

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Маргарита Иванова Чинова, член на научното жури в конкурса за заемане на академичната длъжност – професор по право – 3.6. (наказателно право), обявен от СУ „Св. Климент Охридски” в ДВ, бр. 100/20.12.2011 г., с единствен кандидат доц. д-р Пламен Александров Панайотов

През 1985г., Пламен Панайотов постъпва на работа като асистент по наказателно право в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски”. През 1993г. успешно защитава дисертационен труд на тема “Укривателство по Наказателния кодекс на Република България”, въз основа на което му е присъдена научната степен “доктор по право”. В резултат на проведен конкурс, с решение от 29.06.1998г. ВАК му присъжда научното звание доцент. Хабилизационният му труд е „Изпирането на пари по наказателното право”.

В настоящия конкурс Пламен Панайотов участва с **монографичния труд** „*Наказателното право на Европейския съюз и българското наказателно право*”, издаден през 2012 г. от изд. „Сиби”. Трудът е в обем от 375 страници и е структуриран в увод, три глави и заключение.

Изследването има приносен характер като цяло, а и във всички свои части и без съмнение ще остави дълбоки следи в българската правна литература. По тези въпроси у нас липсва не само цялостно изследване, но и отделни разработки, свързани с проблематиката. Монографията се явява първото цялостно изследване у нас относно наказателното право на ЕС и относно европеизирането на българското наказателно право. Монографията е актуална и значима и в друг аспект- наказателното право на ЕС е сравнително ново за законодателството ни. Проблемите, обаче които поставя са многобройни и важни. Затова научното изследване е от изключително значение, както за правната теория, така и за практиката. Неговата полезност е особено голяма за дейността на всички основни институции в нашата страна, включително и за тези от тях, които имат отношение към прилагането на наказателното законодателство. Монографията ще служи и за формиране, и отстояване на българската позиция на държавата ни пред институциите на ЕС относно развитието на общото пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

Трудът е несъмнена илюстрация за отличното познаване и боравене с целия правен инструментариум на Европейския съюз. Всички резултати от изследването се базират на задълбочен анализ на нормативните актове на ЕС и на практиката на Съда на ЕС в областта на наказателното право. Използвана е и относимата към изследваните проблеми практика на ВКС.

Наред с казаното при оценката на рецензирания труд могат да се открият *няколко направления*, които са определящи за неговата теоретична и практическа значимост.

В първата глава задълбочено е анализирана компетентността на ЕС в областта на наказателното право. Най-напред, диференцирано са разгледани принципите за разпределяне на компетентност между ЕС и държавите-членки, от една страна, и принципите за упражняване на компетентност от ЕС, от друга страна. Акцентът при това е поставен върху спецификата им с оглед на наказателното право. Обоснован е изводът, че след Лисабонския договор (ЛД), Съюзът не е дискриминиран в компетентността си относно наказателното право и наказателния процес на ниво общи принципи за разпределянето ѝ между него и държавите-членки. Нещо повече, подчертава се, че реализирането на предоставената компетентност на Съюза в наказателната област е с приоритет. Анализирани са и трите основни принципи за упражняване на компетентност от ЕС- субсидиарност, пропорционалност и лоялно сътрудничество. Убедително е доказано, че първите два се различават от третия по това, че характеризират упражняването на компетентност от страна на Съюза, но не и от страна на държавите-членки. Умело и със завидна професионална вещина са изяснени и видовете компетентност, с които ЕС разполага. Обособяването им съобразно различни класификационни критерии дава възможност да се осмисли компетентността на ЕС в областта на наказателното право. Мотивирано се обосновава, защо част от тези критерии, респективно- видове компетентност, следва да се различават преди и след влизане в сила на ЛД. Това е от значение и за разгръщането на наказателноправната компетентност на ЕС в бъдеще. На трето място са изследвани съществените различия в основанията и в обхвата на наказателноправната компетентност на ЕС преди и след влизане в сила на ЛД. Преди влизането му в сила тя се разпределя между първия и третия стълб на ЕС и бива съответно наднационална и междуправителствена. Докато след влизането му в сила тя следва да се квалифицира изключително като наднационална,

