



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 23 февруари 2001 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Христо Данов

Членове: Георги Марков

Димитър Гочев

Тодор Тодоров

Неделчо Беронов

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Румен Янков

Живан Белчев

Пенка Томчева

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разгледа в закрито заседание на 15, 20 и 23 февруари 2001 г. конституционно дело № 15 от 2000 г., докладвано от съдията Румен Янков.

Делото е образувано по искане на 55 народни представители от XXXVIII Народно събрание да бъде обявена за противоконституционната нормата на чл.47, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България /ЗЧРБ/, Обнародван , ДВ, бр. 153 от 23 декември 1998 г., изм. бр. 70 от 1999 г., както и за несъответствието с Европейската Конвенция за защита правата на човека и основните свободи /Конвенцията/.

В искането се поддържа, че с предвидените в закона мерки за административна принуда, в зависимост от конкретния случай,

недопустимо се засяга правото на защита на чужденците, защото не е предвиден, както административен, така и съдебен контрол. Поради това чл. 47, ал. 1 противоречи на чл.45, чл. 56 и чл. 120 от Конституцията. Според народните представители, в този случай законодателната целесъобразност излиза извън конституционно установените граници и наложената мярка би могла да има за последица засягането на основни права и свободи.

Във втората си част аргументацията е, че нормата не е съобразена с Конвенцията в смисъл, че на всяко лице, включително и на чужденца пребиваващ в държавата, която е страна по нея трябва да бъдат осигурени правата и свободите в нейната първа част - чл.6, т.1 и чл.13.

Аналогично е становището и на заинтересованите страни - Български адвокати за правата на човека и Български хелзинкски комитет. Двете страни са изложили подробна аргументация и за това, че нормата не е съобразена с Конвенцията.

Становищата на конституираните като заинтересовани страни: Народно събрание, Министерски съвет, министър на външните работи и министър на вътрешните работи могат да бъдат обобщени: преценката за противоконституционност на чл.47, ал.1 ЗЧРБ, трябва да се извърши с оглед на чл.120 ал.2 Конституцията, който в допустима мяра ограничава правото на защита. Установената в чл.47, ал.1 от ЗЧРБ необжалваемост на изрично посочените административни актове е предназначена да защити националната сигурност и съгласно утвърдените в практиката на Конституционния съд критерии напълно съответствува на чл. 120, ал.2 от Конституцията.

Според тях чл.47 е съобразен и с разпоредбите на чл. 6 т.1 Конвенцията. Този текст обхваща хипотезите, при които се разглеждат спорове от частен гражданско-правен характер. Що се отнася до съответствието на чл.47, ал.1 с чл.13 Конвенцията, трябва да се има

предвид, че едно от ограниченията предвидени по отношение на чужденците е съобразено с чл. 2 ал.2 от Протокол № 4 към Конвенцията. На последно място е посочено, че нормата е съобразена и с разпоредбата на чл.1 ал.2 от Протокол № 7 към Конвенцията, според който ограничения могат да се налагат, когато “това е необходимо в интерес на обществения ред и мотивирано от съображения за национална сигурност”.

При гласуването дали чл.47 ал.1 от ЗЧРБ противоречи на Конституцията и дали същият текст е съобразен с Конвенцията не се получи мнозинство на гласовете, поради което исканията на народните представители трябва да бъдат отхвърлени. Липсата на болшинство за една от двете тези възпрепятства съдът да изготви общи мотиви, поради което становищата на двете групи се излагат поотделно.

Според съдиите Хр.Данов, Г.Марков, Н.Беронов, М.Златарева, В.Гоцев и Ж.Белчев исканията трябва да се отхвърлят по следните съображения:

Относно конституционосъобразността на чл.47, ал.1 от /ЗЧРБ/

Според разпоредбата на чл.47, ал.1 ЗЧРБ не подлежат на обжалване заповедите, с които са наложени принудителни административни мерки по Закона за чужденците в Република България, непосредствено свързани със сигурността на страната.

