

БУРГАСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ

Център по юридически науки

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна
степен „доктор“

по професионално направление 3.6 Право,
докторска програма „Наказателно право“

тема на дисертационния труд:

**„Наказателноправни проблеми на
борбата с тероризма“**

Дисертант

Антон Илиев Станков

Научен ръководител

Проф. д-р Момяна Гунева

Бургас

2020

Дисертационният труд съдържа 196 страници. Библиографската справка съдържа списък от 77 използвани заглавия от литературни източници на български и чужди езици и 32 източника в Интернет – чуждестранно законодателство и online-публикации.

Дисертационният труд е обсъден от назначена комисия от хабилитирани преподаватели на 29.01.2021 г., като е дадена предварителна положителна оценка.

Докторантът е зачислен в самостоятелна форма на подготовка по акредитирана докторска програма „Наказателно право“ в професионално направление 3.6 Право към Центъра по юридическите науки със Заповед № ЛС-32 от 1.12.2016 г. на ректора на Бургаския свободен университет.

I. 1. Преди всичко трябва да се посочи **актуалността на темата**. Терористичните действия и тероризмът са съпътствали цялата история на човешката цивилизация, тъй като чувството за страх е едно от основните човешки чувства и първосигнален мотиватор на поведението. Тези действия и политиката, изградена върху тях, имат за цел, през различните етапи от развитието на обществото, постигането на определени облаги – лични, материални, политически, икономически, религиозни.

Независимо от хилядолетната си история темата „тероризъм“ стана особено актуална едва след края на Втората световна война. Национално-освободителните движения в африканските и азиатски държави за независимост и самоопределение и радикалните леви движения в Европа дадоха повод за анализи и опити за регламентация на международно равнище, но след 11 септември 2001 г., когато обект на терористични действия станаха Съединените американски щати, тероризмът се превърна в основна тема в дневния ред на обществото. Плеяда политолози, социолози, юристи и пр. получиха възможност да разгърнат изследване и обсъждане на проблематиката във всичките ѝ аспекти. Борбата, противодействието или войната с тероризма, средствата и методите, чрез които тя следва да се осъществява, са предмет на подробни анализи и предизвикват от вече близо 20 години оживена, а в някои случаи – ожесточена, дискусия. Разгърна се и дискусия относно дефинирането на понятието, която поне до момента е безплодна, тъй като на нито едно равнище не е постигнато съгласие. Една от констатациите е, че от историческа гледна точка явлението все още не е достатъчно изследвано и поради това анализаторите срещат определени трудности не само при дефинирането му, но и при съпоставянето на отделните специфики, периоди и проявни форми. Независимо от твърденията, че изучаването на

тероризма е едва в началните си фази не можем да не посочим, че елементарната библиографска справка за последните десет години наброява няколко хиляди заглавия, без да се имат предвид публикациите в периодичния печат и в електронните медии. Сред неизбродния океан от световна литература по този въпрос са застъпени всякакви, вкл. и твърде крайни становища.

Да се обхване такава колосална маса информация е практически невъзможно. В същото време се налага констатацията, че актуални цялостни изследвания и теоретични разработки липсват, изследователите са по-скоро склонни да обсъждат проблемите фрагментарно и да формулират палиативни предложения за решаване на проблемите, възникващи по повод отделни прояви на тероризма. Не бива да се забравя и фактът, че обстоятелствата се променят изключително бързо и валидното вчера е трудно съпоставимо като идеология, мащаб, интензивност и социално-политически последици със събитията от днешния ден.

Съвременният тероризъм е изключително тежко и опасно престъпление и е едно от най-тежките посегателства върху принципите и всеобщите ценности, върху които се гради съвременното общество и преди всичко Европейският съюз. Безспорно терористичните действия нарушават фундаментални норми и брутално погазват принципни морални забрани, от гледна точка на обществото и на правовата държава, той е катастрофа, тъй като налага не само да се ревизира действащото право, но и да бъдат дефинирани нови административни и наказателноправни институти на които да бъде намерено съответното систематично място и те да бъдат съгласувани със защитата на правата и законните интереси на гражданите. Това в особена степен се отнася към принципното приемане и процеса на имплементиране на актовете на европейските органи в националните законодателства. Освен това възникват проблеми във връзка с взаимодействието на отделните държави – членки на ЕС помежду им и с

координацията на общоевропейски равнище. Отделен, не по-малко сложен, въпрос е прилагането на тези институти в практиката.

