ПО ВЪПРОСА ЗА ОБХВАТА НА ЕДНА МОДЕРНА И ЕФЕКТИВНА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА В ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

доц. д-р Славка Димитрова
Бургаски свободен университет

MODERN CRIMINAL POLICY AND RULE OF LAW

Slavka Dimitrova, Associate professor
Burgas Free University

Summary: *The article analyzes the scope of a modern and effective penal policy through the prism of the draft Criminal Policy Concept 2020-2025.*

Key words: *Criminal policy, Criminal Code, rule of law.*

В хода на развитие на процеса на европейска интеграция принципът на правовата държава се утвърждава като един от основните принципи на Европейския съюз, обуславящ редица елементи на законността в правния ред на ЕС.[1] Съгласно член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), върховенството на закона е една от основните ценности на Общността.[2] Чл. 49 от ДЕС поставя зачитането на принципа на правовата държава като условие за присъединяване на нови държави към Европейския съюз. Дерогации се правят само при изключителни обстоятелства и са ограничени по обхват. Достиженията на правото трябва да се включат от държавите кандидатки в националния им правен ред от датата на тяхното присъединяване към ЕС и те са длъжни да ги прилагат, считано от тази дата. Демокрацията и спазването на човешките права, включително правата на лицата, принадлежащи към малцинства, върховенството на закона съставляват един от политическите критерии, на който трябва да отговарят държавите, които желаят да се присъединят към ЕС.[3]

[1] Христев, Х. Принципът на правовата държава в правния ред на Европейския съюз. Национална конференция „Законът на правото или правото на закона“, НБУ, 20 ноември, 2015 г, с. 171. http://ebox.nbu.bg/lawofright/images/Text-sbornik.pdf

[2] Член 2 от ДЕС съответно определя, че Европейският съюз 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. Член 7 от ДЕС предвижда особен механизъм на контрол над спазването на ценностите, на които се основава ЕС, в това число и принципа на правовата държава в държавите членки.

[3] Договорът за Европейския съюз определя условията и принципите, на които всяка държава, която желае да стане член на ЕС, трябва да отговаря. Във връзка с присъединяването към ЕС трябва да се изпълнят определени критерии. Тези критерии, известни като Критерии от Копенхаген, са определени от Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г. и засилени от Европейския съвет в Мадрид през 1995 г. Критериите включват: институционална стабилност като гаранция за демократичен и правов ред, за опазването на човешките права, както и зачитането и

Инструмент на равнище ЕС, който да се справя със системните заплахи за върховенството на закона в държавите от ЕС е приетата през 2014 г. от Европейската комисия „рамка за върховенството на закона“. При нарушаване на правото на ЕС се задейства процедура по член 7 от Договора за Европейския съюз.

В момента на присъединяването си към ЕС на 1 януари 2007 г. Румъния и България все още не бяха постигнали достатъчно напредък в областта на съдебните реформи, корупцията, а за България и организираната престъпност.[4] Ето защо Европейската комисия създаде Механизъм за сътрудничество и проверка като преходна мярка за подпомагане на двете страни да напреднат с реформите. Комисията пое задължението да помага на България да се справи с тези недостатъци, и също така редовно да проверява напредъка, използвайки шест показателя, свързани със съдебната реформа, борбата с корупцията и с организираната престъпност.

Решението да се продължи оценяването на България и Румъния след присъединяването им към Съюза е свидетелство за ангажимента на ЕС да съдейства на двете страни да изградят ефективни административни и съдебни системи, необходими за изпълнение на техните задължения, свързани с членството в ЕС, и да гарантират правилното прилагане на законите, политиките и програмите на Съюза. През декември 2006 г. Комисията прие решения, с които бяха установени критерии („показатели“) за оценка на напредъка.[5] Показателите за България обхващат въпроси като независимостта, професионализма и ефективността на съдебната система, борбата с корупцията и действията за борба с организираната престъпност.

Още в доклада си за оценка от 2008 г. ЕК направи заключението, че българският Наказателен кодекс е остарял. Това мнение бе споделено по-късно и от различни институции като Главна прокуратура и Висшия съдебен съвет, както и от независими експерти, според които България трябва да модернизира Наказателния си кодекс. В Доклада си от 2009 г., Европейската комисия отново формулира заключението, че „Наказателният кодекс е остарял и е една от причините за претоварването на съдебните органи“.[6] В отговор на това Министерството на правосъдието положи усилия за изготвянето на нова наказателна политика. Не по-различни бяха заключенията и в последващите доклади на ЕК, като през 2016 в заключението отново се акцентира върху факта, че в миналите доклади по Механизма за сътрудничество и проверка е бил препоръчан задълбочен дебат по реформата на кодексите – НК и НПК.

