



Ма Т-т Яков
да се разгледа искането
и се разгледа искането
11.12.2000

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

от Емануил Йорданов, министър на вътрешните работи
по конституционно дело №15/2000г.

ОТНОСНО: 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 правата на
човека и основните свободи

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Искането за установяване противоконституционността на чл.47,
ал.1 от Закона за чужденците в Република България и
несъответствие на същия текст с Конвенцията на Съвета на Европа
за защита правата на човека и основните свободи е повдигнато от 55
народни представители от 38-то Народно събрание.

С определение от 28.11.2000г. по конституционно дело
№15/2000г. Конституционният съд е допуснал искането за
разглеждане по същество и е конституирал министъра на
вътрешните работи като заинтересована страна.

ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО

Искането е направено от годен конституционен субект по
смисъла на чл.150, ал.1 от Конституцията и е от компетентността на
Конституционния съд , съгласно чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията и
чл.12, т.2 от Закона за Конституционния съд.

ПО СЪЩЕСТВОТО НА ИСКАНЕТО

Доводите и аргументите в искането на групата народни представители са неоснователни по следните правни съображения:

Конституцията на Република България установява в чл.120 принципа на обжалваемост на административните актове и действията на административните органи, с които се засягат права и законни интереси на гражданите и юридическите лица. Текстът на тази разпоредба се явява гаранция за упражняване на основното конституционно право на защита на гражданите, прогласено в чл.56 от Конституцията.

Едновременно с това конституционният законодател в чл.120, ал.2 е въвел и условието за изключение от принципа за всеобхватен контрол върху актовете на администрацията, с цел да се балансира защитата на правата на гражданите със защитата на други по-висши, но изрично прогласени конституционни ценности. В тази връзка Конституционният съд на Република България е изразил изричното становище, че “законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на някои категории административни 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).” / решение №5/18.02.1997г. по к.д.25/96г./ Конституционният съд е изразил пряко или косвено становището си относно конституционносъобразността на изключването от съдебен контрол на административни актове чрез закон в редица свои решения: Решение №13/1993г., Решение №3/1994г., Решение №7/1995г., Решение №10/1995г., Решение №12/1995г., Решение №21/1995г., Решение №5/1997г., Решение №18/1997г., Решение №11/1998г., Решение №22/1998г.

При систематичното тълкуване на разпоредбите на чл.56 и на чл.120, ал.2 се налага изводът, че чл.56 има предвид правото на защита като основно конституционно право в рамките на един конституционно обоснован и допустим процес, т.е. доколкото законодателят не е изключил определена категория актове от кръга на подлежащите на съдебен контрол. Това правомощие законодателят използва при доказана обществена потребност от въвеждане на такова ограничение, за защита на особено важни интереси на гражданите или държавата, което реализира чрез изрична законова разпоредба. Такъв способ е използван и в нормата на чл.47, ал.1 ЗЧРБ, където са изключени от обжалване по съдебен

ред административните актове, с които се налагат принудителни административни мерки по ЗЧРБ, непосредствено свързани със сигурността на страната.

Съгласно Концепцията за национална сигурност (приета с решение на НС, обн. ДВ,бр.46/98г.), сигурността е гарантирана, когато страната успешно реализира националните интереси, цели и приоритети, и при необходимост е в състояние ефективно да ги защити от външна и вътрешна заплаха. Средство за гарантиране на националната сигурност са Конституцията и законите, целящи да предотвратят действия, насочени срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията (елементи на външната сигурност), към разпалване на национална, етническа или религиозна вражда (елементи на вътрешната сигурност).

В изпълнение на посочените конституционни принципи и рамки, законодателят в чл.47, ал.1 ЗЧРБ е използвал учреденото му правомощие да изключи от съдебен контрол само индивидуалните административни актове, с които се налагат принудителни административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната, а за всички останали актове, издадени на други правни основания по Глава пета, Раздел I от ЗЧРБ, се прилага принципа за всеобхватен съдебен контрол, поради което считаме, че законодателната целесъобразност не е излязла извън конституционно установените граници.

Предвид изложеното, поддържахме становището, че чл.47, ал.1 ЗЧРБ не противоречи на чл.56 от Конституцията, и поради това не би могла да засегне основните права и свободи на гражданите, посочени в чл.32, ал.1, чл.35, ал.1, чл.47, ал.1 и чл.48 Конституцията на Република България.

