

Гражданската сигурност и правата на човека

Габриела Белова, Николай Марин

“XXI век няма да бъде нито американски, нито европейски, нито азиатски. XXI век ще бъде световен век” (Р. Харви)

Проблемите на сигурността са едни от най-важните в съвременния свят. Доскоро в теорията и практиката се обособяват преди всичко понятията международна и национална сигурност. **Националната сигурност**, която е призвана да осигури основни, жизнено важни интереси – националния суверенитет, териториалната цялост на националната държава, защитата на населението на съответната държава – т. е това са националните интереси, заради които държавата е по-скоро склонна да избере пътя на войната, отколкото пътя на компромиса. **Международната сигурност** е свързана в по-голяма степен с идеята за международно сътрудничество, основано на общочовешки ценности и интереси, с изработването на определени норми и правила за поведение, които да омекотяват последствията от сблъсъка на националните интереси на националните държави.

Основно средство за постигане и защита на националната сигурност в съответствие с теорията на политическия реализъм е силата, а основен инструмент, гарантиращ международната сигурност е балансът на силите. По сполучливото определение на Р. Арон „международните отношения съществуват в сянката на войната“. В съответствие с либералната парадигма колективната сигурност е единственият начин за разрешаване на дилемата на сигурността посредством усъвършенстването на международните институции, развитието на международното право и спазването правата на човека.

Още през 70-те години на XX век започват да се оформят нови понятия като **обща сигурност (common security)**, **всеобхватна сигурност (comprehensive security)** и **всеобща сигурност (overall security)**, които се разглеждат като алтернатива на националната сигурност, като начин за създаване на нова, по-широка основа за сътрудничество и стабилизиране на международната система при уважаване и зачитане правата на човека. Както обобщава бившият външен министър на Австралия Гарет Евънс, основните положения на **концепцията за всеобхватна сигурност** могат да бъдат изразени по следния начин:

- Консултация, а не конфронтация;
- Успокояване, а не сдържане;
- Прозрачност, а не секретност;
- Превенция, а не последващи действия;
- Взаимозависимост, а не доминация.

В началото на 90-те години на XX век възникват нови концепции за **кооперативна и човешка сигурност**, апелирани към развитие на международните институции и правни норми и подчертаващи универсалността на моралните норми и необходимостта от спазване правата на човека. Важно е да бъде отбелязано, че системата на кооперативна сигурност включва не само държавни, но и недържавни субекти, представители на гражданското общество.

Концепцията за човешка сигурност е развита в документи на ООН от 90-те години на XX век и е ориентирана към съблюдаване на минимални стандарти по отношение на човешките права. Един от ярките ѝ привърженици е бившият канадски външен министър **Лойд Ексуърти**, който отбелязва, че нарастващият брой вътрешнодържавни конфликти води до понижаване на сигурността на индивидите. Новият тип асиметрични конфликти, нарастващата транснационална престъпност,

явления като тероризма и сериозните проблеми, свързани с опазването на околната среда, изискват нови стратегии в областта на сигурността. Техен изходен пункт трябва да бъде **отхвърлянето на схващането, според което сигурността на индивидите произтича от сигурността на държавата**. Сходно звучи и тезата на бившия Генерален секретар на ООН Бутрос Гали, че времето на абсолютния и изключителния суверенитет е отминало и задачата на лидерите на отделните държави е да намерят баланса между стабилното вътрешно управление и изискванията на един все повече взаимозависим свят. Концепцията за нова колективна човешка сигурност бе изведена и в Доклада за хилядолетието (*Millennium Report*) на предишния Генерален секретар на ООН Кофи Анан.

Концепцията за гражданска сигурност може да бъде разглеждана като продължение и проявна форма на идеята за човешка сигурност. Нещо повече, наред с международната и националната, в последните години тя се оформя като трети стълб на сектора за сигурност.

Сигурността на отделния гражданин се превръща във висша и конкретна ценност. Системата за невоенна (гражданска) сигурност в най-висока степен, в сравнение с останалите елементи от сектора за сигурност, се изгражда с **активно гражданско участие и граждански контрол**. Това предполага по-висока степен на прозрачност, отчетност и, в крайна сметка – демократичност на този ключов елемент от сектора за сигурност.

Изграждането на ефективна система за гражданска сигурност дава възможност за поддържането на добре балансирани гражданско-военни отношения и за ясно разпределяне на отговорностите при различните типове кризи. Намирането на разумните граници на гражданската сигурност е важно условие за постигането на **подходящ баланс** между зачитането на основните права и свободи на човека и принципа на държавния суверенитет и запазване териториалната цялост на държавите.

