

ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО – ОСНОВА НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ

Любомир Новиков, адвокат

LEGISLATION AS BASIS OF NATIONAL SECURITY

Lyubomir Novikov, Lawyer

***Abstract:** In aspect of national security this article is an attempt to compare the results of the national legislations, the controversial legislative decisions and the law of UN and EC*

***Keywords:** legislation; effects; national security; human rights protection; international law and law of EC.*

На съждението в заглавието трудно може да се опонира. Правото е инструмент за управление на обществените отношения и, както всеки инструмент, изисква определени знания и умения, за да служи според предназначението си. Липсата на такива знания и умения създава реална вероятност „майсторът“ не само да се увреди, но и да бъде опасен за околните. Мерило за това са законодателната активност на парламента, резултатите от нея и стабилността на нормативната уредба. Само за непълния мандат на 43-тото Народно събрание на 296 пленарни заседания са произведени 336 (триста тридесет и шест) закона. В същото време, независимо от мантрите за постоянно всестранно подобряване и възход, обективните показатели сочат съвършено различна обстановка – задълбочаващо се имуществено разделение, влошаване на качеството на живота и нарастващи социални напрежения. Явно или инструментът е негоден, или „майсторът“ не го владее. Поради това правя настоящия опит да съпоставя актуалното законодателство със сигурността на обществото и на гражданите и да установя реалното съотношение между декларациите и резултатите.

Членството в НАТО и Европейския съюз даде надежди, че националното ни законодателство в областта на защитата на общите интереси и особено на националната сигурност, като неразделна част от общностната сигурност, ще бъде хармонизирано с общностното и поради това ще бъде по-качествено и по-стабилно. Анализът на няколко основни закона, обаче, разкрива твърде унила картина:

Закон за защита на личните данни (ЗЗЛД), разработен в отговор на мониторинговия механизъм на Европейската комисия, приет от 39-то Народно събрание, Обн. – „ДВ“, бр. 1/02 г., изменян 17 пъти;

Закон за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), разработен изцяло по стандартите на НАТО и ЕС, приет от 39-то Народно събрание, Обн. – „ДВ“, бр. 45/02 г., изменян 35 пъти;

Закон за отбраната и въоръжените сили (ЗОВС), с основна цел да съответстваме на стандартите на НАТО, приет от 40-то Народно събрание, Обн. – „ДВ“, бр. 35/09 г., изменян 33 пъти;

Закон за защита при бедствия (ЗЗБ), разработен върху европейските стандарти за защита на населението, приет от 40-то Народно събрание, Обн. – „ДВ”, бр. 102/06 г., изменян 22 пъти;

Закон за държавната агенция „Национална сигурност” (ЗДАНС), съответен на критериите на НАТО и ЕС, приет от 40-то Народно събрание, Обн. – „ДВ”, бр. 109/07 г., изменян 26 пъти;

Закон за министерството на вътрешните работи (ЗМВР), приет с цел тотална реорганизация и повишаване ефективността на МВР, приет от 42-то Народно събрание, Обн. – „ДВ”, бр. 35/14 г., изменян 13 пъти;

Закон за управление и функциониране на системата за защита национална сигурност (ЗУФСЗНС), предназначен да уеднакви и координира работата на държавните органи и структури, които осъществяват дипломатическа, отбранителна, разузнавателна, контраразузнавателна, оперативна-издирвателна, правоохранителна и охранителна дейност, приет от 43-то Народно събрание, Обн. – „ДВ”, бр.61/15 г., не е изменян;

Закон за националната служба за охрана (ЗНСО), регламентира „дейността по защитата на националната сигурност, насочена към осигуряване безопасността на определените в този закон лица, обекти и мероприятия”, приет от 43-то Народно събрание, Обн. – „ДВ”, бр.61/15 г., не е изменян;

Закон за противодействие на тероризма (ЗПТ), заглавието говори само за себе си, приет от 43-то Народно събрание, Обн. – „ДВ”, бр.103/16 г., не е изменян.

