

СТАНОВИЩЕ

на Фондация Български адвокати за правата на човека
по конституционно дело № 2/2001

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	Доколко е допустимо и съответствува ли на Конституцията приемането на тълкувателен закон с обратна сила от Народното събрание	1
II.	Доколко е допустимо и съответствува ли на Конституцията тълкуване на закон от Народното събрание що се отнася до начина на прилагането му от съдилищата.....	2
III.	Доколко действително Законът за тълкуване на чл. 47 ЗЧРБ е тълкувателен и допустимо ли е от Конституцията даденото с него тълкуване	5
IV.	Доколко е допустим от Конституцията ефектът от придадения със Закона за тълкуването на чл. 47 ЗЧРБ нов смисъл на нормата	10
V.	Доколко ограничението на правото на защита и съдебен контрол върху актове на изпълнителната власт е допустимо от Конституцията	14

Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на група (56) народни представители от XXXVII Народно Събрание, както и искането 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. 108/2000г.), който гласи:

Член единствен. Не подлежат на обжалване, не съдържат фактическо основание и подлежат на незабавно изпълнение заповедите, издадени 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, с които се налагат принудителни административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната. Преценката на съда дали даден административен акт е непосредствено свързан със сигурността на страната, се изчерпва само с посоченото в заповедта правно основание за нейното издаване. Това означава, че съдът не може да разглежда жалби срещу такива заповеди и същите се оставят без разглеждане на основание чл. 20, ал. 1, т. 5 от Закона за Върховния административен съд или на основание чл. 34, т. 1 и 4 от Закона за административното производство. Съдът не може да събира доказателства за фактите и обстоятелствата, мотивирали органа, издал заповедта. В случаите, когато е допуснато разглеждане, съдът е длъжен да прекрати производството. Съдебен акт по същество, постановен 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, е нищожен и не поражда правни последици.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

Параграф единствен. Този закон за тълкуване има действие от влизане в сила на Закона за чужденците в Република България.

I. Доколко е допустимо и съответствува ли на Конституцията приемането на тълкувателен закон с обратна сила от Народното събрание

1. Всяка законодателна власт има основна функция да приема, изменя, допълва и отменя закони. Тя включва и възможността за автентично тълкуване на съдържанието на волята на законодателя от самия него. Конституционният съд вече е намирал някои обсъждани норми за “тълкувателни”, без да те да са били изрично наречени така от самия законодател.

Тъй като с тълкувателните актове се уточнява първоначалната воля на законодателя, в теорията се приема, че всеки тълкувателен закон е с обратно действие – той действа от момента на приемането на тълкуваната норма.

2. Това не означава, че с обратната сила на тълкувателен закон могат да бъдат отнети, или отрицателно засегнати вече дадени права, да се санкционира ex post facto поведение, или да се елиминират последствията от постановените по силата на първоначално приетата норма и влезли в сила решения на съдилищата. Такава възможност би означавала липса на законност и би обезсмислила самото съществуване на съдебната власт.

Обратно, конституционната теория и нейните принципи допускат тълкувателни актове с обратна сила само доколкото те анализират съдържание на съществуваща норма без да разширяват нейното действие в ущърб на правата и без да засягат постановени в съответствие със закона актове. Това е така, защото

основните начала на конституционализма – разделение на властите, охрана и гаранции за основните права, върховенството на закона и правният стабилитет, са по-висши принцип на конституционализма от онзи, който допуска авторитетното ретроактивно тълкуване на нормативен акт.

3. В конституционната теория и практика се приема, че конституционособразни закони с обратно действие могат да бъдат приемани само доколкото подобряват, а не влошават правното положение на лицата, чиито индивидуални права се засягат – като амнистията, декриминализирането на деяния и пр. В Конституцията на Република България е предвидена забрана за обратно действие само на наказателните закони, където този принцип е проведен до край. Това не означава, че ретроактивното засягане на правата на гражданите е възможно, а е индикация, че законодателят не е счел за необходимо да изрази изрично този принцип на конституционализма, тъй като той е основен и се подразбира във всяка правова държава. Забрана за обратно действие на норми, с които се засяга негативно правния статут на личността или се създава или утежнява нейната отговорност, е изрично предвидена в наскоро приетите конституции на новосформираните средноазиатски държави. В член 149 от Конституцията на Азербайджан се казва: *"Нормативните актове, подобряващи правния статут на физическото и юридическото лице, отменящи или смекчаващи правната му отговорност, могат да имат обратна сила. .. Другите нормативни актове нямат обратна сила"*. Същия принцип се съдържа и в конституциите на Казахстан /чл.77, ал.5/ и Грузия /чл.42, ал.5/.

4. От друга страна, от мотивите към закона става ясно, че волята на законодателя е била не само да уточни съдържанието на приетата норма на чл. 47, но и да даде указания на съдилищата в страната относно еднаквото ѝ тълкуване и прилагане – правомощие, което Конституцията предоставя единствено на съда.

II. Доколко е допустимо и съответствува ли на Конституцията тълкуване на закон от Народното събрание, що се отнася до начина на прилагането му от съдилищата

1. Авторитетното тълкуване на собствената воля на законодателя за съдържанието на нормата следва да се разграничава от тълкуването относно точното и еднакво прилагане на закона, което конституцията предоставя единствено на съдилищата. В решение № 27/98 по к.д. 20/98, Конституционният съд е изразил мнението, че: *"като Върховният касационен съд, така и Върховният административен съд осъществяват своите правомощия по чл. 124 и чл. 125 от Конституцията преди всичко чрез своята тълкувателна дейност."*

Чл. 124. Върховният касационен съд осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища.

Чл. 125. (1) Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

По изложените съображения, считаме, че Народното събрание може да приема ретроактивни закони с тълкувателен характер, доколкото с тях се изяснява по-рано изразената воля на законодателя и не се ограничават допълнително *ex post facto* права на индивиди. Що се отнася до тълкуването на закона относно точното му и еднакво прилагане от съдилищата, тази функция е възложена от конституцията на съдебната, а не на законодателната власт.

2. Мотивите към Закона за тълкуването на чл. 47 ЗЧРБ изрично сочат, че Народното събрание счита за необходимо да тълкува закона вместо съдилищата – именно що се отнася до неговото точно и еднакво прилагане от тях. Мотивите на вносителите анализират правораздавателната дейност, а самото съдържание на закона съставлява преки указания към съдилищата относно начина на прилагането на закон. В допълнение към изземването на тези конституционно регламентирани функции, Законът за тълкуването на чл. 47 ЗЧРБ пряко се разпорежда с постановени от съдилищата актове, изрично отнема правомощията на съда да се произнасят по допустимостта на висящи и бъдещи спорове, и пряко разпорежда прекратяването на приети за разглеждане от съда спорове.