Въпросът за съдебния контрол върху административните актове е решен с разпоредбата на чл.120 от Конституцията. Според ал.2 от нея от кръга на съдебно обжалваемите административни актове се изключват “изрично посочените със закон”. В същата конституционна норма не се съдържат критерии, които да поставят под условие това правомощие на Народното събрание /реш. № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г., обн. ДВ, бр.110 от 1997 г./.

Конституционният съд многократно е имал възможност да подчертае, че законодателят може да установи изключение от съдебния

ред за обжалване на административните актове само тогава, когато това изключване 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 /реш. № 5 от 1997 г. по к.д. № 25 от 1996 г., обн. ДВ, бр.20 от 1997 г./.

Националната сигурност е прокламирана в главата “Основни начала” на Конституцията като основна ценност /чл.9 и чл.24, ал.2 от Конституцията/. Едва ли има друг случай при който да е оправдано ограничението по чл.120, ал.2 от Конституцията в по-голяма степен от тогава, когато е непосредствено застрашена националната сигурност, която трябва да бъде приоритетно защитена.

При конкуренция между основните права на гражданите и интересите на националната сигурност Конституцията дава предимство на националната сигурност, в името на която е допуснала ограничения на лични права и свободи на гражданите. Това изрично е изразено при уредбата на правото на придвижване, местожителство и напускане на страната /чл.35, ал.1/, на свободата на съвестта и вероизповеданията /чл.37, ал.2/, на правото на сдружаване /чл.44, ал.2/.

В случая е налице конфликт на интереси между лични конституционно защитени права на чужденците, които ще бъдат засегнати от необжалваемия пред съда административен акт и защитата на също така конституционно защитена ценност – националната сигурност.

При създаването на чл.47, ал.1 ЗЧРБ парламентът е упражнил правото си по чл.120, ал.2 *in fine* в конституционно установените и изяснени в решенията на Конституционния съд граници. Законодателят е имал предвид изключително поверителния характер на сведенията, които са дали право да се вземе решение за прекратяване престоя на даден чужденец в страната или неговото експулсиране. Атакуваната

разпоредба охранява интересите на обществото. Претенции на чужденец, който с действията си е поставил в непосредствена опасност сигурността или интересите на българската държава, не могат да бъдат поставени над националната сигурност. Освен негативните последици за страната ни това ще бъде в разрез с градацията на права и интереси, възприети от Конституцията, както е пояснено по-горе.

Това обаче не означава, че по вътрешно-административен йерархически ред засегнатият не може на основание чл.45 и 56 от Конституцията, /тези разпоредби имат непосредствено действие съгласно чл.5, ал.2 от основния закон/, да представи своите доводи пред по-горе стоящия административен орган, пред когото дори да упълномощи защитник като свой представител. Това произтича от общия принцип на субординирането в областта на администрацията. Непосредствено по-горе стоящите административни органи винаги могат да отменят актовете на подчинените им органи на управление по пътя на служебния вътрешноведомствен контрол и без изрична законова норма. Това е форма на защита на засегнато лице. Конституционният съд в решение № 3/1994 г. по к.д. № 1/1994 г., обн. ДВ, бр.49/94 г. тълкувайки правото на защита по чл.56 от Конституцията е посочил като негови проявни форми не само обжалване пред съд, но и “жалби, устни и писмени възражения и обяснения, изслушване”.

С оглед на изложеното авторите на становището приемат, че разпоредбата на чл.47, ал.1 ЗЧРБ защитава конституционна ценност от по-висш порядък, която стои над засегнатите лични права, поради което не е противоконституционна.

Относно съответствието на чл.47, ал.1 ЗЧРБ с Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

Конвенцията и протоколите към нея установяват няколко разпоредби, свързани с правата на чужденците “намиращи се на законно основание на територията на високодоговарящите се страни”. Самата Конвенция съдържа една разпоредба, ограничаваща тези права. Според чл.16 “никоя от разпоредбите на чл.10, 11 и 14 не може да се тълкува като създаваща препятствие високодоговарящите страни да въвежда ограничения за политическата дейност на чужденците”.

