

До: Народно събрание на Република България
Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред

СТАНОВИЩЕ

относно: Проект на Закон за безопасността и сигурността по време на спортни мероприятия

от

Христо Николаев Копаранов

**общински съветник в Столичен общински съвет,
зам.-председател на Постоянната комисия по обществен ред и сигурност; член на Постоянните комисии за децата младежта и спорта и по местно самоуправление и нормативна уредба и член на УС на Фондация „София – Европейска столица на спорта“**

Уважаеми народни представители,

Представям на Вашето внимание настоящото становище относно проекта на Закон за безопасността и сигурността по време на спортни мероприятия. Считаю, че законът предвижда **редица мерки в правилна посока**, свързани с въвеждане на изисквания към собствениците или ползвателите на спортни обекти, както и организаторите на спортни мероприятия. Изцяло положително може да се оцени и предвиждането на санкции за нарушения, както и разпределение на ролите на различните институции и заинтересовани страни във връзка с провеждането на спортни мероприятия. **Положително е и уреждането на национален (информационен) център за сигурността на спортни мероприятия и единен автоматизиран регистър**. В същото време обаче в проекта на закона има редица непрецизности, част от които неизчерпателно са посочени в настоящото становище. На места използваната правна техника се отклонява от обичайно приетите стандарти, както и са пропуснати редица възможности за по-всеобхватно уреждане на материята, свързана със спортното хулиганство, която материя е по-широка от тази за сигурността и безопасността по време (преди и след) провеждането на спортни събития. Считаю, че за да няма разпокъсана нормативна уредба на тясно свързани обществени отношения, **цялата материя свързана със спортното хулиганство трябва да бъде уредена на едно място и законът трябва да надхвърли единствено безопасността и сигурността по време или непосредствено преди и след спортни събития**. От друга страна **проектът на закон не прави разлика между различни видове спортни събития и въвежда еднакви изисквания към събитията със състезателен професионален характер, към тези със състезателен любителски характер и тези, които са свързани с масов спорт или целят популяризиране на спорта или провеждане на интеграционни или други целенасочени политики чрез спортни събития**. Проектът не отчита спецификите на ученически спортни събития или такива, провеждани от общински администрации, училища, неправителствени организации, които не са спортни клубове или федерации. Докато изискванията към спортове (за България преди всичко футбол), чиито събития крият сериозен риск от инциденти са недостатъчно разписани, то прилагането на всички предвидени изисквания към някои любителски, ученически или свързани с провеждане на публични политики от общините събития, би могло да създаде сериозни пречки пред тяхното провеждане. Следва да се направи и разграничение между различните спортове и **ограничения и реални мерки да се въвеждат там, където това е обективно необходимо и пропорционално, без**

в същото време това да води до непропорционални ограничения за други спортове.

Предвид изложеното, считам, че предложения проект е добра основа за разработване на закон, който да уреди материята, **но той следва да бъде структурно и съдържателно изменен, за да може в пълнота да постигне поставените цели, без да доведе до нежелани негативни резултати за масовия спорт или за спортни състезания**, които нямат същия рисков потенциал по отношение на сигурността и безопасността, както и опазването на обществения ред при провеждане или във връзка със спортни мероприятия или със спортни турнири. Приемането на закона не следва да става емоционално като реакция на конкретни инциденти.

По-долу са изложени част от проблемните или спорни моменти относно закона.

ОТНОСНО ПРИЛОЖНОТО ПОЛЕ И ЗАГЛАВИЕТО НА ЗАКОНА

На първо място налице е разминаване между наименованието на закона, приложното му поле съгласно чл. 1, целите съгласно чл. 3 и реалното съдържание на закона.

