

# ПРАВНАТА СИГУРНОСТ И СПРАВЕДЛИВОСТТА КАТО ПРЕДПОСТАВКА ЗА СИГУРНОСТТА НА ГРАЖДАНИТЕ И НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ

*Проф. д-р Надежда Йонкова, Беатрис Йорданова*

Не е спорно, че реализирането на правата, законните интереси на гражданите и на основните ценности както националните, така и общоевропейските, предвидени в член 2 от ДЕС<sup>1</sup> (Ценности на Съюза), зависят от сигурността. Съгласно член 3 от Договора за Европейския съюз ЕС гарантира на гражданите си пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

Настоящото изложение си поставя за цел да изследва доколко е валидна и обратната релация и да установи налице ли е двупосочна обусловеност. Като във фокуса на внимание поставяме справедливостта и правната сигурност. Предвид обширността и дълбочината на поставената изследователска цел, авторите правят уговорката, че следващото изложение в никакъв случай не претендира за изчерпателност, а по-скоро представлява заявка и основни моменти от започнало правно-социологическо изследване, чиито окончателни резултати ще бъдат представени, когато приключи.

Напълно се съгласяваме с Коев<sup>2</sup>, че ако допреди няколко десетилетия сигурността се описваше предимно с военни термини, днес представата за нея е много по-комплексна и се свързва със стабилното и ефективно функциониране на всички социални системи в обществото. Проблеми, имащи отношение към сигурността на обществото, са заплахите за околната среда, бюджетният дефицит и макроикономическата стабилност, здравните и социалните проблеми на гражданите и др.

<sup>1</sup> Член 2 от ДЕС (Ценности на Съюза): Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализъмът, недискриминацията, толерантността, **справедливостта**, солидарността и равенството между жените и мъжете.

<sup>2</sup> Коев, Кр. Религиозните малцинства в доктрините за сигурност на България, Франция и Великобритания. Сравнителен анализ. Сноумод, 2018, с. 15.

Член 6 от Хартата на основните права на Европейския съюз гарантира правото на свобода и сигурност – „Всеки има право на свобода и сигурност“.

Правата по член 6 съответстват на правата, гарантирани от член 5 от ЕКПЧ, и в съответствие с член 52, параграф 3 от Хартата имат същия смисъл и същия обхват. От това следва, че ограниченията, които могат законно да им бъдат наложени, не могат да надхвърлят границите, позволени от член 5 от ЕКПЧ.

Предвидените в член 6 права трябва да бъдат зачитани особено когато Европейският парламент и Съветът приемат законодателни актове в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси въз основа на членове 82, 83 и 85 от Договора за функционирането на Европейския съюз, по-специално за определянето на минимални общи разпоредби по отношение на квалификацията на правонарушенията и наказанията и някои аспекти на процесуалното право.<sup>3</sup>

Както отбелязва проф. Клаус-Дитер Борхарт, „Сигурността в европейски контекст обаче включва и социалната сигурност на всички граждани, живеещи в ЕС, сигурността на работните места и сигурността на стопанските дейности, предприети въз основа на доверието в трайното съществуване на общите икономически условия. В този смисъл институциите на ЕС са призвани да осигурят предвидимо бъдеще на гражданите и предприятията, както и трайно съществуване на отношенията, които го обуславят“<sup>4</sup>.

Социалната сигурност от своя страна пряко корелира със социалната справедливост. Последната е основополагащ фактор, гарантиращ социалната сигурност.

