

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ

КАТЕДРА „ПОЛИТОЛОГИЯ“



АВТОРЕФЕРАТ НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД

ЗА ПРИСЪЖДАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНА И НАУЧНА СТЕПЕН „ДОКТОР“

на тема „Отговорност и отчетност на изпълнителната власт при противодействието на
тероризма в България, Великобритания и Германия в периода 2009-2020 г.“

Докторант:

Бианка Бориславова Богоевска

Направление:

„Сравнителна политология“

Научен ръководител:

доц. д-р Даниел Смилов

гр. София

2024

Дисертационният труд е с общ обем 220 страници, като съдържа 193 страници текст и 25 страници библиография. Библиографията обхваща 281 източника, като 87 от тях са академични (11 на български език, 74 англоезични и 2 немскоезични), 69 – електронни, 75 – нормативни, 36 – съдържащи статистически данни и 14 – съдебна практика.

1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1.1 АКТУАЛНОСТ НА ТЕМАТА

Дисертацията „Отговорност и отчетност на изпълнителната власт при противодействието на тероризма в България, Великобритания и Германия в периода 2009-2020 г.“ дава отговор на въпроса наблюдава ли се промяна в правната отговорност и политическата отчетност на изпълнителната власт в областта на антитерористичните мерки в България, Великобритания и Германия за периода 2009-2020 г.

Изправени пред опасността от терористични атаки, много страни насочиха вниманието си към приемането на строги мерки, особено след възхода на Ислямска държава (ИД) след 2015 г. (Sekulow, 2015, с. 15). Темата на дисертацията е мотивирана от широкото разпространение на почти аксиоматичното схващане сред някои учени и организации, че тези мерки през последните години са довели до непропорционална експанзия и намалена отговорност и отчетност на изпълнителната власт (напр. Amnesty International, 2017, с. 6). В същото време обаче литературният преглед сочи към липса на сравнителни изследвания, покриващи достатъчно дълъг период от време, които да докажат това твърдение по аналитичен път.

Ключово е да се подчертае значението на отговорността и отчетността на правителствата при борбата с тероризма в контекста на правовата държава. Критично важно е изпълнителната власт да бъде отговорна пред съдебната и отчетна пред законодателната дори в условията на глобална терористична криза като тази, започнала през 2015 г. Най-общо казано, съдебната отговорност касае границите при засягането правата на човека при прилагането на антитерористични мерки, докато парламентарната (политическата) отчетност следва да покрива както въпроси по правата на таргетираните лица, така и по ефективността на мерките и прилагането на общите политики за справяне с терористичната заплаха. По отношение на правата на индивидите, тази тема е съществена, тъй като тук изниква въпросът доколко таргетираните лица имат достъп до правосъдие и гласност, в случай че са некоректно набелязани, с несъразмерно ограничени права или дори изтезавани. Темата за изтезанията и извънзаконните задържания в координация с американското Централно разузнавателно управление на територията на Европа е изключително актуална в периода около 2010 г., когато

Европейският парламент анализира и огласява множество сведения по въпроса (Carrera et al., 2012, с. 6).

1.2 ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Обект на дисертацията са отговорността (съдебна) и отчетността (парламентарна) на изпълнителната власт по отношение на техните мерки – правомощия и действителни стъпки – в борбата им с тероризма. Предметът е динамиката в отговорността и отчетността на изпълнителната власт под влиянието на засилената опасност от терористични атаки. Целта е да се установи дали се наблюдава изменение в отговорността и отчетността на изпълнителните власти в трите страни в областта на антитероризма. За да се представи систематизиран анализ на динамиката в изследваните отговорност и отчетност на правителствата, се дава оценка на развитието в тези аспекти по група критерии, касаещи върховенството на правото. Въпросните критерии са както следва – изискване за обосноваване на мотивите в административните актове (Neill, 1998, с. 161), ограничаване дискрецията на изпълнителната власт (тук се включват нормативно уредените и практическите съдебен и парламентарен контрол, както и прилагането на мерките) (Топчийска, 2020, с. 152) и еднакво прилагане на законите (Топчийска, 2020, с. 157). Оценката по тези стандарти е основната задача на дисертацията, като интегралните подзадачи са да се направи преглед на нормативната уредба за превантивните антитерористични правомощия и съответните изменения по отношение на правомощията и съдебния контрол, да се изложи статистика за прилаганите на практика мерки, да се илюстрира съдебната практика чрез някои ключови дела, както и да се идентифицира динамиката в нормативно постановления и практическия парламентарен контрол. На тази основа изследването представя сравнение къде се позиционира всяка от държавите преди и след началото на кризата от 2015 г., както и сравнение между динамиката в трите държави.

1.3 РАБОТНИ ДЕФИНИЦИИ

Дисертацията не се ограничава до определен тип екстремизъм и генерално използва общото понятие „тероризъм“. Дефиницията на понятието е обект на оспорван социален, академичен и правнополитически дебат, като според една от най-застъпените концептуализации тероризмът е политически мотивирано насилие, извършено срещу цивилни лица, с цел да се породи и поддържа постоянен страх в широката публика,

отвъд нападнатите лица (Ruby, 2002, с. 9). Под „отчетност“ се има предвид хоризонтална политическа отчетност, т.е. предварителен (обсъждания и въпроси преди дадена дейност) и ретроспективен (обсъждания и въпроси след дейност, доклади) надзор от страна на парламентите (O'Donnell, 1998, с. 112), а под отговорност – съдебен контрол, т.е. наказателна отговорност и възможност за предварителен (одобрение) / текущ (одобрение напр. в рамките на 24 ч. след прилагане на мярката) / ретроспективен контрол (обжалване) от страна на съдебната власт (напр. Bovens, 2007, с. 456 и с. 460). Изследват се само превантивните антитерористични мерки, които не влизат в обхвата на наказателното право; това по същество включва различни мерки за административна принуда¹, както и някои дейности на полицията (напр. изискване за явяване и отчет пред полицейско управление).

Друго ключово понятие е върховенството на правото. То се дефинира като система от закони, институции, норми и обществена ангажираност, които осигуряват спазването на четири основни принципа – отчетност и отговорност, справедливи закони, прозрачно управление и достъпно и безпристрастно правосъдие (World Justice Project, б.д.). Този принцип е от фундаментална важност за разглежданите процеси, тъй като според него лицата, упражняващи власт, трябва да прилагат правомощията си в „ограничаваща рамка от добре установени обществени норми, а не по произволен, ад хок или чисто дискреционен начин въз основа на техните собствени предпочитания или идеология“ (Waldron, 2016).

„Милитантна демокрация“ е още една основна за дисертацията концепция, за която става дума по-подробно в теоретичната част на автореферата. Според тази теория при демокрациите вследствие на грандиозна заплаха за сигурността се наблюдава конституционно пренареждане, при което изпълнителната власт е с по-големи и изключителни правомощия и по-слаб контрол от страна на парламентите и съдебната власт. В труда се приема, че след атентатите в САЩ през 2001 г. вече има известна милитаризация и поставя въпроса дали кризата² от 2015 г. води до допълнителна милитаризация на демокрацията в трите държави.

¹ Административната принуда се определя като въздействие от страна на административни органи чрез неблагоприятни последици върху волята на адресатите на принудата с цел предотвратяване или преустановяване на различни нарушения (Лазаров, 2017, с. 17).

² Трудът стъпва върху обща дефиниция, която гласи, че всяка криза се характеризира с три основни елемента – високо ниво на опасност, високо ниво на несигурност и неотложност при взимането на

За целите на текста е нужно да се определи и кои структури се имат предвид под изпълнителна и съдебна власт. Дисертацията се съсредоточава основно върху вътрешните министерства като оправомощени представители на изпълнителната власт в борбата с тероризма. Под вътрешно министерство се взимат предвид както самите институции начело с министрите, така и агенциите към тях, чиито функции са в сферата на сигурността – полицейски управления (включително граничен контрол) и миграционни служби. В българския случай изследваната Държавна агенция за национална сигурност (ДАНС) е изключение поради това, че е агенция към Министерския съвет. Съдебните институции от своя страна обхващат регионалните административни съдилища, както и върховните административни инстанции в трите страни.

1.4 ХИПОТЕЗА

Основната хипотеза, базирана на резултатите на дисертацията е, че **и в трите страни след 2015 г. не настъпва допълнителна милитаризация на демокрацията. До известна степен се наблюдава дори обратното – парадоксално, кризата от 2015 г. се явява като непосредствен тласък за по-отговорна и по-отчетна изпълнителна власт и в трите държави в сравнение с периода 2009-2014 г.** Това се дължи на факта, че и в трите страни се наблюдава развитие в нормативно уредените форми на съдебен и парламентарен контрол – в различна степен и в различен контекст. Първо, нужно е да се подчертае, че и трите държави са ратифицирали Европейската конвенция за правата на човека³ (ЕКПЧ) и абсолютно всяко действие на изпълнителен орган, което нарушава право по конвенцията, може да бъде обжалвано през целия изследван период 2009-2020. В България основният прогрес в полето на съдилищата идва от това, че след 2015 г. се въвеждат множество превантивни изпълнителни правомощия, а само за едно от тях не се предвижда изричен съдебен надзор, ако не се стигне до обжалване по силата на ЕКПЧ. Преди 2015 г. общият брой мерки е по-малък, а правомощията без специално постановен съдебен контрол са две, като и те хипотетично попадат в обхвата на ЕКПЧ. Така се разширява ролята на съдебната власт в страната в абсолютен и относителен план. Освен

решения. С оглед на дисертацията, това определение може да се приложи както за вече идентифицираната криза на сигурността, така и за всяка хипотетична криза, която би могла да последва тази на сигурността – включително по отношение на върховенството на правото. (Boin *et al.*, 2016, с. 1).
³ Чл. 35, Европейска конвенция за правата на човека, изменена с Протоколи № 11 и 14 от влизането ѝ в сила на 1 юни 2010 г. Съставена в Рим на 4 ноември 1950 г. <https://www.coe.int/bg/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>

това в българското право настъпва нормативно развитие след дело срещу България пред Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). В Германия и Великобритания основното развитие е свързано с полето на личните данни. Във Великобритания до 2018 г. съдебната защита при обработката на лични данни е възможна единствено по силата на ЕКПЧ, както и чрез валидната за всички административни актове и дейности възможност за “judicial review”⁴, която е не много достъпна поради свързаните високи разходи. След 2018 г. обаче с новия закон за личните данни се въвежда специална възможност за ретроспективно обжалване. Във Великобритания също така за определени мерки след 2015 г. се наблюдава разширяване на видовете на вече съществуващия съдебен контрол – чрез прибавяне на предварителен и текущ такъв. В Германия до 2017 г. не за всички правомощия, касаещи личните данни, са били предвидени изрично форми на ретроспективен съдебен контрол (обжалване), като съдебната защита в тези случаи е била възможна единствено по силата на ЕКПЧ. С новия закон за личните данни от 2017 г. това се променя и към административния ретроспективен контрол се добавя и съдебен. Що се отнася до парламентарния контрол, и в трите страни след 2015 г. се идентифицира увеличен брой изисквани доклади, внасяни в парламента, както и задавани парламентарни въпроси. От своя страна анализът на прилаганите мерки и практическото съдебно участие за трите държави показват, че няма опасност от *на практика* неконтролируеми изпълнителни органи.