3. Нито гаранциите за правата, нито балансът на властите биха могли да съществуват, ако парламентът има възможност да се намесва директно в работата на съдебната власт като отменя постановени съдебни актове. От една страна това обезсмисля съществуването на самата съдебна власт като отнема същностен елемент от нея – да обвързва страните по спора с последиците от едно окончателно решение и да задължава останалите лица да се съобразяват с това решение. От друга, ако подобно вмешателство се допусне, то би се отразило на правата, които страните, обвързани със съответното решение, придобиват, а и по принцип би накърнило в най-голяма степен доверието на гражданите в справедливостта и съществуването на правния ред.

4. В настоящия случай нарушението на принципа за разделение на властите, а от там и противоречието с Конституцията и нейните основни принципи, на първо място се изразява в лишаването на съдебните решения от окончателността, която те са имали след влизането им в сила. Въвежда се прецедент, по силата на който един влязъл в сила и произвел правни последици съдебен акт може да бъде коригиран от акт на законодателната власт и по нейно усмотрение. Това противоречи на принципа за разделение на властите и не е познато в световния конституционализъм.

5. Законодателната власт има правомощието да предписва правила за поведение, които следва да бъдат спазвани от всеки гражданин, но правомощието за тълкуването и прилагането на тези правила във всеки конкретен случай е част от правораздавателната дейност. С ТЗ една цяла група съдебни актове, вече породили права и задължения за страните по тях, се обявяват за нищожни. Същевременно със закона се дават преки указания на съдилищата как да разглеждат дела, т.е. се отнема същностния елемент на правораздаването, а именно правото на съда да преценява фактите и правото по свое собствено независимо усмотрение.

Недопустимостта на подобно вмешателство е изтъквано още в началото на развитието на научната политическа и конституционна мисъл. Александър Хамилтън посочва, че “нито британската, нито конституциите на отделните щати дават възможност едно съдебно решение да бъде преразгледано или пререшено с акт на законодателната власт.” Големият американски конституционалист Томас Куули е поставил изключително точно този проблем през 1868г.:

“Ако законодателят не може да упражнява какъвто и да е индиректен контрол по отношение на съдилищата, като изисква от тях да тълкуват и прилагат правото в зависимост от собственото му гледище, то е очевидно, че не може и да прави това директно, като отхвърля техните решения, принуждавайки ги да започват нови процеси, заповядвайки да оправдават нарушителите на закона или нареждайки им какви конкретни стъпки следва да предприемат в процеса на едно съдебно разглеждане”.

6. Взаимоотношенията между законодателната и съдебната власт в конституционната история на САЩ, според нас, до голяма степен показват значението на принципа и неговото развитие през последните 200 години. Основополагащо за изясняване и прилагане на принципа за разделение на властите е решението от 1803г. по делото Марбъри с/у Мадисън (Marbury v. Madison) на Върховния съд на САЩ, по което е постановено, че всеки съд има правото и задължението да обезсилва и анулира законодателство, което е несъвместимо с даденото от Върховния съд тълкуване на Конституцията. В решението се казва, че *“със сигурност е в компетентността и в задълженията на съдебната власт да каже какво съдържа правото (to say what the law is)”*.

По-нататък в същото решение се казва, че тези, които прилагат едно правило спрямо конкретните казуси, трябва по необходимост да тълкуват и поясняват това правило. По делото Купър с/у Аарон (Cooper v. Aaron) от 1958 г. е казва, че *“съдебната власт е върховна що се отнася до тълкуването на съдържащието на Конституцията и законите”*... *“Всяко друго заключение би било в противоречие с основната концепция за разделения на властите и баланса, който произтича от схемата на този принцип”*. (United States v. Nixon – 1974). Що се отнася до законодателство, с което се засягат постановени съдебни актове, в делото Chicago & Southern Air Lines, Inc. v. Waterman S. S. Corp. 1948 се казва, че *“решения, които са взети в рамките на правомощията, които конституцията, дава на съдилищата, не могат законно да се преразглеждат, отменят или да се отрича правното им значение от страна на която и да е от другите власти в държавата”,* както и че *“... нито едно решение на съд в САЩ не може, при каквито и да е обстоятелства, да подлежи на преглед, и дори на отмяна, от страна на законодателната власт, в чиито ръце както по всичко личи не е дадена правораздавателна власт от какъвто и да е вид”*. /Hayburn's Case, 1792г./ и че *“... актовете на Конгреса не могат да имат за резултат анулирането на едно съдебно решение, което вече е постановено, или правата, определени с него ... Това е принципна позиция, която не може да бъде отречена - особено когато иде реч за решение, свързано с личните права на страните по делото. Когато решението вече е взето, правото става абсолютно... /Pennsylvania v. Wheeling & Belmont Bridge Co., 1856г./*

7. Принципът, че ретроактивното законодателство е изключение от общото правило, че законите нямат обратно действие, има своята по-дълбока аргументация в принципа на законността и справедливостта, които повеляват да остане в сила всичко извършено в правно отношение под действието на стария закон. *“Който нарушава принципа, че законите нямат обратно действие, нарушава в действителност чувството за правна сигурност у народа”* (Цеко Торбов; “Обща теория на правото и държавата”, София, 1992г., стр.389).

Защитата на прерогативите на съдебната власт и нейната независимост от законодателната срещу ретроактивното действие на законите се проявява ясно и в решението на ВС на САЩ по делото Плот /Plaut v. Spendthrift farm, inc.1995 г./ В него се разглежда опит на Конгреса да обяви за нищожни окончателни, влезли в сила съдебни решения и да нареди на съдилищата да възобновят гледането на приключили с окончателни решения дела чрез ретроактивно законодателство. ВС на САЩ обявява този закон за противоконституционен, тъй като нарушава принципите на разделение на властите. *“Едно окончателно решение на съдебната власт трябва и на практика да е такова и всеки опит на законодателя да промени това състояние представлява намеса във властта, която е дадена изрично на съдебните органи”*.

8. По тези съображения считаме, че Законът за тълкуване на чл. 47 ЗЧРБ противоречи на принципа за разделения на властите, който е основно начало на българската държава, отразен в чл. 8 от Конституцията..

III. Доколко Законът за тълкуване на чл. 47 ЗЧРБ е действително тълкувателен и допустимо ли е от Конституцията даденото с него тълкуване

1. В исканията за обявяване на противоконституционност на обсъждания закон се съдържат твърдения за това, че чрез тълкувателен закон се придава обратно действие на нови материалноправни и процесуални норми в ущърб на основни права.

