата народни представители, като в някои части дори буквално го възпроизвеждат, поради което не се налага да бъдат коментирани отделно.

1. Относно твърденията за противоконституционност на Закона за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ като тълкувателен закон

Според групата народни представители принципите и разпоредбите на чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията изключвали възможността Народното събрание да дава автентично тълкуване на своите законодателни актове. Това свое твърдение те обосновават от една страна с довода, че възможността на законодателя сам да тълкува законите водела неизбежно до “най-малко две враждебни на нашия конституционализъм възможности” – компрометиране на правната сигурност чрез подмяна на волята на парламентарното мнозинство с обратна юридическа сила от един следващ парламент, и от друга, с довода, че Народното събрание няма право да тълкува законите, тъй като Конституцията възлагала тази дейност на съдилищата.

Доводът, че при тълкуването на закона правната сигурност се компрометирала чрез подмяна на волята на парламентарното мнозинство с обратна юридическа сила от един следващ парламент, е напълно несъстоятелен. Конституцията не свързва законите с парламентарното мнозинство, с което са приети, нито единствено с Народното събрание, в чийто мандат те са приети. Всяко Народно събрание разполага в пълен обем с конституционното правомощие да приема, изменя, допълва и отменя законите, и след като Конституцията не го ограничава в съдържанието на законите, това включва и правото да приема и тълкувателни закони. При това в конкретния случай 38-то

Народно събрание е приело тълкувателен закон на текст от ЗЧРБ, който е приет също от 38-то Народно събрание.

Не може да бъде подкрепен и доводът на групата народни представители, който се споделя и от състава на Трето отделение на Върховния административен съд, че след като чл. 84, т. 1 от Конституцията оправомощава Народното събрание да приема, изменя, допълва и отменя законите, то няма право да ги тълкува. Автентичното тълкуване е дейност, присъща на всеки орган, който приема или издава нормативни актове. Неоспоримо право на органа, издал или приел акта, е да издаде или да приеме друг акт, с който да изясни смисъла, вложен в акта и изразената в акта негова воля. Липсата на изрична уредба не е забрана за автентично тълкуване. Напротив, изрична уредба би била необходима само ако друг орган, а не органът, издал или приел акта, е овластен да го тълкува, както бе при действието на отменената Конституция на Република България от 1971 г., според която Държавният съвет тълкуваше законите, приети от Народното събрание. При това тълкуването на закон се прави също със закон (което произтича от необходимостта тълкуваният и тълкуващият акт да бъдат равнопоставени от гледна точка на йерархията на нормативните актове) и в този смисъл овластяването на Народното събрание да приема закони по чл. 84, т. 1 от Конституцията включва и овластяване за приемане на тълкувателни закони.

Групата народни представители и съставът на Трето отделение на Върховния административен съд обосновават твърдението си за конституционна забрана за Народното събрание да тълкува законите и с довода, че изясняването с действие *erga omnes* на точния смисъл на правните норми било правораздавателна функция, присъща на правораздавателните органи, което произтичало от правомощията на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд да осъществяват върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите – чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията.

Безспорно е, че всяко лице, когато съобразява поведението си със закона, както и всеки орган, на който е възложено изпълнението или прилагането на закона, го тълкуват, за да изяснят смисъла, вложен в

него. Тълкуването на органа, който прилага закона, обаче не може да се противопоставя или да подменя или изключва автентичното тълкуване на закона от органа, който го е приел. Съдилищата, когато правораздават, тълкуват закона и задължителната сила на техните съдебни актове се разпростира по отношение на лицата, посочени в процесуалните закони. В този смисъл тълкуването на съдилищата при правораздавателната им дейност по своята същност е тълкуване, каквото прави всеки държавен орган при прилагането на закона, с тази разлика, че въз основа на своето тълкуване съдът постановява актове с определена в процесуалните закони задължителна сила. Доколкото тълкуването на закона, което съдът прави при разглеждане на споровете, се съдържа в мотивите на съдебния акт, а не в диспозитива, неговата задължителна сила е още по-ограничена. От друга страна, овластяването на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд да приемат тълкувателни решения и да дават задължителни указания на съдилищата, също не може да замени или да изключи автентичното тълкуване на органа, приел акта. Указанията на Върховния касационен съд по тълкуването и прилагането на материалния закон са задължителни за съда, на който е върнато делото (чл. 218з от Гражданския процесуален кодекс), тълкувателните решения на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд са задължителни за органите на съдебната и на изпълнителната власт (чл. 86, ал. 2 и чл. 97, ал.2 от Закона за съдебната власт - ЗСВ, чл. 45 от Закона за Върховния административен съд - ЗВАС). Тяхната задължителна сила не се разпростира върху законодателния орган и на практика тя се проявява единствено в съдебното производство при и по повод образуван съдебен спор. Това още веднъж доказва, че тълкуването на съдилищата не може да измести или да изключи автентичното тълкуване на органа, приел или издал акта, тъй като задължителната сила на актовете на органите на съдебната власт, с които се тълкува закон, не се разпростира върху всички държавни органи, организации и граждани, какъвто е случаят със задължителната сила на законите и решенията на Народното събрание (чл. 86, ал. 2 от Конституцията на Република България). Не следва извод в друг смисъл и

от чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията. Целта на предвидения в Конституцията върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите е да осигури равнопоставеност и справедливост в съдебното производство, а не да замени или да измести автентичното тълкуване на нормативните актове. Това ясно личи от двата конституционни текста, които не свързват правомощията на върховните съдилища с точното и еднакво прилагане на законите винаги и от всички – правомощията на Върховния касационен съд по чл. 124 се отнасят за прилагането на закона от съдилищата, правомощията на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 1 се отнасят за прилагането на законите в административното правораздаване.

Не е ясно какъв довод черпят народните представители от мотивите на законопроекта, и по-конкретно от позоваването в мотивите на противоречивата и противоречащата на закона съдебна практика. Съществуването на законова уредба, насочена към отстраняване на противоречивата съдебна практика по прилагането на нормативен акт, не изключва правото на органа, приел или издал акта, да се намеси като измени, допълни или тълкува акта по начин, че да се постигне целта му и да се изясни по безспорен и задължителен за всички, а не само за органите на съдебната и изпълнителната власт начин волята на органа и вложения в акта смисъл. Както бе посочено, автентичното тълкуване няма нищо общо с тълкуването на органите, които прилагат нормативните актове и не може да се твърди, че с автентичното тълкуване на закон се отнемат правомощията на върховните съдилища да постановяват тълкувателни решения за осигуряване на точно и еднакво прилагане на законите в правораздаването.

Не намираме основание да коментираме твърденията за противоконституционност на чл. 47 и чл. 51 от Закона за нормативните актове (ЗНА), тъй като не ни е известна процедура за инцидентно прогласяване на противоконституционност, без изрично искане в такъв смисъл. Член 47 от ЗНА безспорно не може да се прилага при действието на Конституцията от 1991 г., но чл. 51 е действаща норма, която не е обявена за противоконституционна и според нас не може да се счита за отменена по силата на прякото действие на Конституцията (§

3, ал. 1 от Преходните и заключителните й разпоредби). Няма да коментираме и твърдението за противоречието между Закона за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ и ЗНА, тъй като противоречие между два закона не може да обоснове противоконституционност.

И накрая все във връзка с правомощията на Народното събрание да дава автентично тълкуване, следва да се има предвид посоченото в мотивите на Решение № 3 от 1992 г. на Конституционния съд на Република България, постановено по конституционно дело № 30 за 1991 г., в които се казва:

“Не може да се отрече правото и на Народното събрание да дава задължително (автентично) тълкуване на конституционни норми. Но това може да стане само при условията и по реда, при които Народното събрание изменя и допълва разпоредби на Конституцията, доколкото същата не предвижда това да стане от Велико Народно събрание (чл. 153 и сл. от Конституцията).”

След като Конституционният съд е приел, че Народното събрание може да дава автентично тълкуване на конституционни норми със закон, приет при условията и по реда на чл. 153 и сл. от Конституцията, то с още по-голямо основание Народното събрание може да дава автентично тълкуване на закони със закон, приет при условията и по реда на чл. 84, т. 1 и чл. 87 и 88 от Конституцията.

2. Относно противоконституционността на отделните текстове в Закона за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ

а) член единствен

Според групата народни представители и според състава на Трето отделение на Върховния административен съд изречение първо от член единствен от Закона за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ съдържало нови материални и процесуални норми, което противоречало на чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 5, чл. 27 и чл. 56 от Конституцията.

И в двете искания се съдържат само твърдения за противоречие с чл. 4, ал. 1, съответно с чл. 4, чл. 27 и чл. 56 от Конституцията, без да се сочат каквито и да било доводи в подкрепа на тези твърдения. Независимо от това считаме, че няма противоречие с Конституцията.

Няма забрана в тълкувателен закон да се съдържат и други материалноправни или процесуалноправни норми. Преценката на конституционосъобразността на тези норми следва да се извърши не единствено с оглед включването им в тълкувателен закон, а с оглед обратната им сила, която всеки тълкувателен закон има, и съответствието на създадената по този начин уредба с Конституцията. В случая така създадената уредба не засяга основни права и други конституционни ценности, нито противоречи на конституционни текстове и това не се твърди и в исканията. При това определянето на изброените в текста заповеди като подлежащи на незабавно изпълнение и като неподлежащи на обжалване не са нови материалноправни и процесуалноправни норми, тъй като необжалваемостта произтича от чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ, а незабавното изпълнение е правна последица от необжалваемостта и съответно от липсата на законовоопределен срок за влизането в сила на тези заповеди.