Проектът е за Закон за безопасността и сигурността по време на спортни мероприятия. В така предложеното заглавие се включва **сигурността единствено по време на спортни мероприятия** и от езиково тълкуване би следвало, че става дума за конкретни спортни мероприятия. В същото време обаче в чл. 1 се говори и за мерки срещу противообществени прояви, извършени преди, по време и след провеждането на спортни мероприятия. Тук обхватът е по-широк – от една страна вече не се говори само за сигурност и безопасност, но и за **мерки срещу противообществени прояви**. Такива могат и да не са свързани единствено със сигурност и безопасност. От друга страна в чл. 1 и чл. 3 не става дума **само за периода на провеждане на спортни мероприятия, но също така и за периода преди и след това провеждане**. Този период е релевантен, според тези членове на закона, по отношение на мерките срещу противообществените прояви. В тази връзка следва да се посочи, че заглавието на Глава шеста не кореспондира на това и според това заглавие тя се отнася единствено до противообществени прояви извършени при провеждане на спортни мероприятия. Отделен въпрос е, че нейното заглавие е само относно установяване на противообществени прояви, а съдържанието ѝ касае и налагане и изтърпяване на санкции. Отново отделен въпрос е, че тя съдържа и разпоредби, които не се отнасят до самото установяване на противообществени прояви, а такива, които въвеждат самите забрани, дефинирайки ги като противообществени прояви. Противоречи на възприетата в България нормативна техника и на принципите на ЗНА и фактът, че има отделна глава, която предвижда наказания за определени противообществени прояви и друга, самостоятелна глава, която е за административно-наказателни разпоредби. Това са част от непрецизностите в използваната правна техника, които трябва да бъдат отстранени, но това предполага цялостна, в това число и структурна редакция на закона.

В Глава първа раздел първи Общи положения се говори **само за провеждане на спортни мероприятия и то за самото провеждане**. Въпреки това законът предвижда редица разпоредби, които макар да имат отношение към самото провеждане на мероприятия, значително ги надхвърлят. Например това са изискванията към самите спортни обекти. Също така при дефиниране на противообществените прояви в глава шеста, се говори и за отиване и връщане от спортния обект, т.е. тук допълнително се разширява обхвата, макар и недостатъчно. Чл. 41 от проекта от своя страна използва израза „във връзка с провеждането на спортни мероприятия“, който е значително по-прецизен. В чл. 33 пък са включени и забрани за писане, лепене, рисуване по пътищата, които водят към спортния обект, без за тази забрана да е посочен времеви период.

Във връзка с така направените забележки могат да се направят следните конкретни предложения, които обаче не решават принципния въпрос с обхвата на правна уредба, който е описан по-долу:

- **Заглавието следва да бъде променено на Закон за безопасността и сигурността и опазването на обществения ред във връзка със спортни мероприятия или спортни състезания**
- **В чл. 1 и чл. 3 следва да се добави, че законът се отнася:**
 - **и за случаи преди и след спортните мероприятия, както и по време на отиване и връщане от тях и във връзка с тях**
 - **и за опазване на обществения ред**
- **Всички разпоредби, свързани с времето и връзката със спортните мероприятия или спортните състезания да бъдат в синхрон**

Приложното поле на закона трябва да бъде разширена по няколко линии:

