

## Към понятието за обществен ред

Емануил Коларов

*To the definition of “public order”: The statement deals with the problem of defining the public order and public policy as legal terms. Historical, cultural, economic and political tradition impact over the morality and rules of law and thus over the legal order and vision about the public order. Different acts use the term in different social relations (like sport events, competences of state and local authorities, deeds of under-aged, hooligan deeds) without definition and this gives more discretion powers for law enforcement. In its settled practice the Court of Justice of the European Union have approved that the Member States may reject entry to their territory for citizen or goods with origin of other Member State justified on the grounds of public policy. As a result we can define the public order as a state of social reality where individuals behave in compliance with rules and norms commonly accepted by the given society.*

**Key words:** Public order, EU Law, public order exception, legal order, safeguarding public order, social order, administration and law enforcement

### ВЪВЕДЕНИЕ

Понятието „обществен ред“ е трудно да бъде определено, поради различните аспекти, които могат да бъдат вложени в него. Към него може да се подходи разширително, като в смисъла му се включи всяка характеристика на обществото, която води до стабилност в установения порядък. В този случай „общественият ред“ ще означава и „конституционен ред“, „правов ред“, „ред на държавно управление“, съответно нарушението на Конституцията ще бъде същевременно и нарушение на обществения ред, всяко правонарушение ще представлява и нарушение на обществения ред. Към понятието може да се подходи и стеснително, като в смисъла му се включи порядъкът, установен за поведение на лицата на обществени места. Настоящият доклад се опитва да даде скромнен принос към дефиниране на понятието за обществен ред в светлината на националното и европейското право.

### Теоретична постановка

Теорията нарича „обществения ред“ бланкет [1:34], понятие, което обобщава определени обстоятелства и състояния и което изпълщава различни правила за поведение. Това обобщено понятие може да бъде определено във всеки даден случай, а липсата на дефиниция дава възможност на правоприложните органи да действат при оперативна самостоятелност и да преценят действията си според конкретната обстановка.

До 70-те години на XX век в българската доктрина липсва специално изследване на понятието за обществен ред [2:25-27]. И. Зидарова му отделя задълбочено внимание като съображение за дерогирание действието на чуждестранния закон при граждански правоотношения с международен елемент.

Немската правна наука прави разграничение между полицейското право (Polizeirecht) и правото на опазване на обществения ред (Ordnungsrecht) [3:13-15], а английската борави с понятието за обществен ред като за „политика“ (public policy) [2:29].

Въпросите на обществения ред са актуални и в момента при действието на нормите на наднационалния правен ред на Европейския съюз. Действията на правилата за свобода на движение на хора, услуги и стоки в рамките на вътрешния пазар може да бъде възпрепятствано от съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве. Това ни дава основание отново да обърнем вниманието си към това понятие.

### Нормативни основи на „обществения ред“

В Конституцията на Република България има редица норми, които използват понятието „обществен ред“ – чл. 37, ал. 2 относно упражняването на свободата на съвестта и вероизповеданието, чл. 41, ал. 1 относно осъществяването на правото да

се търси, получава и разпространява информация. Осигуряването на обществения ред е една от важните функции на правителството (чл. 105, ал. 2). В тази норма конституционният законодател приобщава обществения ред и националната сигурност. Може да се приеме, че сигурността е елемент на обществения ред, а общественият ред е необходима предпоставка за гарантирането на националната сигурност. Това се потвърждава от функциите на консултативния съвет по националната сигурност, съгласно чл. 3 от ЗКСНС, да „обсъжда въпросите, свързани с гарантирането на гражданския мир, обществения ред, правата и интересите на българските граждани” (т. 2). Защитата на обществения ред е и отговорност на областните управители (чл. 143 от Конституцията). Като представители на правителството в областта те осъществяват държавната политика в тази насока като координират дейността на териториалните звена на централните органи на изпълнителната власт и тяхното взаимодействие с органите на местното самоуправление и на местната изпълнителна власт. В компетентността на кметовете на общини, райони и кметства влиза и опазването на обществения ред (чл. 44, ал. 1, т. 4 и чл. 46, ал. 1, т. 8 ЗМСМА)

Конституцията употребява и друго понятие за ред – конституционен ред. Например, съгласно чл. 5, ал. 4 относно действието на международните договори – те трябва да са ратифицирани по конституционен ред. Правото за изразяване и разпространяване на мнение и свободата на печата не може да се използват за целите на насилствена промяна на конституционно установения ред (чл. 39 и чл. 40)

Като административни нарушения ЗАНН определя онези виновно извършени деяния, които нарушават „установения ред на държавно управление” (чл. 6), а по-нататък (в чл. 12) относно административните наказания законът определя индивидуалната превенция спрямо нарушителя да спазва „установения правен ред”. Още в първата разпоредба същият закон определя предмета на правната уредба „реда за установяване на административните нарушения, за налагане и изпълнение на административните наказания”.