1.5 ТЕОРИЯ

В теоретичен план дисертацията е изградена чрез преплитането на две основни теории. Първата от тях е приемането на **отговорността и отчетността като основен стълб на върховенството на правото**. Върховенството на правото представлява нормативна и обществена система, която осигурява спазването на четири основни принципа – отчетност и отговорност, справедливи закони, прозрачно управление и достъпно и безпристрастно правосъдие (World Justice Project, б.д.). Една от ключовите идеи, залегнали в понятието, е концепцията за правното равенство, формулирана от конституционния теоретик Албърт Вен Дайси (в Waldron, 2016). „При нас никой човек

⁴ Тук не се прилага превод на български език, защото това е много специфична обща форма на съдебен контрол в британското право и ако терминът бъде преведен, може да се обърка с по-всеобхватния термин „съдебен преглед/контрол“, който се употребява в цялата дисертация. Процедурата е кодифицирана в Part 54, The Civil Procedure Rules 1998 <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/contents>

не е над закона [и] всеки човек, независимо от неговия ранг или състояние, е подчинен на обикновения закон на кралството и подлежи на юрисдикцията на обикновените трибунали.“ (Dicey, 1992 [1885], с. 114). Ключов теоретичен елемент на изследването е изборът за ексклузивен фокус върху отчетността и отговорността като един от стълбовете на върховенството на правото.

Втората теория, послужила като вдъхновение за дисертацията, е тази за т.нар. **милитантна (войнствена) демокрация** („militant democracy“). Тя се съсредоточава върху конституционните промени, които могат да настъпят във времена на екстремистка заплаха. През 1937 г. Карл Льовенщайн пише две статии (Loewenstein, 1937, с. 417, с. 638), в които описва възхода на тоталитарните движения в Европа и призовава за „милитаризация“ на демокрацията – предприемане на спешни законодателни мерки за изолация на крайните партии и техники от правителството и политиката. Десетилетия по-късно, когато религиозният тероризъм се е превърнал в основна заплаха, някои автори се връщат към тази теория, за да я осъвременят спрямо настоящите предизвикателства пред демокрацията. Андраш Шайо (Sajo, 2009, с. 63) описва „конституционното пренареждане“ (“a new constitutional arrangement”), последвало антитерористичното законодателство след атаките през 2001 г. Под конституционно пренареждане той визира мерките, които една страна приема срещу тероризма, произтичащото от тях ограничаване на права, както и разпределението на правомощия и контрол между властите. Въпреки че разбира и рационализира защитните механизми, които една правова държава възприема, за да се защити срещу терористичната заплаха, той обръща внимание и на пропорционалността и разумните граници на тези мерки. Светлана Тюлкина (Tyulkina, 2015) осветлява теорията през призмата на конкретна държава – Австралия. Основната ѝ теза е, че войнствената демокрация привидно не присъства в австралийската конституция, но при по-близък прочит се вижда, че всъщност мерките, които страната предприема срещу тероризма, сочат към възприемането на войнствен подход. И Тюлкина, разбирайки нуждата от подобни мерки, говори за опасността от прекрочването на разумните граници и проблема с баланса между сигурността и правата на човека (Tyulkina, 2015, с. 524).

1.6 МЕТОДОЛОГИЯ

С цел доказване на хипотезата, изследването използва **смесен сравнителен анализ** на три страни – България, Великобритания и Германия. Трудът съчетава **нормативен анализ** на промяната на законодателство, **количествено изследване** на прилагането на антитерористичните мерки, **илюстрация посредством подбрани дела** по обжалвания, както и **количествен** и в по-малка степен **качествен** анализ на задаваните парламентарни въпроси.

И за трите страни са разгледани всички закони, които касаят цялостно или частично антитероризма. Това включва не само експлицитното споменаване на „тероризъм“, а и „национална сигурност“, „екстремизъм“, „радикализация“. Правомощията включват само лостове, с които се упражнява директно ограничаване на основни права – неприкосновеност на личния живот, свобода на словото, свободно движение и др. Фокусът е върху динамиката преди и след 2015 г., като основната цел е да се установи как началото на кризата от тази година е повлияло върху нормативните възможности за отговорност пред съдебната власт и отчетност пред парламентите.

Анализът на прилаганите мерки е основно количествен. Там се разглежда броят на лицата, срещу които са използвани административни лостове преди и след 2015 г., като данните се представят в табличен и графичен вид. Информацията е събрана от различни правителствени източници.

Що се отнася до действителната правна отговорност, за всяка държава са разгледани по няколко дела, не толкова с цел анализ на самото съдебно решение, колкото илюстриране в помощ на изследването – да се установи дали има и успешни обжалвания сред неуспешните, тоест дали възможността за съдебна отговорност е реална.

Действителната парламентарна отчетност е анализирана основно с помощта на количествени методи – проследяване броя зададени парламентарни въпроси във връзка с антитерористичната дейност на правителствата преди и след 2015 г. Данните са взети от официалните сайтове на трите парламента.

Следва да се опишат и стандартите, по които е направена оценката за движение по „спектъра“ на върховенството на правото в сферата на тероризма. Въпросните стандарти са както следва – **обосноваване на мотивите в административните актове, ограничаването дискрецията на изпълнителната власт** (средства за съдебен и

парламентарен надзор и практика, прилагане на мерките) и **еднаквото прилагане на законите** (липса на дискриминация в актовете и съдебните решения) (Топчийска, 2020, с. 155). Обосноваването на мотивите в административните актове е съществено за анализа, защото то определя дали съдилищата в действителност имат условията – познаване на мотивите в съответните актове – да преценят дали административното решение е правомерно или не. Това е също толкова важно и за самия субект, засегнат от административния акт, тъй като, когато е запознат с мотивите (ако има достъп до тях), може да знае какви стъпки е най-добре да предприеме, за да се защити от неправомерна принуда и да разбере дали въобще има право на съдебна защита (Neill, 1998, с. 161). От своя страна ограничаването дискрецията на изпълнителната власт и еднаквото прилагане на законите представляват по-всеобхватни принципи за функционирането на върховенството на правото. Принципът за ограничаване дискрецията на изпълнителната власт е неразривно свързан с разделението на властите, който пък от своя страна е функционално обвързан с върховенството на правото. Разделението на властите разграничава властта на законодателна, изпълнителна и съдебна и по същество поставя граници върху обхвата на всяка от властовите групи, които граници следва да се спазват (Топчийска, 2020, с. 148). Тук идва и въпросът за ограничаването дискрецията на изпълнителната власт, а именно наличието на процедури за предотвратяване на злоупотреба (Топчийска, 2020, с. 152). Еднаквото прилагане на законите се отнася до липсата на дискриминативни разпоредби в законите или дискриминативни елементи в решенията на съдилищата и също е ключово за върховенството на правото. Неналичието на предразсъдъци в законотворчеството, администрацията и правоотсъждането е строго необходимо за правилното прилагане на правото (Топчийска, 2020, с. 157).

1.7 НАУЧЕН ПРИНОС

Като теоретичен принос може да се отчете различният прочит на влиянието на кризата от 2015 г. върху ролята на съдилищата и парламентите в борбата с тероризма – такъв, който идентифицира частично развитие по спектъра на върховенството на правото, а не регрес. На фона на критиките по отношение на обхвата на антитерористичната дейност на правителствата след 2015 г., които са напълно разбираеми, дисертацията представя подробен сравнителен анализ, който описва как антитерористичните процеси са изключително нюансирани и въпреки нарасналата контратерористична власт на правителствата се наблюдава и засилване на ролята на

съдилищата и парламентите, парадоксално вследствие на кризата от 2015 г. Практическият принос на изследването обхваща прегледа на законодателството в трите държави, както и подробната статистика относно прилаганите мерки и задаваните парламентарни въпроси – те могат да послужат като отправна точка за бъдещи доклади и справки, предприети от държавни органи и неправителствени организации.

1.8 ОБХВАТ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Настоящият анализ се фокусира единствено върху една криза и влиянието ѝ върху три държави, в този смисъл теоретизирането на това как подобен резултат е възможен по-скоро е в полето на спекулацията и дава основа за бъдещо, по-мощно изследване, което включва по-голям брой кризи през годините, както и по-голям брой държави. На базата на настоящия, ограничен анализ може да се допусне, че не всяка голяма криза в полето на сигурността води до криза във върховенството на правото, дори напротив – кризата може да бъде катализатор за придобиването на устойчивост и гъвкавост на демокрацията. Тук все пак би помогнало по-мощно изследване, което да операционализира и анализира влиянието на низ от кризи върху отговорността и отчетността на правителствата, както и други параметри, в по-голям брой държави. В подобен анализ може също да се изработи и изпита модел за цикличността при кризите в сигурността, по-точно коя от тях действа като първоначален катализатор за влошаване по определени параметри (първична криза) и кои са следващите кризи, които връщат (или не) параметрите до позиции, по-близки до тези преди началото на първичната криза.

