



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ
МИНИСТЪР

Изх. № 11-04 -3

*На 2-11 9.11.2000
 Стахънчевичи да се
 р.у. и.т.р. и.т.р. и.т.р.
 в.т.р. и.т.р. и.т.р.
 13.12.2000
 Х. Данаев*

ДО
Г-Н ХРИСТО ДАНОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 19/к.д. 15 / 2000 от 28.11.2000 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ДАНОВ,

Във връзка с искането на група (55) народни представители от XXXVIII – то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 47, ал.1 от Закона за чужденците в Република България поради противоречието му с Конституцията и несъответствие с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, Министерството на външните работи изразява следното становище:

I. Относно наличие на противоречие на чл. 47, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България /ЗЧРБ/ на чл. 45, 56 и 120, ал. 2 от Конституцията на Република България /КРБ/

Съгласно чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ, не подлежат на обжалване заповедите по раздел I-ви на глава пета на ЗЧРБ, с които са наложени принудителни административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната.

В същността си, посочената разпоредба изключва възможността за обжалване на следните издадени от Министъра на вътрешните работи или други упълномощени от него лица административни актове: заповедите за отнемане на правото на пребиваване на чужденец в Република България (чл.40 ЗЧРБ), заповедите за принудително отвеждане на чужденец до границата на страната (чл.41 ЗЧРБ), заповедите за разпореждане на експулсирането на чужденец (чл.42 ЗЧРБ) и заповедите за забрана на чужденец да напуска страната (чл.43 ЗЧРБ).

1. Съответствие на чл. 47, ал.1 от ЗЧРБ на чл. 45 от КРБ

В член 45 от КРБ е записано общото право на гражданите на жалби, предложения и петиции до държавните органи. Член 120, ал.2 от КРБ регламентира правото на обжалване на административни актове и има специален характер по отношение на чл. 45 от КРБ. Отчитайки правната природа на административните отношения и на административните актове, чл. 120, ал.2 предвижда конституционно основание за законодателно изключване на възможността за обжалване на изрично посочени административни актове.

Така, изключването на възможността за обжалване на изрично посочени в чл.47, ал.1 от ЗЧРБ административни актове не нарушава регламентираното в чл. 45 от КРБ право на гражданите на жалби, предложения и петиции до държавни органи, защото е направено на конституционно основание за ограничаването на това право (чл.120, ал.2 от КРБ). Обратното тълкуване би довело до абсурден от правна гледна точка извод, че хипотезата на чл.120, ал.2 от КРБ във всички случаи би съставлявала нарушение на чл. 45 от КРБ.

2. Съответствие на чл. 47, ал.1 от ЗЧРБ на чл. 56 от КРБ

Чл.56 от КРБ предвижда, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Въпросът дали отнемането на възможността за обжалване на някои административни актове съгласно чл. 120, ал.2 от КРБ не нарушава правото на защита на засегнатите от тези актове граждани е разглеждан от Конституционния съд на Република България във връзка решаването на конституционно дело № 25 / 96. В Решение № 5 от 18. II. 1997 г. по това дело, Конституционният съд посочва: "Тълкувайки взаимосвързано

разпоредбата на чл. 56 с тази на чл. 120, ал.2 от Конституцията, съдът стига до извода, че **чл. 56 има предвид правото на защита като основно конституционно право в рамките на един конституционно обоснован и допустим процес**”.

Следва да се има предвид, че нормата на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ изцяло изключва възможността за административно или съдебно обжалване на изрично посочените в нея административни актове, непосредствено свързани със сигурността на страната. Каквото и да е административно или съдебно производство по тяхното обжалване не би било конституционно обосновано, тъй като от изрично предвидената в чл. 120, ал.2 от КРБ възможност посочени със закон административни актове да не подлежат на обжалване не могат да бъдат изключени хипотези, отнасящи се до националната сигурност. **Следователно, в случая на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ обжалването на посочените административни актове не съставлява конституционно обоснован и допустим процес. Правото на защита на засегнатите чужденци е ограничено в съответствие с чл. 120, ал.2 от КРБ.**

