

С Т А Н О В И Щ Е

на Съюзния съвет на Съюза на ловците и риболовците,
правоприемник на Българския ловно-рибарски съюз

по Конституционно дело № 17/1992 г.

Основна предпоставка на искането на групата от 51 народни представители за обявяване на противоконституционен чл.24, ал.1 от Закона за ловното стопанство (ДВ, бр,91/19.XI.1982 г.) е твърдението, че гореспоменатият текст нарушава основното конституционно начало за равенство на гражданите, установено в чл.6, ал.2 от Конституцията на Република България и създава привилегия за членовете на една обществена организация – Съюза на ловците и риболовците в България.

Посоченото твърдение не намира правна опора нито в действащото законодателство, нито в сравнително-правните анализи на ловните закони на европейските държави, нито в историкоправните корени и утвърдени принципи на правната уредба на ловното дело в България.

Ненакърним исторически принцип на българското ловно законодателство е институцията на държавната собственост върху дивеча, установена с първия Закон за ловните билети от 1880 г. (чл.1) и потвърдена с всички останали ловни закони – Закон за лова от 1897 г. (чл.1), Закон за лова – 1926 г. (чл.3), Закон за лова от 1948 г. (чл.2) и действащия Закон за ловното стопанство от 1982 г.(чл.3).

2.

Историческа традиция и принцип в ловните закони на българската държава след Освобождението е признаването на ловната организация правото да организира и осъществява ловния спорт още от нейното създаване през 1897 г. и установяването за същата на законодателен статут. В годината на създаването на ловната организация – 1897 г. ловния закон от същата година е признал правото ѝ "да снабдява своите членове с билети за лов, веднага щом се приемат за членове на дружеството, и на организираниите ловци се дават билети за лов при облекчени условия". (чл.21), т.е. държавата е признала приноса на организираното ловно движение за опазване и съхраняване на дивата природа. Чл.17 от Ловния закон от 1897 г., установява задължението на "членовете на ловджийските дружества да преследват нарушителите на настоящия Закон".

Ловният закон от 1904 г. чл.18 утвърждава принципа на организирането на ловците в България в единна ловна организация "Сокол" с клонове в различни райони на страната.

С поляма пълнота и изчерпателност е уреден законовият статут на организираното ловно движение със Закона за лова от 1926 г., в който цялата Глава IX е посветена на Ловната организация (чл.55–59), като чл.56 отново потвърждава необходимостта от единна ловна организация за страната – "Ловната организация се състои от Управителен съвет – седалище в София и ловни дружества из страната."

Още тогава при действието на Търновската Конституция, характеризираща се със своята демократичност, законодателят е допуснал една обществена организация

3.

с идеална цел, с ярко изразена природозащитна функция да оказва помощ и съдействие на държавните институции за правилното стопанисване и опазване на дивата фауна. По подобен начин се е уреждало и правото на риболов и режима на риболова. Историческата ретроспекция на развитието на риболовното законодателство ни довежда до същите изводи. Законът за рибарството от 1922 г. (ДВ, бр. 235/18. I. 1922 г.) насърчава в чл. 26 образуващите се по това време рибарски дружества при придобиване на риболовни права, а Законът за рибарството от 1935 г. (ДВ, бр. 107/16. V. 1936 г.) изрично препоръчва в чл. 48 "Рибарските сдружения, които са основани и действуват според постановленията на настоящия закон, ако пожелаят се обединяват в единен Български рибарски съюз".

Подобна тенденция на насърчаване на организираното ловно движение се наблюдава в законодателствата на всички държави в Западна Европа и други цивилизовани страни, където държавните администрации се стремят със всички средства на държавното управление и политика, включително и със законите да осигурят ползуването на природните ресурси да става организирано чрез обществени организации (съюзи), доказали своята надеждност, добросъвестност, ефективност и екологосъобразна дейност. Изграждането на ловни съюзи се предвижда във Федералния закон за лова на Германия от 26. IX. 1976 г. (изм. 26. XI. 1986 г.) раздел IX чл. 37 в Закон № 968/27. XII. 1977 г. (цитиран в следващото изложение съкратено немския закон). Генерални принципи и наредби за защита и покровителство на фауната и лова на Италия – Гл. IX е посветена на ловните асоциации (цитиран в следващо изложение съкратено Италианския закон); Закона

4.