Следва да се обоснове и подбраният период на изследването – 2009-2020 г., който всъщност е построен около ключовата 2015 г. Тя се явява като граница между двата сравнявани подпериода (2009-2014 г. и 2015-2020 г.), тъй като тогава ИД мобилизира осезаемо своя терористичен ресурс в Европа (Sekulow, 2015, с. 15). Двата подпериода са с продължителност от 6 години, за да се избегне (доколкото е възможно) мандатността в държавите. Най-добрият вариант би покривал по-голям период, но първо, това е практически сложно от гледна точка на данни, и второ, годините около 2008 г. реално бележат повишеното внимание на страните към въпроса за правата на човека в контекста на антитероризма. Пример за това са т.нар. „извънзаконни“ задържания в сътрудничество с американското ЦРУ на територията на европейски държави (Carey,

2013, с. 431). В този смисъл, връщането към години, по-близки до атентата в САЩ през 2001 г., би изкривило изследването.

1.9 СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

I ПРЕГЛЕД НА ЛИТЕРАТУРАТА

1. България
2. Великобритания
3. Германия
4. Отговорност и отчетност

II ТЕОРЕТИЧНА РАМКА И МЕТОДОЛОГИЯ

1. Теоретична рамка
2. Методология

III АНАЛИЗ

България

1. Нормативно уредени правомощия и съдебен контрол в България
2. Прилагани мерки в България
3. Практически съдебен контрол върху мерките в България
4. Парламентарен надзор в България: законова уредба и практика
5. Оценка на българския случай по критериите на изследването за върховенство на правото

Великобритания

1. Нормативно уредени правомощия и съдебен контрол във Великобритания
2. Прилагани мерки във Великобритания
3. Практически съдебен контрол върху мерките във Великобритания
4. Парламентарен надзор във Великобритания: законова уредба и практика

5. Оценка на британския случай по критериите на изследването за върховенство на правото

Германия

1. Нормативно уредени правомощия и съдебен контрол в Германия
2. Прилагани мерки в Германия
3. Практически съдебен контрол върху мерките в Германия
4. Парламентарен надзор в Германия: законова уредба и практика

5. Оценка на германския случай по критериите на изследването за върховенство на правото

Сравнение

IV ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

2. КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В тази част на автореферата се представят оценките по критериите за трите страни, сравнението между тях по отношение на динамиката, както и заключението на дисертационния труд. За целите на автореферата и дисертацията е нужно да се направят няколко обобщени бележки за възможностите за съдебен контрол в трите страни. Както бе упоменато, и трите държави са ратифицирали ЕКПЧ, което е изключително важно за защитата правата на човека. В същото време тази защита се отнася ограничено до случаите, в които правата на дадено лице са нарушени, което поставя висок праг на обжалваемост. Мерките, предприети по някои правомощия, невинаги биха били успешно обжалвани пред ЕСПЧ, ако не се стигне до погазване на права, но в същото време те все пак имат влияние върху таргетираните лица. Именно заради тези съображения е важно и да се прозре динамиката преди и след 2015 г. във възможностите за съдебен контрол, съществуващи (или не) отделно от защитата, гарантирана от Съвета на Европа. Тук е мястото да се направят и по-детайлни бележки за всяка страна. По отношение на България, в българската конституция е залегнала презумпцията за

обжалваемост на административните актове.⁵ В същото време според чл. 128, ал. 3 на Административнопроцесуалния кодекс при защитата на националната сигурност⁶, към която спада и антитероризмът⁷, тази презумпция отпада и се изисква изрично кодифициране на процедурите за обжалване в съответните закони. Що се отнася до Великобритания, още от втората половина на миналия век в страната съществува обща възможност за ретроспективно обжалване на всички действия на публични органи – т.нар. “judicial review”⁸ – като последната версия на инструмента, в който е кодифицирана тази възможност, е The Civil Procedure Rules 1998 (глава 54).⁹ Тази процедура е всеобхватна и за употребата ѝ не се изисква нарушение на права. Така на практика за целия изследван период се наблюдава значима възможност за съдебен надзор, като сферата на националната сигурност не е изключение. Интересно е обаче да се види и динамиката в допълнителните процедури за контрол, т.е. предварителен, текущ, както и ретроспективен – такъв, който е подобен, но не и същият като “judicial review”, а изрично уреден в съответните антитерористични закони. В тази връзка е важно да се спомене, че “judicial review” е скъпа процедура, сумата на таксите по която е най-малко 1000 паунда и може да стигне до десетки хиляди паунди (вж напр. Public Law Project, с. 4, 2018). Германия е трети идентичен случай. Там съдебният контрол върху действията на публичните органи е залегнал в германската конституция в случаите, когато са нарушени правата на дадено лице.¹⁰ Изключение до 2017 г. обаче е сферата на личните данни, тъй като в члена, където се постановява обжалваемостта, е посочено, че тази разпоредба не касае чл. 10 от Конституцията, според който достъпът до съдилищата в случаите на обработка на лични данни може да бъде заменен от административна процедура за преглед.¹¹ По същество това е било така преди 2017 г., когато новият Закон за защита на личните данни добавя съдебен контрол към административния. На фона на

⁵ Чл. 120, ал. 2, Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г. <https://www.parliament.bg/bg/const>

⁶ Чл. 128, ал. 3, Административнопроцесуален кодекс, Обн. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2135521015>

⁷ Това може да се потвърди от чл. 4, ал. 11 на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, Обн. ДВ. бр. 109 от 20 Декември 2007 г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2135574489>

⁸ Тук не се прилага превод на български език, защото това е много специфична обща форма на съдебен контрол в британското право и ако терминът бъде преведен, може да се обърка с по-всеобхватния термин „съдебен преглед/контрол“, който се употребява в цялата дисертация.

⁹ Part 54, The Civil Procedure Rules 1998 <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/3132/contents>

¹⁰ Art 19, Abs 4, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 1949 [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz#:~:text=Das%20Grundgesetz%20\(GG\)%20ist%20die,und%20von%20den%20Alliierten%20genehmigt.](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz#:~:text=Das%20Grundgesetz%20(GG)%20ist%20die,und%20von%20den%20Alliierten%20genehmigt.)

¹¹ Art 10, Abs 2, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 1949 [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz#:~:text=Das%20Grundgesetz%20\(GG\)%20ist%20die,und%20von%20den%20Alliierten%20genehmigt.](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz#:~:text=Das%20Grundgesetz%20(GG)%20ist%20die,und%20von%20den%20Alliierten%20genehmigt.)

всички тези прилики и различия в установения съдебен контрол в трите държави, е важно да се проследи развитието в механизмите за правна отговорност, които съществуват отделно от този по ЕКПЧ, както и отделно от скъпата, недотам достъпна процедура за “judicial review” във Великобритания и в допълнение към конституционната възможност за обжалване на действия, нарушаващи правата, в Германия.

2.1 БЪЛГАРИЯ

Първо, що се отнася до **изискването за мотивиране на актовете**, от прегледа на законодателната рамка се вижда, че след 2015 г. има засилена тенденция в законите да се изисква обосноваване на издаваните заповеди. По-точно, за почти всяка нова мярка, въведена след 2015 г., има такова изискване, с изключение на повечето от тези в Закона за убежището и бежанците. И там обаче се забелязва прецедент за бежанското право в страната като цяло, тъй като настаняването в затворен бежански център, въведено през 2015 г., е първото правомощие в закона изобщо, решенията по което трябва да са писмено мотивирани. Горното наблюдение и това, че повечето от мерките в сила преди 2015 г. (например отказът за издаване на виза по старата формулировка в закона за чужденците до 2015 г.), не изискват писмено обосноваване, доказват идентифицираната тенденция. Всъщност най-солидният аргумент в защита на това твърдение може да се открие в Закона за чужденците в Република България. От 2016 г. насам отказът на виза поради опасения за националната сигурност и др., което е старо правомощие, трябва да бъде обоснован писмено.¹² Това развитие е ключово, защото основанията в административните актове помагат на съдилищата в страната да вземат обосновано решение.

Следващият критерий – **ограничаването на обхвата на изпълнителната власт** – включва нормативно уредените и практическите съдебен и парламентарен контрол, както и реалното прилагане на мерките след 2015 г. Разгледан бе фактическият правен надзор, който се описа като действителен, а не фиктивен, също така бе заключено, че 2015 г. не води до влошаване в този аспект. Що се отнася до нормативните възможности, досега бе доказано, че в България след 2015 г. се наблюдават засилени възможности за

¹² Чл. 10а, ал. 3, Закон за чужденците в Република България, Обн. ДВ. бр. 153 от 23 Декември 1998 г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2134455296>

участието на съдебната власт в сферата на антитероризма, които биват прилагани ефективно от съдилищата. Редно е да се направи бележка, че това не се дължи на нововъведен съдебен контрол върху стари административни мерки, а на интензивното въвеждане на нови мерки, огромната част от които вървят с прилежаща, изрично описана в съответните закони съдебна отговорност. По-точно, до 2015 г. мерките са били по-нисък брой и за две от тях не се предвижда специално постановен съдебен контрол, ако не се обжалват по силата на ЕКПЧ (включване в масива на нежеланите за страната чужденци и недопускане до страната). След 2015 г. чрез законодателни промени в стари закони, както и новия закон за противодействието на тероризма се въвежда внушителна група нови мерки, само една от които не предвижда специфична процедура за обжалване или друг тип контрол (освен хипотетична защита по ЕКПЧ) – забрана за навлизане в определени зони. Така след кризата от 2015 г. съдилищата могат да упражняват по-голям абсолютен и относителен контрол върху изпълнителната власт. Допълнителен аргумент за повишената ефективност на съдебния контрол е вече възможното спиране на процедурата по експулсиране при течащ съдебен преглед, въведено през 2021 г., вследствие на делото АУАД срещу БЪЛГАРИЯ пред ЕСПЧ от 2011 г.¹³

Първо, що се отнася до изпълнителните правомощия в ръцете на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) и Министерството на вътрешните работи (МВР), там се въвеждат редица нови властови лостове. Ограничителните възможности, които влизат в сила с новия Закон за противодействие на тероризма от 2016 г.¹⁴, изглеждат сериозни, но всяка от тях може да бъде оспорена пред Върховния административен съд (ВАС)¹⁵.