2. Част от обсъждания закон тълкува разпоредбата на чл. 47 ЗЧРБ в допустимите от принципите на конституцията и законността рамки. Тълкувателният закон ограничава изрично приложното поле на чл. 47 до **“заповедите издадени на основание чл. 40 ал. 1 т. 2 във връзка с чл. 10 ал. 1 т. 1 и чл. 42, или на основание чл. 10 ал. 1 т. 1 от ЗЧРБ”**, в които именно се сочат материалноправни основания, свързани с националната сигурност. По този начин се изключва прилагането на чл. 47 във връзка с останалите мерки, предвидени в Глава пета на ЗЧРБ.

3. Единственото логично и конституционносъобразно тълкуване на приложното поле на чл. 47 от ЗЧРБ е ограничителното – редуциращо предвидения в текста на чл. 47 ред само до случаите, непосредствено свързани със сигурността на страната. Впрочем, в повечето случаи съдилищата са прилагали чл. 47 именно така и преди приемането на Закона за тълкуването му.

Доколкото с посочената част на закона се тълкува ограничително, полето на чл. 47 ЗЧРБ, не са посяга ex post facto на съществуващи права, а напротив – изрично

се уточнява волята на законодателя да предотврати разширителното му прилагане във вреда на правата и интересите на засегнати лица.

4. С искането за обявяване на противоконституционност на Тълкувателния закон се оспорва и възможността решенията на администрацията – за отказ от издаване на виза по чл. 10 ал. 1 т. 1, да бъдат включени в приложното поле на чл. 47, който се отнасял само до “заповеди по този раздел”. Твърди се, че тълкувателния закон разширява приложното поле на чл. 47. Имиграционната политика на всяка страна е вътрешнополитически въпрос и решенията за даване или отказване на достъп до територията ѝ не подлежат на обжалване пред съд или по друг ред в много демократични държави. Същевременно, поради това, че засегнатите лица не се намират на територията на държавата, отказът на достъп не може сам по себе си да засегне каквито и да било права. Със самото недопускане тази държава е отказала да приеме лица под своята юрисдикция и да им предостави и гарантира каквито и да било права. По същата причина такива откази не подлежат на контрол по реда на ЗАП по принцип, тъй като с тях не могат да се засегнат предоставени индивидуални права. Ето защо, считаме, че включването на решенията за отказ на виза на основание чл. 10 ал. 1 т. 1 в приложното поле на чл. 47 от ЗЧРБ, макар несполучливо от гледна точка на систематичен подход на законодателя, не може да бъде предмет на спор относно конституционностьобразност.

5. Внимателният прочит на Закона за тълкуването в останалата му част и на мотивите към него показва, че с тях не се стеснява, а мълчаливо се разширява приложното поле на чл. 47 ЗЧРБ - що се отнася до тълкуването на понятието “непосредствено свързани със сигурността на страната” и ограничението на възможностите за каквато и да било защита на засегнатите лица. Придаденото чрез тълкуване ново съдържание на чл. 47 от ЗЧРБ повдига нови – различни от разгледаните с Решение по к.д. 15/2000 въпроси относно съобразността на тълкувания текст с разпоредбата на чл. 27 (1) на конституцията - *“Чужденците, които пребивават в страната на законно основание, не могат да бъдат изгонвани от нея или предавани на друга държава против тяхната воля, освен при условията и по реда, определени със закон.*

6. Докато първоначалният текст на чл. 47 допуска налагането на принудителни “административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната”, текстът на Закона за тълкуването включва много повече хипотези, при които е допустимо отнемането на правото на пребиваване и експулсирането на чужденци.

От мотивите към Закона за тълкуване става ясно, че волята на законодателя е именно такава. Макар първоначалният текст на закона да отделя понятията “сигурност на страната” и “интереси на държавата”, според вносителите “и когато са поставени в опасност интересите на българската държава, това също засяга интересите на сигурността на страната”. Законодателят променя и своите собствени възгледи за понятието “сигурност на страната”, като включва в тях не само онова, което първоначалният закон нарича “национална сигурност” или “сигурност на страната”, но и изключително широкото понятие “интереси на българската държава”.

Така, от приложимост на ограничителните мерки по чл. 47 ЗЧРБ само в случаите, непосредствено свързани със сигурността на страната, където спешната процедура и предварителната изпълнимост биха могли да са оправдани, с тълкуването се променя съществено смисълът на закона, който вече включва мерки срещу всяко лице, което е “поставило в опасност интересите на българската държава” или “неговото присъствие в страната създава сериозна заплаха за ... обществения ред”- /Чл. 42 пр. последно/.

7. Случаи, в които засегнатото лице е “поставило в опасност интересите на българската държава”, или “неговото присъствие в страната създава сериозна заплаха за ... обществения ред” биха могли да са не само онези, посочени в чл. 10 ал. 1 т. 1, но и всички останали, случаи посочени в чл. 10 ал. 1 от ЗЧРБ:

- с действията си е злепоставил българската държава или е уронил престижа и достойнството на българския народ;
- има данни, че е член на престъпна група или организация или че извършва терористична дейност, контрабанда и незаконни сделки с оръжие, взривни вещества, боеприпаси, стратегически суровини, стоки и технологии с възможна двойна употреба, както и незаконен трафик на упойващи и психотропни вещества и прекурсори и на суровини за тяхното производство;
- има данни, че извършва търговия с хора и незаконно въвеждане в страната и извеждане на лица в други държави;
- може да се предполага, че ще разпространи тежка заразна болест, страда от заболяване, което според критериите на Министерството на здравеопазването или на Световната здравна организация представлява заплаха за общественото здраве, или не притежава сертификат за ваксинация, или идва от район с усложнена епидемична и епизоотична обстановка;
- няма осигурена издръжка и необходимите задължителни застраховки през време на пребиваването си в страната и средства, осигуряващи възможност за обратното му завръщане; и т.н.

Някои от тези изброени хипотези, като например острозаразно заболяване, което би могло да причини епидемия, може да засегне обществените интереси и ред, но едва ли би могло да се свърже с националната сигурност в обичайния смисъл на това понятие.

8. С така очертаното от законодателя разширено понятие за “сигурност на страната” тълкуваният чл. 47 е практически приложим по отношение на всякакви действия и поведение на чужденец, които органите на изпълнителната власт преценят за свързани със сигурността, обществения ред и интересите на държавата. Това прави възможно налагането на мерки по реда на чл. 47 да се извършва в неясен, неопределен и изключително широк кръг от условия.