Разпоредбата на чл.16 от Конвенцията формулира изключение от принципа на не дискриминация по чл.14 и от принципа, че всяка високодоговаряща страна трябва да осигури на всяко лице попадащо под юрисдикцията ѝ, основни права и свободи по Конвенцията.

Конвенцията урежда конкуренцията между правата на човека от една страна и интересите на националната и обществена сигурност от друга, като поставя обществените интереси над личните права. Така същата изрично предвижда, че в интерес на националната сигурност със закон могат да се предвидят ограничения на правото на неприкосновеност на личния и семеен живот на жилището и на тайната кореспонденция /чл.8, т.2/, на правото на свобода, да се изповядват религия или убеждения /чл.9, т.2/, на правото на свобода на изразяване на мнения /чл.10, т.2/, на правото на свобода на мирните събрания и на свободното сдружаване /чл.11, т.2/.

Според чл.45 от Конституцията гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи. Тази разпоредба има непосредствено действие съгласно чл.5, ал.2 от Конституцията. Ето защо заповедите по чл.47, ал.1 ЗЧРБ могат да бъдат атакувани пред министъра на вътрешните работи или пред Министерския съвет, в зависимост от това кой е автор на заповедта. Тази възможност на

засегнатите лица произтича от посочената конституционна разпоредба, която има непосредствено действие. Това становище на Конституционния съд е задължително за правоприлагащите органи по силата на чл.14, ал.6 от Закона за конституционния съд. Оспореният чл.47, ал.1 ЗЧРБ съответствува на Конвенцията, тъй като не лишава засегнатите лица от право да атакуват акта пред по-горестоящия административен орган.

Темата за чужденците се третира в Протокол № 4 и Протокол № 7 към Конвенцията ратифицирани от Република България със закон, обн. ДВ, бр.87 от 24.X.2000 г. Макар и не обнародвани, протоколите доразвиват духа и тенденциите на Конвенцията.

Протокол № 4 се отнася до някои права на чужденците, които не са предоставени безусловно. Член 2 от Протокол № 4 предвижда две самостоятелни права: всеки, който се намира на законно основание на територията на една държава има право на свобода на придвижване и свобода да избира местожителството си и е свободен да напусне, която и да е страна. Упражняването обаче на тези права е ограничено в т.3 от същата разпоредба с два типа ограничения. В единия тип ограничения влизат общите ограничения изложени в чл.8, т.2, чл.9, т.2, чл.10, т.2 и чл.11, т.2 от Конвенцията, допустими, когато са предвидени в закон и необходими в едно демократично общество в интереса на националната или обществена сигурност. Вторият тип е специално ограничение по чл.2, т.3 от Протокол № 4, което държавата може да наложи на правата на свобода на придвижване и избиране на местожителство, или на напускане пределите на всяка държава, когато това е оправдано от “обществения интерес в едно демократично общество”.

Следователно не може да се приеме, че обсъжданият чл.47, ал.1 от ЗЧРБ е в несъответствие с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, по която правата на чужденците също не са безусловно защитени.

Другото доразвитие на темата за чужденците е в Протокол № 7 към Конвенцията. Протоколът, в чл.1, т.1 визира няколко възможности на чужденеца да възразява против експулсирането му, но между тях не е посочен съдебния контрол. Предвидените форми на извън съдебен контрол произтичат от общия принцип на субординирането в областта на администрацията, които не са изключени с чл.47, ал.1 ЗЧРБ. Както вече се поясни по вътрешно административен йерархически ред и по силата на непосредствено действащия чл.45 от Конституцията, засегнатият може да представи своите доводи пред по-горе стоящия административен орган. С точка 2 на чл.1 от Протокол № 7 отново общественения ред е поставен над права на човека при определяне на времето през което чужденецът може да възразява против експулсирането му.

