

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело No 15 за 2000 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 28 ноември 2000 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело No 15 за 2000 г., образувано по искане на група народни представители от 38-то Народно събрание за установяване на противоконституционността, евентуално на несъответствието с международен договор, по който Република България е страна, на чл. 47, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) поради противоречието му с Конституцията на Република България и несъответствието му с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС).

В искането на групата народни представители се твърди, че чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ, съгласно който не подлежат на обжалване заповедите по раздел I, глава пета от закона, с които са наложени принудителни административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната, противоречи на чл. 56, чл. 45, чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България и на чл. 6, т. 1 и чл. 13 ЕКЗПЧОС.

1. Относно твърденията за противоречие на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ на Конституцията на Република България

Според групата народни представители чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ противоречи на чл. 56 от Конституцията, който установява право на защита на всеки гражданин, когато са нарушени или застрашени негови права и законни интереси, както и на чл. 45 от Конституцията, съгласно който гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи.

Правото на защита на гражданите, предвидено в чл. 56 от Конституцията, е понятие, значително по-широко от правото на жалба. Правото на защита включва цялата действаща система от правни норми и институции, създадени за прилагането на тези норми, които трябва да осигурят опазването на правата и законните интереси на гражданите. Поради това изключването на правото на жалба срещу определени административни актове, което Конституцията изрично допуска в чл. 120, ал. 2, не е достатъчно, за да обоснове нарушаване на конституционното право на защита по чл. 56. Във връзка с правото на защита е и чл. 57, ал. 2 от Конституцията, съгласно който не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други. Така в изпълнение на посочените конституционни текстове държавата осигурява защита на правата и законните интереси на своите граждани, като предотвратява или наказва неправомерното поведение чрез наказателната и административнонаказателната отговорност. В този смисъл налагането на принудителните административни мерки, предвидени в ЗЧРБ, е част от правната рамка за осигуряване на защита на правата и законните интереси на другите граждани чрез ограничаване на правата на съответното лице, включително и на правото на жалба, и това ясно личи от хипотезите, изброени в чл. 40 и в чл. 10 и 11 от ЗЧРБ.

Правото на жалби, предложения и петиции до държавните органи по чл. 45 от Конституцията осигурява възможност гражданите да се обръщат към държавните органи и да ги информират и сезират с въпроси, които според тях са от значение за личните им права и интереси или за обществото. Това право не е аналогично и е по-широко

от процесуалното право на жалба, уредено в процесуалните закони, независимо дали последното се осъществява по административен или по съдебен ред. Конституционният законодател прави тази разлика и това личи от съпоставянето на чл. 45 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията – противното би означавало, че има противоречие между двата конституционни текста, доколкото единият прогласява правото на гражданите на жалби без каквито и да било други уговорки или препращане към закон, а другият създава възможност за ограничаване на правото на жалба със закон.

С оглед посоченото дотук преценката за конституционност на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ, който ограничава процесуалното право на жалба срещу заповедите за налагане на принудителни административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната, следва да се извърши единствено с оглед разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съгласно който гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. В практиката си Конституционният съд нееднократно се е произнасял, че възможността за изключване на съдебния контрол върху административните актове, предоставена на законодателя с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително (Решение No 18 от 1997 г. по конституционно дело No 12 от 1997 г., Решение No 5 от 1997 г. по конституционно дело No 25 от 1996 г. и др.). Също нееднократно Конституционният съд се е произнасял и относно границите, в които може да бъде прилагано изключението, предвидено в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. В Решение No 5 на Конституционния съд от 1997 г. по конституционно дело No 25 за 1996 г. е посочено, 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)". С оглед посочените мотиви в решението на

Конституционния съд чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ е съобразен изцяло с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, тъй като изключването на правото на жалба е извършено изрично със закон и се отнася не за всички заповеди за налагане на принудителни административни мерки, а единствено за тези от тях, с които са наложени принудителни административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната.