2. Настоящото изследване си поставя амбициозната **задача**, въз основа на събрания и изследван материал

- да проследи историята и развитието на съвременния тероризъм;
- да направи сравнителноправен анализ на нормативната уредба, особено от гледна точка на международното наказателно право;
- да оцени годността на българското наказателно и извъннаказателно законодателство да изпълни поставените му задачи;
- да посочи възможни подобрения в нормативната уредба и да предложи някои практически действия.

3. **Целта** на представения труд е да се очертаят и анализират характерните белези на понятията „тероризъм“, „терористична дейност“ и „престъпления, свързани с тероризъм“. На тази основа да се подложи на критична оценка наказателното и специализираното законодателство и направените изводи да бъдат използвани като изходна база за предложения *de lege ferenda*, които да послужат не само за изменение и допълнение на действащите норми, но и за изглаждане на допуснатите противоречия.

4. Използваните **методи** на научно изследване са логически анализ и синтез, както и историкоправният и сравнителноправният методи.

II. В глава Първа е направен опит за дефиниране на основните понятия. На основата на обширна историческа справка за възникването на самата идея за терора като социално поведение са показани опитите на отделни държави и международни организации да определят съдържанието на понятието „тероризъм“ и да изведат основните му белези. Направен е опит да се даде собствено определение на понятията, в което са

обобщени някои от интелектуалните достижения в отделни законодателства или международни актове.

Съществуващите дефиниции страдат от определени недостатъци поради ред причини, най-съществените от които са, че от съществуващите два начина на дефиниране – априорен и емпиричен, не е приложим нито един. Априори човешката цивилизация не е успяла да изработи понятие за явлението, тъй като то – такова, каквото е сега, съществува малко повече от век. За емпиричното дефиниране е необходимо да се определят на първо място типичните свойства на явленията от един клас и на тази основа да се създаде еталон. Както се вижда, самата класификация среща затруднения, тъй като едни и същи прояви за едни са тероризъм, а за други – борба за свобода, независимост и самоопределение, т. е. и еталонът е по принцип невъзможен. Последното обосновава и трудността да се постигне политическо съгласие относно съдържанието на понятието и неговите производни, доколкото по този начин е възможно сериозно да бъдат засегнати интересите на национално-освободителните движения. Определени съображения от този характер обективно пречат за приемане на всеобхватна и общовалидна дефиниция, не само в ООН и в рамките на Европейския съюз, но и на регионално равнище.

Анализът на дефинициите в литературата и законодателството дава възможност да се обобщи, че нито една от разглежданите определения дефиниции не е изцяло погрешно, но и нито едно не обхваща достатъчно пълно характеристиките и особеностите на явлението „тероризъм“.

Да се опитаме да дадем собствено определение би било не само рисковано, но и излишно самонадеяно. Ето защо като основа на изложението е възприето разбирането, че **тероризмът е идеология, основана на постигането на легитимни или нелегитимни цели чрез насилие, насочено към държавни органи, обществени организации и**

лица, като волята им е подчинена на постигането на целите на терористите.

III. Глава Втора е посветена на същинското изследване по темата.

По принцип ролята на този клон на правото като легитимиращо използването на държавната репресия срещу общественотоопасните форми на поведение никога не е била оспорвана. Когато обаче става дума за реакция срещу терористичните действия, анализът сочи определени особености, които не могат да бъдат отминати без внимание. Една от най-съществените е, че наказанието няма възпиращото въздействие, което оказва, когато става дума за други престъпления.

Освен това във връзка с наказателното преследване на терористите се поставят следните принципни въпроси:

- приложими ли са към терористите Всеобщата декларация за правата на човека и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи;

- допустимо ли е терористите да се ползват в наказателния процес с всички права, предвидени за останалите граждани;

- необходимо ли е да се създава специално „антитерористично” наказателно право.

Отговорът им е от особено значение, тъй като на практика това далеч не е така и за това говорят огромно множество факти относно нарушения на декларацията, на конвенциите относно гарантиране правата на човека и на националните законодателства – по този въпрос има значителна практика на ЕСПЧ.

Същината на изложението в тази глава се свежда до разпоредбата на чл. 108а НК и нормите, към които тя препраща. С оглед на по-ясното открояване на особеностите на българското законодателно решение, в тази част на работата широко е използван сравнителноправният анализ.

Престъплението „тероризъм” е включено в структурата на глава Първа от Особената част на Наказателния кодекс през 2002 г. Основания за този законодателен акт са Резолюция № 1269 от 1999 г., Резолюция № 1368 от 2001 г. и Резолюция № 1373 от 2001 г. на Съвета за сигурност на ООН, Рамковото решение на Съвета на Европа от 13 юни 2002 г. относно борбата с тероризма (2002/475/JI), изменени и доразвити с Резолюция № 2178 от 2014 г., с Рамково решение на Съвета от 28 ноември 2008 г. (2008/919/JI) и Директива 2017/541.

