



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 13

София, 29 май 2001 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Христо Данов

Членове: Георги Марков	Мargarита Златарева
Димитър Гочев	Людмил Нейков
Тодор Тодоров	Румен Янков
Неделчо Беров	Живан Белчев
Стефанка Стоянова	Пенка Томчева

при участието на секретар-протоколита Милка Бонева разгледа в закрити заседания на 22, 28 и 29 май 2001 г. конституционно дело № 2/2001 г., докладвано от съдията Пенка Томчева.

Конституционният съд е сезиран с две, постъпили поотделно искания за установяване противоконституционност на Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България/Тълкувателен закон/ обнародван в ДВ бр. 108 от 29.12.2000 г. Първото е от 19.01.2001г. и негови вносители са 56 народни представители от XXXVIII Народно събрание, по което е образувано настоящото дело. За второто искане от 5.02.2001 г. инициатор е съдебен състав от III отделение на Върховния административен съд-к.д. № 4/2001 г. Предвид общността на искането на посочените самостоятелно легитимирани по

чл. 150, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията субекти и необходимостта да бъде постановено едно решение, с определение от 13.02.2001 г. покъсно образуваното дело е присъединено към първото.

Според подателите на искането първият белег за неконституционност на атакувания в цялост Тълкувателен закон е, че на Народното събрание не се възлага с Конституцията и в частност с чл. 84, т. 1 да тълкува законите, а само да ги приема, изменя, допълва и отменя. Основните съображения на вносителите народни представители са, че при тълкуването би могло да се подмени действителната воля на законодателя. Вносителят съдебен състав от III отделение на ВАС наред с това счита, че законодателният орган нарушава основния конституционен принцип за разделение на властите, формулиран в чл. 8, както и разпоредбите на чл. 124 и 125 от Конституцията.

Втората част на искането съдържа съображения по съществуващото на Тълкувателния закон. В обобщен вид те се свеждат до противоконституционност на тълкувания текст на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България /ЗЧРБ/, обнародван в ДВ бр. 153/23.12.1998 г., изм. ДВ бр. 70/1999 г.

С определение от 13.02.2001 г. е допуснато разглеждането на искането по същество.

Като заинтересувани страни са конституирани: Народното събрание, Министерският съвет, Върховният административен съд, Върховният касационен съд, министърът на правосъдието, министрите на външните и вътрешните работи, Фондация “Български адвокати за правата на човека”, “Българският хелзинкски комитет”, главният прокурор и Висшият адвокатски съвет.

От посочените страни са представили писмени становища Народното събрание, Министерският съвет, министърът на вътрешните работи, министърът на външните работи, Фондация “Български

адвокати за правата на човека”, “Български хелзинкски комитет” и Висшият адвокатски съвет, според които е изразено единодушие по въпроса за възможността Народното събрание да дава автентично тълкуване на приети от него вече закони с отделен тълкувателен закон, без с това да се нарушават конституционни принципи и норми.

По съществуващото на Тълкувателния закон становищата са противоположни: Министерският съвет, министърът на вътрешните работи, министърът на външните работи и Народното събрание считат, че член единствен от Тълкувателния закон не противоречи на Конституцията. Според Фондация “Български адвокати за правата на човека” и “Български хелзинкски комитет” същностната част на Тълкувателния закон е противоконституционна на същото основание, на което противоречи на Конституцията и самият тълкуван чл. 47 от ЗЧРБ. Нарушава се основно право на защита по чл. 56 от Конституцията.

За да се произнесе Конституционният съд взе предвид следното:

I. По въпроса за възможността Народното събрание да приема тълкувателни закони.

В трите конституции на страната, предхождащи настоящата е предвидено специално Народното събрание директно, съгласно чл. 44 от Търновската конституция от 1879 г., и чрез постоянно действащи негови органи, като Президиума по чл. 35, т. 4 от Конституцията на Народна Република България от 1947 г. и Държавния съвет по чл. 93, т. 8 от Конституцията на НРБ от 1971 г. да дава задължителни за всички тълкувания на законите.

В сега действащата Конституция на Република България от 1991 г. в глава III, посветена на Народното събрание конституционна норма, която изрично да разрешава или забранява на законодателния орган да тълкува законите няма. От това, както и от формулираните в чл. 84, т. 1 от Конституцията законодателни компетенции, между които да

приема, изменя, допълва и отменя законите следва, че Народното събрание може и да ги тълкува. Последващото поясняване и прецизиране формулировката на законова норма чрез тълкуване така, че ясно да се разбират вложените в нея още при първоначалното и създаване смисъл, обхват и предназначение е възможност, от която няма конституционни причини Народното събрание да бъде лишено. За да се придаде еднаква сила и значимост на тълкувателния акт, с тези на тълкувания необходимо е формата на двата акта да е една и съща. В този смисъл Конституционният съд вече инцидентно е изразил становище в Решение № 13 от 1996 г. по к.д. 11/96 г., ДВ бр. 66/96 г.

Тълкувателната дейност на Народното събрание осъществена чрез закон, т.е. с акт, който и поради автора и поради формата си е с всеобхватна сила и задължителност за всички, по никакъв начин не измества предоставеното от Конституцията на Върховния касационен и Върховния административен съд с чл. 124 и чл. 125 право те да осъществяват върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища.