Съгласно Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните „Противообществената проява е деяние, което е общественоопасно и противоправно или противоречи на морала и добрите нрави.” (чл. 49а, т. 1).

Законът за влизането, пребиваването и напускането на Република България на граждани на Европейския съюз и на членове на техните семейства привежда нашето законодателство в съответствие с правото на Европейския съюз като въвежда изискванията на Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите-членки. Това право може да бъде ограничавано на основание съображения за защита на обществения ред (чл. 22). Въз основа на личното поведение в нарушение на обществения ред, на лицето може да бъде наложена принудителна мярка експулсиране или забрана за влизане в България.

В Закона за контрол над взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите нарушаването на обществения ред (с наложено за това административно наказание) е основание за отказ за издаване (или за отнемане) на разрешение за производство, търговия и пренасяне на тези вещи (чл. 12, ал. 1, т. 6 и чл. 13, т. 2, б. д). Интересни в тези норми са срокът и броят на провиненията – „през последните три години три или повече пъти”.

Основна роля при опазването на обществения ред е възложена на Министерството на вътрешните работи (чл. 2 ЗМВР). Чл. 6 ЗМВР поставя като задача на МВР опазването на обществения ред заедно с противодействието на престъпността, а в чл. 7, т. 5 опазването на обществения ред е една от дейностите на МВР за постигането на поставените пред него задачи. Чл. 14, ал. 4 предвижда при определяне на районите на действие на районните управления да се отчетат състоянието и на обществения ред. Защитата на обществения ред е държавна политика, ръководена, координирана и контролирана от министъра на вътрешните работи, съгласно чл. 20

и 21 ЗМВР. От посочените разпоредби следва, че общественият ред е едновременно ценност, задача и дейност на министерството, политика на правителството, а същевременно и състояние в обществената действителност. Това поставя отново проблем пред дефинирането на понятието „обществен ред“.

Проблем за дефиниране на понятието поставя и нормата относно функциите на ГД „Охранителна полиция“ (чл. 52а ЗМВР). Тази структура има задача да опазва на обществения ред (ал. 1), а същевременно и извършва такава дейност (ал. 2, т. 1)

Наказателният кодекс също отправя към понятието за обществен ред – чл. 325. Според текста, хулиганство представлява непристойни действия, с които грубо се нарушава общественият ред и се изразява явно неуважение към обществото. Квалифицираният състав на това престъпление включва съпротива срещу орган на властта или изключителен цинизъм и дързост. Погледнато от друг ъгъл, осъществяването на пристойно поведение, с което да се изразява търпение и уважение към обществото (или общезитието, по израза на Венелин Ганев), е обществен ред.

Указът за борба с дребното хулиганство съдържа легална дефиниция за „дребно хулиганство“: е непристойна проява, изразена в употребата на ругатни, псувни или други неприлични изрази на публично място пред повече хора, в оскърбително отношение и държане към гражданите, към органите на властта или на обществеността или в скарване, сбиване или други подобни действия, с които се нарушава общественият ред и спокойствие, но поради своята по-ниска степен на обществена опасност не представлява престъпление по чл. 325 от Наказателния кодекс. Посочените простъпки са примерно и неизчерпателно изброяване на нарушенията на обществения ред. Според нас, спокойствието в отношенията между гражданите и в поведението на публични места е елемент от обществения ред. Едно скарване, например, нарушава спокойствието както в отношенията между каращите се, така и около тях (в жилищния блок, в квартала, на обществено място). Независимо от мястото на извършване, ще е налице нарушаване на обществения ред.

### **Съдебна практика**

В свое решение от 2008 г. Върховният административен съд оставя в сила обжалваното пред него решение на административен съд, в предмета на спора, по който е нарушаването на обществения ред от служител в системата на МВР като основание за неговото дисциплинарно уволнение. При потвърждаване на първоинстанционното решение ВАС се аргументира, че „едно поведение, несъвместимо с морала, може и да не представлява закононарушение ... Достатъчно е, че с деянието е нарушен установеният обществен ред в държавата и поведението се оценява като несъвместимо с морала“. [5] Следователно, при преценката на съвместимостта на поведението с обществения ред трябва да се вземе предвид не само спазването на правните норми, но и на етичните и моралните изисквания, наложили се в обществото.

