

СИГУРНОСТ НА ДЪРЖАВАТА ИЛИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ**Антон Станков, докторант****STATE SECURITY OR RIGHTS OF CITIZENS****Anton Stankov**

***Abstract:** The article criticizes the Counter-Terrorism Act, adopted at the end of 2016, in several directions. First of all, some inconsistencies in the adoption of the law itself with the Act on Legal Acts are emphasized - formal motives, lack of reference for compliance with the European Convention of Human Rights, and the fact of the adoption of the law in these irregularities. The legal and factual contradictions between the bodies and structures in the Counter-Terrorism Act are analyzed as well as some problems in the field of exchange of information between the structures involved. It is underlined the lack of possibility to issue secondary legislation to ensure interaction. It is pointed out that the lack of an international legal definition of terrorism does not exempt national legislation to regulate such. The provided powers of the army, which are extremely broad and unjustifiable as police functions, is also taken into consideration. In the article is paid attention to the possible violations of the right of ownership without legal guarantees of indemnification. It is also pointed out that the law does not envisage any functions of prosecutors in the system regulated by the act. The main conclusion is that, despite the explicit prescriptions of international law, which, according to Art. 5, para. 4 of the Constitution have a priority, the security principle, especially the security of the state is outlined, not taking into account all other rights and freedoms of the citizens.*

***Key words:** terrorism, human rights (или само rights), national security (или само security), legislation, army functions (или само army).*

Преди 250-300 години едни от най-светлите умове на човечеството (Джон Лок, Шарл-Луи дьо Монтескьо, Чезаре Бекария) положили основите върху които човечеството през следващите столетия извоюва с труд и кръв днешните права на човека и гражданина. Приетата през 1948 г. от Общото събрание на ООН Всеобща декларация за правата на човека утвърди като иманентни и неоменими правото на живот, свобода и сигурност, телесна неприкосновеност, собственост, равноправие, личен живот и правосъдие. В Рамковото решение на Съвета на Европа № 919 от 2008 г. изрично е посочено: „Тероризмът представлява едно от най-сериозните посегателства върху всеобщите ценности на човешко достоинство, свобода, равенство и солидарност, зачитане правата на човека и основните свободи“. Елементарното системно тълкуване показва, че правото на сигурност далеч не е най-първостепенното сред тях. Нещо повече: на преден план бяха изведени и утвърдени зачитането на други принципи, различни от сигурността на държавата и върховенството на закона. Независимо от това, всеобщият стремеж за борба с тероризма даде възможност определени кръгове да изведат на първо място именно сигурността и да я използват като основание за ограничаване на другите права и свободи. Интересен пример в това отношение е изказването на г-жа Маргарита Попова, по онова време вицепрезидент на страната, на

Тържествената конференция по повод 25-годишнина на Конституционния съд (21-22 септември 2016 г.). Тезата ѝ е отражение на наложилата се след 2001 г. тенденция, че в името на борбата срещу общия страшен враг – тероризма, не е лошо да си „посвием краката” и да се откажем или поне да ограничим (временно) другите си основни права. Доколкото изказването ѝ беше в качеството именно на вицепрезидент, следва да се приеме, че то е отражение на държавната политика, вкл. и в областта на законодателството. Както се знае, историята на съвременната цивилизация е доказала, че временното е твърде постоянно, за апетита да се наложи авторитарна власт няма прегради, а и положението и в международен, и в национален мащаб е крайно подходящо.

Предходното, XXXXIII-то Народно събрание в самия край на мандата си прие Закона за противодействие на тероризма (Обн. – „ДВ”, бр. 103 от 27 декември 2016 г.), обстоятелство, което поради оставката на правителството, което го внесе, и специфичната атмосфера, остана практически незабелязано. Последвалите събития също насочваха вниманието на гражданите и специалистите към други теми и лица.

Безспорно, приемането на Закона за противодействие на тероризма (с повече от десетгодишно закъснение) е изпълнение на задължения, поети от нашата страна по силата на Европейската конвенция за противодействие на тероризма и Рамковите решения на Съвета на Европейския съюз от 2002 и 2008 г. Това толкова повече налага да бъде направен анализ какво по същество е постигнато и дали точно такава е била целта на Конвенцията и изобщо на Европейския съюз в борбата с тероризма.