Около идентифицираните в изследването нови и не съвсем ясни „превантивни дейности“ на МВР, в сила от 2015 г. до днес, изникват някои въпроси относно същината им и контрола върху тях. Въпреки това от прегледа на инструкциите, издадени досега, става ясно, че този нов лост в ръцете на вътрешния министър няма ограничителен, а по-скоро организационен и технически характер. Освен това всяка една от фактическите превантивни и принудителни административни мерки, които могат да се прилагат от

¹³ АУАД срещу БЪЛГАРИЯ (Жалба № 46390/10) <https://refugees.farbg.eu/sbornik-po-bejansko-pravo/normativni-dokumenti/46390-10/>

¹⁴ Чл. 25, Закон за противодействието на тероризма, Обн. ДВ. бр. 103 от 27 Декември 2016 г. <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136974730>

¹⁵ Чл. 27, Закон за противодействието на тероризма, Обн. ДВ. бр. 103 от 27 Декември 2016 г. <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136974730>

МВР, ДАНС и други органи, е кодифицирана в другите релевантни закони и може да бъде оспорвана по съдебен път.

Обобщена и анализирана е и динамиката в полето на миграцията. Броят на принудителните административни мерки (ПАМ), които таргетират чужденците в България, се разраства през 2013 г. и 2016 г., което води и до по-голямо участие на съдебните органи. Действително контролът върху някои от тях е изменен от 2018 г. насам, тъй като прилагането им от тогава не може да бъде преобжалвано пред апелативен съд или ВАС. Това все пак не променя факта, че контрол има. На практика след 2015 г. единственото ново правомощие като цяло, което не подлежи на съдебно обжалване освен при търсене на защита по ЕКПЧ, е изискването всички мигранти в България, настанени в центрове, да не посещават определени зони без разрешение по време на производството по получаване на закрила.¹⁶ Следва да се подчертае, че това производство е ограничено във времето (най-често в срок до 6 месеца¹⁷). Тази особеност показва, че развитието на контрола върху антитероризма в България е асиметрично, обуславя се от различни фактори и не бележи прогрес на сто процента, но все пак – до известна степен.

Що се отнася до финансовия аспект на борбата с тероризма, там не се наблюдава промяна между 2009-а и 2020-а г., тъй като там съдебният надзор е константа от приемането на закона досега.

Към аргумента за нормативно засиления съдебен контрол може да се добави и това, че се наблюдава частичен прогрес и в самата практика в полето на съдебната власт. Първо, разгледаното дело срещу България пред ЕСПЧ от 2011 г. показва, че страната е била критикувана заради липсата на норма, която да спре временно процедурата по експулсиране и свързаното с нея задържане при заплахата от изтезания и смърт, докато съответният съд разглежда жалбата срещу такова решение. Макар и десет години по-късно България изменя законодателството си и такова спиране на процедурата е вече възможно. Вторият подаргумент в тази посока е разгледаното обжалване през 2020 г. на отказ за издаване на виза пред Административен съд София-град (АССГ), който през 2021 г. отменя решението за отказа от страна на Държавната агенция за бежанците

¹⁶ Чл. 30, ал. 1, т. 7, Закон за убежището и бежанците, Обн. ДВ. бр. 54 от 31 Май 2002 г.
<https://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>

¹⁷ Чл. 75, ал. 1, Закон за убежището и бежанците, Обн. ДВ. бр. 54 от 31 Май 2002 г.
<https://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>

(ДАБ).¹⁸ Важно е да се подчертае, че съдът отсъжда, че липсата на правно основание е незаконосъобразна, което допълнително доказва значението на обосноваването в административните актове. Най-важното, което това дело показва, е, че съдът изразява неединогласие с изпълнителен орган, което е знак за ефективен съдебен контрол. Разгледаният в дисертацията случай с Бююк и пренебрегнатите решения на Софийски градски и Софийски апелативен съд, от друга страна, поражда притеснения относно върховенството на правото в страната, но това е проблем, който съществува и преди 2015 г.¹⁹ В случая този казус все пак подчертава вече съществуващите слабости във върховенството на правото в България.

В този критерий влиза и парламентарната отчетност и участие в процесите. В България има осезаем напредък в нормативно уредените средства и по-слабо застъпено, но все пак налично развитие в действителния контрол, осъществяван от НС спрямо представителите на изпълнителната власт. И тук кризата от 2015 г. се явява като непосредствен стимул за по-голямо участие на законодателната власт в контрола върху изпълнителната.

Третият интегрален елемент на критерия ограничаване на дискрецията на изпълнителната власт е прилагането на мерките от страна на изпълнителната власт. Тук не може да се говори за „самоограничаване“, но в същото време е важно да се отбележи следното нещо. В изследването се идентифицира по-ограничено прилагане на някои от правомощията и запазена стойност при други след 2015 г. в България, което е важно за обхвата на изпълнителната власт, тъй като последната в такъв случай не поставя съдилищата и НС в ситуация, в която дейността на изпълнителните структури е на практика невъзможна за проследяване и контрол.

Последният базов критерий е този за **еднаквото прилагане на законите**. Като съдържание законите в сферата на сигурността в България и преди, и след 2015 г. не са дискриминативни. Еднаквото им прилагане е въпрос на административната и съдебната практика. Тъй като винаги и навсякъде има потенциална опасност от дискриминация по етнически, религиозни и други признаци, въпросът за еднаквото прилагане на законите по същество е въпрос дали съдебният контрол е ефективен. Това е така, защото, ако

¹⁸ Решение № 2543 Административен съд София-град

¹⁹ Abdullah BÜYÜK срещу България (Жалба № 23843/17)

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22BUL%22%5D,%22appno%22:%5B%2223843/17%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22ADMISSIBILITYCOM%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-222635%22%5D%7D>

прилагането на нормите бъде оставено единствено на една неконтролируема изпълнителната власт, шансът за дискриминативни решения е много по-голям. Ефективният съдебен надзор се явява като гарант, че действията на МВР, ДАНС, ДАБ и др. органи подлежат на мониторинг и се съпоставят с нормите в Конституцията на страната. Вече бе отсъдено, че ефективен правен контрол има и съдилищата упражняват правомощието си да отменят актове на администрацията, включително когато става въпрос за чуждестранни граждани. Следователно може да се заключи, че развитието в ефективността на правния контрол косвено е и развитие по отношение на еднаквото прилагане на законите.

В обобщение на оценката, може да се каже, че повишената терористична заплаха в България след 2015 г. води до укрепване на върховенството на правото в сферата на антитероризма по всички стандарти – обосноваване на административните актове, ограничаване дискрецията на изпълнителната власт и еднакво прилагане на законите. Това заключение не означава, разбира се, че никога повече не може и няма да има неправомерно ограничаване на права. Тази опасност е винаги налице. Въпреки това анализът за България показва, че няма място за фундаментално притеснение относно влиянието на терористичната заплаха върху върховенството на правото в страната. Дори напротив – антитерористичните процеси в България след възхода на ИД през 2015 г. са в по-голямо съответствие с критериите за върховенството на правото, отколкото преди това.

2.2 ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

По отношение на **обосноваването на мотивите в административните актове** в британското антитерористично законодателство, може да се забележи, че там, където няма такива изисквания, това важи за целия изследван период (2009-2020) и касае правомощия, въведени още преди 2009 г. Такива например са отказът и отмяната на бежански статут, уредени в мигрантския закон от 1999 г.²⁰, както и полицейските правомощия за спиране и претърсване, въведени с антитерористичния закон от 2000 г.²¹ В сравнение – за упражняването на почти всяко ново правомощие, въведено след 2015 г., има изискване мотивите да са изрично описани. Става дума за всички мерки,

²⁰ Immigration and Asylum Act 1999 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/33/contents>

²¹ Terrorism Act 2000 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>

нововъведени със Закона за разследващите правомощия от 2016 г.²², освен запазването на данни, както и за новите санкционни мерки от 2018 г. За обработката на лични данни по съответния закон от 2018 г. няма изрично условие за мотивация, но е уточнено, че при нововъведения изрично съдебен контрол съдията взема предвид мотивите, довели до решението на изпълнителния орган.²³ Това означава, че те все пак следва да бъдат описани, за да не падне актът при обжалване пред съда. Редно е да се подчертае, че изискване за мотивация на актовете има и от преди 2015 г. – включително контролните мерки от 2005 г. и 2011 г. В този смисъл не би било коректно да се каже, че настъпилата през 2015 г. криза е причина за прогреса в това поле, но със сигурност може да се определи като част от по-обща тенденция, започнала след началото на хилядолетието.

Така тук може да се направят три взаимносвързани извода. Първо, кризата от 2015 г. не води до влошаване в гореописания аспект; второ, установеният по-горе прогрес при него започва преди 2015 г., тоест тя не е критична в това поле, и трето, условията за мотивиране при нововъведените мерки след 2015 г. все пак затвърждават започналата по-рано тенденция на по-високи изисквания за дейността на изпълнителната власт.

Продължавайки към следващите стандарти, анализът представя оценка на това, как двата подпериода на анализа – 2009-2014 г. и 2015-2020 г. – се различават по отношение на ограничаването дискрецията на изпълнителната власт и еднаквото прилагане на законите по отношение на борбата с тероризма.

Ограничаването на дискрецията на изпълнителната власт касае възможностите и практиката при съдебното и парламентарното участие в антитерористичните дейности, както и реалното прилагане на мерките. Първо, няколко реда по-нагоре бе уточнено, че фактически съдебен контрол има и 2015 г. не води до влошаване или прогрес в този аспект. Що се отнася до нормативните разпоредби за съдебен контрол, от прегледа на законодателството се видя, че борбата с тероризма в страната се води по четири законови линии – специфични антитерористични закони; полицейска дейност; миграция; наблюдение и данни; финанси.