Както двете рамкови решения, така и директивата очертават границите и изходните позиции, от които трябва да изхождат националните законодателства при оценяването като терористични на вече съществуващи престъпления или при криминализирането на нови деяния. Заедно с това са дефинирани и параметрите, които да гарантират сходство и съпоставимост между отделните законодателства, с което се улеснява международното сътрудничество при провеждане на наказателното производство. Нашият НК възприема тези постановки от международните актове, които са отразени в значителна степен в чл. 108а.

Преди всичко нашият НК установява „базисните” престъпления, които по своя характер и насоченост биха могли да бъдат терористична проява. Следва да се отбележи, че това са деяния, които са обявени за наказуеми сами по себе си. Това, което отличава тези посегателства от тероризма са два основни белега, които позволяват ясно да бъдат отграничени терористичните действия от всяка друга престъпна дейност:

- тяхното качество да могат обективно да причинят вреди. Характерен белег на тези посегателства е, че те или с оглед на своята същност, или с оглед на начина на осъществяването им могат сериозно да увредят интересите не само на отделно лице или група лица, но и интересите на всяка държава или международна организация;

- специфичните цели, които се преследват – да се предизвика страх и смут сред населението; да се принуди правителството или международна организация да извършат или да пропуснат да извършат определено действие; да бъдат дестабилизирани или разрушени основните политически, конституционни, икономически или обществени структури в държавата или в международна организация. Можем да твърдим, че основният белег за отграничаването на посочените в чл. 108а „базисни“ престъпления от тероризма е именно наличието на една или няколко от така формулираните цели. Това е един относително сигурен критерий, широко използван и преди в нашето законодателство.

Престъпленията, които могат да представляват терористична проява, са засега 27 и са съобразени с посочените в Рамковите решения престъпни прояви:

- посегателства върху човешкия живот, които могат да предизвикат смърт – чл. 115;

- посегателства върху телесната неприкосновеност – в нашия НК е посочена само тежката телесна повреда – чл. 128;

- отвличане или вземане на заложник – чл. 142, 143 и 143а;

- причиняване на съществени разрушения или повреди на правителствени или обществени обекти, транспортни системи, инфраструктура, неподвижни платформи на континенталния шелф, на обществени места или на частна собственост, които могат да застрашат човешки живот или да причинят значителни стопански щети - чл. 216, ал. 1 и 5, 340, 344, 347, 348;

- отвличане на самолети, кораби или други транспортни средства за превоз на пътници или стоки - чл. 341а, 341б ;

- производство, притежаване, придобиване, пренасяне, доставяне или използване на огнестрелни оръжия, взривни вещества, ядрени, биологични

и химически оръжия, както и изследвания и разработка на биологични и химически оръжия – чл. 337, 339, 354, 356е и 356з;

- замърсяване с опасни вещества, предизвикване на пожари, наводнения и експлозии, които застрашават човешкия живот чл. 330, 333, 334, 349, 350, 352, ал. 1, 2 и 3, ;

- смущения или прекъсване на снабдяването с вода, електроенергия или други основни природни ресурси, вследствие от които може да възникне опасност за живота на хората - чл. 216, ал. 1 и 5, чл. 349;

- нерегламентиран достъп до компютърни информационни системи – чл. 319б – чл. 319г;

- заплаха за извършване на някои от посочените по-горе деяния – чл. 144, ал. 2;

- предаване на неверни повиквания или заблуждаващи знаци за помощ, злополука или тревога – чл. 326.

Както се вижда, касае се по принцип за най-тежките престъпления против личността и за някои общоопасни престъпления. Предвид тяхната висока обществена опасност може да се направи заключение, че те не само съответстват на изискванията, посочени в Конвенцията, Резолуциите, Рамковите решения и директивите, но и с оглед на своя характер и последици могат да бъдат извършени с терористична цел.

В известен смисъл обособено стоят престъпленията по Глава девета „а“ от Особената част – Компютърни престъпления, тъй като всички те се отнасят към категорията на т. нар. „леки“ престъпления. По неизвестни съображения в текста на чл. 108а, ал. 1 са посочени само деянията, наказуеми по чл. 319б-319г от НК. Тъй като разпоредбата на чл. 108а е препращаща, в текста изрично се посочва, че е „извършено престъпление“ по посочените текстове, като това означава, че е необходимо да бъдат осъществени всички елементи от състава на съответното престъпление –

необходимо е да е извършено не само деянието, но и да са настъпили предвидените общественоопасни последици.