Както се вижда, тези девет закона, които имат пряко отношение към националната сигурност, са изменяни общо 166 (сто шестдесет и шест) пъти, при това някои от тях в рамките на един мандат или дори на една година – по няколко пъти. Волята на законодателя да приеме, измени или отмени определена норма се определя от състоянието на обществените отношения, които са предмет на регулиране, а разумът се извлича от мотивите, които съпровождат проекта за нормативен акт. Анализът и на двата компонента на законодателната дейност ни води в задънена улица, тъй като от никъде не може да се извлече обективна и достоверна информация изменението на кои обществени отношения предопределя промяната на закона и защо законотворците не са отчели при преходните изменения вече съществуващи факти и обстоятелства. В мотивите към съответните законопроекти, като правило, се разказва какво се изменя а не поради какви причини, поради което не са информативни, и са особено негодни при нужда от тълкуване на отделни разпоредби.

Елементарният анализ на преходните и заключителните разпоредби към всеки от тези закони показва, че заедно с тях се изменят и допълват множество други закони, които имат както пряко, така и косвено отношение към материята – така напр. с приемането на ЗЗБ са изменени 20 други закона. Това неминуемо се отразява и върху подзаконовите нормативни актове и следва каскаден ефект – множество хора от различни ведомства и служби работят за синхронизиране на материята. След това, въз основа на всичките тези актове, се налага синхронизиране и на работата при прилагането им, в резултат на което хората престават да се занимават с преките си задължения и това състояние на постоянно преустройство е непрекъснато, ден след ден и година след година. Естествено, това влияе пряко върху стабилността на обществените отношения и, естествено, поради тази причина, каскадата се повтаря.

Ако тази констатация е вярна, възниква въпросът как това се отразява върху ефективността на държавния апарат и в частност на националната сигурност. Отговорът е „зле” и това лесно може да се докаже чрез съпоставителен анализ на избраните по-горе нормативни актове.

След 11 септември 2001 г. основна тема в областта на международната и националната сигурност е противодействието, борбата или войната с тероризма – съответното понятие всеки използва с оглед поставените цели.

Макар и с десетгодишно закъснение, в изпълнение на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (ратифицирана и обн. – „ДВ”, бр. 54 от 2007 г.) и на Рамковото решение № 2008/919/ПВР преди Коледата на 2016 г., със сетни сили, 43-то Народно събрание прие Закона за противодействие на тероризма (Обн. – „ДВ”, бр. 103 от 2016 г.). На този закон бяха възложени няколко големи надежди: *на първо място* да даде дефиниция на понятието „тероризъм”, с оглед националните специфики на законодателството ни, и *на второ място* да координира действията на всички органи и организации, които имат отношение към националната сигурност и борбата с тероризма.

Дефиниция по същество в закона няма (вж. § 1 – Допълнителната разпоредба), поради което остава неизвестно какъв е обектът на противодействието. Тероризъм, според законотворците, е всяко от посочените в параграфа престъпления, макар да е трудно да си представя как деяние, което улеснява терористичното престъпление, само по себе си е тероризъм – може да става дума напр. за подправка на документ по чл. 308 от НК. Вероятно този въпрос е предвидено да се решава на място във всеки конкретен случай и съобразно вижданията на съответния ръководител – вж. чл. 17, ал. 2.

На практика законът създаде огромна многостепенна бюрократична система (вж. чл. 6, чл. 7, чл. 8, ал. 1 и 2, чл. 9, ал. 1 и 4 и чл. 17, ал. 1), състояща се от различни по степен и предназначение органи, с различни функции и компетенции органи, които няма дефинирани връзки и задължения за координация помежду си. В центъра на тази система стои формацията Национален контратерористичен център, който „предоставя информация в денонощен режим на компетентните органи и структури” (вж. чл. 8, ал. 1). От къде и на какво основание се получава тази информация, която по правило е класифицирана, законът не отговаря. Освен това (вж. ал. 2) центърът е длъжен, въз основа на същата информация, да „извършва анализ и оценка на терористичната заплаха за конкретни обекти и лица на национално, областно и общинско ниво” – аналитична дейност, възложена на специализираните звена на правозащитните органи.