²² Investigatory Powers Act 2016 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/contents/enacted>

²³ Section 27, para 4, Data Protection Act 2018 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/contents/enacted>

По отношение на специално изготвените антитерористични закони, там най-голямо впечатление правят старите контролни заповеди от 2005 г. до 2011 г.²⁴ и новите мерки за превенция и разследване на тероризма от 2011 г. насам.²⁵ Непосредствената разлика, идваща от тази промяна, е, че мерките от 2011 г. вече не включват забрана за пътуване от и до Великобритания²⁶; нещо, което преди това е подлежало на текущ и предварителен надзор.²⁷ Подобно правомощие се въвежда отново с трети закон от 2015 г., но този път съдилищата могат да упражняват и последващ контрол чрез преразглеждане на вече взети и изпълнени решения²⁸ (в допълнение към общите възможности за “judicial review” и по ЕКПЧ). Така на практика след 2015 г. се наблюдава хоризонтално разширение в правния надзор.

Що се отнася до полицейските правомощия и законово предвидените лостове за съдебна отговорност, в законите не се наблюдава съществена динамика по отношение на възможностите за правен контрол. Там няма предварителен или текущ правен контрол, но за целия изследван период съществува изрично постановена ограничена форма на ретроспективен – възможност за обжалване на груби полицейски нарушения пред трибунал.

В полето на миграцията също не се забелязва съществена динамика за изследвания период. Следва да се отбележи, че след 2014 г. могат да се обжалват откази за влизане и оставане във Великобритания единствено на базата на хуманитарни основания и такива, свързани с правата на човека.²⁹ Преди това обжалванията са били от всякакъв характер. Това все пак не може да се разтълкува като намалена роля на правоотсъждането, защото съдилищата продължават да имат фундаментално участие в оценката на това, дали нечии права са били неправомерно ограничени.

Третата сфера от интерес за труда е тази на наблюдението (“surveillance”), както и прихващането и защитата на личните данни. Там също бе идентифицирано укрепване на

²⁴ Prevention of Terrorism Act 2005 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2/enacted>
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2/enacted>

²⁵ Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/contents>

²⁶ Section 1, para 4(g), Prevention of Terrorism Act 2005 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2/enacted>

²⁷ Section 3, Prevention of Terrorism Act 2005 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2/enacted>

²⁸ Section 11, Counter-Terrorism and Security Act 2015
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted>

²⁹ Section 82, Nationality, Immigration and Asylum Act 2002
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents>

ролята на съдебната власт след 2015 г. По отношение на наблюдението и прихващането на личните данни се наблюдава отчетливо изменение през 2016 г., когато с новия закон за разследващите правомощия се добавя превантивен правен контрол върху интрузивното наблюдение, предприето от невисши служители.³⁰ Освен това новият закон от 2016 г. прибавя предварителен и текущ надзор върху решенията за прихващане на данни в общите случаи³¹, с изключение на миграционните центрове и прихващането по заявка на други страни³². Там специално постановеният в закона контрол остава ретроспективен (обжалване), какъвто е имало и преди това.

В двата закона за защита на личните данни от 1998 г. и 2018 г. отново се вижда важна промяна. След 2018 г. националната сигурност вече не е правно изключение по всички параметри, а сертификатът за ограничаване на правата по новия закон може да бъде обжалван от таргетираното лице по процедура, специално уредена в закона.³³

И в последната разгледана сфера – тази на финансовите и др. санкции – нарастването на изпълнителните правомощия върви редом с последващ съдебен надзор.³⁴ И в този аспект се доказва разгърнатата теза, че политическо-правните развития след 2015 г. са двигател за повече възможности за въвличане на съдебната система в процесите.

Във всички сфери освен миграцията, където не бе отчетена промяна, се забелязва, че съдилищата имат повече възможности за участие. Доказателството за това е, че част от мерките, въведени преди 2015 г., не подлежат на съдебен контрол (освен при погаване на права и обжалване по “judicial review”, докато след 2015 г. се наблюдават две неща – първо, разширяват се възможностите за правен контрол върху някои стари мерки и второ, всички нововъведени правомощия позволяват специфично кодифициран контрол от страна на съдилищата. Това участие е свързано с разделението на властите, защото по този начин установяването на необходимостта и съразмерността за ограничаване правата на гражданите се подчертава като основна задача на съдебната

³⁰ New section 32, para 2, Regulation of Investigatory Powers Act 2000
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/contents>

³¹ Sections 23, 87, 108 & 140, Investigatory Powers Act 2016
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/contents/enacted>

³² Section 52, Investigatory Powers Act 2016 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/contents/enacted>

³³ Section 27, para 3, Data Protection Act 2018 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/contents/enacted>

³⁴ Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents/enacted>

власт. Така може да се отсъди, че кризата от 2015 г. не само не влошава разделението на властите в полето на антитероризма, а дори напротив – тя е двигател на укрепване. Също така, количественият анализ доказва, че всички мерки се прилагат видимо по-малко в сравнение с годините в периода около 2010 г. Това се обуславя от три фактора – критиките, наднационалното влияние и собственото желание за по-висока ефективност.

Тук е важно е да се отбележи и инкорпорирането на ранната превенция без ограничаване на права в Закона за сигурността и противодействието на тероризма от 2015 г.³⁵ На тази база може да се отсъди, че в правно-политическото пространство все по-осезаемо се установява разбирането, че е нужно известно преместване на фокуса от интервенционистките силови лостове към мек подход, който „предотвратява“ нуждата от непосредствена превенция. Това само по себе си представлява ограничение при употребата на принудителни лостове.

В този критерий се включва и практическият съдебен контрол. От разгледаните дела по обжалвания на контролни заповеди бе установено, че правният контрол не е фиктивен и съдиите – и преди, и след 2015 г. – използват успешно правомощията си да отменят актове на изпълнителната власт. Що се отнася до динамиката, тук не може да се каже, че граничната 2015 г. води до развитие или влошаване в този аспект.

Следващият елемент от този критерий е нормативно уреденият и фактическият парламентарен надзор. И във Великобритания законодателната власт се сдобива с повече възможности за контрол, както предварителен, така и ретроспективен. Ролята на парламента е осезаема и преди критичната 2015 г., която засилва вече осезаемото участие на депутатите. Това важи за сферите на миграцията и използването на данни за наблюдение, където изискваните доклади следва да са по-обхватни и подробни от по-ранните такива.

Също така, количественият анализ доказва, че всички мерки във Великобритания се прилагат видимо по-малко в сравнение с годините в периода около 2010 г. Това е третият елемент на критерия и в случая се обуславя от три фактора – критиките, наднационалното влияние и собственото желание за по-висока ефективност. И тук това не касае директно ограничението на обсега на изпълнителната власт, но има косвено

³⁵ Part 5, Counter-Terrorism and Security Act 2015
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted>

влияние – по-малкото мерки означават по-добра възможност за съдилищата и парламента да упражняват качествен контрол върху изпълнителната власт.

Последният критерий е **еднаквото прилагане на законите**. Той практически касае въпроса, дали има дискриминация при прилагането на съответните мерки, както и при съдебните решения впоследствие. Британската полиция е обект на сериозни обвинения по повод предполагаемо дискриминативното прилагане на т.нар. правомощия за спиране и претърсване (The Guardian, 2022). Тези критики обаче не са отскоро и в този смисъл не може да се каже, че 2015 г. е засилила дискриминацията в сравнение с периода преди това. Освен това наличните за Лондон данни показват, че след 2015 г. няма особена промяна в броя спрени и претърсени лица и стойностите, макар и вариращи, така и не стигат високите числа от 2011 г. и 2012 г. На тази база може да се направи обоснованото предположение, че кризата от 2015 г. не води до по-хаотични и ксенофобски действия от страна на полицията.

Другият аспект тук е съдебният контрол. Тук също не може да се установи тенденция на дискриминация, нито преди, нито в периода 2009-2014 г., нито след това, тъй като цитираните дела по обжалванията касаят лица с различен произход.

Така по отношение на еднаквото приложение на законите може да се каже, че събитията от 2015 г. не водят нито до прогрес, нито до влошаване в този аспект.

На базата на всичко изброено досега може да се даде следната обща оценка – засилената терористична заплаха от 2015 г. парадоксално е двигател за укрепване на върховенството на правото в немалка част от подбраните стандарти. Това са писменото мотивиране в административните актове и ограничаването дискрецията на изпълнителната власт. В третия аспект – еднакво прилагане на законите – граничната за анализа 2015 г. не изиграва решаваща роля. Все пак също толкова важно е да се подчертае, че тя не води и до влошаване по тези точки. Така може да се представи изводът, че засилената заплаха през и след 2015 г. всъщност частично засилва върховенството на правото във Великобритания в полето на борбата с тероризма. От тук може да се направи и изводът, че в страната не се наблюдава засилване на милитаризацията на демокрацията вследствие на събитията от 2015 г.

2.3 ГЕРМАНИЯ

И за Германия следва да се направи оценка на базата на следните критерии – обосноваване на мотивите в административните актове, ограничаване дискрецията на изпълнителната власт и еднакво прилагане на законите.

Що се отнася до **обосноваване на мотивите в административните актове**, такава съществува в четири от разглежданите закони, и преди, и след 2015 г. Това са двата закона за федералната криминална полиция, за съвместната база данни и за убежището и бежанците. Съществено изменение в този аспект се наблюдава в новия Закон за федералната криминална полиция от 2017 г. С него тогава се въвежда за пръв път условие за мотивиране на заповедите по старо правомощие – проследяване и записване на телекомуникацията на лице.³⁶ Освен това се въвеждат две нови мерки, за които се изисква включване на мотивите – забраната на лице да се отдалечава от местожителството или мястото на настоящо пребиваване, да пребивава на определени места без изричното разрешение на полицията, установяването на контакт с определени хора³⁷, а също и възможността за електронно проследяване на местонахождението³⁸. На практика тези две мерки представляват 2/3 от всички нови лостове за полицейска принуда, които законът от 2017 г. постановява. Така в периода след 2015 г. не само не се забелязва движение назад в този аспект, а се идентифицира прогрес.

Вторият аспект – **ограничаване дискрецията на правителството** – се отнася до възможностите и практиката при съдебния и парламентарния контрол, както и съпоставка на анализа с прилаганите мерки. В предния абзац бе уточнено, че не може да се установи съществена промяна в практическия съдебен мониторинг, а в частта за нормативно уредените механизми се идентифицира прогресивно развитие след граничната 2015 г. Ако се разграничат мисловно три ключови сфери – полиция, финансов надзор и миграция, то и в трите се забелязва нормативно укрепване на позицията на съдебната власт.

