

КОМПЕТЕНТНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВО

гл. ас. д-р Ралица КОСТАДИНОВА,
Нов български университет

Ch. Ass. Prof. Ralitsa KOSTADINOVA, PhD,
New Bulgarian University

Резюме: Правото да се наказва е право на държавата. Нейно е правомощието да наложи наказание заради извършено престъпление и след това да го изпълни принудително. Нещо повече, държавата има компетентността да обяви определено деяние за престъпление и да предвиди наказание за него. В тази връзка се поставя въпросът за предоставената от държавите-членки компетентност на Европейския съюз в областта на материалното наказателно право след Договора от Лисабон и перспективите, очертани от него.

Ключови думи: материално наказателно право на ЕС, Европейски съюз, престъпление, наказание.

Summary: The right to punish is a right of the state. It is within the powers of the state to impose a punishment for a crime and to enforce it thereafter. Moreover, the state has the authority to declare a certain act a criminal offence and to establish the punishment for it. This raises the question of the competences conferred by the Member States on the European Union in the field of substantive criminal law after the Treaty of Lisbon and the perspectives outlined by it.

Keywords: EU substantive criminal law, European union, crime, punishment.

Правото на държавата да наказва в контекста на европейската интеграция

В настоящето изложение се анализират особеностите на наказателноправната компетентност на Европейския съюз (ЕС) да приема актове, които засягат наказателноправна област. Тук под наказателноправна област се има предвид само *материалното наказателно право* (substantive criminal law)¹. В неговия предметен обхват се включват въпросите за криминализацията на деянията с висока степен на обществена опасност (чрез формулиране на състави на престъпления) и предвиждането на наказания за тях.

Тъй като възможността да се наказва е едно от проявленията на държавния суверенитет, то това право е предоставено *единствено на държавата*. В нейно правомощие е както обявяването на конкретно деяние за престъпление (криминализация) и предвиждането на наказание за него, така и осъждането на дееца заради извършеното престъпление, принудителното изпълнение на така наложеното му наказание, както и третирането му като осъждан след изтърпяването на наказанието. Нещо повече, случаите на освобождаване от наказателна отговорност или на отлагане на изтърпяването на наложеното наказание (например при прилагане института на т. нар. „условно осъждане“²) също са правомощия на държавата. Затова само държавата чрез законодателния си орган определя чрез Наказателния кодекс случаите, в които може да направи „отказ“ от тези правомощия.

¹В настоящето изложение с термина „наказателно право“ се обозначава материалното наказателното право (т.е. наказателно право в тесен смисъл). Наказателното право в широк смисъл включва: материалното наказателно право; наказателнопроцесуалното право; наказателно изпълнителното право и международното наказателно право. Така Гиргинов, Антон. 2009, Наказателно право на Република България. Обща част. Второ основно преработено и допълнено издание. София: Софи-Р, с. 9.

²По въпросите на условното осъждане като институт на българското наказателно право вж. подробно Костадинова, Р., 2019. Условното осъждане по българското наказателно право. С., Нов български университет.

Ето защо, когато през 50-те години на ХХ век възникват европейските общности, замислени преди всичко като икономически проект, не се предвижда възможност за намеса в наказателноправните въпроси на държавите-членки.

Няколко десетилетия обаче по-късно става ясно, че *европейското обединение е невъзможно, ако не бъдат намерени ефективни способности за противодействието на престъпността*. Свободното движение на хора, стоки и услуги през втората половина на ХХ век „неминуемо води до общи заплахи за сигурността на Съюза“³. Това налага преосмисляне на въпроса за наказателноправната компетентност на Съюза и съвсем закономерното ѝ признаване. Става ясно, че „без интеграция на наказателноправните модели е невъзможно постигане на справедливост в тази част на правото, а оттам и ефективна борба с престъпността“⁴. Постепенно чрез практика на Съда на Европейските общности (СЕО)/ Съд на европейския съюз (СЕС) и актове на ЕО/ЕС, приемани основно в рамките на т. нар. Трети стълб се очертава въздействието на общностното право върху наказателноправните системи на държавите-членки⁵. Едва с Договора от Лисабон компетентността на ЕС да противодейства на престъпността чрез наказателно право е изрично уредено. Тя ще бъде предмет в следващото изложение.

