ЕВРОПЕЙСКА ПРОГРАМА ЗА СИГУРНОСТ 2016 Г.: ПРОБЛЕМИ ПРЕД ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА ПОДГОТВЯНЕ НА УСЛОВИЯТА ЗА СЪЮЗ НА СИГУРНОСТ

проф. д-р Екатерина МИХАЙЛОВА,
Нов български университет

Prof. Екатерина MIHAYLOVA, PhD
New Bulgarian University

Резюме: Настоящият доклад се фокусира върху Европейската програма за сигурност „Подготвяне на условията за Съюз на сигурност“, оповестена от Европейската комисия на 20 април 2016 г.. Разглеждат се мерките описани в този документ, чрез които ЕС следва да противодейства на терористичната заплаха. Приоритетните области в борбата срещу тероризма са представени в контекста на законодателството на Р България.

Ключови думи: тероризъм, Съюз на сигурност, радикализация.

Summary: This report focuses on the European security program "Preparing conditions for Union of security," announced by the European Commission on April 20, 2016. The measures described in this document are discussed, by which the EU should counter the terrorist threat. The priority areas in the fight against terrorism are presented in the context of the laws of the Republic of Bulgaria.

Keywords: terrorism, Union of security, radicalization.

На 28 април 2015 г. Европейската комисия приема Европейска програма за сигурност, която очертава основните дейности, които да осигурят ефективна реакция на ЕС срещу тероризма и заплахите за сигурността в Европейския съюз през периода 2015—2020 г.. След приемането на Програмата е постигнат значителен напредък по изпълнението ѝ в борбата с незаконната търговия и използването на огнестрелни оръжия и взривни вещества, в засилване на борбата с финансирането на тероризма и създаването на по-здрави и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и сигурността.

Последните атентати в Брюксел и Париж подтикват Европейският парламент, министрите на правосъдието и вътрешните работи от ЕС и Комисията за продължаване изпълнението на предвидените мерки и задълбочаване на борбата срещу тероризма.

В съобщение за медиите на Европейската комисия от 20 април 2016 г. се оповестява Европейска програма за сигурност, наречена „Подготвяне на условията за Съюз на сигурност“, който да се яви ефективен и истински Европейски съюз на сигурност. Независимо от това, че за сигурността се носи отговорност основно от държавите членки, появата на транснационалните заплахи създават условията за общ европейски подход. В резултат на това инструментариума се подготвя на европейско равнище, с което да се даде възможност на ефективно сътрудничество на националните органи, като се извърши *радикална промяна* на равнището на държавите членки и

техните правоприлагащи органи, като се работи в тясно сътрудничество с агенциите на ЕС.

В съобщението на Комисията е направен преглед на напредъка, установяват се пропуските в изпълнението на мерките, предприети за борба срещу тероризма, и се определят действията, които са необходими да бъдат предприети. Предвиден е и инструмент за постигането на набелязаните цели, като се предвижда *пътна карта* за приоритетните области в борбата срещу тероризма.[1] Мерките, целящи увеличаване на колективната способност за борба с терористичната заплаха, включват:

1.Преодоляване на заплахата, която представляват завръщащите се чуждестранни бойци терористи.

В тази част е предвидена необходимостта националните органи да бъдат напълно информирани за придвижването на чуждестранните бойци терористи, както при излизане, така и при влизане, и да обменят такава информация помежду си и с агенциите на ЕС чрез Шенгенската информационна система и Европейския център за борба с тероризма към Европол.

Тук следва да отбележа, че България въведе в последното изменение на Наказателния кодекс от 2015г.[2] понятието за „тероризъм“ и носенето на наказателна отговорност за извършени деяния, които се квалифицират като тероризъм. По този начин се изпълняват и изискванията на Резолюцията на ООН от 2014 г. за криминализиране на пътуването на чуждестранните бойци и финансирането им и изпълнение на препоръките на Комитета на Съвета на Европа за борба с изпирането на пари (MONEYVAL) в областта на финансирането на тероризма. На 10 ноември 2015 г. България подписва и Допълнителния протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма, като конкретните действия са насочени към: Осигуряване на пресичането на острата и нарастваща заплаха, която представляват чуждестранните бойци-терористи; Предотвратяване радикализацията на тероризма, противодействие на наемането и забрана за пътуване на чуждестранните бойци-терористи; Противодействие на насилствения екстремизъм и нарастващото използване от страна на терористите и техните поддръжници на комуникационни технологии.

2.Предотвратяване и борба с радикализацията.