Основният източник на информацията относно политическите, икономическите и юридически основания за приемането на нормативен акт (вкл. и от ранга на закон), се съдържа в мотивите към него, които, съгласно разпоредбата на чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), следва да съдържат изложение на:

- причините, които налагат приемането;
- целите, които се поставят (и следва да се постигнат);
- необходимите финансови и други средства за прилагането;
- очакваните резултати.

Елементарният прочит показва, че въпросните „мотиви” към ЗПТ не съдържат нито един от изискуемите съобразно закона елементи. По същество те са преразказ (със свои думи, без елементи на разсъждения) на предлаганата нормативна уредба – **какво** се предлага, а не **защо** се предлага. По неизвестни съображения, от общо 4 страници мотиви, 2 и ½ са заети с изложение на промените в други закони (пак без обяснение защо).

Съобразно разпоредбата на ал. 3 от посочения текст от ЗНА, към законопроекта е необходимо да има и справка за съответствието с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и с други международни актове в тази област, но такава няма поради причини, които, поне за мен, както ще се види по-нататък, са очевидни. Следващата разпоредба – на ал. 4, изрично забранява органът, пред който е внесен, да разгледа проекта, ако не отговаря на изброените условия. При това положение закономерно възниква въпросът: законен ли е законът? Звучи парадоксално, но е факт, който не може да бъде отменат, а отговорът е еднозначен. Затова си мисля, че ако ЗНА толкова пречи на законодателния процес (тъй като този не е единственият пример за пълна липса на мотиви) какво пречи пък на законодателите да го отменят и да се отърват от рамките, ограничаващия законодателния им полет. Всъщност, може и ние също да приемем (само за случая), че ЗНА е малозначителен и да продължим нататък.

В международното право няма утвърдена и всеобщо призната дефиниция на понятието „тероризъм”, няма я и в практиката. Споровете около този въпрос водят нача-

лото си още от Обществото на народите и внесеният през 1936 г. проект за конвенция за борба с тероризма След 1948 г. тази тема също е била нееднократно разисквана както на равнище ООН, така и на регионални равнища, но поради различни причини (които не е място да обсъждаме тук) до позитивно решение не се е стигнало. Така напр., Европейската конвенция за предотвратяване на тероризма препраща към десет други международни акта, които също не съдържат дефиниция. Очевидна е наложителата се практика дефинициите да се възлагат на националните законодателства, като с основание се предполага, че това е най-добрият начин да се вземат предвид специфичните рискови фактори. Ако се съди по заглавието, следваше да се очаква, че законът определя предмета на действието си – т. е. ще даде дефиниция на понятието „тероризъм”, за да очертае приложното поле на регламентираното му противодействие. Както вече посочихме, и в нашата страна съществуват редица специфични рискови фактори (състав и структура на населението, вероизповедания, исторически и традиционно натрупани напрежения, съседство по територия и пр.), които дават достатъчно основание да се направи поне опит за дефиниране на понятието, но законотворците не са се решили. Очевидно, разчита се на формулировката на чл. 108а от Наказателния кодекс, която сама по себе си е далеч от съвършенство – напр. думите „Който с цел да създаде смут и страх в населението...” далеч не отразяват същността на тероризма и на терористичните действия. Създаването на смут и страх не е цел на терористите, а средство, чрез което постигат целта си – принудата да се извърши или да не се извърши нещо, съобразно тяхната воля. Изброените изчерпателно в чл. 108а текстове също не допринасят за яснотата. Толкова повече ЗПТ следваше да отговори на въпроса какво всъщност регулира, но, за съжаление, задачата се оказа непосилна. Рисковете, които се крият зад неизпълнението на тази фундаментална задача, са твърде много, но основният е, че всеки, бил той лице или орган, по свое усмотрение ще оценява и квалифицира обстановката и ще прилага предвидените от закона средства. Последниците можем да си представим без особено усилие на фантазията.