Особен принос на закона е предоставянето, в противоречие с разпоредбата на чл. 9, ал. 1 от Конституцията, на въоръжените сили на чисто полицейски функции – претърсване, изземване, задържане, повреждане и унищожаване на имот, право да използват физическа сила, помощни средства, оръжие и пр. – всичко това без контрол от страна на съда и прокуратурата. Като пример следва да се посочи възможността да задържат лице, „което поставя в опасност живота си” – чл. 11, ал. 1, точка 3, и да го предадат на органите на МВР *след пристигането им* – някой път и ако бъдат допуснати.

Друг аспект на породените от този закон проблеми е координацията между различните органи при предотвратяване, неутрализиране и преодоляване на последиците от терористичен акт. Съгласно чл. 4 е предвидено за неуредени случаи да се прилага Законът за защита при бедствия, а терризмът е приравнен към бедствие, причинено от човешка дейност. Изпълнението на закона, вкл. и координацията на действията с останалите органи е възложено на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението” на МВР. За разлика от ЗПТ, този закон предвижда създаване и поддържане на информационна система за наблюдение, ранно предупреждение и оповестяване, която не включва Националния контратерористичен център – основен информационно-аналитичен орган според ЗПТ. От своя страна, съобразно чл. 9, точ-

ка 2 от ЗУФСЗНС, Съветът по сигурността при МС координира „изпълнението на политиката”, но не и конкретните действия на различните органи по защита на националната сигурност. В редица случаи, обаче, дали бедствието се дължи на терористичен акт или на друга причина, е трудно да се прецени. Като се има предвид, при липса на координация на национално равнище, че определени функции и компетенции, съобразно съответните закони, наред с ГД ПБЗН имат и Въоръжените сили, МВР, ДАНС, НСО реално може да възникне ситуация, при която хисторическият случай „Белите брези” ще изглежда като детска забава.

Липсата на съгласуваност на равнище законова уредба създава не само реална опасност от несъгласуваност в действията на различните органи, но и от неприлагане на законовата материя на практика. Елементарен пример в това отношение се разкрива при сравняването на санкциите по чл. 117, ал. 1 във вр. с чл. 17, точка 2 от ЗЗКИ – нарушаване на правилата за защита на класифицираната информация – от 2000 до 20 000 лв. глоба, и по чл. 42, ал. 2 във вр. с чл. 5, ал. 1, точка 1 от ЗЗЛД – събиране на сведения за расов или етнически произход – от 20 000 до 100 000 лв. глоба. Няма съмнение, че нарушаването на правилата за защита на класифицираната информация е с изключително висока степен на обществена опасност и застрашава националната сигурност. В същото време събирането на информация за етническия произход на участниците в мигрантската вълна се наказва практически десет пъти по-тежко. Както е посочено по-горе, двата закона за приети от един и същи състав на парламента с минимална разлика във времето.

Друг, твърде важен аспект на проблема, е борбата с корупцията, мерките срещу изпирането на пари и срещу финансирането на тероризма. В рамките на Организацията на обединените нации и на Европейския съюз тези три дейности се разглеждат в цялост поради доказаната неразривна връзка между тях – вж. **Конвенция на ООН срещу корупцията**, Преамбюл (ратифицирана, обн. – „ДВ”, бр. 66/06 г.); **Международна конвенция на ООН за борба срещу финансирането на тероризма**, Преамбюл (ратифицирана, обн. – „ДВ”, бр. 11/02 г.); **Конвенция на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма** (ратифицирана, обн. – „ДВ”, бр. 103/12 г.). За да се ориентираме относно съотношението между националното и международното законодателство следва да имаме предвид разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията: „Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.” Формулировката на конституционния законодател е пределно ясна и не се нуждае от тълкуване и коментари. Остава въпросът дали вътрешното ни законодателство е хармонизирано с международното право, отговорът на който се съдържа в съпоставянето на нормите, уреждащи тази материя.