Чрез тази мярка се дава приоритет на предотвратяването на радикализацията и вербуването на европейски граждани от страна на терористични организации. Очаква се държавите членки да се постараят радикализиралите се лица да бъдат включени в програми по дерадикализиране и да им бъде попречено да разпространяват терористична пропаганда и изказвания, проповядващи омраза, и проактивно да се обменя информация относно лицата, за които има висок риск от радикализация.

Тук следва да се отбележи Резолюция на Европейския парламент от 25 ноември 2015 г. относно предотвратяване на радикализацията и вербуването на граждани на Съюза от страна на терористични организации (2015/2063(INI)).[3] В резолюцията са изложени конкретни предложения за обща стратегия за борба с екстремизма -

---

[1] *http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1445_bg.htm*
[2] *ДВ, бр. 74 от 2015 г.*
[3] *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0410+0+DOC+XML+V0//BG*

създаването на европейски черен списък с джихадисти и заподозрени в джихадистки тероризъм и общо определение на „чужди бойци“; гарантиране, че чуждите бойци се поставят под съдебен контрол и при нужда и под административно задържане; изолирането на радикализирани затворници; спиране разпространението на омраза и възхвала на тероризма в интернет и др.. Обръща се внимание за предприемане на правни действия за хармонизиран подход към определянето за престъпления на изказвания, проповядващи омраза, онлайн и офлайн, в които радикално настроени лица подбуждат други да не зачитат и да нарушават основните права.

3.Санкции за терористите и техните поддръжници.

Тук препоръката е Европейският парламент и Съветът да постигнат съгласие по предложението на Комисията за *директива относно борбата с тероризма,* с цел да се утвърди инкриминирането на престъпления, свързани с терористични дейности, като например пътуванията с терористична цел и предоставянето на финансиране, място за живеене, транспорт или материална помощ на терористи.

На 11 март 2016 г. Съветът прие своята преговорна позиция по предложението за директива относно борбата с тероризма. С предложената директива се укрепва и актуализира действащото Рамково решение 2002/475/ПВР, тъй като с нея се инкриминират:

•Пътуванията за терористични цели, за да се противодейства на явлението чуждестранни бойци терористи;

•Финансирането, организацията и улесняването на такива пътувания, включително чрез логистична и материална подкрепа, предоставянето на огнестрелни оръжия и експлозиви, подслон, средства за транспорт, услуги, активи и стоки;

•Преминаването на обучение за терористични цели, включително чрез предоставяне на възможност за разследване и съдебно преследване на дейности по обучение, които могат да доведат до извършването на терористични престъпления;

•Предоставянето на средства за извършване на терористични престъпления и на престъпления, свързани с терористични групи или терористични дейности.

Освен това с директивата ще бъде допълнено действащото законодателство относно правата на пострадалите, за да се гарантира, че пострадалите от тероризъм получават незабавен достъп до професионални услуги за подкрепа, осигуряващи физическо и психо-социално лечение, както и информация за техните права.

В България е в процес на подготовка на проект на закон за борба с тероризма, който ще трябва да е съобразен с директивата. Би следвало да се изчака приемането на директивата и едва след нея българският законодател да приема Закон за противодействие на тероризма.

Ще маркирам едни от основните въпроси, които се поставят в подготвения проект за закон. На първо място това е темата свързана с основните права на гражданите. Отчита се, че всяко ограничаване на упражняването на основните права и свободи е предмет на условията, определени в член 52, параграф 1 от Хартата на основните права, т.е. подлежи на спазването *принципа на пропорционалност* по отношение на легитимната цел за посрещането на признати от Съюза цели от общ интерес. Приема се, че ако се ограничават права и свободи това може да бъде само ако *бъде предвидено в*

закон при зачитане на основното съдържание на същите права и свободи. Проектът предвижда приемането от Министерския съвет на Национален план за противодействие на тероризма, с който се създава организация за оповестяване и информиране, координиране на действията на компетентните органи на изпълнителната и местната власт. Предлага се въвеждането на режим на операции за противодействие на тероризма при различни нива на заплаха. Регламентирано е участието на въоръжените сили в предотвратяване на тероризъм и в преодоляване на последствията от тероризъм, като е предвидено да имат правомощия, сходни с тези на служители на МВР. Съществен момент е предложението да бъде възстановена функцията по разследване на Държавна агенция „Национална сигурност", както и свързаните с нея правомощия по задържане на лица и обиск на задържани лица.

4.Подобряване на обмена на информация.