Поради тези съображения съдиите, поддържащи изложеното становище, приемат, че чл.47, ал.1 ЗЧРБ не е в несъответствие с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Според съдиите Д.Гочев, Т.Тодоров, Ст.Стойнова, Л.Нейков, Р.Янков и П.Томчева разпоредбата на чл.47, ал.1 ЗЧРБ противоречи на Конституцията и не съответства на Конвенцията по следните съображения:

Член 47, ал.1 ЗЧРБ гласи: “Не подлежат на обжалване заповедите по този раздел, с които са наложени принудителни административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната”.

Пет са предвидените в глава V, раздел I от закона мерки за административна принуда: отнемане на правото на пребиваване; принудително отвеждане на чужденеца до границата; експулсиране; забрана за напускане на страната; принудително настаняване в специални домове. Очевидно е, че тези мерки могат да засегнат

основни конституционни права – защита срещу незаконна намеса в семейния живот - чл. 32, ал.1 от Конституцията; свободен избор на местожителство - чл. 35; избор на професия и място на работа - чл. 48, ал. 3; право на лична свобода и неприкосновеност - чл. 30, ал. 1.

Съгласно чл.56 от Конституцията всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Немислимо е това право, не само в публичната, но и в частната сфера, да бъде упражнено без предвидена ясна и опростена процедура, в която засегнатите, пред съд или друг независим орган, да могат да изложат правни доводи не само за нарушени, но и за твърдяни техни права. То е предоставено на всички граждани включително и на чужденците, които пребивават на законно основание в страната – чл. 26, ал. 2 от Конституцията.

Правото да бъдат обжалвани административните актове предвидено в чл.120, ал.2 от Конституцията, като част от общото право на защита по чл.56, също е основно конституционно право. Казаното относно правото на защита по чл.56 от Конституцията важи с пълна мяра и за обжалването пред съд по чл.120, ал.2. Нормата би имала статут на прокламация без покритие, ако правото на обжалване на административните актове, неограничено, по свободно усмотрение, се дерогира от законодателната власт.

Конституционният съд в своята практика последователно е подчертавал изключителната му важност в системата от основни конституционни права: "правото на защита е основно, всеобщо, и в същото време лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право (накърнено или застрашено)...то...включва в себе си ...правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес"– решение № 3 от 94 г. по по к.д. 1/94 г. /ДВ, 49 от 1994 г./. Съдът подчертава изрично и особеното значение на съдебната защита. Според него, "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 подчинен само на закона..." - решение № 11/98 г. по к.д. 10/98 г. /ДВ, бр. 52 от 1998 г./.

Искането на народните представители се свежда до въпроса – доколко правото на защита по чл. 56 и 120, ал.2 от Конституцията може да бъде ограничено, за да бъде съхранена сигурността на страната.

Тази преценка обхваща съображения за законодателна целесъобразност в отделните случаи и задължително налага да се отговори, доколко определени ограничения на правото на защита са съразмерни на нуждата от ефективна охрана на нейната сигурност. Водещ е принципът на съразмерност на наложените ограничения. Той произтича от вътрешната йерархия на нормативно защитените ценности и необходимостта от взаимното им съгласуване в една демократична и правова държава. Един от конститутивните елементи на този принцип е изискването използваното средство за защита на съответната ценност от обществен интерес в най-малка степен да ограничава правото на защита. Ограничението трябва да е разумно и не може да надвишава степента, необходима за постигането на съответната легитимна цел. Този принцип е наложен безусловно в системата на съвременна съдебна защита на основните права и е присъщ на всяка съвременна демократична правова система – чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Контролът върху прилагането му в законодателството е от изключителна компетентност на Конституционния съд.