В концептуално отношение идеята за гражданската сигурност в България не е разработена в достатъчна степен. Както посочват някои изследователи (Н. Павлов), за българските условия може би най-подходящ е терминът “гражданска сигурност”, възприет и във Франция, поради няколко причини:

- поради модерното разбиране, че сигурността трябва да е фокусирана върху гражданина;
- поради факта, че самият термин (в сравнение напр. с възприетия в САЩ *homeland security*) имплицитно внушава идеята за активно гражданско участие и граждански контрол върху този дял от сектора за сигурност.

Дори и в САЩ понятието “гражданска сигурност” съществува паралелно с термина *homeland security* (вътрешна сигурност). Докато вътрешната сигурност е основна задача пред американската администрация, то “гражданската сигурност е основана върху поделената отговорност и партньорство между Конгреса, централното и местно управление, частния сектор и американските граждани”. В този смисъл гражданската сигурност предполага усилия от страна на всички субекти, включително активното участие и личен принос от страна на индивидите. Още повече, обществената подкрепа и сътрудничество са от изключително значение при всяка криза – и за първоначалното ѝ овладяване, и при възстановяването на щетите в дългосрочен план.

В САЩ концепцията за гражданска сигурност се изгражда върху постигнатите резултати в рамките на гражданската отбрана по време на Студената война. От началото на 50-те години до 90-те години на XX век гражданската отбрана включва различни програми като противовъздушни скривалища, резерви, обучение, системи за ранно предупреждение и др. основната задача на гражданската отбрана бе да създаде възможност най-голям брой американски граждани да оцелеят при евентуално съветско ядрено нападение. Някои аспекти на гражданската отбрана

бяха доста добре разработени, като например, принципът на доброволно участие, силен акцент върху обучението, стимулиране на чувството на патриотизъм и граждански дълг сред обществото.

Преди около четиридесет години в разгара на Берлинската криза американският президент Джон Кенеди заявява, че да се признава възможността от евентуална ядрена война, без нашите граждани да знаят какво те трябва да правят и къде те трябва да отидат в случай, че бомбите започнат да падат, би било пълна липса на отговорност. В съвременния свят и новите заплахи, свързани с тероризма, ядрено, химическо и бактериологическо оръжие, концепцията за гражданска сигурност и активното участие на гражданското общество в поддържането на общественния ред и собствеността на гражданите и държавата, инфраструктурата и информационните мрежи, са от решаващо значение.

Използвайки уроците, научени по време на Студената война, разработваните днес в САЩ проекти, свързани с гражданската сигурност, се придържат към следните принципи:

- **Ефективност** по отношение на спасяване на човешкия живот;
- **Гъвкавост** по отношение на променящата се среда на сигурността;
- **Приобщаване** на възможно най-широки слоеве от населението;
- **Всеобхватност** по отношение на новите заплахи и рискове;
- **Разпределяне на тежестта** между различните субекти, свързани с гражданската сигурност.

От особено значение, когато се говори за гражданска сигурност, е равнището на общественото съзнание, съпричастността и желанието на индивидите да вземат участие в определени дейности в случай на криза. Следва да се отбележи, че това едва ли е проблем, характерен само за нашата страна. Изследване, проведено в САЩ, показва, че 90% от американските граждани не биха изпълнили своевременно указания за незабавна евакуация в случай на криза, а вместо това биха потърсили допълнителна информация или по друг начин биха удължили или избегнали евакуирането.

Гражданската сигурност е приоритет в политиката за сигурност на Европейския съюз и допринася за постигането на баланс между сигурност и обществен ред, от една страна, и защита правата и основните свободи на човека.

В ЕС също трябва да се разграничават две различни понятия: **вътрешна сигурност (Internal Security)** и **гражданска защита (Civil Protection)**.

В началото на испанското председателство в изпълнение на Стокхолмската програма и в съответствие с чл. 68 от ДФЕС бе приета **Стратегията за вътрешна сигурност на Европейския съюз**. В Стратегията са посочени предизвикателствата пред Съюза като тероризмът, организираната престъпност, киберпрестъпленията, трафикът на хора, наркотици и оръжие, сексуалната експлоатация на непълнолетни лица и детската порнография, икономическите престъпления и корупцията, и дори младежкото насилие. Природни или предизвикани от човека бедствия като горските пожари, например, също предполагат трансгранична подготовка и възможност за бързо реагиране. На следващо място са посочени пътните инциденти, които представляват обща заплаха за гражданите на Европа. Стратегията поставя сериозен акцент върху **превенцията**, за осъществяването на която е необходим определен достъп до информация, вкл. използване на биометрични данни и нови технологии.