В друго свое решение от 2007 г. ВАС отново тълкува понятието „обществен ред“ като аргументира, че „нарушения ... на „установения обществен ред“ са налице, когато служителят има поведение, насочено срещу правовия ред, нарушава важни държавни, обществени и лични интереси като общественото и личното спокойствие, правата и свободите на хората, дейността на държавните и недържавните институции и органи или съществено засяга нормите на морала, нравствеността.“ [7]

Особено интересно от гледище на дефинирането на понятието за обществен ред е решението на Върховния административен съд от 2007 г. по касационно дело за отмяна на решение на Старозагорския окръжен съд, с което се оставя в сила административния акт, с който се отнема на жалбоподателя разрешението за носене на огнестрелно оръжие. Окръжният съд е потвърдил акта, като се е аргументирал, че деянията на жалбоподателя, за които са му наложени четири санкции по Закона за движения по пътищата (неизползване на предпазна колан и липса на контролен

талон) с влезли в сила наказателни постановления, представляват нарушение на обществения ред по смисъла на ЗКВВОВГБ. ВАС отменя първоинстанционното решение като тълкува „обществен ред“ така: „ Според настоящата инстанция тези нарушения обаче не могат да се квалифицират като нарушения на "обществения ред", както е приел окръжният съд. Под обществен ред следва да се разбира установения в страната с нормативни актове ред, който гарантира здравето, живота и спокойствието на българските граждани. Доколкото на жалбоподателя не са налагани административни наказания за хулигански прояви и демонстрирано спрямо трети лица агресивно поведение, то не би могло да се счете, че носенето и съхраняването на огнестрелно оръжие от страна на [жалбоподателя] създава опасност за обществото, която следва да бъде препятствана с отнемането на издаденото му разрешение..." В цитираното решение прозира стеснително тълкуване на понятието „обществен ред“.

[8]

Съдът на Европейския съюз е имал възможността да се произнесе по редица дела относно прилагането на съображението за обществен ред при функционирането на вътрешния пазар. В едно от историческите си решения той постановява: „когато държава-членка се позовава на ограничения, основаващи се на съображения за обществен ред, тя може да вземе предвид като лично поведение на заинтересованото лице обстоятелството, че то членува в група или организация, чиито дейности се считат от държавата-членка за обществено опасни, но въпреки това не са забранени, дори ако не е наложено никакво ограничение за гражданите на тази държава, желаещи да упражняват дейност, подобна на дейността, която гражданинът на друга държава-членка възнамерява да упражнява в рамките на същите групи или организации.“ [4]

#### **Дефиниране на понятието**

*Общественият ред е състояние в обществената действителност, при което лицата придържат своето поведение към изискванията на нормите, които даденото общество е приело.* Тези норми могат да бъдат правни или нравствени. В понятието за обществен ред ще се включи както съблюдаването на правовия ред (спазването на законите), така и спазването на етиката и добрите нрави в общуването и в личното поведение.

Опазването на обществения ред има различен интензитет в зависимост от мястото на извършване на личната простъпка. Най-висок е той на публични места, където и общественият интерес изисква спазване на задълженията на лицата като граждани, като членове на обществото. По-слаба е интензивността на опазване на обществения ред при простъпки в частни имоти. Тук се засичат две ценности на обществото – неприкосновеността на собствеността, от една страна, и приемливото поведение в обществото, от друга страна.

Международно частно правната теория въприема съображението за обществен ред като една оправдана защита [2:31]. Европейско правната теория и практика, от своя страна, налага ограничително тълкуване [6]. Ако натискът от групи по интереси, водещ до възможно насилие, може да обоснове съображение за обществен ред като дерогация на свободата на движение, то тогава фундаменталните свободи на вътрешния пазар на Европейския съюз ще бъдат поставени под сериозна угроза. [9:699]

Й. Зидарова цитира Томас Хейли, автор на „Теория на обществения ред“, и неговият опит за определяне на понятието като „принципът, който овластява териториалния суверен да прилага винаги и спрямо всички, намиращи се на негова територия, ..., правилата, които той счита като основни за сигурността, морала и доброто управление на своята територия“. А друг цитиран от авторката учен – Джоузеф Стори – ако „чужд закон е в състояние да накърни правата на нацията или на нейните граждани, когато то би довело до посегателство върху суверенитета и равенството й