независимо от това дали е регламентирана в ДЕС, ДФЕС или Договора за ЕВРАТОМ, т. е., независимо от това дали тя е съюзна или общностна. На тази база убедително се аргументира обобщението, че компетентността на ЕС след влизане в сила на ЛД дава възможност за хармонизиране на националните наказателни законодателства, не само чрез тяхното сближаване (основано на директиви), но и чрез тяхното унифициране (основано на регламенти). Подчертава се, че все още сближаването олицетворява общия режим на европейска интеграция в наказателната област, а унифицирането - специалния. Наред с това се поддържа и убедително обосновава, че на разположение на съюзния законодател е и клаузата за гъвкавост по чл. 352 от ДФЕС. Тя може да бъде използвана във всички измерения на наказателната политика, която институциите на ЕС трябва да осъществяват на основание на Договорите. На четвърто място са анализирани и различията относно правните форми, в които се изразява наказателноправната компетентност на ЕС преди и след влизане в сила на ЛД, както и относно процедурите, по реда на които се упражнява от оправомощените институции. Като основен механизъм за приемане на наказателноправни актове от ЕС е изяснена обикновената законодателна процедура, а като допълнителен механизъм - специалната законодателна процедура.

Във втората глава с приносен характер най-напред се отличават уточняването на съдържанието и определянето на понятието „наказателно право на Европейския съюз”. След това се изяснява какво представлява първичното и какво представлява вторичното наказателно право на ЕС. Систематизирани са всички области, в които е реализирана наказателноправната компетентност на ЕС - 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; организирана престъпност; незаконна имиграция; расизъм и ксенофобия; замърсяване от кораби; увреждане на околната среда; нарушаване на правата на интелектуална собственост; престъпления срещу финансовите интереси на ЕС. От особено значение в теоретичен и практически аспект е анализиранието във всяка една от посочените области на стандартите, които са задължителни за държавите-членки при формиране на националното им наказателно законодателство. От изключителна ценност за българския законодател са откритите случаи, в които все още предстои българското

наказателно право да бъде съобразено с тези стандарти. На трето място, анализът на вторичното наказателно право на ЕС позволява да се направят важни изводи и за неговата обща характеристика. Изяснява се неговият обхват; систематизират се видовете актове, на които то се основава; аргументирано се поддържа, че неговото съдържание обхваща преди всичко стандарти относно съществените признаци на съставите на определени форми и видове престъпна дейност, както и относно санкциите за тяхното осъществяване. Прави се обобщен извод, че вторичното наказателно право на ЕС се явява понастоящем най-вече критерий за структуриране и регламентация на особената част на наказателноправните системи на държавите-членки. За първи път мотивирано се аргументира, че вторичното наказателно право на ЕС не се изчерпва с установяването на посочените стандарти. Тяхното обособяване неминуемо предполага вземане на отношение и по редица въпроси от общата част на наказателноправните системи на държавите-членки. С цел пълнота на изследването се изтъква, че макар и инцидентно, въпроси относно някои институти на общата част на наказателното право се засягат и в нормативни актове в сферата на останалите клонове от правото на ЕС в наказателната област- процесуалното наказателно право и правото относно изпълнение на наказанията, както и в нормативни актове, посветени по-общо на сътрудничеството между държавите членки относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Накрая се подчертава, че за разлика от първичното, вторичното наказателно право на ЕС е динамично развиваща се система. Относително често се приемат мерки от наказателноправен характер в една и съща област. В редица случаи тези мерки се регламентират с различни нормативни актове. Това от своя страна води до недобра систематизираност и вътрешна противоречивост на уредбата в съответната област. В крайна сметка резултатът е, че държавите-членки се затрудняват при изпълнението и прилагането на задължителните стандарти. Убедително се прави препоръка, занапред наказателноправната уредба в дадена област да бъде консолидирана по възможност в един нормативен акт и същият да е внимателно подготвен.

Приносният характер на изследването в третата глава може да се обобщи така. Първо, изяснено е понятието европеизиране на националното наказателно право на държавите членки на ЕС в тесен и в широк смисъл. Обосновава се разбирането, то да се използва в тесен смисъл, когато отразява повлияването му от правото на Съюза, а в широк смисъл- когато

