

ПРАВНО МНЕНИЕ

от проф. д-р Веселин Вучков
относно: конституционно дело № 5 от 2018 г.

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,

Във връзка с Определение на Конституционния съд от 03-ти юли 2018 г. по повод образувано конституционно дело № 5/2018 съм поканен да представя писмено правно мнение по предмета на делото, образувано по искане на Главния прокурор на Република България за обявяване противоконституционност на разпоредби от новия Закон за частната охранителна дейност. С Определение от същата дата Конституционния съд е присъединил към к. д. № 5/2018 друго дело – к. д. № 6/2018 (образувано по искане на Президента), поради връзка между предмета на двете дела. Определението получих на 07-ми юли 2018 г. на постоянния си (и настоящ) адрес и в посочения 30-дневен срок представям настоящото мнение.

Повдигнатият спор е концентриран около понятието „охрана на урбанизирани територии“, включено сред видовете частна охранителна дейност в разпоредбата на чл. 5, ал. 1, т. 6 на новия Закон за частната охранителна дейност, обнародван в „Държавен вестник“ бр. 10 от 30-ти януари 2018 г., в сила от 31-ви март 2018 г. „Охраната на урбанизирани територии“, впрочем, е включена за първи път в българския правен ред като вид частна охранителна дейност именно с посочения закон. При осъществяване на дейностите, включително и по повод охраната на урбанизирани територии, могат да бъдат използвани физическа сила, помощни и технически средства в случаите и при условията на ЗЧОД (чл. 5, ал. 2 ЗЧОД), а самата частна охранителна дейност се осъществява с невъоръжена и с въоръжена охрана (чл. 6, ал. 1 ЗЧОД). Освен това – възложител по договора за охрана на урбанизирана територия е кметът на общината, в границата на която се намира селищната територия, обхваната от границите на населеното място или селищното образувание (строителните му граници), определени с устройствен план (чл. 28 ЗЧОД). А самата охрана на урбанизирани територии е дефинирана в чл. 27 ЗЧОД като комплекс от дейности, който включва защита от **противоправни посегателства** върху имуществото и населението в съответната урбанизирана територия

*посредством наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули (курсивът и подчертаването мои – В. В.). Все в тази връзка са и предоставените правомощия на охранителния състав да задържа лице в района на охранявания обект (чл. 58 ЗЧОД), да използва физическа сила, помощни средства или огнестрелно оръжие – по реда на ЗЧОД (чл. 58 – чл. 66 ЗЧОД). Накрая, в § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби е уточнено, че „охраняван обект“ при охраната на *урбанизирани територии* е *отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия*; а в т. 5 е очертано понятието „урбанизирана територия“: *селищната територия, обхваната от границите на населеното място или селищното образувание (строителните му граници), определени с устройствен план, без да се включва землището.**

Първоначалният проект на законов нормативен акт е разработен и внесен в парламента от страна Министерския съвет. В НС проектът е постъпил на 02-ри август 2017 г., както е видно от електронната страница на НС. Включването на охраната на урбанизирани територии очевидно не е инцидентно действие на народни представители, доколкото тези текстове са налице още в първоначалните проекти. В мотивите към законопроекта, приети от МС и внесени в НС, съвсем накратко се коментира новото видово разнообразие на частната охранителна дейност, без да се отделя внимание (обаче) на централния спорен въпрос – охраната на урбанизирани територии. Не е случайно, че последващите парламентарни дебати се фокусират именно върху този вид частна охранителна дейност (например при дебатите на второ гласуване в пленарна зала от 17-ти януари 2018 г., както е видно от стенограмата).

Бих желал да подчертая важното значение на разпоредбата на чл. 105, ал. 2 от Конституцията и контекста, в който е създадена („МС осигурява обществения ред...“). Известно е, че българската Конституция не съдържа разгърната уредба относно обществения ред, националната сигурност, разузнавателните служби и т. н. Вярно е също така, че българският Основен закон не посочва изчерпателно държавните органи в областта на администрацията – това не е и нужно предвид характера на изпълнителната власт. В същото време – за да се избегне „размиване“ на някои конституционни отговорности – предвид естеството на съответната административна дейност, присъща на изпълнителната власт, както и предвид особената важност на някои сфери на управлението, възможностите на Министерския съвет са ограничени. „Така например – четем в Решение на КС № 5 от 1994 г. по к. д. № 3 от 1994 г. – МС не може да създава самостоятелни административни структури с функции по опазване на обществения ред, националната сигурност и изпълнението на бюджета, които да са извън съответните министерства. *Важността на административната дейност в такива области налага тя да се извършва*

изцяло в рамките на органи, предвидени в Конституцията или създадени от Народното събрание“ (курсивът мой – В. В.). Видно е, че конституционният законодател е създал ограничения пред Министерския съвет, когато се конструират звена с функции по опазване на обществения ред – при това, обръщам внимание – става дума за звена в сферата на изпълнителната власт. Още по-недопустимо е, следователно, да се прехвърлят безразборно отговорности по опазване на обществения ред върху частни субекти, осъществяващи търговска дейност като частна охранителна дейност.

