

Наказателноправни аспекти на противодействието на тероризма в актовете на Съвета на Европа

Ралица Костадинова*

Докладът представя обзорно актовете на Съвета на Европа, имащи влияние върху наказателното законодателство на държавите-членки. Република България е член на Съвета на Европа от 1992 г., поради което и изясняването на системата от правни инструменти за борба с тероризма има важно значение. От една страна, за разбиране на националната наказателноправна защита от тероризъм, а от друга – като първоизточник на настоящия модел за антитероризъм в Европейския съюз.

Ключови думи: Съвет на Европа, тероризъм, българско наказателно право



* Доц. д-р Ралица Костадинова, Нов български университет,
имейл: rkostadinova@nbu.bg

Criminal Aspects of Counter-Terrorism in the Acts of the Council of Europe

Ralitsa Kostadinova*

The report makes an overview of the acts of the Council of Europe, which influence the criminal legislation of the member states. As the Republic of Bulgaria is a member of the Council of Europe since 1992, it is important to clarify the system of legal instruments for combatting terrorism in order to understand the national criminal law prevention of terrorism, on one hand, and as the primary source of the current model of counter terrorism in the European Union.

Keywords: *Council of Europe, Terrorism, Bulgarian Criminal Law*



* Assoc. Prof. Ralitsa Kostadinova, PhD, New Bulgarian University,
e-mail: rkostadinova@nbu.bg

Уводни бележки

През последните десетилетия бяха направени изменения и допълнения в Наказателния кодекс¹ (НК) на Република България (РБ) по посока усъвършенстване и разширяване на наказателноправната защита от тероризъм. Голяма част от тях бяха въведени по повод транспонирането на актове от правото на Европейския съюз (ЕС)². Тази система за наказателноправна защита от тероризъм започва своето изграждане още преди РБ да стане държава – членка на ЕС през 2007 година. Както е отбелязвано и преди, „наказателноправният анализ на престъпленията, свързани с тероризъм по българското право, винаги е имал за основа положенията, установени в международните договори, по които България е страна“³. Съществен принос за международното сътрудничество за борба срещу тероризма имат актовете на Съвета на Европа, в който страната ни е член от три десетилетия. В следващото изложение ще бъдат очертани накратко актовете на Съвета на Европа, които са посветени на противодействието на тероризма и които са в основата на наказателноправната защита от него.

Европейска конвенция за борба с тероризма от 1977 г.

Европейската конвенция за борба с тероризма (ЕКБТ) е приета и отворена за подписване от държавите – членки на Съвета на Европа на 27 януари 1977 г. в Страсбург. ЕКБТ влиза в сила през 1978 г. и нейният принос може да се резюмира в това, че за целите на конвенцията държавите приемат, че няма да третират като политически престъпления или престъпления, извършени по политически мотиви, деянията, свързани с терористична дейност. Това ще позволи екстрадирането на такива лица за целите на наказателното правосъдие. Очертават се две групи терористични посегателства. Първата група престъпления не са посочени като видове, а чрез препращане към съществуващи вече международни договори: Конвенцията за борба с незаконното завладяване на самолети от 1970 г. (Хагска конвенция); Конвенцията за преследване на незаконните актове, насочени срещу безопасността на гражданската авиация от 1971 г. (Монреалска конвенция)⁴. Втората група посегателства са: престъ-

¹ ДВ, бр. 26 от 1968 г., посл. изм. ДВ, бр. 84 от 2021 г.

² Относно промените в НК от 2017 г. вж. подробно Костадинова, Р. Директива (ЕС) 2017/541 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно борбата с тероризма и промените в българското наказателно законодателство. В: Асиметрични заплахи, хибридни войни и влиянието им върху националната сигурност, София, 2018, 338–347.

³ Костадинова, Р. Наказателноправната защита от тероризъм – някои аспекти на Международното наказателно право и Наказателното право на ЕС. В: Годишник 2015 на департамент Право, София, 2016, с. 299.