Предмет на изследване в тази част на труда са както обективната, така и субективната страна на престъплението по чл. 108а. Не са оставени без внимание и по-тежко наказуемите състави.

Анализът на нормата, установена в чл. 108а от НК, налага определени изводи и заключения. Като се има предвид, че този текст е приет през 2002 г. в изпълнение на посочените по-горе международни актове относно борбата срещу тероризма и финансирането му, се очертават редица непълноти в нашето законодателство, което преди всичко се изразява в това, че последвалите РР 2006/260, Решение 2008/615, Регламент № 603/2013 и главно с Директива 2017/541 не са адекватно отразени. Така напр. е пропусната хипотезата като обект на терористично престъпление да бъде посочена национална обществена организация (като напр. управляващата партия), възможност, която съвсем не е изключена практически. Тъй като текстът след приемането му е изменян два пъти – през 2011 и 2015 г., остава неясно поради какви причини законодателят не е предприел действия, за да приведе нормата в съответствие с Европейското законодателство.

Текстът на чл. 108а в действащия му вид буди редица основателни възражения. В изложението относно субективната страна на престъплението са изложени редица обосновани несъгласия с начина, по който е формулирана специфичната терористична цел.

Най-сериозни проблеми възникват от изчерпателното посочване на текстовете от НК в ал. 1 на чл. 108а. По същество този подход на лимитативно определяне има по същество ограничителен характер, тъй като не обхваща всички възможни прояви на терористична дейност. Така напр. трафикът на хора с цел въвличането им по-късно в терористични действия или най-малкото в обучение с тази цел не е упоменат. Поради

какви причини са отминати разпоредбите на чл. 159а – чл. 159в НК) не е ясно, тъй като „трафикирането” с цел поставяне в услуга на терористична организация е напълно представима хипотеза. От това разсъждение възниква естествената връзка с престъпленията по чл. 279-281 от НК, тъй като спазването на особените правила относно граничния режим е в особена степен относим към евентуалното нелегално инфилтриране на терористи и терористични структури.

Същото се отнася и до нарушаване неприкосновеността на кореспонденцията (чл. 171 и 171а НК) и до сигурността на съобщенията (чл. 347, чл. 348а НК).

Включвайки в каталога на „базисните“ престъпления“ на някои компютърни престъпления законодателят следва да отговори на въпроса защо са предпочетени тези, а са пропуснати други. Нерегламентираният достъп до информация, която съставлява държавна или друга защитена тайна (чл. 319а, ал. 4) също би могъл да представлява по съществото си терористично действие, особено с оглед по-нататъшното ѝ неправомерно използване за постигане на някоя от специалните цели. По-интересно се поставя въпросът с деянията по чл. 319д, ал. 1-3. Проблематично е дали обстоятелството, че ал. 1 препраща към разпоредбата на чл. 319б, „в“ и „г“ не може да се тълкува в смисъл, че по този начин се разширява обхватът на посочените в чл. 108а посегателства чрез такова „косвено“ препращане. Аргумент за подобно разбиране може да се почерпи от самия текст на чл. 319д, ал. 1, където изрично се посочва, че деянието е извършено с цел да се осъществи престъпление по чл. 319б, „в“ и „г“ – т.е. набавени са пароли или кодове, за да се разпространи компютърен вирус и това е извършено с терористична цел. Подобна хипотеза съвсем не е изключена, но е съмнително доколко чисто юридически подобно тълкуване е убедително.

Може само да споменем редица други пропуски или недобре обмислени решения. - все още кражбата, грабежът, присвояването и пр.

користни престъпления не са изрично посочени като средство за финансиране извършването на терористични действия.

Казаното води до заключението, че изглежда целесъобразно в каталога по чл. 108а да се добавят и тези посегателства. Налага се крайният извод, че възприетото законодателно решение не е сполучливо, макар и да отговаря на законодателния модел, наложен от актовете на ЕС. Поради това значително по-всеобхватен би изглеждал описателно-бланкетен текст, който да посочва изрично не отделни деяния, а да ги описва по видове, какъвто опит сме направили накрая на изследването *de lege ferenda*. Подобно разрешение би съответствало в по-висока степен и на бързо променящия се облик на тероризма и изобретателността при осъществяването на терористичните актове.

Наред с посочените пропуски и несъответствия, е необходимо да се обърне внимание и върху обстоятелството, че в нашето наказателно законодателство не се проследява ясно връзката между тероризма и корупцията и организираната престъпност, която с всяка година все по-ясно се установява. Опитът да бъдат свързани изпирането на пари с финансирането на тероризма, както това е анализирано във връзка с коментара по Закона за мерките срещу финансиране на тероризма, изглежда крайно неубедителен.