9. Докато сочените в чл. 10 ал. 1 т. 1 случаи могат да бъдат приемливи основания за отказ на виза /каквото е предназначението на текста/, широката формулировка на същите материалноправни основания е неподходяща за отнемане на вече предоставени и гарантирани от законите и конституцията права. Подобно тълкуване не съответствува на изискванията на Конституцията

за яснота на условията за отнемането на правото на законно пребиваване и експулсиране. Едва ли може да се приеме, че първоначалната воля на законодателя е била да формулира текста на чл. 47 така:

“Не подлежат на обжалване, не съдържат фактическо основание и подлежат на незабавно изпълнение заповедите на министъра на вътрешните работи и упълномощените от него лица за отнемане на правото на законно пребиваване на чужденци, които застрашават интересите на българската държава и за експулсирането на чужденци, които създават сериозна заплаха за обществения ред.”

10. Такава воля обезсмисля създаването и действието на останалата част от Закона за чужденците в Република България и по същество **пряко противоречи на чл. 27. (1) от Конституцията:**

“Чужденците, които пребивават в страната на законно основание, не могат да бъдат изгонвани от нея или предавани на друга държава против тяхната воля, освен при условията и по реда, определени със закон.”

11. Същевременно, Законът за тълкуването на чл. 47 ЗЧРБ разширява и променя първоначалния смисъл на тълкувания закон и що се отнася до изискването на конституцията за *“реда, определен(и) със закон”*.

Изискваната от първоначалния текст на чл. 47 ЗЧРБ *“непосредствена връзка със сигурността на страната”* предполага обективирани действия, които налагат незабавна реакция в интерес на охраната на сигурността. В Закона за тълкуването на този текст се посочват всички изброени в чл. 10 ал. 1 т. 1 случаи, т.е. и лица, за които *“има данни, че действува[т] против сигурността на страната”*.

По този начин Законът за тълкуване на чл. 47 включва изрично възможността за налагане на мерки, въз основа на данни, чиято *“непосредствена връзка със сигурността на страната”* не би могла да е проверена по реда на Закона за административното производство, тъй като законите предвиждат друг ред за събирането на данни от такъв характер.

По този начин се изключва действието на ЗАП не само що се отнася до мотивирането на заповедите и тяхната обжалваемост – каквато е първоначалната изразена воля, но и по отношение на общия ред на Закона за административното производство - що се отнася до реда на самото издаване на административния акт.

Впрочем, от съдържанието на мотивите към законопроекта остава впечатлението, че именно такава е намерението на тълкувателя - законодател. Чл. 46 гласи, че *“за издаването на заповедите по този раздел и за тяхната обжалване се прилагат разпоредбите на ЗАП. Чл. 47 ал. 1 от същия закон съдържа изключение от това правило...”* Първоначалният смисъл на 46 и чл. 47 взети заедно не би трябвало да изключва необходимостта от спазването на останалите разпоредби на ЗАП за издаване на административните актове като известяване на засегнатото лице относно започнатите процедури, предоставяне

на възможност за становище и възражения на това лице по събраните данни, които дават основание за предприемане на мерки и т.н.

12. Дори и да е погрешно впечатлението, че тълкувателят изрично отменя изцяло действието на ЗАП, липсата на какъвто и да е контрол за законосъобразността на актовете, както и тяхната незабавна изпълнимост отменят мълчаливо предвидения в закона ред за издаване и изпълнение на мерки за експулсиране е отнемане на правото на пребиваване на чужденци в страната.

Взети в своята цялост, разпоредбите на Закона за тълкувания чл. 47 предоставят неограничена възможност за произволно и безконтролно разпореждане с правата на тази категория лица всякога, когато поради нежелание за спазване на закона, поради непознаването му, или поради престараване, представителите на изпълнителната власт съзрат в присъствието им заплаха за националната сигурност, или се позоват на нея, макар и без основание.

13. При липсата на друг контролен механизъм, наложената с обсъждания закон абсолютна забрана за съдилищата да приемат за разглеждане жалби срещу визираните актове означава и пълна липса на какъвто и да било контрол от орган, независим от издаващия. Пълната липса на процедурни гаранции мълчаливо освобождава и самия издаващ орган от задълженията да спазва общите разпоредби на ЗАП, както и самия ЗЧРБ във връзка с материалноправните основания и/или процедурните правила. Считаме, че по този начин се заличава и смисъла на изисквания от чл.27 ал.1/ от Конституцията *“ред, определен със закон”*.

Откритата възможност за твърде широко и безконтролно тълкуване и прилагане на чл. 47 вр. с чл. 40 и 42 от ЗЧРБ на практика освобождава органите на изпълнителната власт от задължението да спазват изискванията на самия Закон за чужденците и отменя действието на Закона за административното производство. Противно на Конституцията, практически се въвежда възможността **ЧУЖДЕНЦИТЕ, КОИТО ПРЕБИВАВАТ В СТРАНАТА НА ЗАКОННО ОСНОВАНИЕ** да **МОГАТ ВСЯКОГА ДА БЪДАТ ИЗГОНВАНИ** от нея.

14. Със Закона за тълкуването на една норма на ЗЧРБ се прави опит за **превратно тълкуване на конституционното съдържание на понятието “условия и ред, предвидени в закон”**, **визирано в чл. 27 на конституцията**. С Решение № 3 от 1992 по к.д. 30/91 Конституционният съд е изключил самата възможност за авторитетно тълкуване на конституционни норми чрез закон: *“Не може да се отрече правото на Народното събрание да дава задължително (автентично) тълкуване на конституционни норми... [н]о ... само при условията и по реда, при които Народното събрание изменя и допълва разпоредби на Конституцията... (чл. 153 и сл. от Конституцията). С норми на обикновен закон ... това не може да става”*

15. По тези съображения считаме, че **придаденото със Закона ново съдържание на чл. 47 ЗЧРБ е опит за тълкуване на конституционна норма,**

достигащ до отмяна на изискваните от тази норма гаранции за основни индивидуални права.

IV. Доколко е допустим от Конституцията ефектът от придадения със Закона за тълкуването на чл. 47 ЗЧРБ нов смисъл на нормата

1. Нововъведеното със Закона за тълкуването незабавно и безапелационно изпълнение на визираните заповеди допуска изгонването на чужденци дори и в случаите, когато с друг закон е забранено експулсирането на някои категории лица, които се намират под закрилата на международни договори като Женевската конвенция за бежанците, Международната конвенция за предотвратяване на изтезанията и др.

Предвиденото "незабавно изпълнение" на визираните мерки, мълчаливо отменя чл. 61.от Закона за бежанците:

(1) Принудителните административни мерки, като "отнемане правото на пребиваване", "принудително отвеждане до границата", "експулсиране", "екстрадиране" и "забрана за влизане в страната", наложени по силата на закон или на международен договор, по който Република България е страна, на чужденец, заявил, че е бежанец, не се привеждат в изпълнение до произнасяне на решението на председателя на Агенцията за бежанците, съответно до приключване на ускореното производство относно статута на бежанец.

