

## ОСНОВАНИЯ ЗА ОБЯВЯВАНЕ НА ИЗВЪНРЕДНО ПОЛОЖЕНИЕ СПОРЕД БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Ивелина Косева

Бургаски свободен университет

**Резюме:** Настоящата статия разглежда предвидените в българската Конституция и нормативните актове към които тя препраща, основания за обявяване на извънредно положение на територията на Република България. В изложението е направен опит да бъдат разграничени различните основания за обявяване на извънредно положение според действащото българско законодателство, като накрая са изведени някои недостатъци на действащата правна уредба, които лесно могат да бъдат преодоляни по законодателен път.

**Ключови думи:** извънредно положение, военно положение, положение на война, тероризъм.

## GROUND FOR DECLARING A STATE OF EMERGENCY UNDER BULGARIAN LAW

Ivelina Koseva

PhD Student, Burgas Free University

**Abstract:** This article examines the grounds for declaring a „state of emergency” on the territory of the Republic of Bulgaria, provided for in the Bulgarian Constitution and the normative acts to which it refers. In the presentation, an attempt is made to distinguish the different grounds for declaring a state of emergency under the current Bulgarian legislation, and finally some shortcomings of the current legal framework are identified, which can be easily overcome by legislative means.

**Keywords:** state of emergency, state of martial law, state of war, terrorism.

В българското законодателство възможността за обявяване на „извънредно положение“ е регламентирана в действащата Конституция<sup>1</sup>. Правната уредба на този институт в основния ни закон е пестелива и не съдържа подробни указания, при какви други обстоятелства, освен при война или военно положение, е допустимо държавата да бъде приведена в извънреден режим. Регламентацията му се изчерпва с предвиденото в чл. 84, т. 12 от КРБ, правомощие на Народното събрание по предложение на Президента на Република България или на Министерски съвет, а когато то не функционира – на Президента на Републиката, за обявяване на военно или друго извънредно положение<sup>2</sup> и съществуващата в такива ситуации възможност, времен-

<sup>1</sup> Конституция на Република България / обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.)

<sup>2</sup> Чл. 100, ал. 5 от Конституцията от 1991 г.

но да бъдат ограничавани някои от конституционно признатите права на гражданите, с изключение на тези, които са неотменими<sup>3</sup>.

Относно съдържанието на понятията „военно“ „или друго извънредно положение“, действащата Конституция препраща към Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (ЗОВСРБ)<sup>4</sup>. В тази връзка, следва да се отбележи, че както отмененият<sup>5</sup>, така и действащият Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България, съдържат разграничение между понятията „положение на война“ и „военно положение“. Това е видно от разпоредбите на чл. 109, ал.1 и чл. 111, ал. 1 от цитирания нормативен акт според които, положение на война се обявява при въоръжено нападение срещу страната или при необходимост от неотложно изпълнение на международни задължения, а военно положение се обявява в случаите на възникнала заплаха от въоръжено нападение или от война на цялата или на част от територията на страната. В първия случай, се касае до вече започнало нападение срещу българската държава, а във втория – до възникнала непосредствена опасност от такова нападение т. е. преди да бъде реализирано фактическо нападение над държавата. Достатъчно е само да съществува опасност от такова нападение. Когато опасността се реализира, държавата би следвало да премине от военно положение, в положение на война.

На следващо място, съгласно разпоредбата на чл. 122 от ЗОВСРБ<sup>6</sup> при възникване на опасност от въвличане на Република България във военнополитическа криза или във въоръжен конфликт, извън случаите по чл. 109 и чл. 111, на цялата или на част от територията на страната може да се обяви извънредно положение. Според ал. 2 на цитираната разпоредба, правомощието за обявяване на извънредно положение е предоставено на Народното събрание или на Президента на републиката по установения в Конституцията ред. Изложеното обосновава извода, че използването в Конституцията словосъчетание „друго извънредно положение“, включва както „положението на война“, така и случаите на възникнала опасност от въвличане на Република България във военнополитическа криза или във въоръжен конфликт, извън случаите по чл. 109 и чл. 111.

Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България не съдържа легална дефиниция на понятията „военнополитическа криза“ и „въоръжен конфликт“. В § 1, т. 20 от Допълнителните разпоредби на Закона за отбраната и въоръжените сили се съдържа дефиниция единствено на понятието „криза“, според която това е нестабилност в политическата и обществената сфера, предизвикваща рязка промяна на установеното състояние на икономиката и обществения живот. В „Доктрина на въоръжените сили на Република България“, въведена със заповед на Министъра на отбраната № ОХ-1244/04.12.2017 г., понятието „въоръжен конфликт“ е определено като конфликт при който поне една от страните е въоръжена, но не е представена от редовни въоръжени сили, а понятието „военно-политическа криза“ е дефинирано като състояние на националните или международните отношения, при което в резултат на сериозни икономически, социални и политически противоречия, включително религиозни, междуплеменни и етнически конфликти и бунтове, на демографски

<sup>3</sup> Чл. 28, 29, 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37 от Конституцията.

<sup>4</sup> Обн., ДВ, бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г.

<sup>5</sup> Чл. 57 и чл. 58 от ЗОВСРБ (Обн. ДВ. бр.112 от 27 декември 1995 г., в сила от 28.02.1996 г., отм. със Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България (Обн., ДВ, бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г.)

<sup>6</sup> Обн., ДВ, бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г.

диспропорции и миграционни процеси, както и териториални, енергийни и ресурсни спорове, съществува непосредствена заплаха за сигурността, суверенитета, териториалната цялост и независимостта на държавата. В Глава 5, т. 89 от цитирания подзаконен нормативен акт е прието, че войната е най-екстремната форма на конфликт на интереси и противоречия между държавите или социалните групи в самата държава, а в т. 90 последователно е описана градацията от извънредно положение по смисъла на ЗОВСРБ, през военно положение, до положението на война, като резултат от последователно развиващи се рискове и заплахи преминаващи от военнополитическа криза, прерастваща във война. Систематичното тълкуване на разпоредбите на ЗОБСРБ, дава основание да се приеме, че законодателят разглежда заплахите от въвлечане на страната във въоръжен конфликт или военнополитическа криза, като опасности от най-ниска степен, които да обосноват привеждането на държавата в режим на извънредно положение. Описаната по-горе градация на рисковете, дава основание да се приеме още, че Конституцията борави с понятието „извънредно положение“ в широк смисъл т. е. съдържанието му обхваща в себе си, както извънредното положение по чл. 122 от ЗОВСРБ, така и военното положение и положението на война, докато ЗОБСРБ използва това понятие в един по-тесен и ограничен смисъл, като съдържанието му се свежда до състояние на държавата, което предшества обявяването на военно положение или положение на война.

На следващо място, с оглед актуалното законодателство в България, относно реда и условията за обявяване на друго извънредно положение, каквато формулировка е възприета в чл. 84, в определени случаи, Конституцията препраща и към Закона за противодействие на тероризма (ЗПТ)<sup>7</sup>. По силата на чл. 40 от ЗПТ, при извършване на терористичен акт на територията на страната, от което са настъпили смърт или увреждане на здравето на мнозина, имуществени вреди или вреди за икономиката в особено големи размери, или значителни последици за околната среда, свързани със замърсяване на почвата, водата или въздуха с химически, биологически или радиоактивни вещества и материали, на цялата или на част от територията на страната, може да се обяви извънредно положение. Оправомощени по силата на този закон да обявят извънредното положение, съответно да го отменят, са отново Народното събрание или Президентът по установения в Конституцията ред. Относно дефиницията на понятията „терористичен акт“ и „тероризъм“, Законът за противодействие на тероризма препраща към чл. чл. 108а, ал. 1 - 4, ал. 6 и 7, чл. 109, ал. 3, чл. 110, ал. 1, предложение шесто и ал. 2, чл. 308, ал. 3, т. 1 и чл. 320, ал. 2<sup>8</sup> от Наказателния кодекс.