Можем да обобщим, че опитът за хармонизиране на нашето законодателство към нормите на международното право и правото на Европейския съюз в сферата на противодействието на тероризма не само не отговаря в достатъчна степен на заложените от ЕС стандарти, но и не е съобразен с българските наказателноправни традиции. Поради това следва да се присъединим към авторите, които, разкривайки недостатъците на уредбата, апелират за нейното прецизиране.

В работата се обръща внимание на една тенденция от последните години, която се налага в европейското наказателно право и оттам – в

наказателното право на отделните страни в Европа. Многобройните актове на ООН и на ЕС не само възлагат изключителни по обем и тежест задачи върху наказателното право. Като самостоятелни довършени престъпления се криминализират все повече форми на предварителна дейност, която би могла да бъде свързана с предстоящо участие в терористични действия. Превантивните действия срещу тероризма придобиват във все по-висока степен репресивен характер, а реакцията срещу действителните или предполагаеми терористи буди известни опасения. Този подход крие реалната опасност, като се използва като аргумент по-добрата защита на националната сигурност и на гражданите, наказателната отговорност да се превърне от ретроспективна, каквато винаги е била с оглед утвърдените от векове принципи в наказателното право, в перспективна. Парадоксалното решение да се носи наказателна отговорност за намерение вече не е само предмет на дискусии, а съществува и на практика. Следователно, и това е един от изводите в работата, категорично се налага необходимостта, поне в рамките на ЕС, да се изработи обща наказателна политика въз основа на общи теоретични основи и представи за целите на наказателното преследване както по принцип, така и по отношение преследването на тероризма и финансирането му, както и изпирането на пари.

IV. В глава Трета се разглеждат наказателноправната и извъннаказателноправната уредба на противодействието на тероризма и мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма. Както беше отбелязано, това се налага от необходимостта за възможно най-пълно осветляване на проблемите, като по този начин направените изводи и законодателни предложения могат да получат по-голяма „плътност“ и да бъдат по-убедителни.

Като **първи и основен общ извод** намираме за необходимо да отбележим, че ако са налице достатъчно данни за финансиране на

тероризма, независимо по коя от хипотезите на чл. 108а, ал. 2, точки 1-3, на чл. 110 или на чл. 320 от НК, то във всички случаи ще става дума за престъпление, в който и да било от стадията или формите на извършването му. При това положение, поради наличието на специалните разпоредби относно предмета на престъплението, при налагане на обезпечителни мерки върху съответното имущество и разпореждането с него, няма място за намеса на изпълнителната власт, ако става дума за правова държава и следва да се приложи принципът за разделение на властите.

Задължението за незабавно уведомяване на прокуратурата, предвидено по силата на чл. 11, ал. 1 и 2 от ЗМФТ и по чл. 73, ал. 2 от ЗМИП, ако уведомлението съдържа достатъчно данни за престъпление, то *ex lege* поражда задължение за прокурора незабавно да образува досъдебно производство, да приложи разпоредбата на чл. 72 от НПК и да поиска от съда да бъдат наложени предписаните от закона обезпечителни мерки с оглед евентуалната глоба и конфискацията (като наказания) и отнемането в полза на държавата на съответното имущество по силата на чл. 53 от НК. При това, *per argumentum a fortiori*, обезпечителната заповед на съда е значително по-силно правно основание от съответните заповеди на ДФР, председателя на ДАНС или министъра на вътрешните работи, които са административни актове. Ако съображението за издаването на тези административни актове е бързината, то на няколко пъти и двата закона предвиждат прокурорът да бъде уведомяван незабавно и, съответно, толкова незабавно да предприеме предписаните му от закона действия. Следва да се има предвид и обстоятелството, че молбата на прокурора за налагане на обезпечителни мерки, съобразно разпоредбата на чл. 395 от ГПК, се разглежда и решава от съда също незабавно - в деня на подаването ѝ. Този ред е в съответствие с изискването на специалните актове на международното право страната ни да предвиди и гарантира, че са налице необходимите законодателни и други мерки, чрез които заинтересуваните

страни, които са засегнати от тези мерките, както и от други такива или подобни разпоредби, доколкото последните са приложими, разполагат с ефективни средства за защита на техните права.