(2) Принудителните административни мерки по ал. 1 се отменят, когато с решението на председателя на Агенцията за бежанците на чужденеца е предоставен статут на бежанец или статут по чл. 56, ал. 1, т. 3 или 4 - за предоставяне на закрила в срок до 1 година на бежанец, признат по мандата на Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците, или предоставяне на хуманитарна закрила от Председателя на Агенцията по бежанците.

2. Той грубо пренебрегва и

КОНВЕНЦИЯТА

против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание

Ратифицирана с Указ № 3384 на Държавния съвет от 9.10.1986 г. Обн., ДВ бр. 42 от 3.06.1988 г., в сила за България от 26.06.1987 г., изм. и доп., бр. 19 от 24.02.1995 г.

Член 3

Никоя държава - страна по конвенцията, не може да експулсира, връща ("refouler") или екстрадира лице в друга държава, когато има сериозни основания да се счита, че то би било в опасност да бъде подложено на изтезания.

За да се определи дали има такива основания, компетентните власти вземат под внимание всички отнасящи се до въпроса обстоятелства, включително, в зависимост от случая, съществуването в дадената държава на системно повтарящи се сериозни, груби или масови нарушения на правата на човека.

Съгласно чл. 2, т. 4 от Закона за оттегляне на резерва и приемане на декларации по международни конвенции от 1.04.1993 г., публикуван в ДВ, бр. 30 от 1993 г. България е заявила, че в съответствие с чл. 22 от същата Конвенция, признава компетенциите на Комитета срещу изтезанията да получава и разглежда съобщенията пряко или от името на лица под нейна юрисдикция, които твърдят, че са жертва на нарушаване разпоредбите на конвенцията от страна на държава - страна по тази конвенция. Същият Комитет периодично разглежда доклади на държавите-страни по Конвенцията относно съдържанието на законите и практиката по прилагането им.

3. Фондация Български адвокати за правата на човека предостави на Конституционния съд становище по първоначалния текст на чл. 47 ЗЧРБ, в което подробно се разглежда необходимостта от осигуряване на ефективни вътрешноправни средства за защита на основните права на индивида от евентуалното им засягане с постановените по реда на чл. 47 мерки. Тези основни права са гарантирани както в ЕКПЧ, така и в българската конституция. С оглед на разбирането ни, че обсъждания по настоящето дело Закон за тълкуване на чл. 47 ЗЧРБ допълнително влошава положението на засегнатите индивиди, бихме искали да посочим и следното:

4. Българското законодателство не предвижда ред, по който да бъдат защитени основни права, евентуално засегнати с мерките по реда на чл. 47 ЗЧРБ, както изисква чл. 13 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Вместо въвеждане на такива средства, като забранява на съдилищата да разглеждат жалби – независимо дали оплакванията са свързани не с пряко засегнатото право на пребиваване в страната, а с отнемане и нарушаване на други конституционни права, гарантирани и от международните актове за защита на правата на човека, Законът за тълкуването на чл. 47 изрично заличава и последната възможност за защита на тези права..

Безспорно, както първоначалният текст на чл. 47 ЗЧРБ, така и Законът за тълкуването са създадени за охрана на националната сигурност - предмет на повишена защита във всяко общество, като основна ценност. Конституцията сочи националната сигурност като основно начало на демократичното общество наред с основните права на индивидите, но не и с предимство пред тях. Тя не градира по никакъв начин степента на охраняемост на тези обществени интереси чрез поставянето на националната сигурност над конституционните права на индивидите, или обратно. Напротив, във връзка с необходимостта от защитата на националната сигурност, самата Конституция, както и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, допускат ограничението на упражняването само на изрично посочени в тези актове права.

Ако обратното тълкуване беше вярно, Конституцията би допуснала посегателство върху всяко конституционно право всякога, когато гаранциите за индивидуалните конституционни права конкурират с обществения интерес от охрана на националната сигурност.

5. Възможността националната сигурност да бъде абсолютизирана *a priori* би открила пряка и неограничена възможност за злоупотреба с власт чрез произволно позоваване на това основание – с цел да се избегне евентуално контролът върху действията на органите на изпълнителната власт в нарушение на индивидуалните права и свободи. Това би създадо прецедент, който обезсмисля прокламирането на основните права и свободи като основно начало на държавата ни не само за чужденците, но и за всички лица, намиращи се под юрисдикцията на Република България.

Като налага забрана на съдебния контрол върху всяка и всички административни мерки, наложени от орган на изпълнителната власт във връзка с непосредствена опасност за националната сигурност, Тълкувателният закон изключва възможността на съда да прецени дали да приеме за разглеждане жалба, насочена срещу нищожността на акт на администрацията, както и му забранява да обсъжда както допустимостта, така и съществуването на евентуални оплаквания за това, че чрез обжалвания акт се засяга и друго – основно и неотменимо право на засегнатото лице. По същество това означава отнемането не само на правото на съдебен контрол, но и на най-съществената основна функция, визирана в чл. 117 – защита на правата и свободите на гражданите. Това би означавало отнемането на гаранциите за всяко и всички основни права и свободи, защитени от Конституцията и предоставянето на свобода за злоупотреба с изпълнителна власт, от каквато не са застраховани и най-развитите демокрации.

6. Теорията на конституционното право познава права, върху които не са допустими никакви ограничения, права, спрямо които ограничения са допустими само в случай на война, военно или друго извънредно положение, както и права, чието ограничение е допустимо в интерес на други конституционни ценности, но не и в преследването на други цели.

Поради характера на самите основни права и степента на тяхната защитеност, всеки закон, който извежда гарантирани от Конституцията индивидуални права извън съдебния контрол във връзка с каквато и да било обществена необходимост, би предизвикал спорове за конституционността на закона. Конституционният съд вече е заемал становището, че по тази причина дискрецията на Народното събрание за ограничаване на съдебния контрол, предвиден в чл. 120 ал. 2, всякога ще подлежи на преценка за конституционност.

7. При осъществяването на такава преценка Конституционният съд винаги ще бъде изправен пред конфликт между защитени от Конституцията ценности и необходимост от избор между тях. Изборът между гарантирани от Конституцията ценности и принципното произнасяне по такъв конфликт би било невъзможно, освен ако Конституционният съд не създаде непредвидена в Конституцията преферентна скала на гарантираните от нея демократични ценности на обществото. Това означава Съдът да придаде по-голяма обществена и конституционна значимост на еднакво гарантирани от Конституцията и върховенството на закона обществени ценности и основни начала на държавата, каквато самата Конституция не съдържа.