Правна основа на наказателноправната компетентност на европейския съюз след договора от Лисабон

Следва да се съгласим с твърдението на Хр. Христов, че „Договорът от Лисабон завършва комюнитаризацията на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие и подчинява наказателната проблематика на общата интеграционна рамка“⁶. В настоящото изложение с термина „Договор от Лисабон“ се обозначава подписания на 13 декември 2007 г. в Лисабон от държавите-членки на ЕС „Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност“ (за краткост „Договор от Лисабон“, „Лисабонски договор“).

Според §1 на чл. 67 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)⁷ „Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите-членки“ (§1). Един от способите за постигане на това високо равнище на сигурност е чрез сближаване (approximation) на наказателните законодателства (§3). За целите на това сближаване държавите-членки предоставят на ЕС компетентност да установява минимални правила в областта на наказателното право. Затова и наказателноправната компетентност на ЕС е производна (предоставена) компетентност⁸. Въпросите на предоставената компетентност са

³ Митрева, П. Марков, Пр., 2018, Валутното престъпление като пример за косвеното влияние на правото на ЕС върху националното наказателно законодателство. Бизнес и право, № 2, 2018, г. стр. 58.

⁴ Дацов, Пл, 2014, Развитие на европейското наказателно законодателство в контекста на философията на правото. В: Европейски перспективи за развитие на наказателното законодателство. С., УИ „Св. Климент Охридски“, стр. 210.

⁵ Без претенции за изчерпателност тук задължително трябва да бъдат посочени решенията по делата: S.A.I.L. от 1971 г.; Casati от 1981 г., Bordessa от 1995, Calfa от 1996 г. Подробно относно развитието на европейската интеграция и нейното влияние в материята на наказателното право вж. Христов, Хр. Право на Европейския съюз. Наказателноправни въпроси. С., Сиела, стр. 24-54. Относно основните мерки на сътрудничество в Третия стълб вж. с. 116-228.

⁶ Христов, цит. съч., стр. 434.

⁷ Консолидираният текст на ДФЕС е публикуван в ОВ С 326, 26.10.2012г., с. 47—390. Достъпен е в EUR-lex на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> [3.03.2020].

⁸ „...първичната компетентност е концентрирана в държавите-членки. Тя именно включва и възможността за частичното или пълното ѝ предоставяне на отделните области на Съюза. Реализирането на тази възможност създава правните основания за производната компетентност на ЕС“; Така Панайотов, Пл., 2012, Наказателното право на Европейския съюз и българското наказателно право. София: Сиби, с. 19.

регулирани в чл. 5 от ДФЕС⁹. Нейното упражняване се основава на три основни принципа – субсидиарност, пропорционалност и лоялно сътрудничество¹⁰.

Наказателноправната компетентност е от вида на *споделената компетентност*. Нейното правно основание се съдържа в член 4 от ДФЕС¹¹. Според неговия §2, т. „й“ споделената компетентност между ЕС и държавите-членки, се прилага в областта на „пространство на свобода, сигурност и правосъдие“¹². Известно е, че при този вид компетентност и Съюзът, и държавите могат да законодателстват, но Съюзът е с предимство. Това е прогласено от чл.2, § 2от ДФЕС¹³. За да се изяснят алтернативите, при които държавите-членки могат да упражняват споделена компетентност, е приет и допълнителен акт към Лисабонския договор: Протокол №25 относно упражняване на област на споделена компетентност.

Наказателноправната компетентност на ЕС се изразява във възможността Съюзът да приема законодателство в областта на противодействието на престъпността в определени граници. Те се съдържат във ДФЕС, където се очертават се следните хипотези:

1. Първата хипотеза обхваща законодателната компетентност на Европейския съюз в десет изрично посочени области на престъпност. В чл. 83, §1, ал.1 от ДФЕС ясно е очертано приложното поле на наказателноправната компетентност.

От една страна, това е *особено тежката престъпност с трансгранично измерение*. Тежестта на тези престъпни посегателства може да произтича от естеството или последиците на тези деяние. Възможно е обаче, това да се дължи и на необходимостта от общо противодействие на конкретната област на престъпност.