⁴ През 70-те години на XX век РБ се присъединява към тези международни конвенции, което от своя страна налага съответни промени в областта на наказателното законодателство. В изпълнение на поетите ангажименти в НК са въведени нови т. нар. конвенционни престъпни посегателствата в областта на въздушния транспорт, които в специализираната наказателноправна литература се обозначават като *престъпления*

пленията, свързани с отвличания и задържане на заложници; нападения над лица, ползващи се с международна защита; престъпления свързани с боеприпаси и огнестрелни оръжия (чл. 1 от ЕКБТ)⁵. Съгласно чл. 1, б. „F“ опитът и съучастието в тези престъпления също попадат в обхвата на конвенцията.

Конвенцията е ратифицирана от над четиридесет държави, а процесът по присъединяване продължава да е активен и днес. През настоящата 2022 г. две нови държави ратифицираха ЕКБТ – Белгия и Армения. Нашата страна ратифицира конвенцията през 1998 г. В Закона⁶ за ратификация е направена резерва със следното съдържание: „Република България в съответствие с чл. 13, ал. 1 от конвенцията си запазва правото да отказва екстрадиция за някое от престъпленията, посочени в чл. 1, ако счита престъплението за политическо. По смисъла на тази резерва Република България няма да счита убийството или престъпленията, придружени с убийство, за политически престъпления“.

Тази резерва е оттеглена след атентатите от 11 септември 2001 г. със Закон за оттегляне на резервата, направена от Република България в съответствие с чл. 13, ал. 1 от Европейската конвенция за борба с тероризма⁷. От мотивите към законопроекта ясно личи връзката с въздушните нападения и констатираната световна заплаха от тероризъм. Тя е и причината за новите инициативи в рамките на Съвета на Европа по онова време: Декларация на Комитета на министрите за борба с международния тероризъм от 12 септември 2001 г.; Решение за започване на действия против тероризма от 21 септември 2001 г. и други⁸.

Новите предизвикателства налагат създаването на Мултидисциплинарна група за международни действия срещу тероризма (Multidisciplinary Group on International Action against Terrorism, GMT). В нея функционират две подгрупи: тази за преглед на действието на съществуващите инструменти на Съвета на Европа в областта на тероризма и група за изготвяне на доклад относно възможните допълнителни действия за борба с тероризма. В работните срещи на Мултидисциплинарната група се поставят въпросите относно криминализирането на възхвалата и подбуждането към тероризъм.

против сигурността на гражданската авиация (т. нар. „въздушно пиратство“). Подробно по въпроса вж. Костадинова, Р. Престъпления срещу сигурността на гражданската авиация. В: Сборник доклади от годишна университетска научна конференция, том 6, Издателски комплекс на Национален Военен университет, Велико Търново, 2013, 76–84.

⁵ Текстът на конвенцията е достъпен на официалния сайт на Съвета на Европа: <https://rm.coe.int/16800771b2> [Посетен на 31.5.2022]. Вж. също и Bassiouni, M. Cherif. Council of Europe: European Convention on the Suppression of Terrorism [European Terrorism Convention], ETS No. 90; 15 ILM 1272 (27 Jan. 1977). In: International Terrorism: Multilateral Conventions (1937-2001). Brill Nijhoff, 2001. 383–387.

⁶ ДВ, бр. 9 от 1998 г. от 23 януари 1998 г.

⁷ ДВ, бр. 107 от 11 декември 2001 г.

⁸ Подробно вж. Eaton, Martin. Council of Europe Measures against Terrorism. In: Anti-Terrorist Measures and Human Rights. Brill Nijhoff, 2004, 73–78.

Тези дебати продължават по-късно в рамките на новия комитет по антитероризъм, известен като CODEXTER. Комитетът на експертите по тероризъм (CODEXTER) е създаден през 2003 г. и неговата основна задача е да разработи правни инструменти по противодействие на терористичната заплаха. Новият комитет продължава започната от мултидисциплинарната група работа по усъвършенстване на правните инструменти за противодействие на тероризма. Така през 2003 г. е подготвено изменение на ЕКБТ. Чрез Протокола за изменение на Европейската конвенция за борба с тероризма от 2003 г. се добавя препращане и към други договори, описващи престъпни деяния, свързани с тероризъм: Международната конвенция за борба със задържането на заложници от 1979 г.; Конвенцията за физическата защита на ядрения материал от 1980 г.; Протоколът, допълващ Монреалската конвенция от 1988 г. и др. Наред с това се допълва и списъкът с деяния, по отношения на които се допуска екстрадиция. Изрично се указва, че за целите на екстрадицията ще се счита за престъпление и опита към описаните в конвенцията деяния, както и членуването в престъпни организации в такава цел.