Първо, по отношение на криминалната полиция, преди 2017 г. има различни мерки, като някои от тях са с прилежащ правен контрол (освен този, касаещ защитата срещу

³⁶ Art 51, Abs 4, P 6, Bundeskriminalamtgesetz 2017 https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=7881151,1

³⁷ Art 55, Abs 4, Bundeskriminalamtgesetz 2017 https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=7881151,1

³⁸ Art 56, Bundeskriminalamtgesetz 2017 https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=7881151,1

нарушаване на права по конституцията и ЕКПЧ), а други не. Но там ключово е, че не всички от ограниченията, свързани с прихващането и обработката на лични данни, имат предварителен, текущ или какъвто и да е съдебен контрол както останалите. С новия закон за личните данни от 2017 г. обаче се въвежда и ретроспективен контрол върху всички полицейски мерки от този тип, който не се ограничава единствено до защитата по ЕКПЧ. Така за мерките, свързани с данни, до които преди това съдилищата не са имали абсолютно никакъв контрол, сега има такава възможност, а за тези, които са подлежали само на предварителен и/или текущ, сега вече важи и ретроспективен.³⁹ Освен това през 2017 г. с новия закон за криминалната полиция се въвеждат пет нови мерки, като прилагането на всяка една от тях следва да бъде предварително или текущо одобрено от съд.⁴⁰

Второ, същата тенденция се наблюдава и в областта на мерките, целящи да предотвратят финансирането на тероризма и изпирането на пари. В Закона за банките не се наблюдава никакво изменение между 2009-а и 2020-а г. – федералният надзорен орган може да нареди на финансова организация да запорира тегленето и прехвърлянето на пари от определена сметка, като за това не се предвижда специално постановена форма на контрол. С новия закон за предотвратяването на изпирането на пари от 2017 г. обаче се създава Централната служба за разследване на финансови транзакции, която може да съхранява и обработва лични и финансови данни.⁴¹ Тук отново е приложим новият закон за защита на личните данни от 2017 г., който въвежда ретроспективен съдебен контрол спрямо обработката на лични данни. Така и в тази сфера се вижда засилване на участието на съдебната власт.

Трето, горният извод може да бъде направен и за сферата на миграцията макар там динамиката при правомощията да е най-силно изразена. Той следва и да се направи с бележката, че това е единствената сфера, където един комплект от ограничения не може да бъде оспорен по съдебен ред освен ако не е нарушено правото на зачитане на личния и семейния живот⁴² – въздържането от осъществяване на контакт с определени хора и

³⁹ Art 60 & 61, Bundesdatenschutzgesetz 2017 <https://www.buzer.de/BDSG.htm>

⁴⁰ Art 50, 55, 56 & 60, Bundeskriminalamtgesetz 2017 https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=7881151,1

⁴¹ Art 27, Geldwäschegesetz 2017 <https://www.buzer.de/GwG.htm>

⁴² Чл. 8, Европейска конвенция за правата на човека, изменена с Протоколи № 11 и 14 от влизането ѝ в сила на 1 юни 2010 г. Съставена в Рим на 4 ноември 1950 г. <https://www.coe.int/bg/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>

др. Като цяло, разпоредбите, които касаят отказа и отмяната на право на убежище, бежански статут, субсидиарна закрила, временна закрила, право на пребиваване и временно пребиваване по хуманитарни причини, както и депортацията, заедно със съответните контролни лостове, не претърпяват никакви изменения между 2009-а и 2020-а г. Динамиката се наблюдава другаде – в понижаването на прага за депортация от причини до публичен интерес⁴³, както и в нововъведените ограничителни мерки, целящи да контролират контактите на хората, които следва да бъдат депортирани поради опасения за националната сигурност. Измененията не остават незабелязани от наблюдателите а тези процеси, включително Амнести Интернешънъл. В своя доклад от 2017 г., вече разгледан в литературния обзор, те критикуват това разширяване на възможностите за ограничаване на правата (Амнести Интернешънъл, 2017, с. 50).

Тези критики и опасения със сигурност не са неоснователни. Самото сваляне на прага за депортация влече след себе си опасност от умишлена или неволна дискриминация и неправомерно ограничаване на правата; промяната дори е двойна – смъкване на прага и разширяване на правомощията при този по-нисък праг. Въпреки това следва да се напомни, че заповедта за депортация може да бъде преразгледана от съд и самият срок между издаването ѝ и изпълнението е ограничен във времето, тоест заедно с него и контролните мерки – максимум от 30 дни. Това, разбира се, не означава, че едно неправомерно ограничение би могло да бъде оправдано от недългия срок, но в закона се поставят фактически спирачки на мерките.

Тук следва да се припомни и нещо друго от съществено значение – ръка за ръка с горните нововъведени мерки се прокарва и съвсем ново директно правомощие на съдебната власт. По-точно, това е възможността за издаване на съдебна заповед за поставяне на проследяващи устройства, за да се наблюдава фактическото изпълнение или неизпълнение на прилаганите ограничения.⁴⁴ Много е важно да се отбележи, че тази съдебна заповед се издава по усмотрение на съда, а не по заявка на някоя от изпълнителните служби или полицията. Така на практика разширението на правомощията след 2015 г. е по същество предпоставка за по-сериозното въвличане на германските съдилища в борбата с тероризма. След като бяха разгърнати тези аргументи, може да се заключи, че дори в полето на миграцията, където се наблюдават

⁴³ Art 54, Aufenthaltsgesetz 2004 <https://www.buzer.de/gesetz/4752/index.htm>

⁴⁴ Art 56a, Aufenthaltsgesetz 2004 <https://www.buzer.de/gesetz/4752/index.htm>

най-интензивните промени, те са компенсирани с една по-здрава и укрепнала роля на съдебната система.

Този критерий включва и действителния съдебен контрол. От тази част на анализа за Германия стана ясно, че мнозинството обжалвания падат пред съда, но има и успешно оспорване от 2018 г. Тук не може да се установи със сигурност някакво укрепване след кризата от 2015 г., но по същия начин не може да се отчете и влошаване.

Всички гореизброени микроизводи могат да бъдат групирани в едно по-голямо заключение – в германското законодателство се наблюдава разширяване правомощията на изпълнителната власт, но то всъщност представлява стимул за по-забележимото въвличане на съдебната система в борбата с тероризма. В резултат на това делът на участието на тази система е по-голям. В съчетание с изводите, които бяха направени за България и Великобритания, тезата може да отиде дори по-далеч – антитероризмът не само не пречи на върховенството на правото и демократичните процеси, а дори стимулира и води до укрепването им в институционален план.

Същият извод може да се направи и за парламентарната отчетност преди и след 2015 г., който представлява втората част от критерия за ограничаване дискрецията на правителството. Съществени промени след 2015 г. се наблюдават в три сфери – полицията, миграцията и личните данни. До 2017 г. дейността на полицията се урежда с един закон, а новият, въведен тогава, засилва ролята на Бундестага. Старият закон не предвижда внасянето на доклад за дейността на полицията в парламента, докато сред областите, включени в новата разпоредба за представянето на доклад⁴⁵, влиза и борбата с тероризма.

Важно изменение се въвежда и със Закона за убежището. От 2017 г. насам федералното правителство представя доклад пред Бундестага за това, дали изискванията за класификацията на списъка с „безопасни страни на произход“ са изпълнени.⁴⁶ Също така, през 2017 г. с новия закон за защита на личните данни отново се постановява

⁴⁵ Art 88, Bundeskriminalamtgesetz 2017 https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=7881151,1

⁴⁶ Art 29a, Abs 2a, Asylgesetz <https://dejure.org/gesetze/AsylG>

вносянето на доклад в Бундестага, както е и в стария закон, но този път той се представя всяка година, а не веднъж на две, както преди това.⁴⁷

Осезаем прогрес има и в действителната роля на германския Бундестаг. От данните се вижда, че парламентарните въпроси по темата нарастват значително след 2015 г. Така може да се каже, че обхватът на изпълнителната власт в Германия е ограничен и нормативно, и на практика както от съдебната система, така и от парламента.

Последният елемент от критерия за дискрецията на изпълнителната власт е прилагането на мерките. И тук, както в България и Великобритания, се установи спад в действителното приложение на антитерористичните правомощия след 2015 г. Това няма пряко отношение към ограничаването на обхвата на изпълнителната власт, но има косвено такова – наличието на по-нисък брой приложени мерки означава по-голяма вероятност съдебната власт и парламентът да извършват старателен надзор върху дейността на изпълнителните структури.

Последният критерий за оценката е **еднаквото прилагане на законите**. Тук, както и в другите страни, не се наблюдават дискриминативни разпоредби нито преди, нито след 2015 г. Не може да се отчете и дискриминация при съдебните решения в нито един от двата периода.

Така може да бъде направена следната оценка на Германия по стандартите за върховенството на правото – прогрес след 2015 г. се наблюдава по отношение на изискването за мотивиране на актовете и ограничаването дискрецията на правителството, докато при еднаквото прилагане на законите не се забелязва значима динамика.

Всичко това означава, че изводите, направени за България и Великобритания, са в сила и тук. Засиленият правителствен интерес в борбата с тероризма след 2015 г. води до увеличен пакет от мерки, но това не води до влошение по параметрите на върховенството на правото; дори стимулира прогрес в някои от тях. И с този казус може да се затвърди идеята за наглед парадоксалното развитие на демокрациите в условията на криза на сигурността. Опасността за демокрацията и гражданите е налице, но тя също

⁴⁷ Art 15, Bundesdatenschutzgesetz 2017 <https://www.buzer.de/BDSG.htm>

така представлява импулс за укрепването на върховенството на правото в сферата на сигурността.

