

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

София, 03 юли 2018 г.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколиста Кристина Енчева разгледа в закрито заседание на 03 юли 2018 г. конституционно дело № 6 /2018 г., докладвано от съдията Мариана Карагьозова - Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във фазата по допустимостта на искането съгласно чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 18.03.2018 г. по инициатива на президента на Република България. Иска се Конституционният съд да обяви за противоконституционни разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28, чл. 29 и § 1, т. 2 относно думите „отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия - при охрана на урбанизирани територии“, както и свързания с тях § 1, т. 5 от Закона за частната охранителна дейност ((ЗЧОД) обн. ДВ. бр.10 от 30 януари 2018 г., посл. изм. ДВ, бр. 27 от 2018 г.)) поради несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 7, чл. 8, чл. 105, ал. 2 и чл. 143, ал. 3 от Конституцията.

Искането е организирано в две основни части. В първата са представени описателно, и в логическата им връзка, разпоредбите от ЗЧОД, установяването на чиято противоконституционност се иска и завършва с обобщено очертаване на предмета на искането. Ясно е изразена позицията на вносителя, че по същество указаните разпоредби представляват прехвърляне на държавни функции върху правни субекти извън системата на държавните органи, което е в несъответствие с чл. 8, чл. 105, ал. 2 и чл. 143, ал. 3 от Конституцията. Поддържа се, че по този начин се нарушават конституционните принципи, гарантирани в чл. 4, ал. 1 и чл. 7 от Конституцията. Във втората част са развити подробно съображенията на президента за твърдяната противоконституционност на визираните в искането разпоредби от ЗЧОД. Оспорените разпоредби са взети предвид в тяхната съвкупност и

противоречието с указаните принципи и конкретни норми от основния закон (принципите в чл.4, ал.1, чл.7, чл.8 и нормите в чл.105, ал.2 и чл. 143, ал.3 от Конституцията) се аргументира с отчитане на връзката на последните и при тяхното съотнасяне един към друг.

В искането, като базисна категория за оспорената законодателна уредба на вида охранителна дейност по чл.5, ал.1, т.6 ЗЧОД се посочва „урбанизирана територия“, която определя естеството на тази дейност като „публична“: преследваната цел – осигуряване на обществен ред и сигурност е с „публичен“ характер („защитава се имущество, защитава се и население в границите на урбанизирана територия“). Това обуславя, според вносителя, възлагането ѝ на институции на публичната власт и изключва трансфера на осъществяването в частния сектор от търговци ((установените принципи на организация и реализиране на охранителната дейност от Министерство на вътрешните работи (МВР) са практически неприложими към частноправните субекти)). Излагат се подробно съображения, че подобен трансфер е в противоречие с принципа на правовата държава, с принципа, установен в чл.7 от Конституцията и демократичните принципи на управление (отчетност, контрол от парламента, правителството и обществото), и крие риск от злоупотреба с власт без да е гарантирана адекватна защита на основните права на гражданите (последното се приема и като нарушаване на принципа на пропорционалност, явяваща се измерение на правовата държава). Посочва се, че това променя самия замисъл с обсъжданата законодателната уредба да се регулира дейност по охрана на обекти на защита, индивидуализирани по предмет, съдържание, лица (персонална охрана на физически лица, както и охрана на имущество на физически или юридически лица), което се потвърждава при сравнение с другите видове частна охранителна дейност, посочени в чл.5 ЗЧОД, и с тяхната разгърната уредба в съответните раздели на този закон. Подчертава се, че по същество се извършва трансфер не просто на традиционно осъществявани от държавата дейности, а на такива, които са неотделими от нейната същност и предназначение (в „нейния домен“) и, че „Конституцията поставя понятието за „обществен ред“ на една плоскост с „национална сигурност, здраве, морал“. На това основание подобно предоставяне се определя в искането като „отказ от страна на държавата чрез нейните изпълнителни органи да осъществява възложените функции по охрана на обществения ред“ и криещо риск от „разпад на държавността“.