В Глава втора на закона са очертани органите и структурите за противодействие на тероризма, като е създадена деветстепенна система за управление:

- Министерски съвет;
- Съвет по сигурността;
- Секретариат на Съвета по сигурността;
- Национален оперативен щаб;
- Национален контратерористичен център;
- Председателят на ДАНС;
- Министърът на вътрешните работи;
- Въоръжените сили общо и в частност -
- Министърът на отбраната и
- Началникът на отбраната.

Към тях следва да се прибави и Националният оперативен щаб, който на основание чл. 17, ал. 1 се създава и ръководи лично от министър-председателя.

Всичките тези елементи от създадената система, по презумпция, следва да действат съгласувано, за да може тя ефективно да противодейства на тероризма. Как може да бъде постигнато това, по какъв начин ще се осъществяват структурните и функционалните връзки между отделните звена, е въпрос, на който законът не дава отговор. Единственият подзаконов нормативен акт, който е придвидено да бъде приет, е наредба, която се отнася за обектите и минималните изисквания при прилагане на мерките за противодействие на тероризма – вж. чл. 23. Всяка степен от въпросните „елементи” (ако се приеме, че са градиращи по степени), обаче, има твърде различни

по същината си функции и компетенции, поради което оперативната връзка напр. между началника на отбраната и ДАНС е, меко казано, крайно затруднена, най-малко поради субординационни съображения. Включително и поради това, че напр. председателят на ДАНС се назначава с указ на президента и е подчинен нему, а началникът на отбраната – на председателя на Министерския съвет. За да може описаните органи да се превърнат в система, очевидно е наложително да бъдат приети определен кръг подзаконовни нормативни актове и програми за взаимодействие (безспорно също с нормативен характер), но това не е предвидено в закона и поради това е недопустимо – вж. от чл. 12 ЗНА. В случай, че бъдат приети без законово основание, тези актове ще бъдат нестабилни, а това се отразява еднакво зле както на стабилността на правото, така и на защитата националната сигурност и в крайна сметка – на правата и законните интереси на гражданите.

Пример за странно законодателно мислене е разпоредбата на чл. 8, ал. 2, с която е възложено на Националния контртерористичен център (НКЦ) да „извършва анализ и оценка на терористичната заплаха за **конкретни обекти и лица на национално, областно и общинско ниво**”, след което, чрез председателя на ДАНС, да предложи на министъра на вътрешните работи да определи нивото на заплаха и да въведе степен на готовност. Обръщам внимание: **заплаха за лице на общинско ниво!** За да се постигне такова равнище на детайлизация, Центърът е необходимо да има колосални възможности за събиране и обработване на информация от всички възможни открити и закрити източници. Редът за предоставяне на такава информация не е нормативно уреден и е крайно съмнително, при това положение, тя да бъде споделяна в оперативен ред, независимо от наличието или отсъствието на добро желание. Още повече, че в значителната си част тази информация е класифицирана. Така например, съгласно чл. 6, ал. 1 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (ЗУФСЗНС), ръководителите на Държавна агенция „Национална сигурност”, Държавна агенция „Разузнаване” и Служба „Военна информация” са длъжни да предоставят събраната от тях информация на президента, на председателя на Народното събрание и на министър-председателя. На какво основание ще я получава НКЦ, каква част от нея и дали изобщо ще я получи, законът не отговаря. Остава само да се надяваме, че, доколкото по силата на чл. 8, ал. 1 НКЦ е **разположен в ДАНС**, поне от там ще може да получава някаква информация, макар и без правно основание. Поради каква причина законодателите са използвали думата „разположен” може само да се гадае, тъй като, както беше отбелязано, мотиви няма. Ако идеята е била да се намекне за някаква връзка, тъй като аналитичната информация се предава на министъра на вътрешните работи чрез председателя на ДАНС, то при съвременните комуникации НКЦ може да се намира и на орбита около Земята. Най-вероятно думата е използвана като несполучлив превод на английската дума „situated”, в смисъл включен в системата.