2.4 СРАВНЕНИЕ

Първо, по отношение на нормативно постановените форми на съдебен контрол могат да се кажат няколко неща. Общото между трите държави в този аспект е, че кризата от 2015 г. се явява като катализатор за по-сериозна и задълбочена роля на съдебната власт макар и в различна степен и контекст. И в трите държави се наблюдават прогресивни тенденции в този аспект. В България съдилищата могат да упражняват по-голям абсолютен (общ брой мерки със специално уреден съдебен надзор освен този по ЕКПЧ) и относителен (променено съотношение на правомощията с възможен специфичен контрол спрямо всички правомощия) контрол върху изпълнителната власт. По-точно, до 2015 г. мерките са били по-нисък брой и за две от тях не се предвижда изрично съдебен контрол освен хипотетично обжалване по силата на ЕКПЧ (включването в масива на нежеланите за страната чужденци и недопускането до страната). След 2015 г. се въвеждат внушителен брой нови правомощия, само едно от които не предвижда процедура за обжалване или друг тип контрол отделно от защитата по ЕКПЧ – забраната за навлизане в определени зони. Във Великобритания през целия изследван период освен защитата по ЕКПЧ е в сила и недотам достъпната възможност за т.нар. “judicial review”, но се наблюдава прогрес отделно от тези процедури. Първо, разширяват се възможностите за правен контрол върху някои стари мерки и второ, всички нововъведени след 2015 г. правомощия позволяват специфично кодифициран контрол от страна на съдилищата. Също така от 2018 г. насам има специално постановление, според което т.нар. сертификат за ограничаване на правата, свързан с личните данни, може да бъде обжалван от субекта дори в случаите, когато целта е защита на националната сигурност. В Германия развитието се състои в това, че след 2017 г. съдебното обжалване във връзка с обработката на лични данни не е възможно само по ЕКПЧ при нарушаване на права, а и като вътрешноправна съдебна процедура в допълнение към вече съществуващия административен контрол. Освен това в ръцете на съдебната власт се дава ново правомощие – възможността за издаване на съдебна заповед за поставяне на проследяващи устройства (по усмотрение на съда).

В рамките на това общо развитие, установено и в трите страни, могат да се начертаят и разликите. Първата е, че единствено във Великобритания се наблюдава въвеждането на разширени, изрично кодифицирани форми на съдебен контрол върху стари правомощия (отделно от “judicial review” и защитата по ЕКПЧ). Отчетлив пример за това е новият Закон за разследващите правомощия от 2016 г., по силата на който се добавят предварителен и текущ съдебен контрол върху правомощието за прихващане на данни, мерките по което преди това са подлежали единствено на ретроспективен преглед. Другият такъв случай е Законът за сигурността и противодействието на тероризма от 2015 г., който въвежда правомощие, подобно на старо, отменено през 2011 г., обаче с разширена възможност за съдебен контрол. По-точно, през 2015 г. се въвежда мярката за временното недопускане до Великобритания, която подлежи на предварителен, текущ и ретроспективен съдебен контрол. Подобна мярка се въвежда 10 г. по-рано, през 2005 г., и се отменя през 2011 г. – забрана или ограничаване на движението до, от или на територията на Великобритания – която е подлежала единствено на предварителен и текущ контрол. Така към изначално валидния предварителен и текущ контрол, както и този по ЕКПЧ и чрез “judicial review”, се добавя изрично постановена възможност за ретроспективен надзор.

Друго важно разграничение е, че в България и Германия, за разлика от Великобритания, след 2015 г. се въвеждат нови правомощия, до които съдебната власт няма специално кодифициран достъп освен този по силата на ЕКПЧ. За България това е изискването всички мигранти в страната, настанени в центрове, да не посещават определени зони без разрешение по време на производството по получаване на закрила. Следва да се напомни, че това производство е ограничено във времето, но все пак представлява ограничение на правото на свободно движение. В Германия, от друга страна, липсва изрично постановена процедура за обжалване на следния нововъведен пакет от мерки – нареждане за въздържание от осъществяване на контакт с определени хора или хора от определена група, от прекарване на време с тях, както и от наемането, обучаването или подслоняването им – там например би имало хипотетичен съдебен контрол, ако бъде нарушено нечие право на зачитане на личния и семейния живот.⁴⁸

⁴⁸ Чл. 8, Европейска конвенция за правата на човека, изменена с Протоколи № 11 и 14 от влизането ѝ в сила на 1 юни 2010 г. Съставена в Рим на 4 ноември 1950 г. <https://www.coe.int/bg/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>

Що се отнася до прилаганите мерки в реалността, макар и да са различни по тип за трите страни, и в трите се наблюдава намаляване на прилагането или стабилизация до голяма степен, както и подобрена концентрация след 2015 г. в сравнение с предходните години. Това не може да се припише пряко на засилената роля на съдебната власт, но има друго значение за аргумента, поставен по-горе. По-рядката или стабилизираната употреба на правомощията след 2015 г. показва, че съдебният контрол след началото на кризата не се използва като оправдание за по-интрузивна намеса на изпълнителната власт и за по-голямо ограничаване на гражданските права.

Следващият аспект, по който могат да се сравнят страните, е практическият съдебен контрол. И в трите държави бяха представени дела по обжалвания след 2015 г., които демонстрират поне някаква ефективност на съдебния контрол. Все пак в България бе описан и казусът с Бююк, който показва, че понякога правителството, прокуратурата и службите в страната си позволяват да пренебрегнат решенията на съдилищата. Това не е пряко следствие от кризата, започнала през 2015 г., но със сигурност буди притеснение относно независимостта на съдебната власт като цяло и включително в полето на националната сигурност. Въпреки всичко и в България се наблюдава частичен прогрес, идващ от наднационален натиск – въвеждането на възможност българските съдилища да спре предварителното изпълнение на решение за експулсиране след критично решение от страна на ЕСПЧ. Също така след 2015 г. има успешни обжалвания на ПАМ, което демонстрира частичната действителна роля на съдебната власт в процесите.

Последната линия, по която се начертават прилики и разлики между трите страни, е нормативният и действителният парламентарен контрол. И в трите държави се наблюдава нарастване на законовите механизми за парламентарен надзор. На фона на всички развития обаче се откроява България, където, въпреки че се въвеждат нови форми на парламентарна отчетност, липсва възможност за парламентарно наблюдение в сферата на миграцията и преди, и след 2015 г. Освен това МВР следва да се отчита устно пред НС, но не и писмено. Това отново разграничава страната от Германия и Великобритания, където няма такива пробойни. Доста явна е пасивността на българския парламент, особено в сравнение с германския Бундестаг. От качествено представяне на въпросите се вижда, че броят има съществено значение, тъй като запитванията в българското НС са прекалено общи и абстрактни, докато в германския парламент те са доста детайлни и изискващи много конкретна информация. Британският парламент се

нарежда по средата, но все пак по-близо до българския. От това може да се заключи, че законодателните институции в двете страни не се възползват напълно от предоставения им картбланш за мониторинг на процесите, свързани с националната сигурност. Данните за германския Бундестаг, от друга страна, демонстрират тезата на Аренд Лайпхарт за предимството на консенсусните демокрации, които се отличават с широко поделение на изпълнителната власт сред повече партии, а от там и по-силните парламенти (Lijphart, 1999). Въпреки недостатъците, отчетени при другите две държави, и в трите от тях може да се забележи прогресивната роля на кризата от 2015 г., макар развитието да е асиметрично, и минимално в българския случай.

2.5 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът на данните и за трите държави показва, че разглеждането на годините след 2015 г. като период на неконтролируема и драконовска изпълнителна власт е омаловажаване на еволюционните процеси, които обуславят демократичната сигурност. Досегашният фокус върху по-силните правителства изглежда едностранчив, защото се пренебрегва по-голямата сила на съдебните системи и парламентите в тези страни. И в трите държави не бе идентифицирано допълнително укрепване на вече съществуващата милитаризация след 2001 г.

Първо, що се отнася до **България**, там се забелязва напредък (макар и частичен и асиметричен) по критерия **ограничаване дискрецията на изпълнителната власт** – нормативни възможности за, както и действително упражняване на съдебен и парламентарен контрол след 2015 г., а също така и реално прилагане на мерките. В полето на съдебната власт наблюдаваното развитие идва не от въвеждане на нови възможности за контрол върху въведени преди 2015 г. мерки, а от влизането в сила на множество нови изпълнителни правомощия, почти всички от които подлежат на изрично уреден съдебен мониторинг. Тук промяната се корени в съотношението преди и след 2015 г. Преди въпросната година съотношението на мерките с прилежащ специално кодифициран съдебен контрол спрямо всички мерки е по-ниско, отколкото това, което последва ударното въвеждане на нови мерки след 2015 г. По-точно, отпреди 2015 г. в сила са две правомощия без изрична възможност за съдебен контрол (ако не се стигне до обжалване по ЕКПЧ) – включването в масива на нежеланите за страната чужденци и недопускането до страната. От друга страна, единственият нов изпълнителен лост в сила

след 2015 г., върху който съдилищата нямат специално постановен контрол (освен по силата на ЕКПЧ), е изискването всички мигранти в България, настанени в центрове, да не посещават определени зони без разрешение по време на производството по получаване на закрила. Това производство все пак е ограничено във времето. Тази пробойна сигнализира, че наблюдаваната динамика в законодателството е многопластова и обусловена от частично движение назад, но в крайна сметка прогресът преобладава, тъй като въпросната мярка е една на фона на много други, които засилват ролята на съдебната власт. Прогрес идва и вследствие на разгледаното дело срещу България пред ЕСПЧ – от 2021 г. насам вече е възможно спирането на процедурата по експулсиране при течащ съдебен преглед.

От своя страна прегледът на делата показва, че има случаи, при които АССГ отменя актове на изпълнителната власт. Това не може да се припише на критичната 2015 г., но в същото време означава, че увеличените възможности за участие на съдебната власт не са фиктивни в генералния случай. Тук все пак отново следва да се напомни казусът с Бююк от 2016 г., който отрезвяващо изважда на показ фундаменталните проблеми в българската държава, които продължават и след 2015 г. и които демонстрират колко комплексно е изследваното поле. На този фон отбелязаният прогрес по отношение на ефективните правни средства за защита и отмяната на административни актове от страна на АССГ след 2015 г. не изглеждат особено значителни, но все пак сами по себе си са важни и си струва да бъдат подчертани.