Социалната справедливост е понятие, което може да бъде дефинирано по множество различни начини и няма единна и общоприета дефиниция. Разбира се, социалната справедливост обхваща многообразието от икономически и социални отношения, ведно с принципите на честта, морала и спазването на общочовешките ценности.<sup>5</sup> За нуждите на настоящото изложение възприемаме възможно най-широкото определение, което използва и В. Атанасова, че интерпретацията на социалната справедливост се основава върху отношението свобода – равенство, които в различно време и в различни общества получава различна значимост и приоритет. Разглеждана в контекста на взаимоотношенията между индивида, социалната група и обществото, идеята за социална справедливост може да служи като критерий за променящата се в различни исторически периоди обществена организация.<sup>6</sup>

От друга страна, когато говорим за справедливост въобще, използваме различни понятия. Перифразирайки Кенет Кларк, можем да кажем „Какво е справед-

<sup>3</sup> Официален вестник на Европейския съюз С 303/17 – 14.12.2007, Preamble - Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights. <https://fra.europa.eu/bg/eu-charter/article/6-pravo-na-svoboda-i-sigurnost>

<sup>4</sup> Служба за публикации, Borchardt, К., АБВ на правото на Европейския съюз, Служба за публикации, 2011, <https://data.europa.eu/doi/10.2830/44499>, с. 26.

<sup>5</sup> Райзберг, Б.А., Лозовский, Л.Ш., Стародубцева, Е.Б. Современный экономический словарь. 6. изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2011.

<sup>6</sup> Атанасова, Виолина – Институт по история на БАН: <https://web.archive.org/web/20080608070839/http://www.viewfromthetop.net/article.php?ID=47>

ливостта? Не знам... Но мисля, че мога да я позная веднага, когато я видя<sup>7</sup>. Справедливостта първично е разглеждана като добродетел, вторично като отношение между хората и хората и държавните институции. Справедливостта се наблюдава най-лесно при непосредствена размяна на блага или въздаване на дължимото непосредствено след извършване на нещо. Тя може да бъде разгледана чрез множество видове:

- Разменна справедливост – *aequitas comutativa*;
- Приносна справедливост – *aequitas contributiva*;
- Възстановителна, поправителна справедливост;
- Преразпределителна справедливост;
- Поколенческа справедливост;
- Политическа и историческа справедливост;
- Човешка и божествена справедливост.

Целта на държавата е да обезпечи взаимна сигурност – отношенията между хората трябва да се изграждат на база справедливост, т.е. на разбирането, че поведението на всеки човек следва да е подчинено на общата полза и взаимната сигурност. Това, разбира се, е трудна задача и съгласно тезата на Арнолд Гелен, че човекът представлява „*Mangelwesen*“, същество с недостатък, на което по принцип нещо му липсва.<sup>8</sup> По презумпция на нас винаги нещо ни липсва, неудовлетворени сме от съществуващото, респ. справедливостта не е унифицирана и усеща диспропорционалност.

Епикур отбелязва: „Справедливостта, която произтича от природата, е договор за полезното, целта на който е хората да не си вредят един на друг и да не търпят вреди“. Да се живее в съгласие с природата, означава да се живее честно и добродетелно.

Отношенията между сигурността и правосъдието и в частност справедливостта са обект на постоянен дебат. Този теоретичен дебат около противопоставянето между ефективността на сигурността и гарантирането на индивидуалните свободи е съчетано с практическа реалност, съставена от пресечни точки, положителни или противоречиви, между областите на действие на различните институции на правосъдието и полицията: наказателно разследване, полицейско задържане, борбата с тероризма и т.н.

В правото на ЕС принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания са регламентирани в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз – „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“.

Първа алинея на чл. 47 се основава на член 13 от ЕКПЧ, като в правото на Съюза защитата има по-широк обхват. Втора алинея съответства на член 6, точка 1 от ЕКПЧ.

Що се отнася до третата алинея, трябва да се отбележи, че в съответствие със съдебната практика на Европейския съд по правата на човека следва да се предостави правна помощ, когато липсата на такава помощ би обезсилила гаран-

<sup>7</sup> **Кларк**, Кенет. Цивилизацията, 1977, с. 54.

<sup>8</sup> **Gehlen**, A. *Der Mensch, seine Natur und seine Stellung in der Welt*. Berlin: Junker und Dünhaupt, 1940.