Не е без значение и редът за провеждане на мероприятията по предотвратяване на терористични актове, който законът предвижда – както посочих, НКЦ целенасочено събира информация за възникнала опасност дори по отношение на лице от местно значение, след което я препраща чрез председателя на ДАНС на министъра на вътрешните работи. Той, от своя страна, е длъжен да определи равнището на възникналата опасност и да разпoredи предприемането на съответните защитни мерки. Този ред предизвиква няколко въпроса, на които законът отново не дава отговор, а именно:

- от какви източници и с какви средства НКЦ събира необходимата информация;
- по каква методика се оценява застрашеността на обекта;
- с каква скорост информацията се придвижва до министъра;

на какво основание министърът оценява степента на застрашеност на обекта – въз на основа само на информацията от НКЦ или събира допълнителна чрез свои информационни системи и оперативни източници;

какво е технологично необходимото време за преработване на информацията, оценяване степента на риска и предприемане на съответните мерки по гарантиране сугурността на обекта на местно равнище;

изпраща ли се към НКЦ обратна информация и по какъв ред.

Ако приемем, че противодействието на тероризма е една от основните задачи пред управлението на държавата (вж. въводния текст на чл. 1, ал. 2 от ЗПТ), тъй като той създава непосредствена опасност за националната сигурност, живота и здравето на гражданите, възниква въпросът на каква основа и при какви условия ще се осъществява взаимодействието и координацията на НКЦ със Съвета по сигурността към Министерския съвет, тъй като дейността на последния е регламентирана с чл. 9 във вр. с чл. 3, ал. 1 от ЗУФСЗНС – приет и влязъл в сила една година по-рано, а изменения в текстовете му със ЗПТ не са предвидени. Съгласно разпоредбата на чл. 1, ал. 2, от ЗПТ тероризмът е определен като заплаха за държавата и обществото и поради това е заплаха и за националната сигурност. В тази връзка законът запазва мълчание дали Националният план за противодействие на тероризма, който по силата на чл. 6, точка 3 от ЗПТ Министерският съвет е длъжен да приеме, се координира със Стратегията за национална сигурност, която по силата на чл. 7, ал. 1, точка 2 от ЗУФСЗНС се приема от Народното събрание по предложение на Министерския съвет. При положение, че за неуредените случаи се прилага субсидиарно, съгласно чл. 4 от ЗПТ, Законът за защита при бедствия (ЗЗБ), поредицата от неуредени въпроси и несъгласувани законодателни разпоредби продължава със сравнителното отношение между горните два акта и Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия, която се приема от същия този Министерски съвет за срок не по-кратък от десет години. В тази смисъл следва да се има предвид легалната дефиниция на бедствие по чл. 2 от ЗЗБ, която го определя като *„значително нарушаване на нормалното функциониране на обществото, предизвикано от... човешка дейност”*. Следователно, съобразно волята на законодателите, терористичната дейност е приравнена на бедствие, но управлението на профилактиката, предкризисната, кризисната и следкризисната ситуация е възложено на различни органи с различна функционална и териториална компетентност. Колизията предразполага към възникване на критични ситуации, тъй като централните или териториалните органи по ЗЗБ – Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението” (вж. чл. 29 от ЗЗБ), могат да бъдат задействани по реда на този закон, а впоследствие да се окаже, че е налице терористичен акт, за преодоляването на който, съобразно разпоредбата на чл. 9, ал. 1 от ЗПТ и на основание специалните планове, да се включат Въоръжените сили. Ситуацията може хипотетично (а и практически) съществено да се усложни, като наред с органите на МВР (полиция, пожарна безопасност и защита на населението) и ДАНС, плюс въоръжените сили, се включи и Националната служба за охрана. Защото съгласно чл. 13 от ЗНСО функциите ѝ са свързани както с информационна и аналитична дейност, така и с чисто оперативни мероприятия, осигуряващи безопасността на охраняваните лица, и особено в случаите по точка 6 – при бедствия, война, военно или *друго* положение.