Вторият общ извод следва от анализа на Международната конвенция на Организацията на обединените нации за борба срещу финансирането на тероризма (МКООНБФТ). В целия ѝ текст, съобразно предмета ѝ, е употребено понятието „престъпление”, като определението му е изложено изчерпателно в чл. 2. При това следва да се има предвид, че основните международни актове, като Конвенциите на СЕ за предотвратяване на тероризма и Конвенцията относно изпирането издирването, изземването и конфискацията на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма изрично боравят с понятието „престъпление”.

В чл. 2 от ЗМФТ, обаче, се говори за „действия... насочени към финансиране на тероризма” – съществено отклонение от общоприетия език на правото. В текста на целия закон не присъстват понятията „престъпление” или „престъпно деяние”, поради което се налага разбирането, че действията, насочени към финансиране на тероризма, са различни от престъпните деяния, чрез които тероризмът се финансира. Очевидно поради това нито в този закон, нито в субсидиарно прилагания ЗМИП, е отредено място на органите на съдебната власт и на взаимодействието с тях при разкриването, разследването и наказването на тези престъпления. Всички задължения на изпълнителната власт се изчерпват с обикновеното „уведомяване” на прокуратурата. Следователно не може да бъде изведен разумът, предметът и съдържанието на съвместната инструкция на министъра на вътрешните работи, министъра на финансите, председателя на ДАНС, председателя на КПКОНПИ и главния прокурор, предвидена в чл. 4а от ЗМФТ. Следва да се посочи, че, съобразно разпоредбата на чл. 7, ал. 1 от ЗНА, правилникът е нормативен

акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост. В случая е предвидено уредбата чрез инструкцията да засяга единствено информационния обмен. Системното незачитане, обаче, на основни принципи на правото поражда основателни съмнения както относно волята на законодателите, така и относно тяхната компетентност в законодателната материя. Това, от гледна точка на координираните международни действия, дава сериозни основания за критики относно намеренията и възможностите на страната ни в обсъжданата област.

Третият общ извод се отнася до приложимостта по принцип на този закон. Както вече отбелязахме, при наличие на достатъчно данни за престъпление по чл. 108а, ал. 2 от НК, прокуратурата е длъжна да образува досъдебно производство и да предприеме необходимите обезпечителни действия за гарантиране интересите на държавата по реда на чл. 72 от НПК. Поради това всякакви действия на изпълнителната власт относно „блокиране или замразяване” на съответните имущества при тази хипотеза са лишени както от правно основание (*per argumentum a fortiori*), така и от смисъл. Остават хипотезите, които се градят на „съмнение” или „подозрение”, които не предвиждат наличие на данни, а още по-малко на доказателства, но се основават на субективно изградени предположения. Те, обаче, очевидно противоречат на международната правна уредба на първо място защото тя си служи навсякъде с понятието „престъпление” и то в смисъла, възприет и от нашето право. Действията, предприемани от органите на изпълнителната власт, основаващи се на две крайно неопределени и твърде субективни понятия „съмнение“ и „подозрение“, безспорно ограничават правото на собственост и разпореждането с нея. При това положение те влизат в пряко нарушение на основния принцип, деклариран в Съображенията към КООНБФТ, който недвусмислено налага въпросните действия да „не възпрепятстват по никакъв начин свободното движение на законния капитал”. Съчетаването на това

нарушение с липсата на реални законови основания за отговорност на органите на изпълнителната власт дава основание да се твърди, че е нарушен основен принцип на конституционното право – декларацията, че Република България е правова държава - чл. 4, ал. 1, изр. първо от Конституцията.

IV. Изложеното в **Глава четвърта**, в която предмет на обсъждане са законодателството и политиките в сферата на противодействието на тероризма, показва достатъчно ясно редица слабости. В тази област законодателят съществено се е отклонил от формулираното в точка 179 на Стратегия 2018 принципно положение, че „от особено значение е балансът между основните права и свободи на гражданите и ограниченията, предизвикани от изискванията за гарантиране на националната сигурност.“

Другият принципен извод е, че Законът за противодействие срещу тероризма оставя впечатление като да действа в правен вакуум – не съществуват други органи, норми и процедури, освен предвидените в него. По необясними причини са изпаднали от вниманието на законодателите съдът и прокуратурата, при това до степен да се игнорират както отделни разпоредби на Конституцията, така и цялото наказателно – материално и процесуално законодателство. Противодействието на тероризма, съобразно заложения в закона разум на законодателите, изцяло е възложено на изпълнителната власт – решение, което не само не е политически вярно, но е и юридически недопустимо. Декларираното като принцип в чл. 2, точка 1 „спазване на Конституцията, законите и международните договори”, не кореспондира с останалата част на закона.