- Следва да се включи **и опазване на обществения ред**. Опазването на обществения ред е възможно в значителна степен да надхвърли сигурността и безопасността по време на спортни събития. Например с обществения ред е свързано използването на **реч на омраза или подстрекаване към извършване на различни посегателства**. Опазването на обществения ред е свързано и с организацията на движението и опазване на публично и частно имущество преди и след провеждане на спортните състезания или във връзка с тях (като пример може да се посочи посегателство срещу обекти, обозначени като такива на даден отбор – например официален магазин, фенклуб, автобус). В предложението проект това е залегнало в някои текстове преди всичко във връзка с предвидените нарушения, но това е недостатъчно, за да се уреди в пълнота проблема;
- Следва обхвата да се разшири не само до спортни мероприятия, **но и до спортни състезания като например първенства**. Възможно е прояви на спортно хулиганство да не са свързани с конкретна спортна среща, но въпреки това да са прояви именно на спортно хулиганство. Отново може да се даде пример с посегателства върху обект, обозначен като такъв с определена клубна принадлежност. Действително такива посегателства биха могли да подадат в уредбата на други закони, преди всичко да попадат в приложното поле на Наказателния кодекс, но предложеният закон следва да предвижда мерки за превенция и за предотвратяване на всякакви посегателства, свързани със спортни състезания или спортна принадлежност. Също така компетентността на координационните механизми и на Националния център за сигурността следва да е насочена и във връзка с цялостни прояви на спортно хулиганство, дори да не са пряко свързани с конкретна спортна среща
- Следва приложното поле на закона да включва също така и **действия „във връзка“ със спортни мероприятия или състезания**. Това е по-широк обхват отколкото само по време или (непосредствено) преди или след дадена среща или на отиване или връщане към/от спортния обект. Законът следва да адресира цялостно проблемите, свързани със спортното хулиганство, а не само тези, касаещи конкретно спортно събитие. От особено значение е да се разпределят ясно отговорностите във връзка с опазване на реда във връзка с действия, свързани със спортно хулиганство – в това число между кметовете на общини (които по силата на ЗМСМА имат правомощия във връзка с опазване на обществения ред), ОДМВР,

спортните клубове, спортните федерации, представителните клубове на привърженици.

В допълнение, в приложното поле на закона недостатъчно са засегнати група отношения, които имат пряка връзка със спортното хулиганство:

- **Съвсем повърхностно е засегната ролята на клубовете на привържениците и на организирани групи привърженици.** Те са споменати в чл. 3 („представители на привържениците“), както и в чл. 34 е споменато, че представители на привържениците определят отговорник на привържениците, който е лице за контакт с ръководителя по безопасността и сигурността на спортния обект и стюардите и който координира действията на привържениците и може да участва в разработване на правилата по чл. 32, ал. 1 (чл. 32 впрочем няма ал. 1 и не касае правила, а списък на привърженици) и при оценка на риска. От една страна самата тази уредба е непрецизна, тъй като не става ясно на чии привърженици е този отговорник и какво отношение има той към обекта. Привържениците са такива на даден отбор, а не на даден обект. В тази връзка тези правила трябва да бъдат прецизирани. Също така възможно е да има различни групи привърженици, включително различни фракции привърженици на един и същи отбор, които са в противоборство едни на други. Това правило, което предвижда възможност за един отговорник на привържениците крие рискове да доведе до допълнителни усложнения. От друга страна ролята на клубовете на привържениците и обединенията на привържениците е практически пренебрегната в проекта на закона. **Следва да се предвидят конкретни задължения и отговорности на клубовете за организирани действия на клубове на привържениците, както и „агитки“, както и следва да се предвидят значително повече компетентности на координационния механизъм, МВР, ОДМВР, федерациите, националния център за сигурност по отношение на организирани и/или групови действия от страна на агитките.** При предвиждане на забрани и санкции следва да се правят и разграничения в зависимост от това дали са индивидуално извършени или са част от група. Следва да се прави разлика и в зависимост от това дали съответния извършител на дадена проява е организатор или участник в група, в това число формализирана като клуб на привържениците. Съответните нарушения следва да се диференцират според обществената им опасност.
- Законът следва да адресира и случаите, когато спортни агитки или групи, формирани с оглед клубна спортна принадлежност **извършват други нарушения на установения ред**, в това число нарушения на обществения ред, например организирано нарушаване на реда по време на протести, ако бъде безспорно доказано със съответния акт, че група привърженици са извършили такива действия. Самите тези действия не биха били проява на спортно хулиганство, но същите би следвало да доведат до определени последици за съответната група привърженици.