Както поради липсата на конституционна скала на основните обществени ценности, така и поради многообразието на фактическите и правни ситуации, при които такива закони могат да бъдат приемани и прилагани, такъв подход на съда едва ли би могъл да даде конституционносъобразен отговор на необходимостта от справедлив баланс при защитата им в интерес на обществото.

8. В своето Решение № 7 по к.д. 9/95 Конституционният съд е постановил, че:

“Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, която допуска възможността със закон да се изключват някои категории административни актове от съдебния контрол за законност, трябва да се тълкува ограничително и не обхваща тези актове, които засягат основни конституционни права.”

Противното би означавало възможност права, които представляват конституционна ценност, да бъдат произволно или неоснователно отнемани или потъпквани по силата на закон или административна практика. Възможността на Парламента да изключи всеки и всички актове на изпълнителната власт от съдебен контрол би нарушила принципите на законност, разделение на властите, защита на основните права и свободи и баланс на трите власти в демократичната държава и би оставило индивидите беззащитни срещу произвол.

9. За да се гарантира на конституционните права такава степен на защита, каквато изисква конституцията, съдебният път за тяхната закрила трябва винаги да е открит за гражданите. /вж. Емилия Друмева, Конституционно право, Университетско издателство “Св.Климент Охридски”, София 1998г., стр. 635-7/

Това не означава, че тези права не могат да бъдат ограничавани в някаква степен, нито че не могат да бъдат допълнително регламентирани със закон. Напротив, за да се осигури ефективното упражняване на основните права, съвременната правова държава изисква законов регламент, който да сочи ясно условията, при които правата могат да се ползват и ограничават. Предвидените в законите ограничителни мерки са допустими само тогава, когато са ясно и подробно очертани в закон и с тях не се посяга на същностното съдържание на самото основно право. Условие за тези ограничения е налагането им единствено в интерес на преследваните други – също защитими - конституционни цели и пропорционалността на мерките спрямо същностното ядро на засегнатото право.

10. В съответствие с тези принципи са и предвидените в Европейската конвенция за правата на човека принципи за допустимост на ограниченията на гарантираните в нея права. За да е възможна преценката на спазването на тези изисквания са необходими някакви гаранции за контрол.

По разгледаното през 1998г. от Европейския съд по правата на човека дело *Sidiropoulos and others v. Greece*, гръцките съдилища отказали да регистрират асоциация на лица с македонско национално самосъзнание, защото била заподозряна, че подкопава териториалната цялост и сигурността на държавата. При преценката си дали е допуснато нарушение, Европейският съд е проверил дали ограниченията, които “трябва да бъдат тълкувани стеснително, в смисъл че тяхното изброяване е изчерпателно, а тяхната дефиниция е по необходимост ограничителна” са били наложени в интерес на защитата на “законна цел” и са били “предвидени в закона” според изискванията на член 11/2/ от ЕКПЧ.

Съдът отбелязва, че “... начинът, по който националното законодателство определя тази свобода, както и нейното практическо приложение от страна на властите разкрива степента на демократичност във въпросната държава. Държавите със сигурност имат право да се уверят, че целите и дейността на дадено сдружение са в съответствие с правилата, предвидени в тяхното законодателството. Те обаче, трябва да правят това по начин съвместим с техните задължения по Конвенцията и подлежащ на преглед от органите на Конвенцията.”

Съдът отбелязва, че изключенията предвидени в чл.11/2/ ЕКПЧ “следва да бъдат тълкувани стриктно; и само **убедителни и наложителни причини** могат да оправдаят ограниченията на свободата на сдружаване. При определянето дали нуждата от това по смисъла на чл.11/2/ наистина съществува, държавите имат ограничено право на преценка, което върви ръка за ръка със стриктния европейски контрол както по отношение на закона, така и по отношение на решенията, по които този закон е приложен, в това число и тези, издавани от независими съдилища.”

Съдът “... трябва да преценява твърдяната намеса в светлината на делото като цяло и да определи дали причините, посочени от властите с цел намесата да бъде оправдана, са “релевантни и достатъчни”. Като извършва това, той трябва да се убеди, че властите са приложили стандарти, които са в съответствие с принципите на чл.11 и че решението е основано на приемлива за Съда преценка на релевантните факти.” След като е разгледал фактите по делото, Съдът е намерил, че ограничителната мярка е била наложена от местните съдилища в името на легитимна цел, но че тази мярка не е била пропорционална и необходима в едно демократично общество.

От това решение става ясно, че дори и когато иде реч за добрата воля на местните власти да охранят националната сигурност, Европейският съд счита за необходимо да разгледа въпроса за това дали наистина са били налице релевантни и достатъчни причини за налагането на ограничения във връзка с тази легитимна цел. За да е възможно тази преценка по отношение на свободата на сдружаването, този съд, както и всеки друг контролиращ орган, би следвало да има достъп до информацията, която налага ограничителната мярка, за да прецени дали тя е наложителна, или не. Това в още по-голяма степен е важно за извършването на преценка на нарушенията на основни и неотменими права които не подлежат на ограничения в интерес на каквато и да било цел, и преценката за това дали са били предоставени и изискваните процесуални гаранции и вътрешноправни средства за защита на права.

11. В практиката си Европейският съд по правата на човека е приемал, че Конвенцията не винаги изисква съдебен контрол за гаранции на правата. Този съд е произнасял решения, според които държавата не е длъжна да осигури съдебен контрол над уволненията на държавните служители, но не и, че държавата е свободна да не предостави вътрешноправни средства за защита на експулсирани лица срещу заплахата от изтезания.

V. Доколко ограничението на правото на защита и съдебен контрол върху актове на изпълнителната власт е допустимо от Конституцията

1. Правото на защита и достъпът до съдебен контрол са самостоятелни права, предвидени от конституцията като процесуални гаранции за останалите конституционни и законни права на индивидите. Те не могат да се разглеждат абсолютизирано - сами по себе си, а винаги във връзка с конкретно засегнато право, което се нуждае от гаранции. Обсъжданият закон не разграничава по никакъв начин възможностите за засягане на гарантираните за чужденците основни права по конституция от тези предвидени в ЗЧРБ, които безспорно се ползват с по-малки гаранции. Напротив, законът оставя отворена възможността за еднакво безконтролно засягане както на правото на пребиваване, така и на предоставените на пребиваващи в страната чужденци основни конституционни права, еднакви с тези на българските граждани.