Този факт не означава, че засегнатите чуждестранни граждани са напълно лишени от общото право на защита. Както е отбелязал Конституционният съд в свое Решение № 18 от 14.XI.1997 г. по конституционно дело № 12 / 97 г., “разпоредбата на чл. 120, ал.2 in fine от Конституцията не изключва правото на съдилищата инцидентно да се произнасят по нищожността на необжалваемите административни актове. Противното би означавало на порочни административни актове, например акт, издаден от некомпетентен орган, да се придава по-голям стабилитет, отколкото на закон, чиято противоконституционност може да бъде установена в производство пред Конституционния съд. В този смисъл, неатакуемостта на административните актове не е абсолютна.”

3. Съответствие на чл. 47, ал.1 от ЗЧРБ на чл. 120, ал.2 от КРБ

В разпоредбата на чл. 120, ал.2 на КРБ не е уточнено в кои случаи и при какви условия законодателят може да регламентира със закон необжалваемост на определени административни актове. Същевременно, този въпрос е разглеждан от Конституционния съд при решаването на редица конституционни дела. В Решение на Конституционния съд № 5 от 18. II. 1997 г. по конституционно дело № 25 / 96, се посочва: “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)”.

В случая на чл. 47, ал.1 от ЗЧРБ, законодателят безспорно се е водил от съображения за запазване на националната сигурност. Това е видно както от самата формулировка на законовия текст (“не подлежат на обжалване заповедите по този раздел, с които са наложени принудителни административни мерки, *непосредствено свързани със сигурността на страната*”), така и от условията, при наличието на които е предвидено да се издават самите заповеди (напр.съгласно чл. 42 от ЗЧРБ със заповед може да се разпорежи експулсирането на чужденец, *когато неговото присъствие в страната създава сериозна заплаха за националната сигурност или за обществения ред*”).

Така, установената в чл. 47, ал.1 от ЗЧРБ необжалваемост на изрично посочените административни актове е предназначена да защити националната сигурност на страната и, съгласно създадените в практиката на Конституционния съд критерии, напълно съответства на чл. 120, ал.2 от КРБ.

II. Относно наличието на противоречие на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ на чл. 6, параграф 1 и чл. 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи /ЕКПЧ/

1. Съответствие на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ на чл. 6, параграф 1 от ЕКПЧ

Съгласно чл. 6, пар. 1 от ЕКПЧ, всяко лице, при определяне на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

Названието на посочения текст, съгласно разпоредбите на Допълнителен Протокол № 11 към ЕКПЧ е “Право на честен процес”, а приложното му поле е ограничено до хипотезите, когато съдът разглежда или спорове относно права или задължения от частен гражданско-правен характер (*arret Ringelsen* от 16 юли 1971 г.), или относно основателността на наказателни обвинения ”. Както текстът, така и

практиката по приложението на чл.6, пар. 1 от ЕКПЧ се отнасят изключително до гражданското и наказателното съдопроизводство.

В случая, обаче, на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ, въобще не се излиза извън рамките на административното производство, като намесата на съда е напълно изключена. В този смисъл, разпоредбата на чл. 6, пар. 1 от ЕКПЧ установява права, които нямат отношение към обществените отношения, регламентирани от оспорваната като противоконституционна законова разпоредба.

2. Съответствие на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ на чл. 13 от ЕКПЧ

Член 13 от ЕКПЧ гласи: **“Всеки, чиито права и свободи, провъзгласени в тази Конвенция, са нарушени, трябва да разполага с ефикасни вътрешно-правни средства за тяхната защита от съответната национална институция, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти”**.

За да се установи дали е налице нарушение на чл. 13 от ЕКПЧ, първо следва да се изясни дали има нарушение на права и свободи, провъзгласени от ЕКПЧ.

Прилагането на чл. 47, ал.1 от ЗЧРБ на практика би означавало невъзможност за обжалване на някой от следните административни актове: заповед за отнемане на правото на пребиваване на чужденец в Република България, заповед за принудително отвеждане на чужденец до границата на страната, заповед за разпореждане на експулсирането на чужденец и заповед за забрана на чужденец да напуска страната.