Посочената необходимост да се задълбочи уредбата на правомощията относно организирани групи привърженици и/или работата с организирани групи привърженици не означава непременно, че членуването в такава група е отегчаващо обстоятелство за дадено нарушение или че само по себе си е укоримо поведение. Това би било така, ако то е свързано с подготовка, организиране или участие в противоправни прояви или ако повишава обществената опасност на дадено противоправно поведение. Политиката

спрямо клубовете на привържениците и/или организирани групи привърженици не следва да е предмет единствено на ниво закон и само на този закон, но той задължително трябва да даде основа на тази политика и това трябва да стане след задълбочена, но бърза преценка, а не под влиянието на емоции след конкретни инциденти

- Следва да се уредят **правомощията на кметовете на общини, а за градовете с районно делене – и на кметовете на райони**. Съгласно ЗМСМА кметът на община има правомощия във връзка с опазване на обществения ред на територията на съответната община, а от друга страна в редица случаи спортните съоръжения са общинска собственост. Въпреки това законът урежда правомощия на кметове единствено във връзка с изтърпяване на наказанието безвъзмезден труд в полза на обществото, а НСОРБ е споменат във връзка с националния координационен механизъм. Кметовете на община имат правомощия и по Закона за събранията, митингите и манифестациите, а по реда на този закон би следвало да се организират шествия на футболните агитки, съответно отделни закони предвиждат негови правомощия, имащи пряка връзка със спортното хулиганство. Това трябва да бъде адекватно отчетено и на ниво предложени закон.
- Прави впечатление засилената отговорност на собствениците и ползвателите на спортни обекти и на организаторите на спортни събития за сметка на МВР. Това е в най-голяма степен така относно ангажименти за осигуряване на видеонаблюдение. Напълно разбираемо е, че в спортните обекти и на стадионите трябва да се осигури видеонаблюдение за сметка на организаторите, но в същото време **на законово ниво трябва да се предвиди и ясно и конкретно задължение от бюджета на МВР да се осигури видеонаблюдение на тези публични пространства, където има висок риск за прояви на спортно хулиганство или спортен вандализъм**. Спортното хулиганство или спортният вандализъм надхвърлят спортното състезание, към което има отношение неговият организатор, а са цялостен въпрос, свързан с опазването на обществения ред, за което ангажимент следва да има МВР на държавно ниво. Положително следва да се оцени предвидените правомощия на МВР да има достъп до камерите и записите на спортните обекти, но това не означава, че МВР не следва за своя сметка да изгради ефективно видеонаблюдение, което да служи за разкриване и санкциониране на прояви на спортно хулиганство и спортен вандализъм.

ТРЕБВА ДА СЕ НАПРАВИ РАЗГРАНИЧЕНИЕ МЕЖДУ РАЗЛИЧНИ ВИДОВЕ СПОРТНИ СЪБИТИЯ

Предвиждането на еднакви и тежки изисквания към организаторите на различни видове спортни събития е възможно да доведе до **сериозни затруднения при организирането на различни групи събития като например училищни събития, събития на общински или районни администрации, събития на НПО, които не са спортни федерации или клубове**. Училища, НПО, общини или общински фондации твърде често организират събитие със спортна насоченост, които понякога нямат дори състезателен характер. Това са училищни лекоатлетически състезания, спортни празници с различни видове спорт, масови спортни прояви, целящи да популяризират определени спортове или да популяризират спортуването като такова. В същото време тези спортни събития също биха попаднали в приложното поле на закона и за тях биха

важели изискванията за определяне на отговорник по сигурността, за достъп до зрители, а дори и за заснемане на зрителите. От една страна такъв тип събития по принцип няма как да имат същия рисков потенциал като футболен мач или като голямо спортно събитие в затворена зала с ограничен достъп. От друга страна те твърде често се организират в училищно салони или в **публични пространства като например паркове, което прави невъзможно прилагането в пълнота на изискванията на предложения закон**. Това би означавало, че редица от тези събития или изобщо не биха се организирани или биха се организирани при някакво мълчаливо заобикаляне на закона. Това би довело до сериозни негативни последици за масовия и любителски спорт и до възможностите за популяризиране на активния начин на живот като цяло. В същото време по отношение на голяма част от тези събития нищо не налага такава регулаторна намеса от страна на държавата. Ето защо считам, че трябва да бъде направено ясно разграничение между отделните видове събития и от една страна за високорисковите събития като определени футболни срещи да се предвидят още по-сериозни мерки и по-сериозни последици при нарушения, а от друга страна за събития със спортен характер, които нямат рисков потенциал изискванията на закона да не се прилагат или да се прилагат в ограничен обем.