От друга страна, *се посочват изрично десет области на престъпност*: тероризъм, трафик на хора и сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици, незаконен трафик на оръжия, изпиране на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърна престъпност и организирана престъпност. Следва да се подчертае, че става дума за изрично посочени *области на престъпност*, а не *видове* престъпления. Така например в областта на противодействието на тероризма е приета директива на основание чл. 83, §1 от ДФЕС. Директивата се отнася до област на престъпност тероризъм, но описва различни видове престъпни деяние, които държавите трябва да въведат в наказателното си законодателство. В резултат на транспонирането на Директивата от българската държава през 2017 бяха направени следните промени в Наказателния кодекс: изменения в

⁹ Правната уредба на предоставената компетентност се съдържа в чл. 5 от ДФЕС (предишен член 5 от ДЕО), според който:

„1. Принципът на предоставената компетентност определя границите на компетентност на Съюза. Принципите на субсидиарност и на пропорционалност определят упражняването на тази компетентност.

2. По силата на принципа на предоставената компетентност, Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите-членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези Договори цели. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с Договорите, принадлежи на държавите-членки.“

¹⁰ Относно принципите на наказателноправната компетентност на ЕС при хармонизирането на санкциите вж. Митрева, П., цит. съч., стр. 162-164.

¹¹ Консолидираният текст на ДФЕС е публикуван в ОВ С 326, 26.10.2012г., с. 47—390. Достъпен е в EUR-lex на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> [3.03.2020].

¹² Останалите области на споделена компетентност са вътрешен пазар; социална политика; икономическо, социално и териториално сближаване; селско стопанство и рибарство, с изключение на опазването на морските биологични ресурси; околна среда; защита на потребителите; транспорт; трансевропейски мрежи; енергетика; общи проблеми на сигурността в областта на общественото здраве, за аспектите, определени в ДФЕС.

¹³ Според текста на разпоредбата: „Когато Договорите предоставят на Съюза компетентност, споделена с държавите-членки в определена област, Съюзът и държавите-членки могат да законодателстват и да приемат правно обвързващи актове в тази област. Държавите-членки упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята. Държавите-членки упражняват отново своята компетентност, доколкото Съюзът е решил да спре да упражнява своята.“

съществуващи престъпления (тероризъм по чл. 108а, ал.1; финансиране на тероризъм по чл. 108а, ал.2); въвеждане на нови хипотези на наказуемо приготвяне към престъпления, свързани с тероризъм по чл. 110, ал.1; разширяване на обхвата на явното подбуждане към престъпления, свързани с тероризъм по чл. 320, ал.2; разширяване на обхвата на заканата с престъпления, свързани с тероризъм по чл. 320а; въведени са нови квалифицирани състави на класически престъпления – кражба с цел тероризъм и подправка на документ с цел тероризъм и други¹⁴.

В чл. 83, §1, ал.1 от ДФЕС се сочи вида на правния акт, чрез който ЕС може да законодателства в областта на наказателното право. Правният акт, чрез който ще се установяват минималните правила относно престъпленията и наказанията за тях, са директивите. Те следва да бъдат приети по правилата на обикновената законодателна инициатива.

Обемът на законодателната компетентност на ЕС се свежда до установяване на минимални правила относно определянето на престъпленията и на наказанията за тях.

Минималните правила за престъпленията, съдържащи се в директивите, описват обективни и субективни признаци на забраненото деяние. Те служат за отправна точка на националните законодателни органи, които трябва да транспонират тези положения в националната си правна система. Разбира се следва да се отчитат спецификите и традициите в съответната наказателноправна система. Едва след транспонирането на директивата, ще е възможно противодействие на съответния вид престъпност по сходен начин във всички държави-членки на ЕС. Затова нетранспонирането на директивите, както и неточното им транспониране е нарушение на правото на ЕС. Ако се докаже причинна връзка между нарушението и вредите, които едно лице търпи от нетранспонирането на директивата, то държавата ще трябва да отговаря за тях¹⁵.

Минималните правила за наказанията касаят основни указания относно санкциите, които трябва да бъдат пропорционални и възпиращи. В редица случаи има указания за минимален размер на наказанията, както и за задължително предвиждане на определени санкционни последици, напр. глоба, конфискация и санкции за юридическите лица.