за лова от 1974 г. на Австрия – чл. 18 е посветен на ловните дружества, а чл. 27 на тяхното обединяване в ловни сдружения; чл. чл. 125–130 на Ловния съюз; (цитиран в следващото изложение съкратено "австрийския Закон"); в Закона за лова на Финландия от 1962 година, съгласно чл. 16 от който правото на лов е изрично свързано с членството в едно от 299-те местни ловни дружества. Във всички тези страни на основата на законодателствата са изградени единни ловни организации – в Германия немския съюз за защита на лова (*Deutscher Jagdschutzverband*); в Италия Националният съюз за лов, риболов и стрелба (ENAS), който влиза италианската ловна федерация (*Federazione Italiana della caccia*); в Австрия – Австрийската федерация на ловните съюзи (тъй като Австрия е федерална държава, ловните съюзи са изградени по провинции, всяка от които има и свой ловен закон, а общия Закон от 1974 г. има рамков характер); във Финландия Финската лига на ловците, обединяваща 3050 ловни клубове. Не прави изключение от принципа на организираното ловно движение и страната с най-демократичното ловно законодателство – Съединените американски щати. Регулирането на лова по стара традиция влиза в компетенциите на отделните щати – всеки щат има в този смисъл свой ловен закон и ловните организации са изградени на щатско равнище – първата създадена още през 1865 г. в щата Масачузетс, а към 1915 г. са били изградени ловни организации във всички щати, които от своя страна са обединени в Американската федерация на ловните съюзи. В единствената страна с високо развито ловно стопанство на Азиатския континент – Япония, законодателството (Закона за защита на дивите животни и лова от 1963 г.) изрично свързва правото на упражняване на

5.

ловния спорт с членството в ловните дружества, обединени в Японския съюз на ловците, наброяващ половин милион спортисти. Върху принципа на съществуването на единни ловни и риболовни организации за съответните държави са изградени и международни структури в ловната и риболовната област. Международния съвет по опазване на дивеча и лова (CIC) със седалище в Париж, най-авторитетния международен ловен съюз, в който членуваме от 1931 г. и сме една от страните – негови учредителки е образуван на националния принцип – една нация (държава) – едно членство и представителство. На същите принципи е организирано и членството и представителството в световната конфедерация по спортен риболов (CIPS) със седалище в Рим, на който също сме един от учредителите. И двете организации се ползват със статута на неправителствени организации по опазване на природната среда и влизат в системата на неправителствени организации на ООН.

Обединяването на ловците в единна организация от определена държава и законодателното закрепяване на този принцип в никакъв случай не може да се приеме и не се приема в държавно-правната практика и политика като ограничение на конституционните права на гражданите и нарушаване на тяхната равнопоставеност пред законите – извод доминиращ в искането на 51 народни представители. Интересен е примерът в това отношение на бившата ГДР. Нейният Закон за ловното дело от 1984 г. изцяло установяваше държавен монопол върху лова, и беше единствения ловен закон в Европа, който не съдържа законодателни разпоредби за право на ловците на сдружаване на национално равнище. ГДР беше единствената източно-европейска държава, в която нямаше единен ловен съюз, а ловците и техните

6.

дружества се ръководеха от върховната ловна власт (чл.4) и окръжните околийски държавни ловни власти (чл.10, чл.13) от този закон. С изграждането на единната Германска държава и разпространето на действието на гореспоменатия Федерален закон за лова от 1976 г. в източните райони ловците от Източна Германия се вляха в немския Съюз за защита на лова. По този начин беше отменено най-авторитарното ловно законодателство в Европа, което не допускаше създаването на единен ловен съюз.

Предоставянето на права и задължения на съюзите на ловците в цивилизованите държави, т.е. придаването на законов статут на ловните организации не е предоставяне на правомощия от публично правен характер, както се твърди в становището на отдел "Правен" при Народното събрание (писмо № 235-00-2 от 25.03.1992 г.) до Комисията по околната среда на Народното събрание, чиито ръководители са инициатори на искането на 51 народни представители. То не представлява делегиране на тези съюзи на държавни функции, а е законодателен израз на насърчаването на организираното ловно движение, придаване на спортно-любителския характер на лова като гаранция за разумното стопанисване и опазване на дивечовите ресурси. В много от цивилизованите страни дивечът е национално богатство и държавна собственост (САЩ, Италия) - "Дивата италианска фауна е държавна собственост и е защитена от нацията (чл.1 от горесцитирания италиански закон) и държавните институции стимулират всячески обществените организации на ловците да организират хората при осъществяването на ловния спорт и използват тези обществени организации за поддържането на екологичното равновесие в дивия

7.