Отделно, анализът на действителното приложение на мерките показва, че няма място за притеснение за обхвата на изпълнителната власт в България – за някои мерки се води отчет от 2015 г. насам (сигнализирайки по-висока отчетност), а за тези, които могат да бъдат проследени и назад, се вижда, че техният брой или намалява, или остава до голяма степен същият след това. При мерките, за които се представят доклади от 2015 г. насам, няма константен растеж нагоре до 2020 г. освен при отказаните молби за международна закрила, където стойностите се обясняват с общото ниво на възприеманата терористична заплаха глобално. Това сигнализира, че засиленият контрол не се използва като „извинение“ за все по-интрузивна изпълнителна власт. Развитие бе отчетено и при практическия парламентарен контрол. Тук все пак е нужно да се подчертае, че релевантните парламентарни въпроси в България, макар и да са се увеличили, са най-малко от трите разгледани страни. Също така е нужно да се напомни, че в сферата на

миграцията отсъства парламентарна отчетност за целия изследван период, а отчетността на МВР пред НС е само устна, без да се изискват писмени доклади. Всичко това показва, че винаги има хоризонт за подобрение.

Напредък за България се наблюдава и в **изискването за мотивиране на действията в административните актове**. За почти всяка нова мярка, въведена след 2015 г., има такова изискване, с изключение на повечето от тези в Закона за убежището и бежанците. И там все пак се забелязва прецедент за бежанското право в страната, тъй като настаняването в затворен бежански център, въведено през 2015 г., е първото правомощие в закона изобщо, за което се изисква писмена мотивация.

За **Великобритания** изводите по отношение на критерия **ограничаване дискрецията на изпълнителната власт** са подобни. Там се наблюдава прогрес по няколко линии. Първо, по силата на новия закон за личните данни от 2018 г. т.нар. сертификат за ограничаване на правата може да бъде обжалван от субекта дори в случаите, когато целта е защита на националната сигурност, като преди 2018 г. в сила са били единствено възможностите за „judicial review” и оспорване по ЕКПЧ. Второ, наблюдават се и промени, допълващи старите механизми за контрол. Става въпрос за новия Закон за разследващите правомощия (по същество за наблюдението или т.нар. „surveillance”) от 2016 г., който прибавя предварителен и текущ надзор върху решенията за прихващане на данни в общия случай, когато не се касаят миграционните центрове и прихващането по заявка на други страни. В тези случаи контролът остава ретроспективен, какъвто е имало и преди 2015 и 2016 г. Отделно, със Закона за сигурността и противодействието на тероризма от 2015 г. се въвежда мярката за временното недопускане до Великобритания, която подлежи на предварителен, текущ и ретроспективен съдебен контрол. Подобна мярка е била въведена 10 г. по-рано, през 2005 г., и се отменя през 2011 г. – забрана или ограничаване на движението до, от или на територията на Великобритания – която не само е била по-интрузивна, а по силата на закона и е подлежала единствено на предварителен и текущ контрол, без възможност за последващо обжалване освен ако лицето не инициира „judicial review” или обжалване по ЕКПЧ.

Анализът на действително прилаганите правомощия във Великобритания показва, че дейността на полицията и миграционната служба след 2015 г. не само не буди

притеснение за една по-настъпателна изпълнителна власт, а дори последната е по-концентрирана и прецизна. И тук като при българския случай това означава, че засилената роля на съдилищата не се използва като гумен печат за действията на изпълнителните органи. Същите изводи важат и за полето на парламентарния мониторинг, където се наблюдават повече изисквани доклади, както и съществено завишен брой парламентарни въпроси. По отношение на практическата правна отговорност не може да се каже, че 2015 г. е преломна за Великобритания, тъй като и преди, и след 2015 г. се наблюдава действителен контрол.

По критерия **обосноваване на мотивите в административните актове** също не бе отчетена разлика между двата подпериода, тъй като това е добре застъпен аспект и преди 2015 г.

В **Германия** се забелязва динамика, подобна на тази в България и Великобритания – кризата от 2015 г. дава нови лостове в ръцете на изпълнителните органи, но това идва заедно с по-подчертана роля на съдилищата и Бундестага. Така и тук бе отчетено развитие по критерия **ограничаване дискрецията на изпълнителната власт**. Основният прогрес касае мерките, свързани с прихващането на лични данни, които до 2017 г. са подлежали само на административен контрол, както и евентулно такъв по силата на ЕКПЧ, докато новият закон за личните данни от 2017 г. въвежда изрично ретроспективен контрол (обжалване). Това изменение важи за полето на полицейската дейност, както и финансовите мерки. То добавя изрично и последващ правен контрол там, където преди е имало само текущ и/или предварителен, напр. изискването от публични или частни организации за прехвърляне на лични данни в други бази данни, събиране на данни за интернет трафика на лица и др.

Тук следва да се подчертае, че миграцията е единствената област, където се забелязва частично движение назад – сваля се прагът за депортация (от „причини“ към „основание да се вярва, че“) и липсва специално постановена възможност за обжалване на следния пакет нововъведени ограничения – нареждане за въздържание от осъществяване на контакт с определени хора или хора от определена група, от прекарване на време с тях, както и от наемането, обучаването или подслоняването им – освен ако не

се стигне до нарушение на правото на зачитане на личния и семейния живот.⁴⁹ Това със сигурност е съществен пропуск, но той не отменя напълно прогреса в ролята на съдилищата – „в края на деня“ кризата от 2015 г. като страничен ефект носи повече напредък, отколкото регрес в тази специфична област. Този аргумент се подкрепя и от факта, че със същите изменения в закона за чужденците от 2015 г. се въвежда и съвсем нов лост в ръцете на съдебната власт – издаването на съдебна заповед за поставяне на проследяващи устройства, за да се наблюдава фактическото изпълнение или неизпълнение на прилаганите ограничения.

Количественият анализ на прилаганите на практика мерки и за Германия показва, че изпълнителните органи действат по-съсредоточено и стегнато, което от своя страна означава, че укрепеният нормативен контрол не се използва като зелена светлина за по-засилени административна принуда и полицейски дейности. Тук важно уточнение е, че липсват агрегирани данни за прилагането на мерки като забрана за комуникация с определени лица, ограничения, налагани във връзка с мястото на пребиваване, докладване пред полицията и др. Това отново се отчита като пропуск, но също е ключово да се отбележи, че от 2021 г. насам се водят парламентарни дебати за въвеждането на консолидиран механизъм за оценка на антитерористичните закони в страната (Deutsches Institut für Menschenrechte, 2023; FragDenStaat, 2023), а от януари 2024 г. е ясно, че за въпросния механизъм е сключен договор с Института за изследване на престъпността, сигурността и правото Макс Планк. Освен това може да се направи обосновано предположение на базата на наличните данни, че и при другите мерки не се очаква да има значително нарастване. По-точно, съвместните бази данни по закона от 2006 г., където се видя, че след 2015 г. се съдържат данни за по-нисък брой лица в сравнение с предходния период, служи като отправна точка за предприемането на последващи ограничителни мерки. От тук може да се предположи дедуктивно, че прилаганите контролни мерки впоследствие се упражняват по-концентрирано и съсредоточено.

Що се отнася до практическия правен контрол в Германия, прегледът на делата показва, че повечето от обжалванията са неуспешни, но все пак през 2018 г. има успешно такова. То е индикатор за това, че ролята на съдебната система не е фиктивна.

⁴⁹ Чл. 8, Европейска конвенция за правата на човека, изменена с Протоколи № 11 и 14 от влизането ѝ в сила на 1 юни 2010 г. Съставена в Рим на 4 ноември 1950 г. <https://www.coe.int/bg/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>

Укрепване в германския случай се наблюдава и в полето на нормативно уредения и практически упражнявания парламентарен контрол – изискват се повече и по-чести доклади и се задават осезаемо много повече парламентарни въпроси. В сравнение с България и Великобритания Германия изпъква в този аспект.

При **мотивацията в издаваните актове** също се забелязва напредък за Германия – през 2017 г. за пръв път се въвежда условие за обосноваване в заповедите по старо правомощие – проследяване и записване на телекомуникацията на лице.

По отношение на последния критерий – **еднаквото прилагане на законите**, т.е. липсата на дискриминативни разпоредби и съдебни решения – и в **трите страни** може да се даде оценка за добро представяне за целия анализиран период. Нужно е да се добави, че подобреното участие на съдебната власт и парламентите в тези процеси след 2015 г. намалява риска от дискриминативно отношение.

На базата на всичко това може да се представи следното заключение – **вследствие на кризата, започнала през 2015 г., в България, Великобритания и Германия не се наблюдава допълнителна милитаризация на демокрацията или ново „конституционно пренареждане“ по Карл Льовенщайн (Loewenstein, 1937), Андраш Шайо (Sajo, 2009) и Светлана Тюлкина (Tyulkina, 2015). Дори напротив – кризата парадоксално се оказва стимул за по-интензивната и подчертана намеса на съдилищата и парламентите в трите страни.** Този аргумент има и философски характер – либералните демокрации (донякъде тавтология) не подриват демократичното в себе си в опитите си да се защитят от заплахи, а дори обратното – те могат да укрепят „демократичното“ по спектъра на върховенството на правото в усилията си да се защитят от огромни заплахи за сигурността.

3. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА И ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПУБЛИКАЦИИ, НАПИСАНИ В ХОДА НА ДОКТОРАНТУРАТА

Публикации по темата на дисертацията

Богоевска, Б. (2023). Мястото на правата на човека и върховенството на правото в медийното отразяване на тероризма: сравнение между България и Германия (2009-2020). В: Ангелова, В. и Попова, С. (съст.), *Медialog* (с. 122-148).

Богоевска, Б. (2024). Динамика в нормативно уредения съдебен контрол върху превантивните антитерористични правомощия на правителството в България (2009-2020). В: *Постглобалност: криза и бъдеще*. (предстои да бъде публикувана от Югозападен университет „Неофит Рилски“, под печат)

Допълнителни публикации

Богоевска, Б. (2022). Комуникационните подходи на правителствените ръководители на България и Германия по отношение на коронавирусната пандемия: сравнителен дискурсивен анализ (март 2020 – юли 2021). В: Манов, Б. и др. (съст.), *Сборник от докторантски разработки, представени на Докторантско училище и 5-а Докторантска научна сесия на Философски факултет към Югозападен университет „Неофит Рилски“* (с. 299-318).