В контекста на изложеното съдът приема, че ако целта на оспорената норма е да защити националната сигурност, прилагането на мерки за административна принуда, като средство за постигането на тази цел по начин, който изключва въобще правото на защита, прави нормата противоконституционна. Нуждите на националната сигурност са защитени в достатъчно степен от възможността за незабавно изпълнение на постановените актове и от обстоятелството, че тяхното

обжалване не спира изпълнението им. Ето защо, пълното изключване на правото на обжалване в този случай, като лишава лицата от възможността да се защитят срещу незаконосъобразни актове на администрацията по недопустим начин засяга основното им право по чл. 56 от Конституцията. В този смисъл ограничението не е съразмерно на нуждата от защита на националната сигурност.

В писмените становища част от заинтересуваните страни се позовават на решението № 5/97 г. по к.д. 25/96 г. /ДВ, бр.20 от 1997 г./, което според тях обосновава ограничението. Те акцентират върху казаното, че могат да бъдат изключени от съдебно обжалване 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 две насоки трябва да бъде пояснено това решение. На първо място то не третира въпросите на обжалването по административен, а по съдебен ред. Административното обжалване е извън приложното поле на чл.120, ал.2 от Конституцията, който систематично е в главата за съдебната власт. То е самостоятелна възможност за защита, която както се каза, се включва в общата уредба на чл.56 от Конституцията.

По-важно обаче тук е друго, което трябва да се подчертае. В досегашната си практика съдът не се е произнасял в случаи на конфликт между основни права на гражданите и съображения за национална сигурност. В цитирано решение № 5/97 г. по к.д. № 25/96 г. ценностите са споменати, без да са степенувани по значимост. Граматически те са разграничени изрично – или - или. Националната сигурност е посочена примерно, като частен случай, в който изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията може да бъде или да не бъде приложено, но не и отвъд конституционните граници.

Основните конституционни права очертават тези граници. Позицията на съда е формулирана пределно ясно в друго решение по к.д. 9/95 г. /ДВ, бр. 59 от 1995 г./: "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".

Становището на втората група съдии е, че трябва да се настоя на тази постоянна практика. Основните конституционни права имат приоритетно значение и в случай на конфликт с ценности от обществен интерес, проблемите трябва да се разрешават в съответствие с принципа на съразмерността, упоменат по-горе. Ограничаването на конституционните права е допустимо само в позволените от Конституцията граници и до степен, която не надвишава нуждите от защита на националната сигурност в едно демократично общество.

В заключение:

Нормата на чл.47 ал.1 от ЗЧРБ отнема възможността засегнатите лица да упражнят правото си на защита предвидено в чл.56 от Конституцията.

Защитата по "вътрешно – административен и йерархически ред", според която всеки засегнат може на основание чл. 45 и 56 от Конституцията да се защити, среща елементарна юридическа преграда. Според разпоредбата на чл. 20, ал. 1, т. 1 от Закона за административното производство изключва възможността да се обжалват актовете на министрите, в случая на министъра на вътрешните работи, който е овластен да издаде заповедта за експулсиране. Не може да се обжалва заповедта по чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ пред Министерския съвет с позоваване на чл. 5, ал. 2 от Конституцията. Недопустимо е в правова държава, нормите, които са основание за ограничаването на правата и свободите да не отговарят на

елементарните стандарти и изисквания за качество – “достъпност и предвидимост на правото”. Член 4, ал. 2 от Конституцията изключва подобен подход към проблема.

Освен това тезата за прякото действие на Конституцията е вътрешно противоречива; ако Конституцията гарантира правото на защита, то изричното му изключване по чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ очевидно ѝ противоречи.

В заключение по този раздел:

Извън изрично посочените случаи, прерогативите на законодателя да определя общата политика на държавата, в това число и да охранява националната сигурност, не може да се разпростира до там, че да ограничава неотменими човешки права, едно от които е правото на защита на всеки гражданин, включително и на чужденеца.

Несъответствие на чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ с разпоредби на Конвенцията.