Неоснователно е и твърдението на искателите за наличие на несъответствие на нормата на чл.47, ал.1 ЗЧРБ с чл.6, ал.1 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа, ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 14.08.1992 г./обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г., в сила от 7.09.1992 г./

Нормата на чл.6, ал.1 ЕКПЧОС прокламира правото на справедливо и публично гледане на делото в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона, и поставя изисквания за справедлив процес, без да абсолютизира съдебното обжалване и да изключва възможността за необжалваемост на актовете, непосредствено свързани със сигурността на страната. Всяка държава – страна по конвенцията,

разполага с определена свобода за осъществяване на допустими от Конституцията и от закона цели.

В този смисъл е и Решение №5/18.02.1997 г. по к.д. 25/96 г. на Конституционния съд, според което въвеждането на ограничение за обжалваемостта на определена категория административни актове по съдебен ред, за които това е предвидено със закон, не противоречи на разпоредбата на чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, приета от Съвета на Европа, която е основен международноправен документ в тази област.

Разпоредбата на чл. 6 от КЗПЧОС определя общата регулаторна рамка за създаване на среда за ефикасни средства за защита на гражданските права и основни свободи, в рамките на гражданския или наказателния процес. Що се касае до административното производство, Европейският съд за защита правата на човека допуска една по-широка свобода на преценка на държавите при определяне "ефикасността на съвкупността от средства" (Делото Леандър срещу Швеция 1987г.). По-нататък Съдът пояснява, че правото на ефикасни средства за защита може да бъде "подчинено на свойствените ограничения на контекста" **в случаи на съображения за национална сигурност**. В тази връзка може да се направи позоваване на чл. 1 от Протокол № 7 към КЗПЧОС на Съвета на Европа, съгласно който: "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 му;
- в) да бъде проверен неговия случай;
- с) за тази цел да бъде изслушан от компетентен орган или от едно или няколко лица, назначени от този орган.

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

Следва да се има предвид, че от влизането в сила на тази разпоредба през месец ноември 1988г. до настоящия момент, Съдът и Комисията не са разглеждали дела относно прилагането на т.2.

В подкрепа на казаното до тук е и чл. 2 от Протокол № 4 към Конвенцията, където относно признаването на някои права и свободи е посочено, че "всеки, който се намира на законно основание на територията на дадена държава, има право свободно да се придвижва и свободно да избира своето местожителство в пределите на тази територия. 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...". Правата, признати в т. 1 на тази разпоредба могат да бъдат предмет на ограничение в съответствие със закона.

Също така твърдението на искателите, че разпоредбата на чл.47, ал.1 ЗЧРБ е в противоречие и с чл.13 ЕКПЧОС, относно задължението на държавата да осигури ефикасни средства за защита на правата, визирани в конвенцията, е неоснователно. Европейският съд по правата на човека в решенията си приема, че при липса на нарушение на право, прокламирано в текстовете на конвенцията, не може да бъде прилаган чл.13 ЕКПЧОС.

Пряко отношение към тълкуването на цитираните по-горе разпоредби и становището, че не е налице противоречие на чл.47, ал.1 ЗЧРБ с нормите на Конституцията и с нормите на редица международни договори, по които Република България е страна има Международният пакт за граждански и политически права, приет от Общото събрание на ООН с Резолюция от 16.12.1960 г., влязъл в сила на 23.03.1976 г.(за Република България ратифициран с Указ № 11999/23.06.1970 г. на Президиумът на Народното събрание). Разпоредбите на Пакта се считат за базисни международноправни инструменти в областта на регламентирането на основните човешки права, първоначално формулирани в Устава на ООН, а в последствие залегнали в редица международни договори.

По силата на чл. 12, т. 1 и т. 2 от Пакта всеки, който се намира на законно основание на територията на една държава има правото свободно да се придвижва, свободно да избира своето местожителство и свободно да напусне пределите на страната. Изрично е регламентирано, че тези права не подлежат на никакви ограничения, **освен ако такива са установени със закон за защита на националната сигурност**, обществения ред и т.н., и са съвместими с другите права, признати в този Пакт.