Състоянието на вътрешното ни законодателство е следното:

Закон за мерките срещу изпиране на пари (ЗМИП), въвежда след измененията директиви 2005/60/ЕО и 2006/70/ЕО, както и Регламент № 389/2013, приет от 39-то Народно събрание, Обн. – „ДВ”, бр. 85/98 г., изменен 37 пъти;

Закон за мерките срещу финансирането на тероризма (ЗМФТ), разработен въз основа на Регламент 745/2003 на ЕК, Регламент 2580/2001 на ЕС и общата позиция на СЕ от 27 декември 2001 г., приет от 39-то Народно събрание, Обн. – „ДВ”, бр. 16/03 г., изменен 11 пъти;

Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ), който отменя Закона за отнемане в полза на държавата на имущество,

придобито от престъпна дейност от 2005 г., поради по-тясното му приложно поле, приет от 41-то Народно събрание, Обн. – „ДВ”, бр. 28/12 г., изменян 12 пъти.

За пълнота следва да добавим и **Наказателния кодекс**, тъй като горните три закона са основание за непрестанни изменения и в него (от 2009 г. до сега той е изменян 30 пъти).

Следва да се отбележи, че ЗМИП само през 2006 г. е изменян пет пъти, а по отношение на ЗОПДНПИ в рамките на една година се наложи на два пъти да се намесва Конституционният съд поради драстични нарушения на конституционни принципи. За качествата на законодателството и на законотворците изброените изменения сами по себе си са достатъчно показателни.

При съпоставителния анализ, за съжаление, се разкриват и други, не по-малко съществени противоречия и пропуски.

Съгласно чл. 4б, точка 3 от ЗМФТ Министерският съвет приема списък на „физически лица, юридически лица, групи и организации”, спрямо които следва да се прилагат мерките по чл. 3 – „блокиране”. По-нататък, в чл. 5, ал. 2, точка 1, е предвидено този списък да се приема, допълва и изменя по предложение на министъра на външните работи, на министъра на вътрешните работи, на председателя на ДАНС или на главния прокурор с лицата, срещу които има образувано наказателно производство. В тази връзка възникват противоречиви законодателни решения, тъй като:

На основание чл. 72, ал. 1 от НПК, при образувано наказателно производство, прокурорът е длъжен да направи искане за налагане на обезпечителни мерки по реда на ГПК, поради което предвиденото по чл. 3, ал. 1, точка 1 от ЗМФТ „блокиране” при тази хипотеза е лишено от смисъл. Самото „блокиране”, като обезпечителна мярка, е непознато за българското право, тъй като ГПК си служи с понятията „запор” на движимо и „възбрана” на недвижимо имущество. Също толкова неразбираема е дефиницията на въпросните „финансови средства и други финансови активи или икономически ресурси”, дадена в § 1, точка 2 от Допълнителната разпоредба, която, отнесена към тях, съдържа и фразата „включително, но не само”. Очевидно става дума за превод от „брюкселски” и, ако се абстрахираме от правната му несъстоятелност, сме длъжни да направим елементарно сравнение с дефиницията, дадена в чл. 1 от МКБФТ. Разликите са очевидни, а времето между ратифицирането на конвенцията и приемането на закона в рамките на мандата на 39-то Народно събрание е година и няколко дни. Това може да се тълкува като знак, че едни и същи депутати, независимо юристи или не, не се интересуват какво приемат и не познават езика, на който се изразяват.