Възможността при тълкуването да бъде подменена действителната воля на законодателя с друга е неубедителен аргумент, доколкото това е не по-малко възможно при изчерпателно посочените в чл. 84, т. 1 от Конституцията дейности, а именно за изменение, допълнение и отмяна на законите. Досегашната парламентарна практика за многократно изменение на приети и прилагани законови разпоредби, е реалност.

II. По съществуващото на Тълкувателния закон.

Разпоредбата на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България, предизвикала приемането на оспорвания Тълкувателен закон е отменена с § 35 от приетия междуременно и влязъл в сила от деня на обнародването му в ДВ бр. 42 от 27.04.2001 г. Закон да изменение и

допълнение на ЗЧРБ. Не е постановена отмяна на Закона за тълкуване на чл. 47 ЗЧРБ, предмет на настоящото производство.

Предвид посоченото новонастъпило законодателно разрешение /отмяна на тълкуваната норма/ и липсата на изрична отмяна на Закона за нейното тълкуване, се поставя въпросът: доколко отменената разпоредба на чл. 47 ЗЧРБ води до отмяна на целия Тълкувателен закон.

По този въпрос Конституционният съд приема, че доколкото Тълкувателният закон съдържа и други, извън тълкувателните норми, имплицитно включени в общо формулираното искане за обявяване противоконституционност на целия закон, те като част от предмета на искането могат и следва да бъдат проверени. За такива норми съдът следва да се произнесе по същество.

По отношение нормите от оспорвания закон, чийто характер е поясняващ, тълкувателен, отмяната на тълкуваната норма обезсмисля извършването на проверка за противоконституционност на Тълкувателния закон в тази му част. При това поради липсата на предмет, съгласно чл. 22, ал 1 от Закона за Конституционния съд, в частта за тълкуването производството следва да бъде прекратено.

Съдържанието на изреченията от първо до пето включително на член единствен на оспорения изцяло Тълкувателен закон имат тълкувателен характер, защото: в първото изречение се сочат конкретните текстове от ЗЧРБ, заповедите по които не подлежат на съдебен контрол. В следващите, второ, трето, четвърто и пето изречения макар и ненужно, фактически повторно описателно се пояснява тълкуването с първото изречение, с което е очертан текстуално обхватът на забраната за съдебен контрол.

Отмяната на посочената норма обезсмисля тълкуването и, от което следва, че Тълкувателният закон в частта за изречения от първо до пето включително е без предмет. Тълкувателната норма в тази част няма самостоятелно значение и приложение, извън и независимо от

тълкуваната, междуременно отменена норма на чл. 47 ЗЧРБ, поради което производството следва да се прекрати.

Различно е значението на изречение шесто от изцяло оспорения Тълкувателен закон, което гласи: “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”. С цитираната част от Тълкувателния закон Народното събрание, като орган на законодателната власт е упражнило повече от конституционно предоставените му с чл. 84, чл. 85 и чл. 86 права. Възприетият с цитираното изречение шесто законодателен подход по отношение на постановените до сега и влезли в сила съдебни решения сочи на своеобразно правораздаване от законодателния орган. То е очевидно неконституционно. Принципите на правовата държава, на разделението на властите и на независимостта на съдебната власт (чл. 4, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията) са нарушени. Няма конституционна норма, която да допуска законодателният орган да се произнася по валидността на съдебни актове, постановени от независимата съдебна власт, по конкретни, индивидуални спорове. В частта за изречение шесто от член единствен, Тълкувателният закон няма тълкувателен характер, а е израз на решаваща воля на законодателното събрание за определена категория влезли в сила, постановени от независимата съдебна власт решения. В този смисъл е и Решение № 4 от 1998 г. по к.д. № 16/97 г. В тази част оспорваният закон следва да бъде обявен за противоконституционен.

Посетнешният развой на съдебните дела, образувани и неприключени преди отмяната на чл. 47 ЗЧРБ следва да намери законодателно разрешение в Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗЧРБ, ДВ бр. 42 от 27.04.2001 г. /

ЗИДЗЧРБ/, доколкото с посочения закон редът за обжалване на административните заповеди по ЗЧРБ е променен, в т.ч. по отношение на съда, компетентен да се произнася по подлежащите на съдебен контрол жалби /§ 33 ЗИДЗЧРБ/.

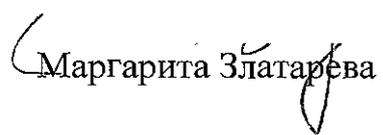
По изложените съображения, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, Конституционният съд,

Р Е Ш И

1. Обявява за противоконституционно изречение шесто от член единствен на Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България, обнародван в ДВ бр. 108, от 29.12.2000 г., със следното съдържание: "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".

2. Прекратява производството по делото, образувано по искане на 56 народни представители от XXXVIII Народно събрание и съдебен състав на III отделение на Върховния административен съд за обявяване противоконституционен на Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България в останалата му част, относно член единствен, изречения 1, 2, 3, 4, и 5 и заключителната разпоредба.

Председател: 
Христо Данов

Членове:  
Георги Марков  Маргарита Златарева

Димитър Гочев

Людмила Нейков

Тодор Тодоров

Румен Янков

Неделчо Беронов

Живан Белчев

Стефанка Стоянова

Пенка Томчева