На основание чл. 83, §1 от ДФЕС бяха приети следните седем директиви в ЕС:

- Директива 2011/36 /ЕС за предотвратяване и борба с трафика на хора;
- Директива 2011/92 /ЕС относно борбата със сексуалното насилие и сексуалната експлоатация на деца;
- Директива 2013/40 /ЕС относно атаките срещу информационни системи;
- Директива 2014/42 /ЕС относно замразяването и конфискацията;
- Директива 2014/62 /ЕС относно защитата на еврото;
- Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма;
- Директива (ЕС) 2018/1673 относно борбата с изпирането на пари.

¹⁴Подробно относно измененията в Наказателния кодекс на Република България с цел транспониране на Директивата за борбата с тероризма вж. Костадинова, Р. 2018, Директива (ЕС) 2017/541 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно борбата с тероризма и промените в българското наказателно законодателство. В: Асиметрични заплахи, хибридни войни и влиянието им върху националната сигурност. Сборник научни трудове. София, Издател: Научно-технически съюз по машиностроене „Индустрия-4.0“, с. 338-347.

¹⁵Подробно вж. Цонева, С., 2018, Да осъдиш държавата за вреди от нарушаване правото на Европейския съюз. В: 10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството. С., Нов български университет, с. 463-472, достъпно он-лайн на адрес: <http://ebox.nbu.bg/bgineu/index4.php?id=51#t> [посетено на 26.02.2020 г.].

2. Втората хипотеза обхваща възможността Европейския съюз да законодателства на основание на чл. 83, §2 от ДФЕС. Тук обаче, за разлика от предходния параграф основанието за законодателната власт на Съюза е различно:

Първо, сближаването на наказателното право на държавите-членки в определена област трябва да е належащо.

Второ, това сближаване трябва да цели осигуряване на ефективно прилагане на политика на ЕС в определени области.

Трето, необходимо е в областта на тази политика на ЕС вече да са предприети мерки за хармонизиране.

Обхватът на законодателната компетентност, подобно на хипотезата по §1, е описан като установяване на „минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкции в съответната област“. Това може да се осъществи чрез директиви, които се „приемат съгласно обикновена или специална законодателна процедура, идентична на тази, използвана за приемането на въпросните мерки за хармонизиране, без да се засягат разпоредбите на член 76.“ (чл. 83, §2 ДФЕС).

На основание чл. 83, §2 след Договора от Лисабон са приети досега две директиви в ЕС:

- Директива 2014/57/ЕС относно наказателните санкции за пазарни злоупотреби. Тя установява минимални правила за наказателноправни санкции за злоупотреба с вътрешна информация, за незаконно разкриване на вътрешна информация и за манипулиране на пазара, с цел да се гарантира целостта на финансовите пазари в Съюза и да се укрепи защитата на инвеститорите и доверието в тези пазари.“ (чл. 1, §1). В изпълнение на поетия ангажимент Република България през 2016 г. въведе съответни нови състави на престъпления в Наказателен кодекс, с които се предвижда наказателна отговорност за няколко вида престъпни посегателства, свързани с разкриването на вътрешна информация и манипулирането на финансовите пазари.

- Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите във връзка с финансовите интереси на Съюза (PIF). Във връзка с тази директива през 2019 г. Закон за допълнение на НПК¹⁶ беше допълнен чл. 201 от НК с нова алинея 2 със следното съдържание: „(2) Наказанието по ал. 1 се налага и когато деянието е извършено от чуждо длъжностно лице.“ Става дума за престъплението длъжностно присвояване по чл. 201 от НК¹⁷.

3. Третата хипотеза е очертана от възможността ЕС да вземе решение да законодателства в други области на основание чл. 83, §1, ал. 2 от ДФЕС. Тя предвижда, че в зависимост от развитието на престъпността Съветът може да приеме решение за определяне на други области на престъпност, които отговарят на критериите, посочени в настоящия параграф. В тези случаи е необходимо единодушие на Съвета и одобрение от Европейския парламент.

4. Четвъртата хипотеза се съдържа в чл. 325 от ДФЕС. Нейният §4 предвижда, че при противодействието на измамите, които засягат финансовите интереси на Европейския съюз „Европейският парламент и Съветът, като действа в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация със Сметната палата, приемат необходимите мерки“.