Същевременно законът по никакъв начин не определя и реда за изпълнение на международно поетите задължения, в т. ч. и по отношение на Европейския контра-терористичен център, започнал работата си още на 25 май 2016 г. с участието на наши

представители. Тази празнота навежда на мисъл, че законодателите ни или не познават, или не признават международноправните норми.

Необходимо е още веднъж изрично да се отбележи, че до влизането на закона в сила на Българската армия в мирно време нямаше възложени за изпълнение каквито и да било функции на територията на страната, с изключение на две, съобразно разпоредбите на чл. 35, ал. 3 и 4 от ЗОВСРБ:

възможната (съвместно с МВР) защита на стратегически дейности и обекти и на критична инфраструктура, и

извършване на пожарогасителна и аварийно-спасителна дейност.

С § 5 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗПТ беше направено изменение в чл. 57, според което на Въоръжените сили бяха възложени три допълнителни задачи, чието изпълнение е *възможно* на територията на страната:

оказване съдействие на органите за сигурност в борбата им срещу разпространяване на оръжия за масово унищожение, незаконен трафик на оръжие *и тероризъм*;

провеждане на специални операции за *противодействие на тероризма* и преодоляване на последиците от тероризъм;

участие в охраната на държавната граница.

При системното тълкуване на правната уредба възниква недоумение относно несъгласуваността между отделните норми. От една страна е разпоредбата на чл. 57, ал. 1, точка 1 от ЗОВСРБ, където изрично е посочено, че те „оказват съдействие на органите за сигурност”. Аналогичен смисъл е вложен и в чл. 9, ал. 1 от ЗПТ, където е посочено, че те „участват в противодействието на тероризма”, което предполага, че основните противодействащи органи и сили са други. Същевременно с чл. 57, ал. 1, точка 2 от ЗОВСРБ и с чл. 9, ал. 2 и следващите текстове от ЗПТ на Въоръжените сили очевидно са възложени изчепателно изброени *самостоятелни* задачи, изпълнението на които не е предвидено нито да се съгласува предварително, нито да се одобрява впоследствие.

Отделен интерес представляват и конкретните правомощия, които са предоставени на Въоръжените сили, защото съгласно посочените вече чл. 9, ал. 2 и сл. от ЗПТ, те са изключително широки:

да извършват проверки за установяване на самоличност и да задържат лица;

да извършват обиск;

да проверяват лични вещи и превозни средства;

да извършват проверки в помещения без съгласието на собственика или обитателя или в негово отсъствие;

да използват физическа сила и помощни средства;

да използват оръжие.

Това означава, че на армията са възложени специфични полицейски функции, но: правилата за извършване на дейностите, посочени по-горе, се регламентират с „*акт на министъра на отбраната* по предложение на началника на отбраната”;

като извършените действия *не подлежат на никакъв, нито предварителен, нито последващ контрол*.

Всички тези действия – обиск, претърсване, изземване, задържане, употреба на сила, са строго регламентирани както в НПК, така и в специалните закони (напр. ЗВМР, ЗДАНС), тъй като се приема, че те в изключително висока степен засягат основни права и свободи на гражданите. Регламентирането чрез *някакъв акт* – напр. заповед за изменение и допълнение на Устава на Въоръжените сили, поставя не само споменатите действия, но и самия акт извън контрол. Това навежда на мисъл и за то-

тално противоречие с международното право, тъй като в чл. 3, ал. 1 от Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма изрично е посочено, че всяка страна по конвенцията „спазва задълженията, свързани с правата на човека и предвидени в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, Международния пакт за граждански и политически свободи и другите задължения по международното право”. В член 1, ал. 2 от Рамковото решение 2002/475/ПВР относно борбата срещу тероризма е казано, че то не отменя задължението за спазване на основните принципи на правото, които са прокламирани в чл. 6 от Договора за Европейския съюз. В чл. 2 от Рамковото решение 2008/919/ПВР на съвета ясно е декларирано, че то не може да бъде основание за ограничаване на основните принципи, свързани с достъпа до информация. В заключение следва констатацията, че анализ за съответствие с нормите на международното и в частност с европейското право, не е направен, което обяснява (както обещахме по-горе) и липсата на мотиви и. В същото време предоставените на различните ведомства правомощия създават реална заплаха за нарушаване на гарантираните от международното право и от Конституцията права и свободи на гражданите.