животински свят, от което се съдържа и косвена полза и е заинтересован и всеки гражданин. Това стимулиране е израз на определена природозащитна законодателна политика, а не делигиране на държавни функции. В този смисъл нашия Закон е близък до европейските – ловният спорт се осъществява и организира под ръководството на БЛРС (чл. 6 от ЗЛС), а италианската ловна федерация съгласно чл. 30 на Италианския закон "организира ловците и закриля техните интереси". Чл. 126 от Австрийския ловен закон издига за главна задача на Ловния съюз и да съдейства за развитието на лова и ловната дейност", а чл. 125 му дава право да ползва герба на страната и отстоява позициите на правителството в ловното стопанство. Според австрийския закон заплащането на членския внос на Ловния съюз е абсолютно условие за получаване право на лов и даже предвижда възможност неизплатения членски внос да се събира по административен ред (чл. 129).

Искането на групата от 51 народни представители се базира върху неправилното свързване на правото на лов с основните конституционни права на гражданите и върху тълкуването, че правото на лов произтича от декларираните политически свободи и се явява едва ли не неотменно право на всеки гражданин. Общественополитическата и държавно-правна история, както на България, така и на европейските държави доказва съвсем друго.

1. Нито една от българските конституции – от Търновската до сега действащата не включва правото на лов в нито една от групите на основните права и свободи на гражданите. Нещо повече, нито една от българските конституции не се съдържат указания по какъв начин следва

8.

да се уреди ползуването на този национален ресурс – старата Конституция в чл.30 ал.11 съдържаше указанието, че земеползуването се урежда със закон, но не и за лова, т.е. те дават свобода на държавната власт да уреди режимът на ловното стопанство в подходящ нормативен акт, който по традиция винаги е бил от законов ранг. Законите за лова са винаги специални закони и са уреждали правото на лов чрез посочване на условията, при които то може да бъде придобито и ограниченията, на които е подложено. Правото на лов е, нито конституционно гарантирано, нито общо право на всеки гражданин. В равнопоставеността на условията и ограниченията му за всеки гражданин, който желае да го придобие и ползува трябва да се търси смисъла на разпоредбата на чл.6 ал.2 от действащата Конституция. Към това тълкуване ни навежда и европейския законодателен опит. Всички европейски закони като абсолютно условие за придобиване на това право издигат успешното полагане на изпит по точно определена от Закона тематика (чл.15, ал.5 от Немския закон, чл.6 ал.22 от Италианския закон, чл.60 от Австрийския закон, чл.24 от българския Закон за ловното стопанство). Освен това правото за лов е подложено на много съществени ограничения (чл.17 от Немския закон, съдържа 20 на брой ограничения на кръга от лицата, включително изисква 3-годишна отседналост, благонадеждност, а Австрийския закон – 13 ограничения – чл.61. Законите на европейските държави даже отказват самостоятелността на правото на лов, каквато е призната от чл.24 ал.1 на ЗЛС, чиято отмяна се иска. Ал.2 на чл.1 от Австрийския закон изрично формулира ограничеността му "правото на лов се определя от ограниченията на този Закон", а чл.4 категорично го свързва със собствеността върху земята и постановява,

че то "не може да се разглежда като самостоятелно вещно право". По същия начин е постъпил и немския законодател – "правото на лов е подчинено на ограниченията, предвидени в този закон и на издадените в неговите рамки правни предписания на провинциите" (чл.1, ал.6 и "това право не може да се обоснове като самостоятелно вещно право" (чл.3 ал.1).

Ограничителният характер на правото на лов се определя от неговата генезисна връзка с правото на притежаване и ползуване на ловно оръжие. Всички европейски ловни закони като абсолютна предпоставка за придобиване правото на лов поставят правото на притежаване на ловно оръжие. Нито една европейска конституция не поставя правото на носене на оръжие в категорията на основните конституционни права – изключение в развитите държави прави само Конституцията на САЩ, където правото на носене на оръжие се отнася към основните политически права на гражданите, което е стародавна американска традиция.

Немският и италианският законодател са отишли още по-далеч като свързват загубването на правото на носене на ловно оръжие с автоматично отнемане на правото на лов.

Ограничителният характер на правото на носене на оръжие по действащото българско законодателство, което право е предпоставка от абсолютен характер на правото на лов, доказва несъстоятелността на подхода на 51-те народни представители, основаващ се на схващането, че правото на лов е общо и гарантирано от Конституцията, право на всеки гражданин – схващане, което не намира опора, нито в нашето, нито в европейското законодателство.