Член 1 от Конвенцията задължава държавите страни по нея да осигурят на всяко лице под тяхна юрисдикция правата и свободите определени в част I, но не гарантира безусловно правото на пребиваване на чужденците на територията на присъединилата се към нея страна. Всяка от тях има право да контролира влизането, пребиваването и експулсирането им. Но това право не е неограничено. Европейският съд по правата на човека /ЕСПЧ/ има задължението да следи дали определени права предвидени в Конвенцията не са нарушени. Този контрол засяга както целта на оспорваната мярка, така и нуждата от нея и “обхваща не само основното законодателство на страната, но и решенията по прилагането му, дори когато са постановени от независим съд”.

От изключителна важност е съдебната практика, тъй като решенията на ЕСПЧ служат не само за решаване на отнесени пред него спорове, но и по-общо “...за изясняване, гарантиране и развитие на

правилата, въведени с Конвенцията, като така се допринася за спазване на ангажиментите на договарящите държави”.

В контекста на изложеното трябва да се отбележи, че в практиката на съда по отношение на основните права и свободи основно място заема доктрината “за принципа на пропорционалността и за свободата на преценка, прилагани когато поставеният въпрос по Конвенцията изисква съпоставяне на интересите на гражданин спрямо засегнатия обществен интерес или интересите на други физически лица.

Практиката сочи хипотези, при които могат до бъдат нарушени основни права, ако се приложат мерки за административна принуда и бъде експулсиран чужденец:

Според чл. 3 от Конвенцията:

“Никой не може да бъде подложен на изтезания или нечовешко и унижително отношение или наказание:”.

Държавата, която експулсира лицето нарушава чл. 3, ако актът за експулсиране е във връзка и има за последица изтезаване и нечовешко отношение или наказание в държавата, в която е отпратено лицето. В последния случай и при условие, че може да се предполага, че повдигнатото обвинение е явно необосновано или тенденциозно. Нещо повече съдът приема, че правото по чл. 3 се прилага и в случаи, при които опасността произтича от група лица, които дори не са държавни служители.

Тук трябва да се подчертае, становището на ЕСПЧ, че чл. 3 възпява една от основните ценности на демократичните общества, които изграждат Европа. Особено важно тук е, че разпоредбата на чл. 15 от Конвенцията е императивна и не оставя място за ограничаване на това абсолютно право, не само със закон, но и в случаи на извънредно положение застрашаващо съществуването на нацията. Следва, че забраната по чл. 3 от Конвенцията е абсолютна и действията в

нарушение на тази разпоредба никога не могат да бъдат оправдани – нито от гледна точка на Конвенцията, нито от международното право.

Според член 5 от Конвенцията: “Всеки има право на свобода и сигурност. Никой не може да бъде лишен от свобода освен в следните случаи и по реда предвиден в закона”...

Разпоредбата на чл. 5 б. “f” макар и да не дава правото на достъп или пребиваване в договаряща държава съдържа гаранции за чужденеца от времето на арестуването или лишаването му от свобода, до взимането на решение за допускането или депортирането му. Арестът или лишаването от свобода трябва да бъдат законни. Към това право се добавя и правото на лицето да обжалва своето задържане пред съд, който е длъжен в кратък срок да се произнесе и да освободи лицето, ако задържането е неправомерно.

Законът за чужденците в Република България допуска принудително настаняване в специални домове, което се извършва по преценката на министъра на вътрешните работи, без да е ограничен срокът за настаняване. Посоченият закон, а и други закони на страната не предвиждат каквато и да е възможност за контрол по отношение необходимостта от ограничението. Конвенцията в чл. 5, т. 4 предвижда средството за защита, за което не са осигурени каквито и да е гаранции. В този смисъл може да бъде нарушено не само правото на свобода, но и на сигурността на чужденеца, тъй като липсва предвидена защита срещу мярка за принуда и експулсиране.

Правото по чл. 8 от Конвенцията не налага затруднения при определяне на понятието “семеен живот” по смисъла на този текст на Конвенцията. В тази насока съдебната практика включва и връзките, чиято интензивност е сходна със семейните. Нещо повече, при липсата на данни за семеен живот, се прави преценка на личния статус на чужденеца в страната – знание на езика, трайни връзки със собствения му етнос, интегрирането му на местоработата и пр.