Доводите на групата народни представители, че в конкретния случай законодателната целесъобразност била излязла извън конституционно установените граници, тъй като принудителните административни мерки, предвидени в глава пета, раздел I от ЗЧРБ били от категорията на тези административни актове, които могат да засегнат основни конституционни права, не могат да бъдат споделени и до голяма степен са несъотносими към искането за установяване на противоконституционност на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ. Налагането на принудителни административни мерки не представлява накърняване на неприкосновеността на личния живот на гражданите или намеса в личния и семейния им живот, на правото на отглеждане и възпитание на ненавършилите пълнолетие деца, на правото на труд и на свободен избор на място на работа, както се твърди в искането. Това означава, че заповедите, чието обжалване е изключено по силата на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ, не са актове, засягащи основните конституционни права по чл. 32, ал. 1, чл. 47, ал. 1 и чл. 48, ал. 3 от Конституцията. Освен в случаите по чл. 57, ал. 3 от Конституцията ограничаване на правото по чл. 32, ал. 1 от Конституцията се допуска само в изрично посочените в ал. 2 на същия член случаи, които не съвпадат с хипотезата на налагане на принудителни административни мерки по ЗЧРБ, а чл. 47, ал. 1 и чл. 48, ал. 3 от Конституцията не допускат ограничаване със закон на посочените в тях основни права. Следователно ако народните представители считат, че налагането на принудителните административни мерки накърнява изброените конституционни права, те би следвало да искат да бъдат обявени за противоконституционни текстовете от закона, които създават правно основание за налагане на такива мерки, а не чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ, който изключва единствено обжалването на заповеди за налагане на принудителни

административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната. Трудно би могло да се обосновава твърдение за нарушаване на посочените конституционни права при налагане на принудителни административни мерки, след като мерките ограничават единствено възможностите на чужденеца да пребивава на територията на страната или да напуска страната, без обаче да се пречи на семейството и на децата му да го придружат или последват, и без той да бъде принуден да работи на място, което не е избрал свободно.

Действително заповедите, чието обжалване е изключено по силата на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ, ограничават основното конституционно право по чл. 35, ал. 1 от Конституцията на свободен избор на местожителство, свободно придвижване по територията на страната и напускане на нейните предели. Конституцията обаче изрично допуска ограничаването на това право със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на другите граждани.

При това преценката относно твърденията в искането за накърняване на основни конституционни права следва да се направи с оглед изричната разпоредба на чл. 27, ал. 1 от Конституцията, съгласно която 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. Следователно Конституцията допуска чужденец да бъде принуден да напусне страната заедно с всички произтичащи от това последици, а това означава, че уредбата на условията и реда за налагане на принудителните административни мерки в ЗЧРБ, е съобразена с Конституцията. Съответно изключването на правото на жалба срещу заповедите за налагане на принудителни административни мерки по ЗЧРБ в случаите, когато мерките са непосредствено свързани със сигурността на страната, е конституционно допустимо, както вече бе посочено по-горе в цитираното решение на Конституционния съд.

2. Относно твърдението за противоречие на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ с чл. 6, т. 1 и с чл. 13 от ЕКЗПЧОС

В искането си групата народни представители твърдят, че чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ не съответства на чл. 6, т. 1 от ЕКЗПЧОС, съгласно който всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Същевременно чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България изрично допуска да бъде изключено правото на обжалване на определени административни актове. Конституционният съд е имал възможност да се произнася по отношение на съответствието между посочения текст от конвенцията и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. В мотивите на Решение № 5 на Конституционния съд от 1997 г. по конституционно дело № 25 за 1996 г. подробно е обоснован изводът, че нормата на чл. 120 от Конституцията е в пълно съответствие с международните задължения, поети от страната по Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, в частност с чл. 6, т. 1 от същата. При това както е посочено в Решение № 7 на Конституционния съд от 1992 г. по конституционно дело № 6 от 1992 г. "...нормите на инкорпорираните международни договори при противоречия с норми на законови и подзаконови актове от вътрешното законодателство се прилагат с предимство съгласно разпоредбата във второто изречение на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Те обаче не трябва да противоречат на Конституцията."

В конкретния случай съответствието на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ с международните договори, ратифицирани, обнародвани и влязли в сила за Република България следва да се преценява с оглед чл. 13 от Международния пакт за граждански и политически права, който предвижда, че 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 изгонването му и да иска случаят му да бъде разгледан от

10

компетентен орган или от едно или повече лица, специално посочени от този орган, както и да бъде представяван за тази цел.

Следователно изключването на правото на жалба на заповедите за налагане на принудителни административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната, по раздел I, глава пета от ЗЧРБ, е в пълно съответствие с чл. 13 от Международния пакт за гражданските и политическите права, който урежда реда за експулсиране на чужденец и изрично допуска ограничаване на правото на жалба по причини, свързани с националната сигурност на съответната държава.

Предвид гореизложеното считаме, че искането на групата народни представители за установяване на противоконституционност и несъответствие с международен договор, по който България е страна, на чл. 47, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ЗА МИНИСТЪР- ПРЕДСЕДАТЕЛ:


(Петър Жотев)