цията за наличието на ефективни средства за правна защита (Решение на ЕКПЧ от 9.10.1979 г., Airey c/y Ирландия, Série A, Volume 32, с. 11). Съществува също така и система за правна помощ по дела пред Съда на Европейския съюз.<sup>9</sup>

Принципът на правната сигурност следва да бъде рефериран към принципите на справедливост, законност и съразмерност.

Правото и справедливостта са съпоставими предимно в условията на прилагане на принципа Rule of Law, за който можем да приемем, че е онази разделителна линия между демократичната и тоталитарната държава. Въпреки че КРБ използва изразът правова държава, следва да не забравяме, че понятието „правова държава“ може има и такова тълкуване, че като такава да бъде определена и всяка тоталитарна държава, доколкото в нея също има закони, друг е въпросът за тяхната справедливост.

Разбира се, понятието за правова държава няма общоприето, абсолютно очертано съдържание и както отбелязва Конституционният съд на Република България<sup>10</sup>, разбиранията за правовата държава имат обаче общо ядро, чиито съществени елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване на господството на правото, инкорпориращо най-висшите цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол. Многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава, формирано от съчетаването на двата елемента – формалния, включващ правната сигурност, и материалния, обхващащ материалната справедливост – е вътрешно присъща негова характеристика.

Както се отбелязва и в цитираното Решение № 3, всъщност контролът за конституционност е един от основните механизми на конституционната правова държава. Правовата държава не търпи законодателство, което противоречи на Конституцията. В държавите, възприели модела на концентриран контрол за конституционност, при такова противоречие върховенството на Конституцията се брани чрез обезсилване на противоконституционните закони от специално създаден и овластен с тази задача орган, както е Конституционният съд.

Ето защо е важно законодателят винаги да има предвид справедливостта и да прави всичко възможно да няма разминаване между ценностни нагласи на обществото и законите, които същото това общество се очаква да спазва. Обратното е напълно възможно да „взриви“ обществото и да създаде риск за сигурността в държавата.

Както вече отбелязахме, дълго време националната сигурност (НС) се е отъждествявала със сигурността на държавата, което е стеснявало нейния периметър – извън него са се оказали сигурността на гражданското общество, на семейството, на различни социални групи.

---

<sup>9</sup> Официален вестник на Европейския съюз С 303/17 – 14.12.2007. Preamble - Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights; <https://fra.europa.eu/bg/eu-charter/article/47-pravo-na-efektivni-pravni-sredstva-za-zashchita-i-na-spravedliv-sdeben-proces>

<sup>10</sup> Решение № 3 от 28 април 2020 г. Обн., ДВ, бр. 42 от 12 май 2020 г.; <https://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/f257714b-d8f2-41a8-af86-35e5d87f8b0e>

В теорията<sup>11</sup> е известно, че за първи път терминът „национална сигурност“ е употребен през 1904 г. в послание към Конгреса на тогавашния президент на САЩ Теодор Рузвелт, в което той обосновава предприетите действия по окупиране на зоната на бъдещия Панамски канал с интересите на националната сигурност на САЩ. Благодарение на Закона за националната сигурност от 1947 г. в САЩ той се появява все по-често в нормотворчеството и теоретични разработки, макар и да не фигурира ясна, точна и категорична дефиниция на термина „национална сигурност“<sup>12</sup>.

В настоящия момент главни субекти на НС са обществото и човекът и националната сигурност се разглежда през призмата на техните интереси.<sup>13</sup> Последното намира потвърждение и в легалната дефиниция на понятието „национална сигурност“, която се съдържа в член 2 на Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност<sup>14</sup>. Така според цитираната норма националната сигурност е динамично състояние на обществото и държавата, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети.

Законът за защита на класифицираната информация не създава собствена дефиниция, а в § 1, т. 13 от Допълнителните разпоредби<sup>15</sup> препраща към дефиницията на чл. 2 от ЗУФСЗНС. По аналогичен начин е уреден въпросът и в Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ където § 1, т. 11<sup>16</sup> от ДР отново препраща към чл. 2 от ЗУФСЗНС.