¹⁶Обн. ДВ, бр. 83 от 22.10.2019 г.

¹⁷В § 3 се уточнява: „Член 201, ал. 2 от Наказателния кодекс и чл. 83а, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания въвеждат изисквания на Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ, L 198/29 от 28 юли 2017 г.).“

Предоставената от Договора от Лисабон законодателна власт на ЕС в областта на престъпления и наказанията за тях, гарантира че ще бъдат установени минимални правила в определени области на престъпност. Те следва да осигурят онзи минимален стандарт от правила, осигуряващ, както криминализацията на определен кръг застрашаващи или увреждащи сигурността в ЕС общественоопасни деяния, така и необходимият набор от санкции, които да въздействат превантивно и възпиращо по отношение на гражданите.

Вместо заключение: перспективи пред наказателното право на Европейския съюз

През юни 2019 г. се проведе среща на министрите на правосъдието на държавите-членки на ЕС, на която беше обсъдено бъдещето на наказателното право на ЕС¹⁸. В него се констатира че „вратите пред наказателното право не са затворени“. В тази връзка са очертани няколко нови области, по отношение на които се обсъжда необходимостта от установяването на минимални правила: екологични престъпления, включително замърсяване на морето, почвата и въздуха; трафик на културни стоки; подправяне, фалшифициране и нелегален износ на медицински продукти, трафик на човешки органи, фалшифициране на избори; кражба на самоличност; неразрешено влизане, транзит и пребиваване; престъпления, свързани с изкуствения интелект. Този подход е поредното доказателство, че европейската интеграция е достигнала онова ниво на развитие, което позволява да се осъзнае, че защитата на интересите на държавите-членки е свързано със засилено сътрудничество в областта на борбата с престъпността чрез хармонизиране на наказателните законодателства.

Използвана литература:

1. Гиргинов, Антон, 2009, *Наказателно право на Република България. Обща част. Второ основно преработено и допълнено издание*. София: Софи-Р.
2. Дацов, Пламен, 2014, *Развитие на европейското наказателно законодателство в контекста на философията на правото*. В: *Европейски перспективи за развитие на наказателното законодателство*. С., УИ „Св. Климент Охридски“, стр. 209-223.
3. Костадинова, Ралица, 2019. *Условното осъждане по българското наказателно право*. София: Нов български университет.
4. Костадинова, Ралица, 2018, *Директива (ЕС) 2017/541 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно борбата с тероризма и промените в българското наказателно законодателство*. В: *Асиметрични заплахи, хибридни войни и влиянието им върху националната сигурност. Сборник научни трудове*. София, Издател: Научно-технически съюз по машиностроене „Индустрия-4.0“, стр. 338-347.
5. Костадинова, Ралица, 2016, *Криминализацията на тероризма*. В: *Сборник доклади от годишната университетска научна конференция на НВУ „Васил Левски“*, том 7, Велико Търново, Издателски комплекс на НВУ „Васил Левски“, 2016, стр. 77-85.
6. Митрева, Петя. 2014, *Наказателноправна компетентност на Европейския съюз в областта на диференциация на наказанията*. В: *Европейски перспективи за развитие на наказателното законодателство*. С., УИ „Св. Климент Охридски“, стр. 160-172.
7. Митрева, Петя. Марков, Пресиян, 2018, *Валутното престъпление като пример за косвеното влияние на правото на ЕС върху националното наказателно законодателство*. *Бизнес и право*, №2, 2018 г., стр. 57-69.
8. Панайотов, Пламен, 2012, *Наказателното право на Европейския съюз и българското наказателно право*. София, Сиби.
9. Христов, Хр. 2012, *Право на Европейския съюз. Наказателноправни въпроси*. София, Сиела.
10. Донева, Силвия, 2018, *Да осъдиш държавата за вреди от нарушаване правото на Европейския съюз*. В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София, Нов български университет, стр. 463-472.

¹⁸Бж. доклад на Румънското председателство, посветено на Бъдещето на Наказателното право на ЕС. Текстът на доклада е достъпен в интернет на адрес: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9726-2019-INIT/en/pdf/01.03.2020>.