В исканията се твърди, че изречение второ от член единствен от Закона за тълкуване на ЗЧРБ противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 и чл. 121, ал. 2 от Конституцията според групата народни представители, съответно на чл. 120, ал. 2 от Конституцията според състава на Трето отделение на Върховния административен съд.

Доводите на групата народни представители и най-вече страният пример, с които те обосновават твърдението си, според нас сочат на неразбиране на текста. Изречение второ от член единствен се отнася единствено до преценката дали даден административен акт е непосредствено свързан със сигурността на страната, което по силата на закона изключва съдебното обжалване на акта, а не до цялостната преценка за акта, включително и за компетентността на органа, който го е издал. По всяка вероятност народните представители не са разбрали, че заповед, издадена от орган, непосочен в ЗЧРБ, не е от категорията на заповедите, изброени в Закона за тълкуване на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ, тъй като те се издават само от органите, оправомощени за това със закона.

Твърдението на състава на Трето отделение на Върховния административен съд за противоречие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията също не може да бъде споделено. Необжалваемостта на актовете, с

които се налагат принудителни административни мерки по ЗЧРБ, непосредствено свързани със сигурността на страната, произтича не от Закона за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ, а от чл. 47 от ЗЧРБ, който не е предмет на това конституционно дело. Независимо от това следва да се има предвид, че в Решение No 5 на Конституционния съд от 1997 г. по конституционно дело No 25 за 1996 г. е посочено, че "...законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове 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)".

В искането на състава на Трето отделение на Върховния административен съд се съдържа и твърдение за противоречие на изречение второ от член единствен с чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Тъй като обаче няма направено искане за обявяване на несъответствие на закона с международен договор, по който Република България е страна, което е хипотеза, отделна от обявяването на противоконституционност – чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията, Конституционният съд основателно не е допуснал обсъждане на искането в тази му част.

Изречение трето от член единствен от Закона за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ се оспорва от групата народни представители и от състава на Трето отделение на Върховния административен съд като противоречащо на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, съответно на чл. 120, ал. 1 и чл. 121, ал. 1 и 2 от Конституцията, тъй като с него се давали указания на съдилищата как да решават делата. Не споделяме това твърдение в исканията. Посочването в закона на правните основания, по силата на които се оставят без разглеждане жалбите, няма характер на даване на указания на съдилищата как да решават делата. Това е така, тъй като идеята на закона е, че в конкретните случаи не може да има съдебен спор, който съдът да разглежда и да решава и в който законодателят да се намесва в противоречие с Конституцията, като дава указания по съществуването на спора. В

конкретния случай законът по пътя на тълкуването създава предписание за поведение на съдилищата в определени в тълкувания закон хипотези. Възприемането на противното би довело до оспорване на конституционносъобразността на всички текстове в процесуалните закони, в които се предписват действията на съда в определените в закона хипотези.

Изречение четвърто от член единствен се оспорва като противоречащо на чл. 121, ал. 2 от Конституцията според групата народни представители, съответно на чл. 120, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и 2 според състава на Трето отделение на Върховния административен съд. Всички тези конституционни текстове уреждат материя, свързана единствено и само със съдебното производство. В такъв смисъл те са несъотнесими към текстовете в закона, тъй като както вече бе посочено, и чл. 47 от ЗЧРБ, и Законът за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ изключват съдебното производство по отношение на заповедите, свързани непосредствено със сигурността на страната.

Според групата народни представители най-драстичното несъответствие се съдържало в изречение четвърто и пето (по всяка вероятност се има предвид само изречение пето), защото се осуетявало не само правото на жалба, но и правомощието на прокуратурата да протестира административните актове. Според тях правомощието на прокуратурата по чл. 127, т. 3 от Конституцията да следи за спазването на законността, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, не търпяло ограничението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Твърдение в такъв смисъл липсва в искането на състава на Трето отделение на Върховния административен съд.

Считаме, че правомощието на прокуратурата да протестира административните актове търпи даже повече ограничения, отколкото правото на жалба на лицата, засегнати от акта. Контролът за законност, възложен на прокуратурата с чл. 127, т. 3, не означава безусловно и неограничено овластяване за оспорване пред съда на всички административни актове. В Конституцията липсва текст, овластяващ прокуратурата да оспорва пред съда всички административни актове, докато чл. 120, ал. 2 прогласява изрично правото на гражданите и

юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Това означава, че активната легитимация на прокуратурата като страна в съдебното производство може да произтича само от изрична процесуална норма в закон, но не и от общото овластяване за контрол за законност по чл. 127, т. 3 от Конституцията. В такъв смисъл е и чл. 119, ал. 5 от ЗСВ, съгласно който прокурорът протестира и иска отменяне или изменение на незаконосъобразни актове в срока и по реда, предвидени в закона. Нито Законът за административното производство (ЗАП), нито ЗВАС дават неограничени или дори повече правомощия на прокуратурата да оспорва административните актове, отколкото на лицата, засегнати от тези актове. Това следва и от чл. 34 от ЗАП, който изключва обжалването по съдебен ред на определени категории административни актове (а обжалването включва и подаването на протест), това следва и от чл. 20, ал. 1 от ЗВАС.