обозначава не само еднопосочното, но взаимното повлияване между наказателното право на ЕС и националните наказателноправни системи на държавите-членки. Второ, обяснението на процеса на европеизиране на българското наказателно право се предхожда и основава на изясняването на два принципни въпроса. Единият от тях е свързан с факта, че източниците на правото на ЕС в неговата цялост, а не само тези на наказателното право на ЕС, са източници на българската наказателноправна система. А другият е свързан със специфичното проявление на принципите на прилагане на правото на ЕС в областта на наказателното право. То е изследвано задълбочено и последователно с оглед непосредствената приложимост, директния ефект и примата на правото на ЕС. Трето, влиянието, което правото на ЕС оказва върху българското наказателно право, е разгледано в три основни аспекта: а) съобразени с правото на ЕС приемане, изменение или отмяна на наказателноправни норми; б) правни последици при противоречие на норми от българското наказателно право с правото на ЕС; в) съобразено с правото на ЕС тълкуване и прилагане на българското наказателно право. Първият аспект е от особено значение за изпълнение на задълженията, произтичащи от пълноправното членство на България в ЕС от Народното събрание като законодателен орган и от правителството като основен носител на правото на законодателна инициатива. Вторият и третият аспект пък са от съществено значение за дейността на всички органи, имащи отношение към тълкуването и прилагането на българското наказателно право. Тук специално трябва да се подчертае изключителното практическо значение на рецензирания труд. Основните изводи по тази глава се базират на задълбочен и научно-обоснован анализ на практиката на Съда на ЕС и на ВКС. Изтъква се и положителната роля на сътрудничеството занапред между българските съдилища и Съда на ЕС на основание на производството за преюдициални заключения по наказателни дела.

Трябва да бъде споделен направеният от автора извод, че с ЛД се създава нормативната база за съществено развитие на наказателното право на ЕС. Не само в посока, изразена чрез значителното разширяване на възможния кръг от области, за които като установява задължителни стандарти, то ще повлиява или ще определя директно наказателната политика на държавите-членки. Но също така и в посока на подобряване на неговото качество.

Това развитие следва да се зачита в хода на усъвършенстване, както и в процеса на тълкуване и прилагане на българското наказателно право. Трябва да се съгласим и с направения обобщен извод, че от такава гледна точка е наложително да бъдат съгласувани два паралелно протичащи процеса- този на развитие на наказателното право на ЕС и този на развитие на българското наказателно право. Приоритет при това съгласуване има правото на ЕС. Убедително е мотивирано и заключението, че понастоящем такова съгласуване не винаги е налице. Това е една от основните причини съвременното правоприлагане в наказателната област на територията на ЕС да се характеризира с особена трудност. Да се установят, тълкуват и приложат правилно относимите към конкретния наказателноправен казус разпоредби, означава да се съобразят източници на два самостоятелни правопорядъка- правото на ЕС и вътрешното право. Понякога се налага в допълнение да бъдат съобразени и източници на трети правопорядък- международното право.

Направените научно обосновани и аргументирани изводи позволява да се осмисли, защо ускоряването на процеса на развитие на наказателното право на ЕС е от ключово значение за повишаване ефективността на правоприлагането в наказателната област на територията на целия ЕС. Авторът твърде убедително е доказал основната си теза, че ако този процес се осъществява в контекста на цялостно разгръщане на процеса на европейската интеграция, то в обозримо бъдеще би могло с основание да се говори не за наказателното право на ЕС, а за европейското наказателно право.

В настоящия конкурс се предлагат и единадесет статии, публикувани след присъждане на кандидата на научното звание „доцент”.

В трите статии- *„За данъчните престъпления, чиито състави се характеризират с избягване плащането на данъци”*, *„Данъчни престъпления по българското право”* и *„Новата уредба на продажбата и държането на акцизни стоки без бандерол като престъпление и административно нарушение”* се разглеждат въпроси, свързани с наказателноправната уредба на данъчните отношения. В първата статия с приносен характер са направените предложения de lege ferenda с цел усъвършенстване на разпоредбите, регламентиращи престъпления, при които избягването на плащането на данъци е признак от съответния състав. Част от тези предложения са възприети в чл. 255 и чл. 255а от НК със Закон за изменение и допълнение от 2006 г. (ДВ, бр. 75 от 2006 г.). Във

втората статия новост представлява определянето на обхвата и систематизирането на всички разпоредби в особената част на НК, имащи отношение към наказателноправната защита на данъчните отношения. На базата на осъществения анализ са направени и редица критични бележки, както относно наказателноправната уредба на данъчните отношения като цяло, така и относно отделни разпоредби. Интерес представлява и обособяването на критериите за разграничаване на данъчните престъпления от данъчните нарушения. В третата статия акцентът е поставен върху анализа на новата уредба на продажбата и държането на акцизни стоки без бандерол. Промените в извъннаказателното законодателство обусловиха изменения и в чл. 234 от НК (ДВ, бр. 26 от 2010 г.). В статията наред с положителното се открояват и слабостите в актуализираната уредба, въз основа на което се правят и предложения *de lege ferenda* за тяхното преодоляване.