Анализът на проявите форми на съвременния тероризъм дава основание да се твърди, че той е дело или на единици или малки групи лица, или на значителни военни формирания от типа на ИДИЛ. В първия случай участието на въоръжените сили е безпредметно, тъй като ще е налице overkill – несъответна употреба на сила. Във втория случай става дума за организирани военни действия, срещу които нашите въоръжени сили, при този числен и кадрови състав и въоръжения, просто нямат шанс – аргумент може да се извади от „успехите” на САЩ и НАТО в Афганистан (най-дългата война от последните сто години), както и от усилията на международната коалиция в Сирия.

Остава отворен и въпросът поради какви причини на армията се възлагат полицейски функции, при положение, че:

численият ѝ състав е по-малък от въоръжения състав на МВР със специализирани-те му подразделения – съотношение близо 3:1 в полза на МВР;

в системата на МВР са налични специализиран отряд за борба с тероризма (чл. 37, точка 3 от ЗМВР) и тежко въоръжение, в т. ч. бронирана техника;

армията не следва да има (по чисто политически причини) функции по опазване на вътрешния ред – вж. чл. 9 от Конституцията.

Същевременно законодателите са отишли още по-нататък – с § 4, точка 3 от ПЗР на ЗПТ е създаден в ЗДАНС нов чл. 124б, който предвижда възможност органите на агенцията да задържат лица за които „има данни”, че са извършили престъпление, свързано с тероризма, но не е предвидено задължение за задържането незабавно да се уведомява съответният съд, нито органите на досъдебното производство. Нещо повече, обжалването на това действие е „предоставено” на задържаното лице – вж. ал. 12, при това само относно законността, но не и относно основанието му – твърде своеобразно прилагане на изричната разпоредба на чл. 5, ал. 3 от КЗПЧОС. Елементарното съпоставяне на този текст с разпоредбата на чл. 11, ал. 1, точка 1, от ЗПТ отново буди недоумение – въоръжените сили имат право да задържат лица, за които има данни, че са свързани с *подготовката* или извършването на терористичен акт, а органите на ДАНС, независимо от несравнимо по-големите им възможности за събиране и анализ на информация – само при вече извършен акт. Сякаш законотворците, писали и приемали текста на ЗПТ и измененията на ЗДАНС, са били на различни планети или най-малко в различни зали на парламента.

Описаните правомощия влизат в пряк конфликт и с разпоредбата на чл. 30, ал. 3 от Конституцията, която задължава всичките тези органи, вкл. и въоръжените сили, незабавно да уведомяват органите на съдебната власт, които в срок до 24 часа да се произнесат по законосъобразността на извършените действия – задържане, обиск, претърсване и т. н. – така, както е предвидено в НПК.

По-нататъшният анализ на закона разкрива още една поредица от действия, които в значителната си част са с необратими последици, и които също противоречат на основни принципи и конкретни норми на вътрешното и международното право. Така напр. разпоредбата на чл. 38, ал.1, точка 4 от ЗПТ предвижда в зоната на антитерористичната операция всяко лице да претърпи не само значителни ограничения на правото си на собственост, но и нейното унищожаване. Това трудно се вписва в нормата на чл. 17, ал. 3 от Конституцията, която обявява частната собственост за неприкосновена. Възражението, че действията се извършват в защита на обществения интерес и могат да кореспондират с крайната необходимост по смисъла на чл. 13, ал. 2 от Наказателния кодекс, на пръв поглед изглежда основателно. В такъв случай не е разбираемо защо причинените вреди ще се обезщетяват, съгласно чл. 43, ал. 3, по ред, определен с постановление на Министерския съвет. В чл. 4 е предвидено за неуредените от закона случаи да се прилага Законът за защита при бедствия (ЗЗБ), като в чл. 33, ал. 1, точка 5 от него е въведен принципът, че всяко физическо лице има право на обезщетение за *реално причинените вреди*. При тази регламентация решението на Комисията по чл. 54, ал. 6 от ЗЗБ подлежи на обжалване по общия ред, а видът и размерът на щетите се доказват с всички допустими способи. Очевидно, разпоредбата на чл. 43, ал. 3 от ЗПТ има за цел обезщетяването да се извършва по друг ред и в друг размер, което пък означава, че ошетените лица нямат ефективно право на защита. Това е в противоречие на чл. 13 от КЗПЧОС, който предписва държавата не само да обезщетява, но и да подпомага пострадалите, поради което е възможно в твърде близко бъдеще необмислената и несъгласувана правна уредба да ни донесе нови неприятности по линията на международното сътрудничество.