Конвенция на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма

В рамките на CODEXTER е подготвен и проект за нова конвенция. На 16 май 2005 г. във Варшава е подписана **Конвенцията за предотвратяване на тероризма (КПТ)**. За разлика от предходните актове на Съвета на Европа, т.нар. Варшавска конвенция е открита за присъединяване и от държави, които не са нейни членки. От обяснителния доклад⁹ на конвенцията е видно, че противодействието на тероризма трябва да обхване и *дейностите, имащи подготвителен характер по отношение на същинския терористичен акт*: проповядване на тероризъм, намиране на хора и обучаването им с цел извършването на терористични нападения. Така Варшавската конвенция насочва вниманието на държавите членки към криминализиране и на следните специфични действия по приготвяне към тероризъм:

- Публичната провокация към тероризъм (член 5);
- Вербуването за тероризъм (член 6);
- Обучението с цел тероризъм по (член 7).

Очертани са и новите аспекти на антитероризма: грижа за жертвите на тероризма; спазването на принципите на правовата държава и демокрацията.

Страната ни ратифицира Конвенцията за предотвратяването на тероризма със закон, приет от 40 Народно събрание на 15 юни 2006 г.¹⁰. Варшавската конвенция е изменена през 2015 г. с **Допълнителен протокол към Конвенци-**

⁹ Обяснителният доклад към конвенцията е достъпен на официалната страница на Съвета на Европа: <https://rm.coe.int/16800d3811> [посетен 30.5.2022].

¹⁰ ДВ, бр. 54 от 3 юли 2007 г.

ята на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма. Той е подписан в Рига на 22 октомври 2015 г. и влиза в сила на 1 юли 2017 г. Този документ предвижда въвеждането на наказателна отговорност за разнообразни форми на подготвителна дейност във връзка с тероризъм, а именно:

- участие в сдружение или група с цел тероризъм;
- участие в обучение с цел тероризъм;
- пътуване в чужбина с цел тероризъм;
- финансиране на пътуване с цел тероризъм
- организиране на пътуване с цел тероризъм.

Освен криминализирането на подготвителна дейност с цел тероризъм, конвенцията предвижда създаването на национални звена за обмен на информация за данни на пътниците, които звена да функционират непрекъснато. Следва да се споменат и актовете, свързани с финансирането на тероризма. Това е **Конвенция на Съвета на Европа за изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма.** Тя е открита за подписване на 16 май 2006 г. във Варшава и подписана от Република България на 22 ноември същата година. Нейната ратификация е през 2012 г.¹¹ и влиза в сила на 6.1.2013. г.

Понастоящем действията на Съвета на Европа срещу тероризма се координират от Комитета за борба с тероризма (CDCT). Той беше създаден през 2018 г. и замени функциониращия дотогава CODEXTER. Неговата задача също е свързана с проучване и разработване на проекти за актове, които да предлагат за разглеждане от държавите – членки на СЕ. Предстои отчитане на резултати от изпълнението на настоящата стратегия за борба с тероризма и разработването на нова Стратегия на Съвета на Европа за 2023–2027 г.

Заклучение

В настоящия доклад бяха разгледани накратко усилията на Съвета на Европа за противодействие на тероризма. Краткият преглед на актовете на СЕ показва, че приносът на тази международна организация е значителен. Съществуването на тази система от инструменти е сериозен аргумент за промяна на наказателното законодателство на държавите членки, в това число и за България. Ето защо с основание може да се направи извод, че още преди 2007 година, когато страната ни става член на ЕС, за нея са съществували задължения за криминализиране на тероризма. Те произтичат от актовете на Съвета на Европа, които създават сериозна основа за международното сътрудничество за борба с тероризма. Проучването на влиянието на тези актове върху българското законодателство ще бъде предмет на друго изследване.

¹¹ Вж. Закон за ратифициране на Конвенцията на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма, приет от XLI Народно събрание на 19 декември 2012 г, ДВ, бр. 103 от 28.12.2012 г.