По същия начин следва да се направи разграничение между различните спортове. Има основание да се приеме, че другите спортове, различни от футбола, не са толкова рискови и съответно техните спортни мероприятия нямат такъв риск за сигурността и безопасността, както и за опазване на обществения ред. Разбира се, от това може да има изключения, преди всичко когато става дума за двубои в друг колективен спорт между същите отбори, между които е най-изострено футболното съперничество. Затова рисковият потенциал на тези мероприятия и тези спортове в голяма степен е свързан с футболните привърженици и агитки и съответно този рисков потенциал може да бъде успешно адресиран чрез **предвиждане на мерки и работа по отношение на спортните и преди всичко футболни агитки**, както и чрез предвиждане на предпоставки, при които и за тези спортове да се прилагат в пълнота изискванията като за футболни срещи. Ето защо следва изискванията в пълнота да важат по отношение на футболните срещи, а за останалите спортове да се предвидят по-леки, но все пак достатъчно сериозни изисквания, както и да се уреди при какви условия и за тях ще се прилагат всички изисквания като за футбола. Този подход би позволил от една страна по-голяма гъвкавост и да се избегне непропорционалното и ненужно обременяване на клубовете и федерациите в редица спортове, а от друга страна ще позволи интервенция именно когато е необходима, в това число и по отношение на тези спортове. В тази връзка следва да се обърне внимание, че **спортът има и социална роля и прекомерното ограничаване на привържениците и клубовете може да доведе до негативни последици**.

НЕПРЕЦИЗНОСТИ В ИЗПОЛЗВАНАТА ПРАВНА ТЕХНИКА И ПРОТИВОРЕЧИЯ В ТЕКСТОВЕ НА ЗАКОНА

По-долу са представени някои от непрецизностите в използваната правна техника:

- Глава първа няма заглавие, за разлика от останалите глави на проекта на закон
- Глава трета е озаглавена „Мерки за безопасност и сигурност при провеждане на спортни мероприятия“, но голяма част от нея касае спортните обекти и задълженията на техните собственици, ползватели и концесионери, в някои случаи без връзка с провеждане на конкретни спортни мероприятия. В този смисъл част от уредбата в тази глава не отговаря на нейното заглавие, а това би могло да създаде затруднения в

правоприлагането. Затова част от тази уредба може да бъде обособена в отделна глава, която да е посветена на изискванията към спортните обекти и задълженията за техните собственици, ползватели или концесионери. В тази връзка следва да се има предвид също, че твърде често различни спортни обекти се използват и за неспортни мероприятия