Несъответствието на този режим с международното право се разкрива и на фона на чл. 26, ал. 1 от Директива № 2012/29/EU, която предвижда международно коопериране по защита на пострадалите от престъпления. Седем месеца преди приемането на закона (7-10 юни 2016 г.) е проведено по този въпрос европейско съвещание на министрите на вътрешните работи и на правосъдието, поради което на нашата страна са известни възложените задължения и поради това следва да са отразени в съответните норми на закона, но не са.

В „Преходните и заключителни разпоредби” на ЗПТ е залегнал § 4, в точка 1 на който се казва, че „Взаимодействието между Държавна агенция „Национална сигурност” и другите държавни органи *може* да се осъществява въз основа на съвместни инструкции”. На първо място това пожелателно взаимодействие не е израз на законодателна воля – възможно е да „може”, но и да „не може”; на второ място членуваният израз „*другите* държавни органи” не значи нищо – кои са те, всичките ли в тяхната съвкупност, централни и местни, или само с част от тях; на трето място НКЦ е аналитичен орган и не може да издава нормативни актове нито самостоятелно, нито съвместно, тъй като такива правомощия не са му делегирани. Всичките му възложени правомощия се отнасят изключително към областта на информационното осигуряване в непрекъснат денонощен режим – чл. 8, ал. 1 от ЗПТ.

В областта на въпросното информационно осигуряване също се проявяват редица проблеми, на които ЗПТ не дава отговор. Съгласно чл. 6 от ЗУФСЗНС ръководителите на ДАНС, Държавната агенция „Разузнаване” (ДАР) и Службата „Военна ин-

формация” (СВИ), както беше посочено, предоставят добитата от тях информация на президента на републиката, на председателя на Народното събрание и на министър-председателя. По-нататъшно разпространение на тази информация не е предвидено, вкл. и към НКЦ. Така например, съобразно чл. 3, ал. 8 от ЗУФСЗНС, органите на МВР, ДАНС, ДАР и СВИ, на основание съвместна инструкция, могат да си предоставят взаимно информация и достъп до бази данни, но движението ѝ е ограничено само между тях по силата на Закона за защита на класифицираната информация, както и съобразно вътрешните им нормативни разпоредби. Остава единствената правна възможност това да става по реда на един от основните принципи за управление и защита на националната сигурност – чл. 4, точка 9 от ЗУФСЗНС, но НКЦ не е дефиниран никъде като елемент от националната сигурност и това не може да става по подразбиране, тъй като членовете на Съвета по сигурността са изчерпателно посочени в чл. 8 от ЗУФСЗНС. Препграда в това отношение създава и разпоредбата на чл. 34, ал. 7 от ЗДАНС, тъй като лични данни от информационните фондове могат да се предоставят само на органите за защита на националната сигурност и на органите на съдебната власт, а НКЦ не принадлежи нито към първите, нито към вторите. В случая, обаче, борбата срещу тероризма безусловно налага събиране и обработване на лични данни, както и натрупването им в съответните информационни фондове, но ползването ще е възможно само за вътрешни нужди.

Липсата на координация в различните, но еднакви по степен нормативни актове – като се започне от законите и се свърши със специалните инструкции и Устава на ВС, естествено ще доведе и до липса на координация и в дейността на съответните органи, задължени да ги прилагат. Интересно би било, при тази разноречива и несъгласувана нормативна уредба, как ще се разреши конфликтът и кой ще носи отговорност, ако при провеждане на „гореща” антитерористична операция органите на Пожарна безопасност и защита на населението, полицията, ДАНС, НСО и армията влязат в непосредствен огневи контакт помежду си.