В съпоставка с действащата Конституцията на Република България терминът „национална сигурност“ се среща в шест разпоредби – чл. 24, ал. 2, чл. 35, ал. 1, чл. 37, ал. 2, чл. 41, чл. 1, чл. 100, ал. 3 и чл. 105, ал. 2.<sup>17</sup>

Разбирането за сигурността се осмисля в три проявления – по отношение на личността, на обществото и държавата. Стремещт към сигурност е неизменна черта на индивидите, проявяваща се във всички форми на човешкото поведение. Едновременно с това сигурността е конституционно регламентирано човешко и гражданско право.

<sup>11</sup> Вж. **Христов, П.** За юридическия термин „национална сигурност“ според Конституцията на Република България, В: Годишник, том XXI, Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“, Варна, 2016, с. 13.

<sup>12</sup> NATIONAL SECURITY ACT OF 1947, SEC. 3

<sup>13</sup> **Коев, К.** Религиозните... с. 22.

<sup>14</sup> Обн., ДВ, бр. 61 от 11 август 2015 г., изм., ДВ, бр. 94 от 13 ноември 2018 г., изм., ДВ, бр. 69 от 4 август 2020 г., доп., ДВ, бр. 15 от 22 февруари 2022 г.

<sup>15</sup> изм., ДВ, бр. 61 от 2015 г., в сила от 01.11.2015 г.

<sup>16</sup> Нова – ДВ, бр. 93 от 2009 г., изм, ДВ, бр. 61 от 2015 г., в сила от 01.11.2015 г.

<sup>17</sup> Конституция на Република България (обн., ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., изм., ДВ, бр. 85 от 26 септември 2003 г., изм., ДВ, бр. 18 от 25 февруари 2005 г., изм., ДВ, бр. 27 от 31 март 2006 г., изм., ДВ, бр. 78 от 26 септември 2006 г., изм., ДВ, бр. 12 от 6 февруари 2007 г., изм. и доп., ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г. в сила от 13.07.1991 г.).

Правната сигурност е основна предпоставка за гарантирането на националната сигурност в бързо развиващото се демократично общество. Разбира се, без активното и адекватно участие на държавата и компетентните ѝ държавни органи не бихме могли да си представим обезпечаването на функционирането на правната сигурност и справедливостта.

Последното се подкрепя и на ниво ЕС, който през 2020 г. въведе ограничителни мерки срещу тежки нарушения на правата на човека с два свои акта:

Решение (ОВППС) 2020/1999 относно ограничителни мерки срещу тежки нарушения на правата на човека;

Регламент (ЕС) 2020/1998 относно ограничителни мерки срещу тежките нарушения на правата на човека. Той беше изменен с регламенти за изпълнение (ЕС) 2021/371 от 2 март 2021 г. и (ЕС) 2021/478 от 22 март 2021 г.

С тях се въвежда глобален режим на санкции на Европейския съюз (ЕС) за тежки нарушения на правата на човека (EUGHRSR)<sup>18</sup>, който предоставя на ЕС правно основание за насочване на санкции срещу лица, дружества и органи (държавни и недържавни субекти), които са отговорни за, участват или са свързани със сериозни нарушения и злоупотреби с правата на човека по целия свят, независимо къде са извършени.

EUGHRSR обхваща редица нарушения на правата на човека, включително:

- геноцид;
- престъпления против човечеството;
- срещу изтезания или жестоко, нечовешко или унижително третиране или наказание;
- робство;
- извънсъдебни екзекуции, екзекуции по бърза процедура и произволни екзекуции и убийства;
- насилствено изчезване на хора и произволни арести и задържания.