През изминалите години подкрепата на Комисията посредством Механизма за сътрудничество и проверка се придружава от:

– възможности за финансиране по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове;

защитата на малцинствата; функциониращо пазарно стопанство и способност за справяне с конкурентния натиск и пазарните сили в рамките на ЕС; възможност за поемане на задълженията на членството, включително и капацитета за ефективно прилагане на правилата, стандартите и политиките, които съставляват законодателния корпус на ЕС („достиженията на правото“), както и придържане към целите на политическия, икономическия и паричен съюз.

[4] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law_bg

[5] **Показателите за България** обхващат въпроси като независимостта, професионализма и ефективността на съдебната система, борбата с корупцията и действията за борба с организираната престъпност.

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0495

Доклад на Комисията до Европейския Парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество {SEC(2008) 2350}

- експертни познания, като например предоставяните от Службата за подкрепа на структурните реформи;
- конструктивна подкрепа от много от останалите държави членки.

С финансиране от подобни фондове бяха изработени два проекта за Наказателен кодекс, както и новата Концепция за наказателна политика 2020-2025.

До момента у нас са разработвани три концепции за наказателна политика. Всяка от тях залага в различна степен на промяна в материалното наказателно право и изтъква като основно средство за постигане на целите разработването на нов, по-модерен Наказателен кодекс, който да служи като основа за ефективно предотвратяване, разкриване и наказване на престъпленията.

Първата Концепция за разработване на наказателна политика и за изготвяне на нов Наказателен кодекс у нас бе приета през 2009 г. [7] Насоката беше преди всичко към предприемане на изменения в материалната наказателноправна уредба, за да се отговори адекватно на необходимостта от ефективна защита на правата и законовите интереси на гражданите. Една от водещите насоки на измененията бе свързана с въвеждането на разнообразни форми на облекчено наказателноправно третиране на деяния с ниска степен на обществена опасност, което да създаде реална възможност да се оптимизира използването на наказателната репресия и да позволи съсредоточаването на ресурсите на правораздавателните органи върху тежката престъпност. В концепцията се залагаше също на ефективност на изпълнението на наложените наказания, изграждането на ефективна система от ненаказателни алтернативни мерки за ресоциализация на осъдения, както и на система от възпитателни мерки за ресоциализация на малолетни и непълнолетни извършители на обществеоопасни деяния. Бе осъдена възможността за премахване на наказанието „доживотен затвор без право на замяна“ като по-нехуманно дори в сравнение със смъртното, преоценка на института на пробацията, отпадане на наказанията „лишаване от звания, ордени и медали“ и „обществено порицание“ като наказания с изчерпан превъзпитателен ефект и т. н. За съжаление нито едно от тези предложения не бе реализирано, напротив затвърди се наложилата се тенденция към завишавне на размера на наказанията. Нещо повече – още следващата година обаче документът бе заменен с нов – Концепция за наказателна политика за периода 2010-2014 г. След приключване на действието и последва почти шестгодишен период, в който на практика липсваше стратегически документ, който да формулира системата от принципи и мерки за противодействие на престъпността.

Едва в началото на февруари 2020 г. бе представен нов проект за концепция за наказателна политика за периода 2020-2025 година. Докато първите две концепции стъпваха върху виждането, че е необходимо изработване и приемане на нов Наказателен кодекс, авторите на новата стратегия предлагат да бъдат направени само промени в досега действащия закон. Напълно можем да се съгласим с това, тъй като съгласно чл. 11, ал. 1 от Закона за нормативните актове приемането на нов закон се допуска само ако промените са многобройни и важни. Към изготвяне на нов нормативен акт обаче трябва да се подхожда изключително сериозно и след подробен статистически и криминологичен анализ на проблемите, какъвто за съжаление у нас липсва.

В следващите редове ще направим опит да формулираме какъв следва да е обхвата на една модерна и ефективна наказателна политика в държава членка на ЕС, през призмата на проекта за Концепция на наказателна политика 2020-2025 г.

[7] Приета с Решение №586 от 07.07.2009 г.

В руската правна литература наказателната политика се разглежда широк и тесен смисъл. Някои учени включват в това понятие всички средства, които по един или друг начин са предназначени за противодействие на престъпността, т.е. не само правни, но и други социални мерки: икономически, идеологически, организационни и др.[8] Други се придържат към по-тясна интерпретация на наказателната политика, с твърдението, че тя включва само специални наказателноправни и наказателно изпълнителни мерки за превенция на престъпността.[9] Според трета категория автори от наказателноправната политика е необходимо да се разграничат такива относително независими части на наказателната политика като наказателната процедура и наказателното изпълнение.[10]