Известно е, че Конституцията не забранява по принцип прехвърлянето на държавни функции върху субекти, които не са държавни органи – в това отношение е структурирана и последователна практика на Конституционния съд. В същото време следва да се съобразява и доколко функциите на държавата имат отношение и към държавния суверенитет. Когато става дума за това държавните органи да гарантират сигурността на всички правни субекти на територията на държавата, сме изправени пред „ядрото на държавния суверенитет“ и чрез тези именно функции се „реализира и поддържа легитимният монопол върху насилието в националната държава“. По своята природа държавните функции в сферата на сигурността на всички правни субекти на територията на държавата съставляват „изключителен домен на държавата, а възможността за прехвърлянето им извън системата на държавните органи води до разпад на държавността“. *Сред тези правомощия Конституционният съд е открил на първо място онези, които са свързани с опазването на обществения ред*, включително и през призмата на чл. 105 от Конституцията. Дори когато се възлагат държавни функции на правни субекти извън държавната администрация, например на недържавни органи или на наднационални образувания (което е, повтарям, принципно допустимо от конституционно гледище), на първо място – това задължително следва да се извършва чрез закон, и – на второ място – това следва да се извършва при спазване принципа на пропорционалността (позитивното значение на този принцип намира израз в съобразяването дали ограничаването на основни права в името на публичен интерес е допустимо, оправдано, подходящо и оптимално при защитата на общите интереси). Посочените изводи са формулирани аргументирано в Решение на КС № 5 от 2005 г. по к. д. № 10 от 2004 г.

Принципно погледнато – не е невъзможно от гледна точка на Конституцията да се възлагат известни държавни функции дори и на граждански сдружения, включително и в някои сфери по опазване на обществения ред и на общественото спокойствие, при оказване на помощ при бедствено положение и др. под.; при всички случаи обаче законодателят (чрез законов нормативен акт) следва да формулира стриктни условия, при които това е допустимо, както и дали това би било обществено оправдано (Решение на КС № 10 от 1994 г. по к. д. № 4 от 1994 г.). В контекста на конституционното право да се изразява мнение и това мнение да се

разпространява, както и на конституционното право да се търси, получава и разпространява информация (чл. 39 – чл. 41 от Конституцията), Конституционният съд е имал възможност да изрази позиция, включително и относно понятието „обществен ред“, употребено в разпоредбата на чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията като критерий за ограничаване правото на търсене, получаване и разпространяване на информация (Решение на КС № 7 от 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г.).

„Министерският съвет като висш изпълнителен орган ръководи и осъществява вътрешната политика на страната и осигурява обществения ред и националната сигурност – чл. 105 от Конституцията“, четем в Решение на КС № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г.

Споделям разбирането, че горепосочените разпоредби от новия Закон за частната охранителна дейност, отнасящи се до охраната на урбанизирани територии, са в противоречие с чл. 105, ал. 2 от Конституцията, както и с чл. 143 от Конституцията. В своята съвкупност те противоречат и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, провъзгласяващ, че Република България е правова държава – това е въздигнато в ранг на основно начало (Глава първа от Основния закон).

Основният аргумент, който ще изтъкна в подкрепа на извода за противоконституционност, е следният: *вложеното съдържание в понятието „охрана на урбанизирани територии“, независимо от наличието на еkleктика, непоследователност и противоречивост на правните норми, обективно се припокрива с дейността по осигуряване на обществения ред, възложена на Министерския съвет и на областния управител, и по този начин недопустимо изземва предметна компетентност на изпълнителната власт, която по силата на Конституцията се олицетворява от Министерския съвет (на законово ниво това се реализира от Министерството на вътрешните работи) и областните управители.* Подобни констатации се съдържат и в исканията до КС, отправени от Президента на Републиката и от Главния прокурор.

Необходимо е да се напомни, че една от основните дейности на Министерството на вътрешните работи е именно охранителната дейност (чл. 6, ал. 1, т. 2 ЗМВР). Това е традиционно, базисно положение, намирало нормативна опора и трайна практика в продължение на десетилетия. Охранителната дейност на националните полиции е фундаментален стълб и в европейски контекст. Независимо от националните специфики и терминологичните различия, европейските полиции изграждат своята дейност върху два фундамента – *охранителната дейност и противодействието на престъпността чрез средствата на наказателните закони.* Българският Закон за МВР конкретизира охранителната дейност на българската полиция, включвайки в нейните проявни форми „дейност по опазване на обществения ред“ – чл. 14, ал. 1, пр. 1 ЗМВР.

Ето защо, съпоставяйки изложените в началото на настоящото становище нови правни норми относно охраната на урбанизирани територии, от една страна, и нормативната уредба на ниво Конституция и Закон за МВР, от друга, с убеденост констатирам недопустимо от конституционна гледна точка припокриване на предметна компетентност и наличие на предпоставки за абдикация на държавата от фундаментални нейни дейности и отговорности. Това е така, защото охраната на урбанизирани територии, формулирана в новия Закон за ЧОД като комплекс от дейности, включваща защита от *противоправни посегателства* върху *всяко* имущество и *цялото* население върху *цялата* урбанизирана територия, е – все пак – търговска дейност (чл. 2, ал. 1 ЗЧОД), осъществявана на основание сключен договор за охрана, чийто възложител е кметът на съответната община (чл. 28 ЗЧОД).

Не намирам за необходимо да излагам допълнителни аргументи относно вътрешните противоречия в новата нормативна уредба по повод частната охранителна дейност на урбанизирани територии, широкомащабните понятия като „противоправни посегателства“ и т. н.

Важно е в *заключение* отново да препотвърдя своя *извод за наличие на противоконституционност на новата правна уредба относно охраната на урбанизирани територии* и по-конкретно за наличие на противоречие с Основния закон и неговите разпоредби – чл. 4, ал. 1; чл. 105, ал.2; чл. 143.

27-ми юли 2018 г.
гр. София

.....
(проф. д-р В. Вучков)