Направеният дотук анализ на правната уредба на института „извънредно положение“ в българското законодателство, дава основание да се приеме, че доколкото такава се съдържа само в Конституцията, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и Закона за противодействие на тероризма, то само в тези нормативни актове се съдържат и основанията за привеждане на държавата в режим на „извънредно положение“. Тези основания могат да бъдат разделени в две групи, според това дали страната е изправена пред непосредствена заплаха за сигурността си, или такава заплаха вече е реализирана.

Към първата група следва да бъдат причислени следните хипотези: 1) при възникнала опасност от въвлечане на Република България във военнополитическа криза или във въоръжен конфликт, извън случаите по чл. 109 и чл. 111; 2) при възникнала

<sup>7</sup> Обн., ДВ, бр. 103 от 27.12.2016 г.

<sup>8</sup> (Отм. - ДВ, бр. 84 от 2023 г.)

непосредствена опасност от въоръжено нападение или война – преди всичко това са случаите, когато е възникнала заплахата от въоръжено нападение или от война на цялата или на част от територията на страната; 3) към тази група, при определени условия, могат да бъдат причислени и случаите, в които е налице необходимост от неотложно изпълнение на международни задължения. Това ще бъде така, когато макар на територията на страната да не се водят активни бойни действия, в изпълнение на международен ангажимент, държавата трябва да вземе участие във война, в която не е пряк участник (напр. като изпрати боеприпаси, бронирана техника или дори жива сила). В този случай, макар на територията на страната да не е реализирано въоръжено нападение от друга държава, то поради предприети от нашата страна действия, е възможно да възникне реална, а не хипотетична заплахата от такова нападение.

Към втората група, следва да бъдат причислени случаите, при които заплахата вече е реализирана: 1) при извършено спрямо държавата въоръжено нападение, независимо дали към момента на обявяване на положение на война, в страната се водят активни бойни действия; 2) на територията на държавата са били извършени терористични действия по смисъла на Закона за противодействие на тероризма, чиято унищожителна сила вече е започнала да разгръща потенциала си.

На следващо място, що се касае до източника на „заплахата“, анализът на правната уредба в българското законодателство дава основание да се приеме, че той може да бъде както външен за държавата – в случаите на война или въоръжено нападение, изпълнение на международен ангажимент, или тероризъм, така и от вътрешен характер – т. е. опасността да възникне на територията на страната. Основание за този извод дават съставите на престъпленията по чл. 108а, ал. 1 - 4, ал. 6 и 7, чл. 109, ал. 3, чл. 110, ал. 1, предложение шесто и ал. 2, чл. 308, ал. 3, т. 1 от Наказателния кодекс, към които препращат допълнителните разпоредби на Закона за противодействие на тероризма. Почти всяко едно от посочените престъпления може да бъде извършено както на територията на страната, така и извън нея, респ. действията могат да бъдат насочени „отвътре – навън“ или обратно – „отвън – навътре“. Възможна е обаче и хипотеза „отвътре – навътре“ и именно в тези случаи, ще е налице „вътрешна заплахата“. Това е така, защото при останалите случаи, независимо от това дали действията са извършени от български граждани с цел да предизвикат враждебно действие срещу нашата страна или от чужди граждани със същата цел, опасността в случай, че такава възникне, винаги ще идва „отвън“, докато в обратния случай, когато заплахата възниква вътре в държавата и е насочена срещу нейните, политически, икономически или идейни устои – опасността идва отвътре. В тази връзка, буквалното тълкуване на нормите свързани с възможността за обявяване на извънредно положение, обосновава извода, че извън приложното поле на „извънредното положение“, формално остават случаите при които са били осъществени всички други престъпни състави по Глава първа от Наказателния кодекс, вкл. измяна, предателство и шпионство, както и диверсия и вредителство. На практика обаче, предвидените в нормата на чл. 108а, ал. 1 от НК форми на изпълнителното деяние дублират някои от тези престъпни състави, тъй като с измененията в Наказателния кодекс от 2023 г.<sup>9</sup> от субективна страна в състава на това престъпление беше добавена нова специална цел на дееца – да предизвика сериозно дестабилизиране или разрушаване на основни политически, конституционни, икономически или социални структури на държавата или международна организация. В различните си форми, изброени в чл. 108а, ал. 1 от НК, всяко

<sup>9</sup> ЗИДЗМИП, ДВ, бр. 84 от 2023 г.