- Раздел II на глава четвърта е озаглавен „контрол на достъп до спортния обект“, но чл. 29 говори за достъп до спортното мероприятие. **Спортен обект и спортно мероприятие са безспорно две различни неща и нерядко спортно мероприятие се провежда извън спортен обект, а в публични площи при спазване на съответните нормативни изисквания.** Самият чл. 29 урежда реално достъп до спортно мероприятие, провеждащо се в спортен обект, но това трябва изрично да се изясни и да се уреди как се осъществява контрол на достъпа до спортно мероприятие, което не се провежда на конкретен спортен обект
- Раздел III на глава четвърта също така урежда преди всичко задължения на посетители на спортно мероприятие, провеждащо се в спортен обект, но това влиза в противоречие със заглавието на раздела, който е „Задължения на посетителите на спортни мероприятия“. От него може да се направи извод, че тези задължения важат за посетители на всички спортни събития, в това число например на организирано бягане в парка. Разбира се, част от задълженията практически не биха били приложими, но за други може да възникне неяснота. Терминологията следва да се прецизира за избягване на подобни проблеми.
- Заглавието на глава шеста е „Национален информационен център и единен автоматизиран регистър“, а на нейният раздел I – „Национален информационен център за сигурността на спортните мероприятия“. От една страна има разминаване в наименованието на въпросното звено в заглавието на главата и на раздела, но от друга страна в чл. 40 всъщност е уреден „национален център за сигурност на спортните мероприятия към МВР“. В противоречие на заглавието на главата и раздела центърът е не само информационен. Макар основните му функции да са свързани с обмен на информация, всъщност той има и други функции, които не са типично информационни например да подпомага националните органи да разработват и прилагат интегрирана междуведомствена стратегия. Сама по себе си тази стратегия има нужда от по-детайлна уредба.
- Глава шеста съдържа санкции за определени нарушения, а глава седма е относно принудителни административни мерки и административнонаказателни разпоредби. По този начин **административнонаказателни разпоредби се съдържат систематически на две места, тъй като по своята същност санкциите в глава шеста са именно административнонаказателни разпоредби.** Няма правна логика която да налага това отклонение от предвидената в ЗНА правна техника.
- Чл. 68 препраща към чл. 64, т.1, но чл. 64 има алинеи и не предвижда принудителни административни мерки, а санкции. Вероятно препращането е към чл. 67, т. 1, но то е практически неприложимо. Предвидено е налагането на принудителна мярка „забрана за посещение на спортни мероприятия в страната и в чужбина“ да се налага от началника на РПУ по местоизвършване на нарушение, но **принудителната административна мярка не следва да се отнася към извършено нарушение, а към предотвратяване на такова.** В чл. 68 е направено препращане към чл. 51,

вероятно трябва да е към чл. 54. Когато мярката се налага от директор на РПУ, то предвид връзката с лицето, а не с нарушението, мярката следва да се налага от директора на РПУ, където е адресната регистрация на лицето. При всички положения, предвид факта, че въпросната принудителна мярка ограничава свободното движение на лицето, законът следва ясно и конкретно да разпише предпоставките за нейното налагане, а да не оставя свободна преценка на административния орган или на съда. **Също така трябва ясно да се уреди начинът на привеждане в изпълнение на тази мярка и това следва да надхвърля изпращане на списъка до организатора на спортни събития. Следва да се уреди и как се проверява изпълнението на мярката.** Необходимо е да се предвидят допълнителни гаранции, че мярката ще се приложи реално.

- На няколко места са направени препращания към чл. 51, които вероятно трябва да са към чл. 54. Всички препращания в закона следва да се прецизират.
- В чл. 84 е използван изрза „органите на полицията“, който е непрецизен и следва да се реферира към съответните органи на МВР

КОНКРЕТНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРОЕКТА

Описаните предложения са в допълнение на принципните коментари относно обхвата на приложното поле както и структурата на закона:

- Да се предвиди координационен център на общинско ниво. Това ще позволи намесата да е на най-близкото административно ниво до гражданите, а от друга страна кореспондира с предвидените правомощия на кметовете във връзка с опазване на обществения ред
- Сроковете по чл. 8 да се коригират в посока, която да не прави невъзможно организирането на спортни събития без рисков потенциал или промяна на датата на спортни събития, когато е възникнала необходимост от това;
- В чл. 17 да се предвиди при всички случаи възможност да се сключат договори със съответните звена на МВР.

Моля при разглеждането на второ четене на проекта на закон да съобразите така изложените коментари и предложения, като считам, че те биха помогнали за по-доброто адресиране на проблемите, свързани със спорното хулиганство, без от това да настъпят нежелани последици за спортове без рисков потенциал и за масовия спорт

С уважение:

Христо Копаранов