В крайна сметка нещата, при осъществяването на дейността по противодействие на тероризма и защита на националната сигурност, се свеждат до основния въпрос – има или няма престъпление по чл. 108а от НК, вкл. приготвяне или подбуждане по смисъла на ал. 3. Никъде, обаче, в ЗПТ (а и в свързаните с него актове) не е указано кой, кога, при какви обстоятелства и по какъв ред уведомява органите на досъдебното производство. В споменатия вече чл. 124б от ЗДАНС на органите ѝ е предоставена възможност да задължат лица при наличие на „данни” за престъпление, свързано с тероризъм – нормата пряко препраща към чл. 4, ал. 1, точки 11 и 13. На първо място се поставя въпросът на какво основание органите на ДАНС преценяват има или няма престъпление. Наред с това, при наличие на такива „данни”, ако те са достатъчни (а би трябвало, защото са основание за лишаване от свобода), органите на досъдебното производство са длъжни да образуват досъдебно производство и да започнат наказателно преследване срещу лицето. В този случай въпросът за лишаването от свобода се решава от съответния съд по реда на чл. 63 от НПК въз основа на събраните доказателства. При това положение правомощието на органите на ДАНС е лишено от смисъл.

Заслужава да се отбележи и обстоятелството, че за разлика от органите на ДАНС, на които е предоставено право да задължат лица до 24 часа, в чл. 11 от ЗПТ на военослужащите от Въоръжените сили това право е предоставено „до пристигане на органите на МВР” на които незабавно (след пристигането им, според обстановката – когато дойдат) ги предават.

В чл. 24, ал. 1 от ЗПТ е предписано по отношение на „лице, за което са налице данни, от които може да се направи *обосновано предположение*, че осъществява дейност, представляваща заплаха за тероризъм” да се вземат съответните превантивни мерки. Съгласно чл. 23, ал. 1 и чл. 207, ал. 1 от НПК, когато са налице такива данни, въз основа на които да може да се направи *обосновано предположение*, органите на досъдебното производство са длъжни да започнат наказателно преследване (в случая за подбuditелство, приготвление или опит) и да привлекат лицето в качеството на обвиняем на основание чл. 211, ал. 1 от НПК. При тази формулировка отново не може да става и дума за превенция, тъй като е налице престъпно деяние. В този смисъл е и изричната разпоредбата на чл. 4 от Рамково решение 919/2008 г., като и в този случай законодателите очевидно не са съобразили творението си с дефинитивни разпоредби на актове от по-висок ранг.

Независимо от обстоятелството, че са направени изменения в други десет закона, основното впечатление е, че законодателната материя в тази твърде невралгична област не се познава в детайли и този закон (ЗПТ) сякаш действа сам за себе си. Най-малко, буди недоумение, че един от основните органи за борба с престъпността и в частност с тероризма – прокуратурата, не е представена в системата и не са ѝ възложени никакви функции.

Несъмнено, на критика от този характер подлежат и други разпоредби на закона, но се спирам на основните недостатъци и противоречия, тъй като те, по същината си, компрометират не само нормите, но и идеята, заложена в международните правни актове и вътрешното ни законодателство.

Основният извод е, че въпреки изричните предписания на международноправните актове, които съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията имат приоритет, на преден план е изведен принципа на сигурността, при това сигурността на държавата, пред всички останали права и свободи на гражданите. В крайна сметка всичките изброени нормативни актове и предвидените в тях органи, структури и дейности следва да бъдат насочени към цялостното спазване на основните права и свободи, а не за сметка на тях – изкушение, на което законодателите, очевидно, са се поддали. Поради това би било прекрасно дискусията относно дилемата „право на сигурност или сигурност на правото” да не се изроди в схоластичен спор от рода на примата между яйцето и кокошката, тъй като отговорът дефинитивно се намира в международните актове.