Същата хипотеза се отнася и за чл. 5, ал. 2, точка 2 от ЗМФТ – „лица, за които има достатъчно данни”, че извършват престъпление – естествено по чл. 108а от НК. Въпросът за „достатъчно данни” е дефинитивно решен в чл. 211, ал. 1 от НПК, а за придаване на различен смисъл на понятието съществува изричната забрана на чл. 37, ал. 1 от Указ № 833 за прилагане на Закона за нормативните актове. Поради това, при наличието на въпросните „достатъчно данни” прокурорът по закон е задължен да образува наказателно производство и да предприеме мерките, както е посочено по-горе.

Сериозни възражения предизвиква разпоредбата на чл. 9, ал. 1, свързана с административното наказание по чл. 15 от ЗМФТ. Възведено е в законово задължение за „всеки” – физически и юридически лица, в т. ч. и еднолични търговци, който знае за сделки *насочени (!?)* към финансиране на тероризма, да уведоми незабавно министъра на вътрешните работи и председателя на ДАНС. Елементарен въпрос: защо кумулативно и двамата – ако лицето уведоми единия, другият ще трябва ли да го накаже? Защото, ако не съобщи, подлежи на наказване с глоба от 2000 до 5000 лв., а ЕТ и ЮЛ –

на имуществена санкция от 20 000 до 50 000 лв. Доколко е правно издържано санкционирането за недонositелство е дискуссионен въпрос, макар, че отговорност за недонositелство от 1989 г. няма дори за противодържавни престъпления (изключение – чл. 248, ал. 1 от НК – поради недоглеждане). По-интересен е въпросът защо не е предвидена санкция за фалшиво донositелство, което може да причини огромни имуществени и неимуществени вреди, загуби и пропуснати ползи. Отговорността явно е възложена на държавата по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, а присъдените обезщетения ще тегнат на данъкоплатеца, защото по силата на чл. 9, ал. 8 от ЗМФТ доносникът е освободен от всякаква отговорност. Наред с това, съгласно ал. 3 и 4 от същия текст, са въведени крайно обтекаемите понятия „съмнение” и „подозрение”, които дискредитират понятието за справедливост и отговорност. Във въпросната ал. 3 законът препраща към чл. 3, ал. 2 и 3 от ЗМИП – задължение за неограничен брой лица да съобщават, вкл. и към такива, които по силата на закон имат забрана за разгласяване на информация – напр. адвокатите, съгласно чл. 40, ал. 2 и чл. 45, ал. 1 от Закона за адвокатурата. По същество, чрез разширително тълкуване и прилагане на нормите на международното право, се въвежда административнонаказателна отговорност, при това в драстично нарушение за изричната забрана по чл. 46, ал. 3 във вр. с ал. 2 от Закона за нормативните актове.

Наред с това никъде в нашето законодателство не са посочени, дори приблизително, критериите, въз основа на които следва да се формира „съмнение” или „подозрение”. Показателно е, че в чл. 18, ал. 1, точка iii от МКБФТ е въведено безусловно задължение за страните – участнички в конвенцията, да приемат разпоредби, въз основа на които да се съобщава за „сложни, необичайно крупни операции и необикновени форми на операции, които нямат очевидна икономическа или законова причина”. Поради какви съображения в нашето законодателство не са въведени такива критерии остава да гадаем, тъй като този въпрос е старателно заобиколен в текстовете и мотивите на двата закона. В допълнение следва да отбележа, че в преамбюла на конвенцията (абз. пети, накрая) държавите – страни по нея, се задължават да „не възпрепятстват по никакъв начин свободното движение на законния капитал”. В подкрепа следва да посоча и чл. 8 от Конвенцията на Съвета на Европа относно изпиране, издиране, изземване и конфискация на облагите от престъпления и относно финансирането на тероризма, съгласно който нашата страна се е задължила, при прилагане на предвидените от международното и вътрешното законодателство мерки, да гарантира на заинтересуваните страни *ефективни средства за защита на техните права*. Още една гаранция се съдържа в Конвенцията на ООН срещу корупцията – в преамбюла, абз. 11 е въведено в задължение на страните да спазват принципите на отговорността, справедливостта и равенството пред закона. Излишно е да споменавам, че никакви реални следи от изпълнение на това задължение в посочените закони не се наблюдават.