Следователно чл. 12, т. 3 предвижда изключителните условия, при които правата, визирани в т. 1 и т. 2 могат да бъдат ограничени. **Тази разпоредба дава право на всяка държава да ограничава тези права само за да защити изключително важните обществени отношения, свързани с националната сигурност.** За да бъдат допустими, ограниченията трябва да бъдат предвидени в закон, да бъдат необходими в демократичното общество само за защита на определените цели, свързани с националната сигурност, и да бъдат в съответствие с всички други права, признати в Пакта. В тази връзка Законът за чужденците в Република България установява условията, по силата на които цитираните права могат да бъдат ограничени и в името на какви цели, без с това да се накърняват други права.

Следователно, може да се приеме, че разписаните в българския закон ограничения са допустими, съгласно изискванията на Пакта, изразени и в Общите коментари, приети от Комитета по човешките права по приложението на чл. 12 и чл. 13.

Разпоредбата на чл. 13 от Пакта предвижда, че чужденец, намиращ се на законно основание на територията на държавата-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 изгонването му 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. При логическото тълкуване на тази разпоредба се налагат следните изводи:

- за да е налице законно експулсиране на чужденец е необходимо да са изпълнени кумулативно две изисквания:

- чужденецът да се намира на територията на държавата на законно основание и да има решение за експулсиране, взето съгласно закона;

- чужденецът да разполага с гаранции за защита, изразяващи се във възможност да представи доводи против изгонването му, да иска преразглеждане на случая от компетентен орган и да представляван за тази цел.

Тези права са му гарантирани във всички случаи, освен, когато належащи причини свързани с националната сигурност изискват друго.

В подкрепа на горното е и практиката на Комисията и Съда по прилагането на чл. 13 от Пакта, съгласно която предоставените средства за защита и осигуряването на ефикасна среда за защита "могат да бъдат подчинени на ограничения, произтичащи от конкретна ситуация", в случаи на съображения за национална сигурност.

В тази насока е и чл. 7 от Декларацията за човешките права на лицата, които не са граждани на страната, в която живеят (приета от Общото събрание на ООН с резолюция 40/144 от 13.12.1985г.) - "Чужденец, законно пребиваващ на територията на една държава, може да бъде изгонен от нея само с решение, основано на закона, **освен в случаите, когато това се изисква от непреодолими причини, свързани с националната сигурност**, ще му бъде дадена и възможност за излагане на мотивите, поради които според него той не трябва да бъде изгонен и ще има правото в случая му да бъде преразгледан от компетентните власти или лица, специално упълномощени от тях".

С оглед на изложеното по-горе становище, считаме, че разпоредбата на чл. 47 от ЗЧРБ не противоречи на принципите, установени с цитираните международни актове.

В контекста на обсъжданите дотук въпроси, следва да се имат предвид и ангажиментите на Република България, свързани с процеса на евроинтеграция. В хода на хармонизиране на българското законодателство с това на страните от Европейския съюз, трябва да бъдат възприети стандартите на европейското *acquis*, както по отношение на защита на гражданските права, така и по отношение на ограничаването и противодействието на нелегалната миграция и международната организирана престъпност. В хода на процеса на интегриране и превръщане на Република България във външна граница на Европейския съюз, се налага българският законодател да намери необходимия баланс между защитата на прогласените национални ценности и интереси и защита на правата на гражданите.

Именно в тази насока изключението на чл.47 ЗЧРБ е предвидено като един от основните механизми за регулиране на обществените отношения, свързани със статута на чужденците в Република България.

Обявяването на този текст за противоконституционен би довело до неоправдано забавяне превантивното действия на принудителните административни мерки, налагани на чужденци, които с действията си поставят в опасност сигурността или интересите на българската държава, или за които има данни, че действат против сигурността на страната, и би било в противоречие с цялостната политика на Република България за превръщане във външна граница на Европейския съюз.

Предвид изложеното, моля да оставите без уважение направеното от групата народни представители искане за установяване на противоконституционността на чл.47, ал.1 от Закона за чужденците в Република България поради противоречие с чл.56 от Конституцията и несъответствие с Конвенция за защита правата на човека и основните свободи, приета от Съвета на Европа.

**МИНИСТЪР НА
ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ:**

(Ем. Йорданов)