Експулсирането, макар и разрешена от закона мярка, по същество може да представлява намеса в семейния живот. Ето защо е нужна преценка доколко тази мярка е необходима в едно демократично общество в интерес на националната и обществена сигурност или икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления.

Отделно се поставя въпросът за ефикасността на защитата по чл. 13 Конвенцията при експулсиране.

Нормата е от изключително значение за проблематиката, поради което се налага да бъде възпроизведена дословно:

“Всеки, чиито права и свободи в тази Конвенция са нарушени, има право на ефикасни правни средства за тяхната защита пред съответните национални власти, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи при упражняване на служебни функции”. Нарушаването на чл. 13 не предполага нарушаване на някое от материалните права и свободи. Нормата гарантира самостоятелно право, въпреки че позоваването на него се извършва само във връзка с някои от другите права и свободи по Конвенцията. Но дори и да бъде установено, че няма нарушения на отделни права и свободи, държавата ответник по спора е длъжна да предостави ефикасно средство за разглеждане на твърдяното нарушение.

Националната сигурност е една от ценностите на демократичното общество, каквато ценност са и основните права и свободи. Затова всяка норма на вътрешното право няма да е съобразена с изискването на Конвенцията, ако в отделната държава не са осигурени гаранции срещу административен произвол и злоупотреба. Тези гаранции трябва да са предвидени в закона. Що се отнася до баланса между основните права и интереса на обществото, то те трябва да бъдат преценявани при всеки конкретен случай от съд или друг независим от изпълнителната власт орган.

Противоречие с Протоколи № 4 и Протокол № 7 от Конвенцията.

Съдържанието на чл.1 от Протокол № 7 е в смисъл, че чужденецът живеещ на законно основание на територията на дадена държава може да бъде експулсиран само по силата на решение и трябва да има възможност: да представи доводи против експулсирането си, да бъде проверен неговия случай и за тази цел да бъде изслушан от компетентен орган или от едно или няколко лица назначени от този орган.

Чужденецът може да бъде експулсиран и преди да се възползва от процедурата посочена по-горе, когато това е необходимо в интерес на обществения ред или е мотивирано от съображения за национална сигурност.

От изключителна важност за тълкуване на Протокола е обяснителния доклад към него, който сочи, че разпоредбите му са допълнителни към вече съществуващите гаранции по чл. 3 и 8 във връзка с чл. 13. По отношение на втората алинея, когато експулсирането е в интерес на обществения ред или е мотивирано от съображения за национална сигурност е казано, че дори и тогава засегнатото лице следва да може да упражни дефинираните в чл. 1 права и след експулсирането, процедура, която не е предвидена в ЗЧРБ.

Член 2 от Четвъртия протокол от своя страна регламентира свободата на движение на територията на договарящата държава, на избор на местожителство в пределите ѝ, и на напускане на територията ѝ.

Както в чл. 2 от Протокол № 4, в чл.1 от Протокол № 7 и чл.8 ал.2 от Конвенцията са изброени обществени интереси, чието опазване или защита може да изисква налагането на ограничения в едно демократично общество. Ограниченията в тези норми са формулирани прекалено общо и ако на свой ред бъдат тълкувани разширително фундаменталната цел на Конвенцията да защити правата и свободите

би станала безпредметна. Интересите, които са изброени като основание за ограниченията почти не се разглеждат самостоятелно в практиката на Европейския съд, без да се прецени какво е “необходимо в едно демократично общество” и кой е справедливият баланс между изискванията на нуждите на обществото и основните права на човека.

В заключение трябва да се отбележи, че разпоредбата на чл.47 ал. 1 ЗЧРБ не съответствува на разпоредбите на Конвенцията.

Водим от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на 55 народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 47, ал. 1 от Закона за чужденците на Република България и за установяване несъответствието му с разпоредби на Европейската Конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

Председател:

Христо Данов