2. Предвиденото в чл. 47 ЗЧРБ ограничение е в интерес на националната сигурност - безспорно конституционно защитима ценност, за чиято охрана могат да се ограничат някои, но не и на всички основни права. Едва ли е спорно, например, че свободата от изтезания е неотменимо и неограничимо конституционно право, но при липсата на какъвто и да било контрол няма и никакви гаранции, че забраната на изтезанията няма да бъде нарушена чрез експулсирането на лице, застрашено от такова третиране в приемащата страна. Тази забрана е абсолютна и както по конституция, така и в ратифицираните от България международни инструменти, тя не подлежи на ограничение, дори и когато е застрашена националната сигурност. Със Закона за тълкуване на чл. 47 опасността от пренебрегването на тази забрана се утвърждава и чрез незабавната изпълняемост на визираните заповеди.

Ограничителните мерки, предвидени в закона, не са измерими относно тяхната пропорционалност и не само не е възможна, но е и изрично изключена преценката на съд или друг орган за пропорционалност на мярката спрямо засегнатите с нея основни права.

3. Конституционният съд е приел, че Парламентът не е свободен да изключва от съдебен контрол всякакви административни актове. Такава възможност би обезсмислила самото разделение на властите и функцията на съдебната власт като контролор на възможната злоупотреба с власт.

В Решението си по дело **5/97 по к.д. 25/96г.** Конституционният съд е обсъдил *“въпроса дали може законодателят произволно да изключва съответен административен акт от съдебно обжалване. Дали е достатъчна за това преценката му за целесъобразност, или той трябва да се ръководи и от други*

критерии при определяне на това изключение. Ако се приеме, че законодателят може по целесъобразност да решава както намери за добре въпроса за изключенията по ал. 2, ще се стигне до обезсмисляне на основния конституционен принцип за съдебен контрол върху административните актове, залегнал в текстовете на чл. 120 от Конституцията.

Конституционният съд счита, 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). Незасягането на основни конституционно признати права и свободи на гражданите е подчертано като критерий за изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията и в решенията на Конституционния съд по к. д. № 13 от 1993 г., к. д. № 9 от 1995 г. и к. д. № 18 от 1995 г.”

4. Изключване от съдебен контрол на индивидуални административни актове, които накърняват основни конституционни права и свободи “когато друга, по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена”, следва също така да е пропорционално и съобразено с предвидената в Конституцията различна степен на допустимост на ограниченията на основните права и свободи – според тяхната ценност в обществото.

5. Различната степен на важност на засегнатите права предполага и различни по степен гаранции, включително и процедурни, за тяхната охрана. В съответствие с тези принципи, Конституционният съд е приел, че **в хипотезата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията такова изключване (на съдебен контрол) е недопустимо, когато се засягат основни конституционни права** - Решение № 21 по к.д. № 18 от 1995 г, докладвано от съдията Тодор Тодоров.

Този принцип е утвърден и в Решение № 11 от 30.IV.1998 г. по к.д. № 10/98 г. на Конституционния съд, докладвано от съдията Георги Марков:

“Правото на защита, в това число и съдебна, е основно, всеобщо и лично право ... то е неотменимо. ... Чл. 56 от Конституцията има непосредствено действие и може да действа самостоятелно като последна защитна възможност на гражданите, чиито права и законни интереси са нарушени... Следва да се има предвид, че именно съдебната власт е призвана от Конституцията да защитава правата и законните интереси на гражданите - чл. 117, ал. 1 от основния закон. В системата от правни гаранции за защита правата и законните интереси на гражданите съдебните са най-висши, защото съдът в своята дейност е независим и е подчинен само на закона - чл. 117, ал. 2 от основния закон.

...
... Ч л. 120, ал. 2 от Конституцията... допуска изключване на съдебен контрол от законодателя само по отношение на определени административни актове във връзка с административни, а не с договорни трудови правоотношения. Но и в хипотезата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията такова изключване е

недопустимо, когато се засягат основни конституционни права - Решение № 21 по к.д. № 18 от 1995 г.”

Това решение е постановено във връзка с конституционно закрепеното право на труд и в още по-голяма степен е валидно по отношение на необходимостта от защита и съдебен контрол срещу евентуални посегателства върху права, които са абсолютни и не допускат нито изключения, нито ограничения, включително и по съображения, свързани с националната сигурност. Не могат да бъдат приведени аргументи защо чрез напълно дискреционен акт на администрацията свободата от изтезания може да бъде оставена без каквито и да било гаранции срещу нарушения, докато правото на труд, ползуващо се с по-ограничена защита, би се ползувало с високата степен на защита чрез съдебен контрол.

6. При липсата на друга законова възможност за защита от посегателство върху основни права, съдът следва да е свободен да прилага Закона за чужденците в Република България в степента, в която той съответствува на конституцията. С Решение № 3 от 1992 по к.д. 30/91 Конституционният съд е приел, че такова тълкуване не може да се извършва от законодателя. *“Тълкуване на конституционни текстове, може да се направи в процеса на правоприлагане от съдебни и административни органи”*. Обсъжданият закон посяга пряко на функцията съдебната власт като независим гарант на правата на индивидите. Независим съд е онзи, който не е обвързан с изпълнителната власт, нито с коя да е от страните в спора, както и който има институционални и законови гаранции, че няма да бъде подложен на никакъв натиск при постановяването на решенията си.

В случая не иде реч за натиск, а за пряко разпореждане на Народното събрание с правомощията на съда да осъществи контрол върху акта на изпълнителната власт, както и относно произнесени в продължение на две години от съдилищата актове. Възможността за обявяване на постановени съдебни актове за нищожни и указанията на парламента за начина на разглеждане и решаване на спорове обезсмислят самото съществуване на съдебната власт.

7. От гледна точка на общия принцип за разделение на властите както е недопустимо описаното вмешателство на законодателната в съдебната власт, така е и наложителен и присъщ на този принцип, контролът, който съдебната власт по своята природа осъществява върху действията на администрацията, т.е. на изпълнителната власт.

8. Съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава. Възникнал исторически като израз на идеята за разделение и балансиране на властите в държавата, той е израз и на подчинение на държавната власт на Конституцията и законите. Съдилищата в демократичните общества са призвани да осигурят законност и гаранции на гражданите срещу произвол именно чрез контрола, който те осъществяват върху законосъобразността на действията на изпълнителната власт. В развитието на идеята за баланс и допълване на трите разделени власти, на съда е възложена ролята на арбитър, овластен да отменя незаконосъобразните актове на изпълнителната власт. Съществува реална опасност за правата на гражданите

и за злоупотреба с изпълнителната власт, ако неправомерно и необосновано се ограничава съдебният контрол.