Въпреки основния принцип, въведен с понятията „сложни, необичайно крупни операции и необикновени форми на операции, които нямат очевидна икономическа или законова причина” в чл. 4 от ЗМИП са въведени чисто формални критерии за всички случаи на сделки с цена над 30 000 лв., а при плащане в брой – над 10 000 лв. Като се има предвид, че дори данъчните оценки на недвижимите имоти са обичайно над тези суми и към това се прибави броят на сделките, лесно е да си представим, че този режим е трудно приложим и контролът се осъществява преди всичко на случаен принцип. Има сделки, в които в различни качества участват множество лица – страни, консултанти, адвокати, борса, депозитар, банки и пр., като всеки от тях е задължен да подаде съответния сигнал, при това само относно лицето, за което разполага с

информация. Как се обработва и стикова тази информация не е ясно. Законотворецът не отговаря и на въпроса какво поведение следва да се поддържа при съмнения едновременно за пране на пари и финансиране на тероризма – кой е надлежният орган и как се избягва заплахата от съответните наказания, съобразно различните основания. При това отношение едва ли може да говорим за ефективност при упражняване на задълженията за контрол върху корупцията, организираната престъпност, тероризма и неговото финансиране.

Съгласно чл. 17, ал. 3 от Конституцията частната собственост е неприкосновена. Дори да приемем, че международноправните норми позволяват ограничения върху това право (както посочих по-горе – крайно предпазливо), чрез налагане на различни обезпечителни и отчуждителни мерки, за които стана вече дума, защитата на правата на засегнатите лица следва да бъде законодателно осигурена. Никъде с специалното законодателство не е предвидено, че съществуват граници на секвестрируемостта – както напр. по чл. 444 от ГПК и чл. 213 от ДОПК. Системно не се изпълнява и разпоредбата на чл. 81, ал. 2 от ЗОПДНПИ и не се назначават пазачи на имотите, предмет на обезпечението, в резултат на което са натрупани загуби за десетки милиони лева, покриването на които отново лежи върху данокъплатеца.

Така вече стигаме до въпроса: какво следва, когато се докаже, че деянието е извършено, т. е. ако има присъда за престъпление по 108а от НК във вр. напр. с чл. 142, ал. 3, с която е наложено наказание и отнемане на част или на цялото имущество на виновния? По кой ред ще се извърши отнемането? Списъкът на Министерския съвет относно несеквестрируемите имущества е актуализиран за последен път през 2003 г., но от тогава последваха **ДОПК от 2005 г.** (62 изменения) и **ГПК от 2007 г.** (само 24 изменения). Простото съпоставяне разкрива непреодолими противоречия в двете редакции относно вида и размера на несеквестрируемите имущества. Изглежда, по сила на *argumentum a fortiori*, ще се прилага ДОПК, като по-благоприятен за държавата. Тогава някой следва да отговори къде остава принципът за равенството на гражданите пред закона, прокламиран от чл. 6 на Конституцията, поради какви причини не се прилага и кой отговаря за това.

Тъй като не можем от законодателството да извлечем нито волята, нито разума на законотворците както относно цялостното регулиране, така и относно отделните решения, остава само едно годно обяснение – тоталното отсъствие на професионализъм, от което следва невъзможността да се обхване чрез законодателната материя предметът на регулиране. Именно в такова положение сме изпаднали през последните десетилетия – производство на закони, които са негодни, поради което се произвеждат нови закони, също негодни и т. н. Наред с това имам усещането за дълбоко пренебрежително отношение към собственото законодателство. Другото обяснение – че се слугува на чужди и користни цели и интереси, навежда на мисли за национално предателство, но по тази логика може да се стигне твърде далече.