Публикуваните в периода 2010-2011г. статии, а именно: *Наказателноправната уредба на ЕС за противодействие на незаконния трафик на наркотици; Наказателноправната уредба на ЕС за противодействие на компютърната престъпност; Наказателното право на Европейския съюз след Лисабонския договор- основания и перспективи; Наказателноправната уредба на ЕС за противодействие на организираната престъпност; Задължението на България да криминализира наемането на работа на незаконно пребиваващи чужденци; Пропуските при съобразяване на наказателноправните стандарти на ЕС в областта на расизма и ксенофобията по българския НК; Правни последици от първата директива на ЕС в областта на наказателното право след Лисабонския договор; Съобразяването на наказателноправните стандарти на ЕС в областта на околната среда по българския НК*, се характеризират не само с това, че акцентират отделни аспекти от проблематиката на представената в настоящия конкурс монография. Те се отличават и със свои актуални особености. Най-напред, сравнителният анализ на стандартите на ЕС и уредбата по НК в дадена област води до изясняване на необходимите промени във вътрешното ни наказателно законодателство още преди изтичането на срока за транспониране на съответния нормативен акт на ЕС или на срока, в който оправомощените институции на ЕС следва да направят оценка на това транспониране. По-нататък, съобразяването на резултатите от изследването във всяка една от статиите би могло да повлияе позитивно на

общите ежегодни доклади за оценка на страната ни съобразно механизма за сътрудничество и проверка на напредъка ѝ в областите на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност. Накрая, съобразяването на същите резултати би могло позитивно да повлияе и върху процеса на присъединяване и ефективно изпълнение на задълженията на България като държава, чиято територия е част от Шенгенското пространство.

Висока оценка заслужава и преподавателската дейност на доц. Панайотов. В периода 1985-1998 г. последователно като асистент, старши асистент и главен асистент той води семинарни занятия по наказателно право в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. От 1998г. като редовен доцент води самостоятелни курсове от лекции пред студентите от редовно и задочно обучение в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ първоначално по наказателно право, а понастоящем с оглед на промените в учебния план- по наказателно право (обща част) и наказателно право (особена част). Курсове от лекции по наказателно право е водил и във Факултета по педагогика, и във Факултета по начална и предучилищна педагогика на СУ „Св. Климент Охридски“. В преподавателската си дейност доц. Панайотов се утвърди като един от най-ерудитираните лектори, уважаван преподавател от своите студенти и колеги. Лекциите му се посещават с огромен интерес от студентите, защото те са привлечени от прецизността, актуалността и практическата насоченост на същите. Цели поколения юристи са получили основни знания по водените от него учебни дисциплини в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“.

Практическата дейност на доц. Панайотов е насочена към усъвършенстване на правната уредба в България. Бил е народен представител, вицепремиер и председател на Съвета за европейска интеграция към българското правителство в периоди, които са ключови за развитието на страната, свързани с подготовката ѝ за членство и с първите години на членство в ЕС. В това си качество активно е съдействал за хармонизиране на българското право с правото на ЕС. Той е твърде популярен и високо ценен в юридическата гилдия, заради богатият си опит в законодателната и изпълнителната власт, както и заради полезните и широко известни негови теоретични разработки.

Научноизследователската дейност на доц. Панайотов се отличава със своята актуалност и с практическата приложимост на достигнатите резултати. Въпросите, който се поставят на изследване се анализират на високо професионално ниво, на базата на богат емпиричен материал и научен апарат. Със завидно професионално умение се води научната

дискусия и с вещина се убеждава и внушава верността на собствената научна теза. Изследванията са от изключителна ползност за теорията и практиката. Тяхната значимост се очертава най-вече във връзка с бъдещата наказателна политика на държавата и законотворческия процес, свързан с европейското наказателно право. Неговите научни изследвания са новаторство за българската литература и практика. Те поставят основите и за бъдещи научни дискусии по тези проблеми. Затова, приносите в творчеството на доц. Панайотов следва да бъдат оценени като особено съществени и значими. Неговите научни изследвания дават ценни разрешения и съдържат обобщаващи изводи и идеи за развитието на теорията, практиката и законодателството ни.

В заключение давам на научната и преподавателска дейност на доц. Пламен Панайотов висока положителна оценка. Като имам предвид цялостното му научно творчество и преподавателска дейност считам, че той отговаря на изискванията, предвидени в Закона за развитието на академичния състав в Република България за заемане на академичната длъжност- професор по наказателно право. Поради това убедено препоръчам да се предложи на факултетния съвет на Юридическия факултет да вземе решение той да бъде избран на академичната длъжност професор по наказателно право на СУ „Св. Климент Охридски“.

12.03.2012 г.

Рецензент:


(проф. д-р Маргарита Чинова)