В своето Решение № 13 от 1993 по к.д. 13/93 Конституционният съд е постановил:

“Правомощието по чл. 120, ал. 1 произтича от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.... Съгласно тази разпоредба Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Смисълът на тази норма е в цялостно обвързване упражняването на държавната власт от нормите на правото. Израз на правозащитната функция на правовата държава е и административното правораздаване, предоставено на съдилищата като средство за осигуряване на законността в областта на държавното управление. То е призвано да защитава самата законност. Развито административно правораздаване има само в правовата държава. Ето защо в разпоредбата на чл. 120 се съдържа една от гаранциите, за да не остане нормата на чл. 4, ал. 1 само едно конституционно пожелание с декларативен политически характер.”

Преди около два века, Върховният съд на САЩ отбелязва по делото *Marbury v. Madison*, че всеки служител на изпълнителната власт, дори и Държавният секретар има задължения, предписани му от закона, и в изпълнението им той е независим, като се подчинява единствено и само на законите. *“Вярно е, че той е високоставен служител, но той не е над закона... “Не би било в съответствие с линията на поведение на нашите политически институции, продължава ВС на САЩ, както и с поведението на гражданите на САЩ, ако всеки служител на правителството, на който се вменят съответни задължения, е поставен над спазването на закона при изпълнението на тези задължения.”* Що се отнася до гаранциите за тези изисквания, Върховният съд отговаря и на въпроса кой и кога следва да следи за спазването на законите и конституцията и да преценява действията на държавния секретар.

“Ако става въпрос за един документ, на който според закона държавния секретар следва да издаде официално копие, и въз основа на което срещу заплащането на десет цента законът дава едно право, то какво във високоставеното състояние на служителя, може да забрани на всяко едно лице да защити в съда своите законни права, или да забрани на съда да разглежда подобна жалба или да издаде акт, с който се нарежда това задължение да бъде изпълнено, без да зависи от преценката на изпълнителната власт, но само от законите и от общите принципи на правото?”

Решението засяга и обратната страна на този проблем - въпроса за свободата на гражданите в най-широкия смисъл на думата, техните граждански права и правото на защита: *“Ако лицето има право и това право е било нарушено, дали законите в тази държава му предоставят защита? ... [С]амата същност на гражданската свобода със сигурност се състои в правото на всяко едно лице да търси защитата, която законът предоставя, във всеки един момент,*

когато той бива увреден. Едно от първите задължения на правителството е да осигури тази защита”.

Като се позовава на един от авторите на американската конституция – Блэкстоун, Съдът прокламира и принципа, залегнал и в отношенията м/у администрация и граждани, че *“винаги когато има законно право, то има и законна защита чрез съдебен процес или акт на съда ... когато това право е нарушено”*.

Тръгвайки от тези принципни позиции, ВС на САЩ прави извода, че всички действия, дори и на държавния секретар, подлежат на контрол от страна на съда, когато с тях се засягат граждански права. *“Когато едно задължение е предписано от закона и от изпълнението му зависят индивидуални, изглежда абсолютно ясно, че лицето, което се счита увредено, има правото да се обърне към законите на държавата за защита”*, се казва в решението. *“Правителството на САЩ е било неведнъж недвусмислено наричано правителство на закони, а не на хора. Със сигурност то не ще заслужава това високо мнение, ако законите не предоставят защита при нарушение на едно съществуващо право.”*

Тези принципи, макар изказани преди почти два века, са валидни и до днес във всяка демократична и правова държава.

9. Принципът за разделение на властите може да бъде нарушен, когато един от клоновете на властта може да се намеси недопустимо в конституционно признатите функции на друг, или пък когато на една власт се отрече функция, която ѝ е присъща. И в двата случая съществува реална опасност от безконтролно упражняване на власт. С обсъжданият закон се засягат и двата аспекта на този основен принцип. На първо място иде реч за независимостта на съдебната власт от законодателната и намесата на последната в правораздавателната и тълкувателна функция на съдилищата, а на второ - въпросът за контрола, който органите на съдебната власт могат и трябва да осъществяват в/у актовете на администрацията.

10. Съществуването и функционирането на обособена съдебна власт е обусловено от нуждата от независим арбитър в отношенията между гражданите и държавата, който да следи за спазването на законността и да раздава правосъдие. Ето защо, според Александър Хамилтън - един от бащите на конституцията на САЩ *“съдебната власт по своята същност винаги ще е най-малко опасната за правата в конституцията ... Въпреки че, от време на време от работата на съдилищата може да произтича индивидуална несправедливост, общата свобода на хората никога не може да бъде поставена в опасност от този клон на властта”*. Това се посочва и в българската правна литература: *“От всички три власти тя (съдебната) е най-самостоятелна и запазена от влиянията на другите две”* (Ем. Друмева – Конституционно право, Университетско издателство “Св.Климент Охридски”, София 1998г., стр. 635-7/.

Задачата, стояща пред всяка държава, в която се уважават правата и свободите на личността, е да създаде ред, който да гарантира тези свободи като пази

гражданите от други граждани и от самата държава. *“Общество, в което правата на индивида не са гарантирани и в което не е предвидено разделението на властите, няма конституция”* се казва в член 16 на Френската декларацията за правата на човека от 1789г. Днес тези думи изразяват основополагащ принцип на конституционализма във всяка правова и демократична държава.

Разделението на властите е средство на организацията на една държава, с което се цели да се ограничи концентрацията и злоупотребата с власт като се разделят функциите на държавата между отделните нейни структурни звена. В основата на този принцип стои идеята, че абсолютната и неограничена власт, съсредоточена в един човек или група от хора, води до нарушаване на основите на всяка правова държава. Не случайно разделението на властите е отричано от тоталитарните и диктаторски режими. Още Монтескьо отбелязва, че: *“тъй като всеки властимающ е склонен да злоупотребява с властта, следва да се намери такъв начин на държавна организация, при който една власт да възпира другите и обратно”*. В основата на тази доктрина, сега възприета във всички демократични и правови държави, стои нуждата да се гарантира индивидуалната свобода и да се предотврати злоупотребата с власт.

11. Внимателният анализ на текста на Закона за тълкуване на чл. 47 ЗЧРБ и мотивите към него сочат намерение за разширяване на приложното поле на чл. 47 извън хипотезите на непосредствена опасност за националната сигурност и повдига въпроси за съответствието на въведения нов смисъл на разпоредбата с правото на чужденците да не бъдат изгонвани от страната *“освен при условия и по ред, предвидени в закон”*. Тълкувателния закон съставлява опит за изземване на тълкувателните и правораздавателни функции на съдебната власт чрез директни указания и разпореждания на законодателя относно предмета и начина на упражняването ѝ, достигащи до обезсмисляне на съдебната власт и отнемането на правомощията ѝ.