Исканата от група народни представители отмяна на чл.24 ал.1 би довело до пълно блокиране и неприложимост на действащия ловен закон, тъй като би обезсмислило редица други основни негови положения – чл.3, ал.2; чл.8 ал.2; чл.13, ал.2, чл.17, чл.22 ал.1. Тази преценка направи и Министерския съвет в заседанието си от 12.IX.1991 г.който отклони внесеното предложение от Председателя на Комитета по горите за изменение именно на чл.24 ал.1 от ЗЛС и прие становището, споделено и от Съюзния съвет на БЛРС, че е необходимо приемането на нов Закон за лова, в който от съвременни позиции да се уреди режима на ловното стопанство, вкл. и начина на организиране на ловците. Освен това, исканата отмяна ще постави под съмнение прилагането на редица положения и разрешения в други закони – Закона за рибното стопанство (чл.6 ал.1, чл.11, чл.15 и чл.16, чл.21), отделни текстове от Закона за контрола върху взривните вещества и оръжията и др.

Не можем да приемем за обосновано становището на отдел "Правен" на Народното събрание, който извежда правото на лов чрез тълкуване на чл.18 ал.1 от Конституцията. Според този конституционен текст горите с национално значение са изключителна държавна собственост. От тази основа чрез разширително тълкуване се извежда правото на държавна собственост върху дивеча и се правят необосновани изводи за прекратяване правата и задълженията на ловците да го стопанисват и ползват.

Горите на Република България са само около 30 % от територията на страната. Дивечът е разпространен върху цялата територия на Републиката, като дребния дивеч, на който главно ловуват ловците в полските райони обитава

11.

земите на селскостопанския фонд и той е собственост на държавата, не по силата на тълкуването на чл.18 ал.1 от Конституцията, а съгласно изричната разпоредба на специалният ловен закон (чл.3 ал.1 от ЗЛС). Не би могло от подобно тълкуване на конституционен текст с ограничено пространствено действие, да се извеждат права с действие върху цялата територия на страната. Държавната юрисдикция по отношение на дивеча не се основава от разширителното тълкуване на чл.18 ал.1, както твърди отдел "Правен" на Народното събрание, а от разпоредбите на специалния закон. Погрешната изходна позиция и методологическата неточност в тълкуването на отдела са довели до неправилни изводи и оценки относно характера на правомощията на СЛРБ (бивш БЛРС).

Не отговарят на действителността твърденията, че разпоредбата на чл.24 ал.1 създава пречки за упражняване правото на ловуване на определени категории граждани и по-специално на членовете на Националното дружество на свободните ловци. Това дружество е регистрирано като природолюбителско, а не като сдружение на ловци, тъй като един негов член не е организиран ловец и не притежава статута на ловец. Това доказва и съдебният акт на неговата регистрация. Дружеството не развива дейността си като природозащитно и природолюбителско сдружение с идеална цел, а претендира за права и дейности, неупоменати в акта на съдебната му регистрация. Този въпрос не е от компетенцията на Конституционния съд, но той вече е поставен пред органите на прокуратурата. През цялата своя история на 108-годишното си съществуване единната организация на българските ловци е функционирала като обществена

организация на доброволна основа, отворена за всеки гражданин. От съдържанието на уставите ѝ се вижда, че в нея могат да членуват всички български граждани. В тях не се съдържат никакви ограничения, които да противоречат на чл.6 ал.2 от Конституцията.

Що се отнася до възможността за прилагане на Конституцията спрямо стари заварени закони, правото на тълкуване на този въпрос може да даде единствено Конституционния съд.

На основание гореизложеното, искането в молбата, отправено до почитаемия Конституционен съд е необосновано и недоказано. Съюзът на ловците и риболовците в България (правоприемник на БЛРС) не се ползува с привилегии предоставени от държавата, нито осъществява държавни функции, противоречащи на установения конституционен ред, а само в рамките предвидено от законите, съдействува на държавните институции за провеждането на националната политика в областта на ловното стопанство и контролира ловностопанската дейност на своите звена.

Предоставените от Закона за ловното стопанство възможности за оказване на това съдействие са в съгласие със законодателната практика на европейските държави в ловностопанската област. В Устава на организацията не се съдържат никакви основание за ограничаване правата на гражданите по смисъла на чл.6 от Конституцията. Твърдени-ята в молбата на 51-те народни представители са необоснова-ни и недоказани и като такива молим да бъдат оставени без последствие.

Предоставяме следните доказателства :

1. Устав на БЛРС от 1990 г.
2. Устав на СЛРБ от 1992 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
СЪЮЗНИЯ СЪВЕТ НА СЪЮЗА
НА ЛОВЦИТЕ И РИБОЛОВЦИТЕ
В БЪЛГАРИЯ :

/доц. к/с.н. Н.Нинов/