Липсата на възможност за обжалване на тези заповеди, евентуално би могло да засегне вътрешно-правните средства за защита на правото на лицето на свободно придвижване на територията на държава, в която се намира на законно основание (чл.2, ал. 1 от Четвърти протокол към ЕКПЧ, в сила за Република България от 4 ноември 2000 г.).

Същевременно следва да се има предвид, че посоченото право на придвижване подлежи на допустими от ЕКПЧ ограничения, установени в ал.2 на чл. 2 от Четвъртия допълнителен протокол към ЕКПЧ: **“Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за поддържане на обществения ред, за предотвратяване на престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите”**.

Прилагането на разпоредбата на чл. 47, ал.1 от ЗЧРБ не нарушава правото на свободно придвижване, нито застрашава защитата при евентуално негово нарушаване, защото законоустановено и конституционносъобразно регламентира допустимо ограничаване в съответствие с нормите на ЕКПЧ на това право.

Доколкото единият вид административни актове, провъзгласени за необжалваеми от чл. 47, ал.1 от ЗЧРБ се отнася до разпореждане експулсирането на чужденец, следва да се съобразят и специалните разпоредби в ЕКПЧ, отнасящи се до експулсирането на чужденци. Такава е разпоредбата на чл.1 от Протокол № 7 към ЕКПЧ. Съгласно чл.7 на Протокол № 7 , разпоредбите на чл.1 – 6 от него се считат за допълнителни разпоредби на Конвенцията.

Чл.1 на Протокол № 7 към ЕКПЧ гласи както следва:

“Процедурни гаранции по отношение на експулсирането на чужденци

1. Чужденец, живеещ постоянно на законно основание на територията на дадена държава, може да бъде експулсиран само по силата на решение, взето съгласно закона, и трябва да има възможност:

а) да представи доводи против експулсирането си;

б) да бъде проверен неговият случай;

в) за тази цел да бъде изслушан от компетентен орган или от едно или няколко лица от този орган.

2. Чужденец може да бъде експулсиран, преди да се възползва от правата, изброени в подточки а), б) и в) на този член, когато това е необходимо в интерес или е мотивирано от съображения за национална сигурност.”

От гореизложеното е видно, че съгласно чл.1, ал.2 чужденец може да бъде експулсиран преди да се възползва от правата си, когато “това е необходимо в интерес на общественения ред или е мотивирано от съображения за национална сигурност.” Това означава, че Конвенцията предоставя възможност при наличие на належащи причини свързани с националната сигурност, за незабавно експулсиране на лицето.

Подобна възможност лицето да бъде експулсирано преди да упражни правата си, е предвидена и в Международния пакт на ООН за граждански и политически права /МПГПП/, който е в сила за Р България от 1976 г. В чл.13 на МПГПП на ООН се постановява:

“Чужденец, намиращ се на законно основание на територията на държава-страна по този Пакт, може да бъде експулсиран само по силата на решение, взето съгласно закона, и ако належащи причини, свързани с националната сигурност, не изискват друго, той трябва да има възможност да представи доводи против експулсирането и да иска случаят му да бъде разгледан от компетентен орган или повече лица, специално посочени от този орган, както и да бъде представляван за тази цел.”

Следва да се има предвид, че Протокол № 7 към ЕКПЧ бе ратифициран от Народното събрание на Република България на 12 октомври т.г., а на 4 ноември т.г. ратификационният документ бе депозиран при Генералния секретар на Съвета на Европа. В съответствие с чл.9 от същия Протокол, той ще влезе в сила за Република България на 1 февруари 2001 г. Същевременно, следва да се има предвид, че съгласно чл.18 на Виенската конвенция за правото на договорите, Република България не може да предприема до тогава действия, които да се отклоняват от целта и обекта на посочения Протокол.

В заключение, становището на Министерството на външните работи е, че не е налице противоречие на чл. 47, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България на чл. 45, 56 и 120, ал. 2 от Конституцията на Република България и несъответствие с чл. 6, ал. 1 и чл. 13 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

София, 13 декември 2000 г.