Режимът на санкции обхваща и действия, които са широко разпространени, систематични или поражат сериозна загриженост във връзка с целите на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), както е посочено в чл. 21 от Договора за Европейския съюз. Те включват:

- трафика на хора;
- нарушения на правата на човека от лица, извършващи контрабанда на мигранти;
- сексуално и основано на пола насилие;
- нарушения на свободата;
- на мирни събрания и сдружаване,
- на мнение и на изразяване,
- на религията или убежденията.

Ограничителните мерки включват забрана за пътуване за физически лица и замразяване на средства както за физически, така и за юридически лица. Освен

---

<sup>18</sup> EUGHRSR бе част от ангажиментите за справяне с тежките нарушения на правата на човека, заложен в Плана за действие на ЕС в областта на правата на човека и демокрацията за периода 2020 – 2024 г.

това на физическите и юридическите лица в ЕС ще бъде забранено да предоставят средства на лицата, включени в списъка, пряко или непряко.

Държавите членки могат да предоставят освобождаване от мерките, когато пътуването е оправдано поради:

- спешни хуманитарни нужди;
- участие в междуправителствени срещи или срещи, провеждани с подкрепата на Съюза, или чийто домакин е Съюзът;
- когато влизането или транзитното преминаване е необходимо за провеждането на съдебен процес.

Човекът и обществото са свързани чрез сложни, взаимопораждащи се процеси, които рефлектират и изменят трайно състоянието им. Един от основните аспекти на това взаимодействие наричаме сигурност. Както уточнихме, правната сигурност и справедливостта са в основата на съвременната правова държава.

В заключение припомняме – в правно-социологическата доктрина не случайно се подчертава, че в правната система наистина трябва да са закрепени принципите на справедливостта и зачитането на човешките права, чийто по-конкретен юридически модул е правото да бъде равна мяра на свободата.<sup>19</sup>

*Надежда Йонкова, проф. д-р  
Институт за държавата и правото – Българска академия на науките  
гр. София, Република България  
ngyonkova@gmail.com*

*Беатрис Йорданова, докторант  
Институт за държавата и правото – Българска академия на науките  
гр. София, Република България  
асистент, ВСУ „Черноризец Храбър“  
beatris.yordanova@vfu.bg*

*Prof. Nadezhda Yonkova, PhD  
Institute of State and Law – BAS, Sofia, Bulgaria  
ngyonkova@gmail.com*

*Beatris Yordanova,  
PhD student, Institute of State and Law – BAS, Sofia, Bulgaria  
Assistant prof., VFU „Chernorizets Hrabar“  
beatris.yordanova@vfu.bg*

<sup>19</sup> **Наумова, С.** Социология на правото. Исторически традиции и перспективи на развитие, София, 2020, с. 273.

---

**ПРАВНАТА СИГУРНОСТ И СПРАВЕДЛИВОСТТА КАТО  
ПРЕДПОСТАВКА ЗА СИГУРНОСТТА НА ГРАЖДАНИТЕ И НА  
НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ**

***Проф. д-р Надежда Йонкова,***

*Институт за държавата и правото – Българска академия на науките*

***Беатрис Йорданова,***

*Докторант, Институт за държавата и правото –  
Българска академия на науките  
асистент, ВСУ „Черноризец Храбър“*

***Резюме:*** Докладът разглежда правната сигурност и справедливостта като условия за сигурността на гражданите и на националната сигурност.

***Ключови думи:*** справедливост, сигурност, правна сигурност, национална сигурност

**LEGAL SECURITY AND JUSTICE AS A PREREQUISITE FOR THE  
SECURITY OF CITIZENS AND NATIONAL SECURITY**

***Prof. Nadezhda Yonkova, PhD***

*Institute of State and Law – BAS*

***Beatris Yordanova,***

*PhD student, Institute of State and Law – BAS  
Assistant prof., VFU „Chernorizets Hrabar“*

***Summary:*** The current report discusses legal security and justice as conditions for the security of citizens and national security.

***Keywords:*** justice, security, legal security, national security.