едно от тези деяния в зависимост от специалната цел, която деецът преследва, на практика би могло да осъществи едновременно състава на измяна, диверсия или вредителство и състава на престъпление по чл. 108а от НК. Може само да се предполага дали това е причината за така описаната конкуренция между престъпни състави (тъй като към законопроекта няма мотиви), но прегледът на дефиницията за терористичен акт, съдържаща се в Общата позиция на Съвета от 27 декември 2001 г. за прилагането на специални мерки за борба с тероризма (2001/931/ОВППС) показва, че цитираното допълнение в чл. 108а, ал. 1 от НК, възпроизвежда буквално формулировката на чл. 3, т. iii, от посочения международноправен акт.

Прегледът на правната уредба на извънредното положение в Закона за противодействие на тероризма показва и нещо друго. В кръга на „извънредните обстоятелства“, предпоставящи обявяване на извънредно положение, законодателят е включил само фактически извършени терористични действия, при това едва след настъпването на някой от предвидените в чл. 40 от ЗПТ общественоопасни резултати. Извън този кръг остават случаите, в които е възникнала непосредствена заплаха от такива действия, както и случаите, в които макар те фактически да са били извършени, не могат да бъдат квалифицирани като „терористични“ поради това, че независимо от пряката цел на дееца да причини смърт на повече от едно лице, в действителност е настъпила смърт само на едно лице или пък причинените от действията му имуществени вреди не са в особено големи размери. Такива деяния, макар и да представляват основание за търсене на наказателна отговорност по чл. 108а, ал. 1 и сл. от НК – от лицата, които са ги извършили (вкл. и за опит към това престъпление), няма да представляват основание за обявяване на извънредно положение на територията на част или на цялата страна. Така възприетото законодателно решение обаче е твърде стеснително и не почива на международноправните стандарти установяващи възможния кръг на „извънредните обстоятелства“ обосноваващи допустимостта на „извънредното положение“. В практиката си Европейският съд по правата на човека приема, че обявяване на извънредно положение е допустимо, както при фактически извършени терористични атаки<sup>10</sup>, така и при възникнала непосредствена опасност от извършване-

---

<sup>10</sup> Във фундаменталното за прилагането на института „извънредно положение“, решение по делото „*Lowless v. Ireland*“<sup>10</sup> /*Лоулес срещу Ирландия*/, Европейският съд по правата на човека приема, че на територията на Ирландия, действително е била налице извънредна ситуация застрашаваща живота на населението, както и че прилагането на „обикновеното“ право е доказало своята невъзможност да препятства нарастващата опасност, която заплашвала Република Ирландия. Според Съда, нито редовите наказателни съдилища, нито специализираните такива, нито дори военните съдилища са били в състояние да възстановят мира и реда, в частност да съберат необходимите доказателства за осъждането на замесените в дейностите на Ирландската Републиканска Армия (ИРА) лица и техните фракции. Правителството е срещало огромни трудности причинени от военния, таен и терористичен характер на тези групи и страха, който са създавали сред населението. Решението е подписано с особено мнение от Г. Маридакис, който доразвива аргументите на съда като приема, че когато държавата е ангажирана „в борба на живот и смърт“, никой не може да изисква от нея да се въздържа от предприемането на извънредни мерки и чл. 15 от ЕКПЧ се основава на принципа *salus rei publicae suprema lex est.* (общественото благо – върховен закон).