с другите нации, когато би я принудило да изостави своите собствени интереси и своя дълг към гражданите си в полза на чужденците”, а също и когато „чуждият закон би засегнал морала на цялото цивилизовано общество” (напр. незаконно съжителство и проституция, пропаганда на антирелигиозни и непристойни публикации, „морална низост”, несъвместимост с „добрия ред и основните интереси на обществото”), то държавата може да използва съображението за обществен ред, за да дерогира действието на чуждата норма [2:31]. Ако трябва да приравним международно частно правното третиране на проблема със съображението за обществения ред като възможност за неприлагане на чуждия закон с направените по-горе бележки относно различните аспекти в обществения ред и неговото нарушаване – престъплението хулиганство, противобществени прояви, дребно хулиганство – трябва отново да стигнем до поведението на лицата. При налагане на съображение за обществен ред и по този начин неприлагайки чуждия закон, считан за несъвместим с местния обществен ред, лицата ще трябва да съобразяват своето поведение както с местните законови изисквания, така и с изискванията на нравите в обществото, в което те живеят или пребивават, независимо, че те може и да не съответстват на порядките, характерни за обществото по произхода на това лице.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обществото се крепи на хората, които индивидуално и съвместно влизат в отношения помежду си, осъществяват и прекратяват тези отношения. Като атрибут на обществото обществените отношения се развиват чрез възможността за предвиждане на поведението на останалите субекти, чрез правила, които уреждат тези отношения и посочват дължимото поведение, най-вече чрез сигурността и стабилността на нормите, на които се изгражда обществото. Тези норми правят от простата съвкупност от човешки същества на една територия общество. Правилата за поведение могат да имат различен характер. Те биват въплътени в текстове от юридически актове по реализиране на държавната власт (напр. правните норми). Други почиват на традицията, установена от социалното, културно, икономическо, политическо развитие на съответното общество, от взаимодействията му с други общества, откъдето може да търпи влияния в своето развитие и във възгледите си за допустимо и за недопустимо поведение. Такива са нравствените норми. Те се подлагат на субективна преценка и могат да варират дори и в рамките на едно общество (предвид например разлики в етническия състав, вероизповеданията).

Ако възприемем обществения ред като ред, установен от правните норми, задължителни в дадения момент за даденото общество, понятието ще бъде стеснено до правовия ред и така нарушенията само на правовия ред (правонарушенията) ще бъдат третирани като нарушение на обществения ред. Поради това непристойни прояви, които формално не нарушават правна норма, няма да бъдат квалифицирани като нарушение на обществения ред, а това може да доведе до разложение в нравствените устои на обществото, до отслабване на центростремителните сили в самото общество.

Затова е необходимо да се даде максимална свобода на преценка за органиите на изпълнителната и на съдебната власт при гарантирането на обществения ред. Същевременно трябва постоянно да бъде възпитавано и развивано у членовете на обществото (особено у подрастващите!) социално приемливо поведение – зачитане на правните норми, но и за съблюдаване на правилата на добрите нрави.

Общественият ред е ценност, която крепи целостта на обществото. Затова всеки опит за неговото нарушаване трябва да бъде пресичан с пропорционални на постъпката мерки от страна на правоприлагащите органи и гражданите.

### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част., 4 изд., изд. „Сиби“, С. 2001.
- [2] Зидарова, Й. Общественият ред и международното частно право, изд. „Наука и изкуство“, С. 1975.
- [3] Götz, V. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Beck Juristischer Verlag, Auflage 13., 2001.
- [4] Решение на Съда от 4 декември 1974 г. по дело 41/74 (Yvonne van Duyn срещу Home Office).
- [5] Решение на ВАС № 3830 от 01 април 2008.
- [6] Решение на Съда по дело 231/83 (Cullet v. Centre Leclerc).
- [7] Решение на ВАС № 10295 от 26 октомври 2007.
- [8] Решение на ВАС № 5767 от 6 юни 2007.
- [9] Craig, P., G. De Burca, EU Law. Text, Cases and Materials, Oxford, 2008.

### За контакти:

Гл.ас. д-р Емануил Коларов, Катедра “Публичноправни науки”, Юридически факултет, Русенски университет “Ангел Кънчев”, тел.: 082-888 434, e-mail: [ekolarov@ru.acad.bg](mailto:ekolarov@ru.acad.bg)