Също според групата народни представители никъде в Конституцията не се давали правомощия на който и да е орган да изключи правомощието на съда да осъществява контрол за законност по чл. 120, ал. 1 от Конституцията. Няма да коментираме състоятелността на подобно твърдение, ще отбележим само, че съдът осъществява контрол за законност и предоставя съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата по тяхно искане, а не служебно, като се самосезира по своя инициатива. Следователно с изключването на правото на гражданите и юридическите лица да обжалват определена категория административни актове на практика Конституцията допуска изключването на съдебен контрол върху тези актове. Това личи и от използваната редакция на чл. 120, ал. 1, съгласно която съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия (а не на актовете и действията) на административните органи.

Изречение шесто от член единствен от Закона за тълкуване на чл. 47 от ЗЧРБ се оспорва като противоречащо на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията според групата народни представители, съответно на чл. 4, ал. 1 и чл. 117 според състава на Трето отделение на Върховния

административен съд. И в двете искания се твърди, че преценката за нищожността на съдебните актове се правела в съдебната система и че обявяването със закон за нищожни на решенията, постановени по вече приключили дела "компрометирало правната сигурност и правовостта на държавата въобще".

Това твърдение също не може да бъде подкрепено. Законният текст не прогласява нищожността на конкретни съдебни актове, а определя хипотеза на нищожност на неопределен брой съдебни актове и той е формулиран абстрактно, както всяка законова норма. В тази връзка следва да се има предвид посоченото в мотивите на Решение № 2 от 1994 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 2 за 1994 г., в които се казва:

"Трябва да бъде отхвърлен и доводът, че Законът за допълнение на Закона за допълнение на Гражданския процесуален кодекс се отнасял до две конкретни дела и бил създаден за тях. Законът е формулиран абстрактно. Дали е или не е противоконституционен не зависи от броя на делата, за които ще се прилага."

б) параграф единствен – Заключителна разпоредба

В исканията на групата народни представители и на състава на Трето отделение на Върховния административен съд се твърди, че параграф единствен бил противоконституционен, тъй като придавал обратна сила на закона.

Съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България нормативните актове влизат в сила три дни след обнародването им, освен ако в тях е определен друг срок. Според народните представители срокът бил бъдещо сигурно събитие, което означавало, че влизането в сила можело да стане най-рано в момента на обнародването на акта. Също според тях това водело до противоконституционност и на чл. 14, ал. 1 от ЗНА, който предвиждал възможността за придаване на обратна сила на нормативен акт по изключение и с изрична норма.

Няма да коментираме твърденията за противоконституционност на чл. 14, ал. 1 от ЗНА, тъй като това не е предмет на искането. Действително срокът е от категорията на сигурните събития, но това не

означава, че той е само бъдещ и че като срок не може да бъде определен един минал момент. В този смисъл не считаме, че чл. 5, ал. 5 от Конституцията изключва възможността за придаване на обратна сила на нормативния акт и че текстът, придаващ обратна сила на акта, е по начало противоконституционен. Напротив, той би бил такъв само ако в резултат на обратната сила на акта се нарушават основни конституционни права и ценности или възниква друго противоречие с Конституцията. В конкретния случай няма такова нарушаване или противоречие и това не се твърди нито от групата народни представители, нито от състава на Трето отделение на Върховния административен съд. Довод относно допустимостта на обратната сила на нормативния акт следва и от чл. 5, ал. 3 от Конституцията. Този конституционен текст изключва възможността за придаване на обратна сила в конкретна хипотеза, което би било излишно, ако Конституцията изобщо не допускаше обратната сила на нормативния акт. В тази връзка следва да се има предвид и посоченото в мотивите в Решение № 18 от 1997 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 12 за 1997 г., в които се казва:

“А и по начало Конституцията не изключва правото на Народното събрание да приема норми с обратна сила. Такова изключение изрично е постановено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията, но очевидно не съществува обща забрана за други случаи.”

Предвид гореизложеното считаме, че исканията на групата народни представители и на състава на Трето отделение на Върховния административен съд за обявяване на противоконституционност на Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България са неоснователни и следва да бъдат отхвърлени.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ: _____