В крайна сметка анализът и изводите, 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, опит или подбуждане по смисъла на

ал. 3, от чл. 110 или по чл. 320 или по чл. 109 от НК. 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. Естествено се поставя въпросът на какво правно основание и с оглед на каква тяхна специална компетентност органите на ДАНС преценяват има или няма престъпление и какво значение се влага в изрече „действие, свързано с тероризъм“. 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 и 64 от НПК въз основа на събраните доказателства, а не от органите на ДАНС. При това положение правомощието на органите на ДАНС е в очевидно противоречие със закона и поради това е лишено от смисъл.

V. 1. В заключението са обобщени резултатите от цялото изследване и са формулирани предложения за подобряване на законодателството.

2. Независимо, че звучи шокиращо, спокойно можем да кажем, че по същество някои от основните цели на тероризма са постигнати. Самото съществуване на специална и твърде обширна международна и национална правна регламентация и динамиката им в тази област показва, че в резултат на тероризма, като практическо проявление на идеологията му, обществените отношения са сериозно нарушени, поради което се налага да бъдат предприемани специални законодателни мерки за противодействие. В резултат се явиха и прилагат теориите за „вражеско право“, „превантивно право“, „изпреварваща роля“ на наказателното право и пр.

3. Това налага да се отговори на няколко сериозни въпроса, между които на първо място стои питането търси ли се въобще баланс между

сигурността на държавата и основните човешки права и свободи. В международните актове изрично е посочено, че тероризмът представлява едно от най-сериозните посегателства върху всеобщите ценности на човешко достойнство, свобода, равенство и солидарност, зачитане правата на човека и основните свободи. Елементарният прочит показва, че правото на сигурност далеч не е на първо място сред тях. На преден план е изведено и утвърдено зачитането на други принципи, различни от сигурността на държавата и обществото. Нещо повече, във всички актове недвусмислено се подчертава, че „нищо... не може да се тълкува като целящо ограничаване на основните права и свободи...”

4. Независимо от това, всеобщите усилия в борбата с тероризма дадоха възможност определени кръгове да изведат на първо място именно сигурността и да я използват като основание за временно ограничаване на другите права и свободи. Приетите в последните години поредица закони оставят малко място за съмнения в това отношение. Тезата, че „интересите на обществото” и съответните мерки за противодействие налагат да бъдат ограничавани в различна степен основните права и свободи, декларирани и гарантирани на най-високо равнище, като се започне от Всеобщата декларация за правата на човека и се завърши с националните регламентации, не издържа системна критика, най-малко поради факта, че нито едно от досегашните ограничения не е породило доказан положителен ефект. Приоритетното налагане на сигурността за сметка на другите права, като правото на свобода, неприкосновеност на личния живот, правото на собственост и пр. трудно намира оправдание, поради което навежда на мисълта, че скритата идея е по този начин да се преследват (и евентуално постигат) цели, извън противодействието на явлениято „тероризъм”. Доказателство в тази насока е фактът, че до този момент не е дадено на нито едно равнище разумно обяснение поради какви причини не се прилагат последователно новите правила за надзор и

контрол, върху действията, засягащи чувствително именно основните граждански права и свободи.

5. Другият принципен въпрос се отнася до ефективността на законодателството. Даже не особено задълбоченият поглед върху законовите разпоредби, честотата на промените в тях и липсата на какъвто и да било синхрон между тях показва, че в този контекст думата „смут” напълно се покрива с реакцията срещу явлението „тероризъм” както в международното, така и във вътрешното законодателство.

През последните няколко години, особено след провъзгласяването на Ислямската държава на Ирак и Леванта (ИДИЛ) и декларирането на нейните цели и средствата за постигането им, реакцията в рамките на Европейския съюз по-скоро може да бъде наречена конвулсивна, отколкото системна, като се имат предвид поредицата от решения, изчерпателно посочени в труда. Самото изброяване на тези нормативни актове показва дезориентация както в нормотворчеството, така и в прилагането им. Аргумент в тази насока е и обстоятелството, че се обсъжда нова, Пета директива относно борбата с изпирането на пари. От това следва, че предходната нормативна уредба, вкл. и Директиви (ЕС) 2015/849 и 2018/843, или не са ефективни, или не се прилагат, тъй като предстои основно да се реформира системата за финансов контрол относно финансирането на престъпна дейност, вкл. и за финансирането на тероризма, и да бъдат въведени нови правила за прозрачност.