Основните цели, залегнали в Стратегията за вътрешна сигурност, са следните:

- Да запознава обществеността с вече съществуващите в ЕС инструменти за гарантиране сигурността и основните права и свободи на европейските граждани;
- Да развива по-нататък общите механизми и интегриран подход към проблемите в областта на вътрешната сигурност;

- Да задълбочава сътрудничеството в областта на правосъдието, охраната на границите, гражданската защита и управлението на кризи и бедствия.

Отчетен е напредък в изграждането на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие и вече настъпва времето обикновеният гражданин да бъде поставен в центъра на този проект. Гражданите трябва да живеят в проспериращ и мирен Европейски съюз, правата им да се спазват, а сигурността им да е гарантирана.

Гражданската защита е, очевидно, по-тясно понятие в терминологичния апарат на европейската интеграция. В съответствие с чл. 6 от ДФЕС тя е една от областите, в които Европейският съюз разполага с компетентност да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите-членки в тяхното европейско измерение.

Дейността на Съюза в съответствие с чл. 196 ДФЕС си поставя следните **цели**:

- да подкрепя и допълва действията на държавите-членки на национално, регионално и местно равнище, в областта на предотвратяването на рисковете, при подготовката на звената за гражданска защита в държавите-членки и при намеса в случаи на природни или предизвикани от човека бедствия на територията на Съюза;
- да насърчава бързото и ефективно оперативно сътрудничество на територията на Съюза между националните служби за гражданска защита;
- да насърчава съгласуваността на действията, предприемани на международно равнище в областта на гражданската защита.

Следва да се има предвид, че чл. 196 ДФЕС предвижда по въпроси, свързани с гражданската защита, прилагането на **обикновената законодателна процедура**, т. е. пълноправното участие на Европейския парламент като законодател наравно със Съвета на Европейския съюз.

Съюзът насърчава сътрудничеството между държавите-членки с оглед засилване на ефективността на системите за предотвратяване и защита от природни или предизвикани от човека бедствия.

Една от пресечните точки между вътрешната сигурност и правата на човека е свързана със защитата на личните данни. **Защитата на личните данни**, като аспект на правото на неприкосновеност намира приложение в най-разнообразни сфери от нашия живот и това понякога води до сложни въпроси и поражда неподозирани проблеми. Разграничаването на личната сфера от интереса на обществото все по-често води и до сблъсък между защитата на личната неприкосновеност и обществената сигурност.

Вътре в рамките на Европейския съюз обработването на личните данни се осъществява при условията на свободно движение на данните, но също така и висока степен на защита и хармонизирани правила. **Предаването (трансфер) на лични данни**, които са подложени или предназначени за обработка към **трети страни** извън Европейския съюз е възможно само ако въпросната трета страна гарантира адекватна степен на защита на личните данни.

Сравнително наскоро през 2006 г. **Съдът на Европейските общности** имаше възможност да се произнесе относно споразумение между ЕС и САЩ относно предоставянето на лични данни на пътниците при самолетни пътувания (PNR Agreement). Терминът **PNR (Passenger Name Record)** включва данни относно имената на пътниците; дестинацията; детайли, свързани с издаването на билета; агенцията, през която се закупува билетът; лицето/компанията, извършваща резервацията. Първоначално Международната асоциация за въздушен транспорт (IATA) определя рамките и съдържанието на тези данни, като те се предоставят само при самолетните пътувания. След събитията от 11 септември 2001 г. PNR данните включват пълните имена на пътниците (дотогава практиката е да се използва фамилното име и инициалите на собственото), паспортните данни, датата

и мястото на раждане. Разширяването на обхвата на PNR данните предизвиква загриженост сред редица неправителствени организации, тъй като данните могат да съдържат домашен и служебен адрес, телефонни номера, данни от кредитни карти, инвалидност – т. е. данни от медицински или финансов характер, които според европейските стандарти би трябвало да се ползват с по-висока степен на защита.

През 2004 г. американската администрация започва да преговаря с Европейската комисия относно подписването на споразумение за трансфер на PNR данни (US - EU PNR Agreement). В САЩ със събирането, трансфера и запазването на данните се занимава специална структура - Бюро за митническа и гранична защита към Департамента за вътрешна сигурност (*Department for Homeland Security*). Европейската комисия счита, че нивото на защита при трансфера на PNR данните ще съответства на изискванията на Директива 95/46/ЕО, тъй като данните ще бъдат събирани и използвани само с оглед на “превенция и борба с тероризма и свързаните с него престъпления, други сериозни престъпления, включително организираната престъпност, които са транснационални по своята същност”. По силата на това споразумение европейските авиокомпании трябва до 15 минути след излитането на въздухоплавателното средство да предоставят PNR данните на компетентните американски власти, а за неизпълнение на своето задължение заплащат глоба от 5 хиляди долара за информацията за всеки пътник.