По-правилно е да се възприеме определението за наказателната политика в широк смисъл. В тази насока можем да приведем аргумента, че в наказателноправната теория е безспорнен въпросът за структурата на наказателното правоотношение. А. Стойнов определя наказателното правоотношение като система от правни връзки между държавата и престъпния деец, възникнали вследствие на извършено от него престъпление, чрез които се осъществява наказателната отговорност. [11] Същността на наказателната отговорност отново в учебниците по наказателно право се свежда до три основни правомощия на държавата: да осъди дееца, да изпълни наложеното наказание и да го третира като осъждан.[12]

Тази специфика може да послужи като причина за разделянето на наказателната политика на три компонента:

- наказателноправна политика;
- наказателно-процесуална политика;
- наказателна изпълнителна политика;

Тези три съставни части би следвало да представляват едно неразривно единство, тъй като имат обща цел – борбата срещу престъпността.[13]

За съжаление въпреки безспорните и предимства на предложената концепция за наказателна политика 2020-2025, политиката по изпълнението на наказанията остава извън нейния обхват. Проектът за наказателна политика се ограничава само с промени в рамките на Наказателния кодекс. Извън обхвата на концепцията остава изграж-

[8] Лихолая В.А. О некоторых нюансах реформы политики уголовных наказаний в Латвии / В.А. Лихолая // Современная уголовная политика: поиск оптимальной модели : материалы 7-го Рос. конгр. уголов. права. – М., 2012.

Густова Э.В. Уголовная политика как основной фактор криминализации и пенализации деяний. Современные проблемы уголовной политики. – Краснодар, 2013. – Т. 2.

Денисова А.В. Российское уголовное право как открытая социальная подсистема / А.В. Денисова // Уголовное право в эпоху финансово-экономических перемен. – М., 2014

Лопашенко, Н. А. Уголовная политика, Москва, Wolters Kluwer, 2009, с. 5-6.

[9] Рарог, А.И. Репрессивный крен российской уголовной политики. Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 3

[10] Рудая, Т.Ю. о современной уголовной политике Российской Федерации как сложном социальном феномене. Юристъ-Правоведъ, 2016, № 4 (77)

[11] Стойнов, А. Наказателно право - Обща част - Второ издание. С., Сиела, 2019, стр. 49.

[12] Стойнов, А. Наказателно право… , стр. 53

[13] В Стратегията за развитие на местата за лишаване от свобода в Република България за периода 2009-2015 г. Още във въведението се акцентира, че реформирането на пенитенциарната система е неразделна част от процеса на ускорена съдебна реформа и успешното противодействие на престъпността.

дането на ефективна пенитенциарна система, която да осигури в максимална степен постигането на целите на наказанието, заложени в чл. 36 от НК.

Като неразделна част от политиката за борба с престъпността, политиката по изпълнение на наказанията определя целите, принципите, стратегията, основните насоки, форми и методи на дейността на държавата за осигуряване изпълнението на наказание, поправяне на осъдените и предотвратяване на нови престъпления както от осъдени, така и от други неустойчиви членове на обществото.[14]

Разглеждайки наказателната политика в широк смисъл, неизменна част от една съвременна наказателна политика би следвало да бъдат и дейностите, насочени към реинтеграция на лишените от свобода. Да се изработи план за развитие на социални мерки за реинтеграция, предвиждащ осигуряване на средства и създаване на организация за ефективно прилагане на мерки за подкрепа на осъдените, в това число и включването им в курсове за огрмотяване, професионална квалификация и други мерки за обществена подкрепа.

Наказателноправните мерки са важни, но не са единствените и дори не са основните начини за противодействие престъпността. Политическите, икономическите и социалните реформи и мерки, които повишават жизнения стандарт и образованието на населението са от решаващо значение за предотвратяване на престъпността.

Истинската цел на наказателната политика според Б. Велчев е да изгради механизмите за превенция, които да ограничат условията за извършване на престъпления. Това посочва и Л. Груев „няма как да се посочат приоритетните области в противодействието на престъпността, ако не се анализират условията, които пораждат тази престъпност.“ Две следва да бъдат основните направления – политика за предотвратяване на престъпленията и второ политика за реакция на вече извършени престъпления. Социално-икономическите мерки са от решаващо значение тъй като носят много важен превантивен заряд, като влияят върху причините за престъпленията. Възможностите на наказателното право да влияе върху престъпността са доста ограничени, поради което въздействието му може да бъде ефективно само в комбинация с икономически, социални и административни мерки.