6. Не съществува в достъпна форма аргументирано изследване на връзките между легалната и нелегалната миграция към Европа, международната организирана престъпност, средствата, които се кумулират от тази дейност и пътищата за инвестирането им. На експертно равнище не съществува съмнение, че значителна част от тях са предназначени за финансиране на тероризма (в най-широк смисъл), а друга част се изпират и инвестират в легални дейности в Европа, чрез които се

осигурява издръжката на целенасочено имплантираните мигранти, като не се отхвърля възможността сред тях да има терористи със значителен военен опит.

7. До този момент не са представени официално изводи относно цялостно изследване ефективността на европейското и националното законодателства, причините, поради което се налагат системни изменения, както и за постигнатите и очакваните резултати.

Буди недоумение обстоятелството, че на нито едно равнище не се поставя въпросът за кодификацията на европейското право поне в областта на противодействието на тероризма. Наличните нормативни актове не са съгласувани помежду си и в редица разрешения си противоречат или дават основание за противоречиво тълкуване, както беше посочено на съответните места в текста.

8. На национално равнище нещата не стоят по-добре. Основните нормативни актове в тази област съдържат редица недообмислени текстове, създаващи правомощия главно в насока упражняване на контрол, но трудно може да се каже, че биха били ефективни при възникване на критична ситуация.

Беше изтъкнато и наличието на противоречия между посочените закони и основни законодателни актове, каквито са НПК и ГПК, които имат с оглед на ранга си приоритет пред останалите норми. Този проблем налага решаването му в най-кратко време, тъй като единствено по този начин ще се избегне влизането в безплодни спорове коя норма е обща и коя – специално и изобщо кой е приложимият закон.

9. Не на последно място е необходимо да бъдат допълнени или преобмислени някои разпоредби в НК. Съзнавайки, че всеки дисертационен труд включва предложения *de lege ferenda*, на които по принцип не се обръща внимание, все пак изглежда необходимо да се предложат следните промени:

- необяснимо защо от вниманието на законодателя е убягнало обстоятелството, че престъпление по чл. 159а-159в може да бъде извършено със специалната цел участие в извършване на терористични действия или в обучение с оглед извършването на такива действия;

- същото се отнася и до разпоредбите на чл. 280 и чл. 281, където отново е възможно изпълнителното деяние да е съпроводено със същата специална цел;

- ако приемем, че целта да се предизвика смут и страх в населението е определяща, то би могло да се предложи да се допълни чл. 326 с по-тежко наказуема хипотеза, когато заблуждаващото съобщение е насочено към предизвикване на тези две състояния в обществото, а ал. 2 да предвижда и по-тежко наказание с оглед последиците;

- доколкото е общоприето, че тероризмът, особено в съвременния му вид, е преди всичко идеология на целенасоченото насилие, то следва да се помисли за разширяване обхвата на чл. 108, ал. 1 от НК, чрез включването в текста на тероризма наред с фашистката идеология.

Не на последно място може да се предложи и като алтернатива за обсъждане следният текст на чл. 108а, ал. 1 от НК:

„Чл. (1) Който извърши или заплаши с извършване на престъпление срещу личността или правата на гражданите или установения в страната правов ред, за да създаде смут и страх в населението, да принуди длъжностно лице, орган на властта, представител на обществена организация, или представител на чужда държава или на международна организация, да извърши или да пропусне нещо в кръга на службата или функцията с цел да бъдат изпълнени национални, социални, политически, икономически или религиозни искания, си се наказва за тероризъм с лишаване от свобода от десет до двадесет години или с доживотен затвор или с доживотен затвор без право на замяна.

Предимството на предлагания текст е, че се акцентира преди всичко върху действителните цели на терористичните действия и освен това, при тази редакция се избягва изчерпателно-изброителното формулиране, тъй като е ограничително и не обхваща всички хипотези на престъпления, чрез които може да се извършат терористични действия.

Също така, не по-малко важно е да се направи опит за кодификация на тази материя. Доколкото връзката **корупция-организирана престъпност - изпиране на пари – тероризъм -финансиране на тероризма** не подлежи на съмнение, то от само себе си се налага да бъде изработена единна концепция, въз основа на която да бъде приет общ закон за противодействие на тези явления, който ясно да разграничи дейността по превенция и противодействие от стриктната дейност по наказването за вече извършана терористична дейност, включително ако тя е осъществена само до етапа на приготвянето. Такова решение е в съответствие с разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове, с оглед предмета и субектите, подлежащи на нормативна уредба. Аналогичен аргумент може да бъде изложен и с оглед предмета на Конвенцията на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма.

Библиографската справка съдържа списък от 77 използвани заглавия от литературни източници на български и чужди езици и 32 източника в Интернет – чуждестранно законодателство и online-публикации, които са коректно цитирани в текста.