на такива. В решението по делото „*A and Others v. the United Kingdom*“<sup>11</sup>, Съдът признава правото на всяка държава, да обяви извънредно положение, не само в случаите в които на нейна територия са били извършени фактически терористични действия, но така също и в тези, при които пред държавата стои непосредствена и реална, а не хипотетична заплаха от извършване на такива действия. Съдът отбелязва също, че изискването за „*imminence*“ / близост/ на заплахата, не следва да се тълкува толкова стеснително, че да се очаква от държавата да изчака бедствието да настъпи, преди да предприеме някакви мерки. Обратното, както отбелязва ЕСПЧ, би означавало държавите да бъдат лишени от възможността да предотвратят евентуалните вредни последици от една такава дейност, като бъдат задължени кротко да чакат, бедствието да настъпи. Такава позиция не само, че не съответства на функциите на държавата по опазване на обществения ред и сигурност, които по необходимост предполагат и защита на живота и здравето на нацията, но и противоречи на духа на наднационалното законодателство, като цяло.

В заключение ще посоча, че докато основанията за обявяване на „извънредно положение“ в Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България са сравнително подробни и добре уредени, то тези предвидени в Закона за противодействие на тероризма, могат да бъдат допълнени. Напълно обосновано и в съответствие с нормите на международното право би било, като основание за обявяване на извънредно положение, в този закон, да бъдат предвидени и случаите, при които макар на територията на страната да не са осъществени фактически терористични атаки, е налице реална и непосредствена опасност от извършването на такива действия. Нелогично и неоправдано е сегашното положение, при което за да предприеме мерки по защита на обществения ред и сигурност, държавата трябва да чака, да бъде извършен терористичен акт, който да прояви своя ефект.

На следващо място, би било по-целесъобразно, вместо формулировката очертаваща от субективна страна, специалната цел на извършителя на престъплението по чл. 108а, ал. 1 от НК, а именно: „...да предизвика сериозно дестабилизиране или разрушаване на основни политически, конституционни, икономически или социални структури на държавата или международна организация, посочената наказателно-правна норма да препраща към престъпните състави на измяната, диверсията и вредителството, с осъществяването на всеки от които, съобразно очертаните в него признаци от субективна страна, в един или друг аспект, деецът преследва някоя от горепосочените цели. Така би била избегната и конкуренцията между посочените престъпни състави и този на престъплението по чл. 108а, ал. 1 от НК.

<sup>11</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=002-1647&filename=002-1647.pdf&TID=ihgdqbxnfi>, Терористичните атаки в Ню Йорк, Вашингтон и Пенсилвания на 11 септември 2001 г., причиниха смъртта на няколко хиляди души, включително британски граждани, както и други от 70 различни държави. С Резолюция 1368 (2001), Съвета за сигурност на ООН обяви атаките за заплаха за световния мир и сигурност. С Резолюция 1373 (2001), Съвета за сигурност, действайки съгласно глава 7 от Хартата на Обединените нации, призова всички държави да предприемат мерки за предотвратяване на бъдещи терористични актове, включително чрез лишаване от „безопасно небе“ на тези които финансират, планират, подкрепят или извършват терористични атаки. В отговор на така създадената извънредна ситуация в Обединеното Кралство беше приет *Anti – terrorism, Crime and security Act 2001*, с който бяха разширени правомощията на властите за задържане и лишаване от свобода на чужди граждани.

Накрая, с оглед обстоятелството, че състава на престъплението по чл. 320, ал. 2 от НК, беше отменен през 2023 г., то редно би било това да бъде отразено в § 1, т. 1 от Закона за противодействие на тероризма, която дефинира тероризма.

**Литература:**

1. Гиргинов, Ал. Наказателно право на Република България. Особена част, Второ основно преработено и допълнено издание, С.:, Софи - Р, 2005.
2. Цеков, Б. Конституционният институт на извънредното положение, С.:, Артипо, 2022.
3. Цеков, Б. Извънредното положение – DE LEGE LATA DE LEGE FERENDA, – сп. Правна мисъл, С.:, Институт за държавата и правото, 2016, бр. 2.