По този пункт от пътната карта е заложено Европейският парламент и Съветът бързо да приключат работата си по изменения регламент за Европол и да приемат законодателните предложения, представени от Комисията, с цел подобряване на обмена на информация и оперативната съвместимост на базите данни и на информационните системи, като например разширяването на обхвата на Европейската информационна система за съдимост (ECRIS), така че да включва гражданите на държави извън ЕС.

Няколко конкретни действия в тази насока:

А. Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Рамково решение 2009/315/ПВР на Съвета във връзка с обмена на информация за гражданите на трети държави и във връзка с Европейската *информационна система за регистрите за съдимост* (ECRIS) и за замяна на Решение 2009/316/ПВР на Съвета.

Б. Директива 2013/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 август 2013 година *относно атаките срещу информационните системи* и за замяна на Рамково решение 2005/222/ПВР на Съвета (ОВ L 218 от 14 август 2013 г.).

От българска страна е подготвен проект за закон за изменения и допълнения на Наказателния кодекс относно атаките срещу информационните системи. Проектът предвижда разширяване обхвата на компютърните престъпления, включване на нови изпълнителни деяния в престъпните състави, както и завишаване на наказанията за тези престъпления. Чрез този проект за закон се въвежда изискванията на Директива 2013/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 август 2013 година относно атаките срещу информационните системи и за замяна на Рамково решение 2005/222/ПВР на Съвета (ОВ L 218 от 14 август 2013 г.).

България е закъсняла с транспонирането на този законодателен акт.

В. Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления.

Директивата урежда ползването на резервационните данни на авиопътниците в ЕС (Passenger Name Record - PNR) с цел превенция, разкриване, разследване и съдебно преследване на тероризъм и сериозни престъпления. Директивата ще се прилага за

полети до и от ЕС, но държавите членки могат да разширят приложението ѝ до вътрешни за ЕС полети (от една държава-членка на ЕС до друга), при условие, че уведомят Европейската комисия за това. Държавите-членки на ЕС могат също така да решат да събират и обработват PNR данни от пътнически агенции и туроператори, които предоставят услуги, свързани с пътувания.

Авиолиниите се задължават да предават на националните власти данните на пътниците за всички полети от трети страни към ЕС и обратно. Държавите членки ще трябва да създадат "звена за данни за пътниците" (ЗДП), които ще са отговорни за съхраняването и обработването на тези данни и предаването им на компетентните органи, както и за обмена със ЗПД на други държави членки и Европол.

На 17 февруари 2016 г. Народното събрание приема промени в Закона за Държавна агенция "Национална сигурност", с които бе въведена правната рамка за функционирането на такава система в Република България.[4] В приетия закон в чл. 11а, ал.1, се предвижда в Държавна агенция "Национална сигурност" да се създаде Национално звено за получаване и обработване на резервационни данни на пътниците в Република България.

5.Засилване на функциите на Европейския център за борба с тероризма.

Тук се включват функциите на Европейския център за борба с тероризма, които трябва да бъдат засилени, за да се превърне тази структура в разузнавателен център на правоприлагащите органи за анализ на заплахите и да подпомага разработването на оперативни планове за борба с тероризма. Комисията ще представи инициативи за развитието на Центъра в по-силна структура с капацитет за съвместно оперативно планиране, извършване на оценки на заплахите и координация на разузнавателните данни в областта на правоприлагането. Поради спешността на въпроса се поставя задачата да започне разработването на съвместни оценки на заплахите от тероризъм и радикализация.

6.Пресичане на достъпа на терористите до огнестрелни оръжия и взривни вещества.

Предвижда се държавите членки приоритетно да изпълнят Плана за огнестрелните оръжия и взривните вещества, а Парламентът и Съветът да приемат предложението за изменение на Директивата относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие, представено от Комисията на 18 ноември 2015 г..

7.Пресичане на достъпа на терористите до финансиране.

Комисията следва да приключи работата по Плана за действие относно борбата с финансирането на тероризма от 2 декември 2015г., с който да подпомогне държавите членки по-лесно да откриват и предотвратяват движението на средства и други активи, за да се прекъснат източниците на приходи на терористичните организации.

8.Защита на гражданите и на критичните инфраструктури.

Заложено е правоприлагащите и други ключови органи да са по-добре подготвени за рисковете за сигурността, свързани с уязвимостта на критичната инфраструктура, да извършват ефикасен обмен на релевантна информация, да изготвят превантивни мерки

[4] *ДВ. бр.15 от 23 Февруари 2016 г.*

по координиран отвъд границите начин и да подкрепят научните изследвания във връзка с бъдещи нужди от технологии и капацитет.