Ето защо противодействието на такъв сложен и опасен социален феномен като престъпността, изисква много сериозни усилия от страна както на държавата, така и от страна на обществото и може да бъде успешно само чрез използването на широк спектър от общи и специални превантивни мерки. Руският учен Лесников дава следната дефиниция за наказателната политика като „система от принципи, политики, правни и социални норми, криминологични програми и програми за ресоциализация, разработени на научна основа и **реализирани от държавата заедно със субектите на гражданското общество** за противодействие на престъпността, осигуряване на законност и ред, личната сигурност на гражданите и при необходимост, националната сигурност. „В тази дефиниция е успешно подчертано, че наказателната политика представлява съвместна дейност на държавата и субектите на гражданското общество. [15] Това виждане е споделено и в българската правна доктрина. Според проф. Димитър Михайлов съдържанието на наказателната политика включва: 1) предотвратяване на престъпленията; 2) **широко участие на обществеността в борбата с престъпността**; 3) икономия на наказателната репресия при максимална ефектив-

[14] М.А. Кириллов, В.И. Омигов Некоторые проблемы реализации уголовно-исполнительной политики Вестник Российского университета кооперации. 2015. №4(22)

[15] Нейкова, М. Гражданското общество – фактор на сигурността в държавата.

ност нанаказателноправните методи и средства.[16] Потвърждение за това намираме и в насоките на генералния секретар на ООН за подхода на ООН към помощта в областта на правовата държава се препоръчва правовата държава да включва гражданите и гражданското общество, които допринасят за укрепването на тези принципи и за търсенето на отговорност от публични**те длъжностни лица и институции.** [17] Ето защо борбата с престъпността може да бъде успешна само ако комбинацията от форми и средства за осъществяване на престъпната политика е оптимална.

Правилното определяне на обхвата на една наказателна политика е гаранция за успешното постигане на целите, заложени в нея. Само така ще може да се даде адекватен отговор на необходимостта от ефективна защита на правата и законовите интереси на гражданите, а както подчертахме в началото на изложението, именно спазването на човешките права и върховенството на закона са част от основните ценности на Общността, които България като държава-член следва да съблюдава. За съжаление Механизмът за сътрудничество и проверка за България не бе отменен, нещо повече, процесите в страната ни ще бъдат наблюдаване и оценявани и в Докладите за върховенството на закона на Европейската комисия.

Литература

1. Велчев, Б. Проблеми на наказателната политика в Република България. С.: Сиела, 2012 г.
2. Груев, Л. Наказателната политика и съдебната реформа. Право и политика. Предизвикателства на прехода, С., 2002 г.
3. Густова Э.В. Уголовная политика как основной фактор криминализации и пенализации деяний / Э.В. Густова // Современные проблемы уголовной политики. – Краснодар, 2013. – Т. 2.
4. Денисова А. В. Российское уголовное право как открытая социальная подсистема. В: Уголовное право в эпоху финансово-экономических перемен: материалы IX Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 29-30 мая 2014 г. Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Юридический фак.; [отв. ред. В. С. Комиссаров]. - Москва : Юрлитформ, 2014.
5. Иванова, М. Независимост на съда, прокурора и разследващите органи.- Годишник на БСУ, Бургас, т. VI, 2001.
6. Кириллов, М.А., Омигов В.И. Некоторые проблемы реализации уголовно-исполнительной политики.- Вестник Российского университета кооперации, 2015. №4(22).
7. Костадинова, Р. Системата на престъпления и наказателната политика на Република България. - В: Международна научнопрактическата конференция „Модели за система на престъпления според наказателното право на Република България", Пловдив. 2012 г.

[16] Михайлов, Димитър. Основни идеи и насоки на наказателната политика: Проблеми на наказателното право. Обща част, София, Сиела, 2008. с. 17.

[17] Резолюция на Европейския парламент от 25 октомври 2016 г., съдържаща препоръки към Комисията относно създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права (2015/2254(INL))

8. Лихолая В. А. О некоторых нюансах реформы политики уголовных наказаний в Латвии. Современная уголовная политика: поиск оптимальной модели: материалы 7-го Рос. конгр. уголов. права. – М., 2012.
9. Лопашенко, Н. А. Уголовная политика, Москва:& Wolters Kluwer, 2009, с. 5-6.
10. Маргаритова-Вучкова, С. Относно проекта на Концепция за наказателна политика (2020 – 2025) - Общество и право, № 3, 2020 г.
11. Михайлов, Димитър. Основни идеи и насоки на наказателната политика: Проблеми на наказателното право. Обща част, София: Сиела, 2008.
12. Нейкова, М. Гражданското общество – фактор на сигурността в държавата. София: Авангард Прима, 2018 г.
13. Рарог, А.И. Репрессивный крен российской уголовной политики. - Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права, 2014. № 3.
14. Стойнов, А. Наказателно право - Обща част - Второ издание. С.: Сиела, 2019 г.
15. Христев, Х. Принципът на правовата държава в правния ред на Европейския съюз. Национална конференция „Законът на правото или правото на закона“, НБУ, 20 ноември, 2015 г. http://ebox.nbu.bg/lawofright/images/Text-sbornik.pdf