Европейският парламент иницира съдебно производство пред Съда на Европейските общности, като счита, че решението е прието от Комисията при превишаване на пълномощията ѝ (*ultra vires*) и нарушава основни принципи като неприкосновеността на личността и защитата на личните данни. С решение от 30 май 2006 г. Съдът обявява за **недействително** решението на Съвета за сключването на споразумението между ЕС и САЩ относно трансфера на PNR данните, както и решението на Европейската комисия за наличие на адекватна защита на трансферираните данни. Съдът приема, че споменатото споразумение следва да бъде сключено не въз основа на общата транспортна политика на Съюза (която спада към общностния стълб), а трансферът на PNR данните се извършва с оглед на дейности, причислявани към втория и третия стълб, а именно обществена сигурност, отбрана и наказателноправно сътрудничество.

Вторият пример, при който Съдът на Европейските общности също потърси баланса между вътрешна сигурност и обществен ред и основните права и свободи на човека, е свързан с България. Това е спешното преюдициално производство по делото Кадзоев. На 21 октомври 2006 г. г-н Саид Шамилович Кадзоев е задържан от българските гранични власти в близост до турската граница, след което началника на Регионалната гранична служба в град Елхово налага принудителни административни мерки забрана за влизане на територията на страната за срок от три години и принудително отвеждане до границата. От 3 ноември 2006 г. до 30 ноември 2009 г. Саид Кадзоев е настанен в Специален дом временно настаняване за чужденци в с. Бусманци до отпадане на пречките за изпълнение на принудителното отвеждане до границата (тоест до получаване на документи, позволяващи му да пътува в чужбина).

Въпреки това нито една държава не потвърждава, че г-н Кадзоев е неин гражданин и той не може да бъде изведен от Република България. Същевременно с това е приета директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, съгласно която нелегално пребиваващите от трети страни могат да бъдат задържани до шест, а при особени случаи до 18 месеца. Директорът на дирекция “Миграция” при МВР отправя молба до Административен съд – София да се произнесе относно продължителността за задържането на Саид Кадзоев, а той отправя **спешно преюдициално запитване** до Съда на Европейските общности в Люксембург.

Съдът на Европейските общности се произнася, че сроковете в директивата са **абсолютни и не могат да бъдат удължавани**. При условие, че не съществува реална възможност за извеждане, каквато и поради изтичане на максималния 18-месечен срок, какъвто е случаят Кадзоев, задържаният **следва да бъде освободен незабавно**. Нещо повече, Съдът трябва да освободи Кадзоев, без да преценява дали има агресивно поведение и документи за самоличност, както и средства за издръжка.

Така представената взаимовръзка между гражданската сигурност и правата на човека безспорно представлява предизвикателство пред академичната общност в страната. Основната задача следва да бъде повишаване равнището на квалификация и разширяване професионалните възможности в областта на гражданската сигурност, вкл. аспекти, свързани с достъп и разпространение на информация, регламентиране на сътрудничество, планиране, стратегическо ръководство и действия в условията на криза и управление на риска.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Amanda J. Dory „American Civil Security: the US Public and Homeland Security”, The Washington Quarterly, Winter 2003-2004, pp. 37-52
2. John F. Kennedy, “Radio and Television Report to the American People on the Berlin Crisis. ” Washington, D. C. , July 25, 1961, www.cs.umb.edu/jfklibrary/jfk_berlin_crisis_speech.html
3. Secretary-General Millennium Report „The Role of the United Nations in 21st Century”, <http://www.un.org/millennium/sg/report/key.htm>
4. “National Strategy for Homeland Security, ” July 2002, p. 2, www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/nat_strat_hls.pdf
5. Дело С-357/09 PPU, Саид Шамилович Кадзоев/Хучбаров/, Преюдициално запитване, отправено от Административен съд София-град
6. Белова, Г. „Новите заплахи и стратегиите за сигурност на САЩ, НАТО, ЕС и ООН”, Военен журнал, бр. 4/2007, с. 66-79
7. Белова, Г. „Европейският съюз и международното право”, сп. „Дипломатия”, издание на Дипломатическия институт при Министерство на външните работи на Република България, с. 20-37
8. Павлов, Н. „Гражданска сигурност и геополитика”, сп. „Геополитика”, бр. 1/2006
9. Цыганков, П. А. „Теория международных отношений”, Гардарики, Москва, 2003

За контакти:

Доц. д-р Габриела Белова, гл. ас. д-р Николай Марин, Катедра “Международно право и международни отношения”, Правно-исторически факултет, Югозападен университет “Неофит Рилски”, тел. /факс: 073/ 88 66 17, e-mail: gbelova@law.swu.bg, marin@law.swu.bg

Докладът е рецензиран