9.Външнополитическото измерение.

Чрез този пункт се изисква по-добра съгласуваност между вътрешнополитическите и външнополитическите действия в областта на сигурността. Въз основа на работата на координатора на ЕС за борбата с тероризма, на Комисията и на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), ЕС следва да установи партньорства за борба с тероризма с държавите в Средиземноморието.

За изпълнението на пътната карта съвсем естествено е, че освен приетата досега правна рамка, предстои изработването, съгласуването и приемането на множество актове, както на европейско, така и на национално ниво. Тук се поставя въпросът не само за добрата координация, но и за качеството на съответните актове. Прави впечатление, че почти по едно и също време на европейско ниво, а и в България са приети актове, целящи повишаване на качеството на законодателството. Първо ще се спра на европейското измерение, а след това и на българското такова.

На 13 април 2016 г. е постигнато междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество.[5] Според поставените общи ангажименти и цели трите институции ще се стремят към по-добро законотворчество чрез редица инициативи и процедури. Принципите, които ще се съблюдават са демократична легитимност, субсидиарност и пропорционалност, както и принципа на правна сигурност. Освен това те се съгласяват да насърчават опростеността, яснотата и съгласуваността при изготвянето на законодателството на Съюза, както и да допринасят за възможно най-голямата прозрачност на законодателния процес. Освен това законодателството на Съюза следва да бъде разбираемо и ясно; да дава възможност на гражданите, администрацията и бизнеса лесно да разбират своите права и задължения; да включва изисквания за подходящо докладване, наблюдение и оценка; да избягва свръх регулирането и административната тежест; да може да се прилага на практика.

Инструментите за по-добро законотворчество са извършването на оценка на въздействието, консултация с обществеността и със заинтересованите страни и обратна връзка, последваща оценка на действащото законодателство. Освен това се предвижда прозрачност и координиране на законодателния процес.

Изтъква се и необходимостта от бързото и правилно прилагане на законодателството на Съюза в държавите членки, като сроковете за транспониране на директивите ще бъдат възможно най-кратки и по правило няма да превишават две години.

В България също се извършва промяна в правилата на нормотворчеството. Последното изменение на Закона за нормативните актове от 2016г.[6] въвежда при изработването на проект на нормативен акт, независимо от това дали вносителят е правителството или народен представител, да се извършва предварителна оценка на въздействието, да се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите

[5] *http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_bg.htm*
[6] *ДВ брой 34, 3.5.2016 г.*

лица. Освен това ще се извършва и последваща оценка за въздействието на приетия нормативен акт.

Цяла нова глава от ЗНА е посветена на оценката на въздействие на нормативните актове. Последващата оценка на въздействие се извършва в срок 5 години след влизането в сила на новия закон, кодекс или подзаконов нормативен акт и се публикува на интернет страницата на съответния орган и на Портала за обществени консултации в срок до 30 дни от изготвянето ѝ.

Изработването на проект на нормативен акт е предвидено да се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност (чл. 26). Увеличен е срокът за обществени консултации с гражданите и юридическите лица от 14 на 30 дни. След приключването на обществената консултация съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. Законът ще влиза в сила 6 месеца след обнародването му в „Държавен вестник“, т.е. в края на 2016г.

С новоприетите актове се очаква повишаване нивото на качеството на нормативните актове.

В заключение следва да отбележа, че реализирането на европейския съюз за сигурност се основава на подготовката на адекватни актове на ниво ЕС и държави членки. Процес труден, но възможен.

За България това означава привеждане в съответствие на европейското законодателство в българското такова, своевременно и точно. Тъй като една от изключително важните задачи в областта на сигурността е добрата координация между органите, които извършват тази дейност, поставям въпроса за една бъдеща кодификация на законодателството в сектор сигурност. По този начин може да се преодолее противоречието в законодателството, което пък създава трудности при приложението му. Това е една голяма и амбициозна задача, но не е невъзможна при наличието на воля и експертиза за постигането ѝ.

Използвана литература:

1. *ДВ. бр.15 от 23 Февруари 2016 г.*
2. *ДВ, бр. 74 от 2015 г.*
3. *ДВ брой 34, 3.5.2016 г.*
4. *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0410+0+DOC+XML+V0//BG*
5. *http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1445_bg.htm*
6. *http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_bg.htm*