Противоречие с принципа на правовата държава (формален смисъл),

вносителят намира в това, че обсъжданата законодателна уредба на съдържанието на дейността по чл.5, ал.1, т.6 ЗЧОД е непълна и неясна, и води до вътрешна противоречивост на действащото в обсъжданата материя законодателство. Посочва се, че не се конкретизира комплексът от специфични дейности, които ще бъдат прилагани за защитата на имуществото и на населението в урбанизираните територии така, както е направено при регламентацията в ЗЧОД на другите видове охрана, като и, че законът не поставя специфични изисквания относно патрулирането в урбанизираните територии. Приведени са доводи за противоречие на оспорените разпоредби, в частност чл.28 ЗЧОД, с действащия Закон за Министерство на вътрешните работи (ЗМВР) специално във връзка с предвидената в последния възможността за създаване на звена „Общинска полиция“ , по силата на договор между кмета на общината и директора на областната дирекция на МВР, които са със статут на полицейски органи.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Искането е направено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд, съгласно чл. 150, ал. 1 от Конституцията и има изискуемите се от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд форма и реквизити. По предмета на искането Конституционният съд не се е произнесъл с решение или определение, поради което не е налице процесуална пречка за произнасяне (чл. 21, ал. 6 ЗКС).

При тези данни Конституционният съд намира, че искането следва да бъде допуснато за разглеждането по същество.

Конституционният съд също така констатира, че има връзка между предмета на настоящото дело и предмета по к.д.№5/2018г., образувано по искане на главния прокурор за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 ЗЧОД, които съдът допуска за разглеждане по същество. Макар и да не е налице абсолютно съвпадане, двете искания са сходни по своя предмет, както и по отношение на акцента в аргументацията и значителна част от приведените доводи за противоконституционност на оспорените в тях разпоредби от ЗЧОД. Предвид изложените съображения за противоконституционност и в двете искания, може да се обобщи, че те са поставени в рамката на по – широкия контекст на прехвърляне на публични по естеството си функции на частния сектор, включително в сектор

сигурност, характерно за съвременната държава и съществен проблем, който законодателят трябва да реши - как, при възлагането на частния сектор да предоставя услуги в отговор на значими потребности на индивидите, може да се осигури да не бъдат подменени или заобиколени ценностите на публичното право и човешките права.

При посочените обстоятелства, Конституционният съд счита, че са налице достатъчно основания и следва на настоящото заседание к.д. №6/2018г. да бъде присъединено към к.д.№5/2018г за съвместно разглеждане и решаване. На вносителите на исканията по двете посочени конституционни дела, на конституираните заинтересовани институции, както и на поканените на основание чл. 20а, ал.2 и ал.3 Правилника за организация на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) организации и изтъкнати специалисти от науката и практиката, съгласно определението по допускане за разглеждане по същество на к.д.№5/2018г., следва да се изпратят преписи от настоящото искане и определение.

Водим от горното и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, чл. 19, ал. 1 ЗКС и чл.22, ал.3 от ПОДКС Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И

1. Допуска за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28, чл. 29, § 1, т. 2 относно думите „отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия - при охрана на урбанизиран територии“, както и на § 1, т. 5 от Закона за частната охранителна дейност (обн. ДВ. бр.10 от 30 януари 2018 г. , посл. изм. ДВ, бр. 27 от 2018 г.)).

2. Присъединява към конституционно дело № 5/2018г. конституционно дело №6/2018г. за съвместно разглеждане и решаване.

Препис от определението, заедно с препис от съответното искане по к.д.№5/2018г. и к.д.№6/2018г., да се изпратят на главния прокурор на Република България и на президента на Република България, които в 30 – дневен срок могат да

изложат допълнителни съображения.

Препис от искането и определението да се изпрати на конституираните заинтересовани институции, както и на поканените на основание чл. 20а, ал.2 и ал.3 Правилника за организация на дейността на Конституционния съд организации и изтъкнати специалисти от науката и практиката, съгласно определението по допускане за разглеждане по същество на к.д.№5/2018г., които в същия срок могат да предоставят становища и правни мнения.

Председател: Борис Велчев