

Ролята на министъра на правосъдието в превенцията на престъпността

Петя Шопова

Когато пред широката общественост или пред професионалните среди на юристите се постави въпроса за управление на процесите на превенция на престъпността на първо място спонтанно се посочва ролята на министъра на вътрешните работи. Не само в обществените представи, но и на практика, когато се изработват правителствени програми и стратегии за превенция на престъпността водеща е ролята на министъра на вътрешните работи.

Възниква въпроса каква е ролята на министъра на правосъдието във формиране на политиката на правителството в превенцията на престъпността.

За да отговорим на този въпрос можем да проследим европейския опит и българската практика.

В страните- членки на Европейския съюз се предвижда провеждане на единна политика по превенция на престъпността. С Решение¹³⁸ на Съвета на ЕС през 2009г. се създава Европейска мрежа за превенция на престъпността. Приемането на това решение е свързано с необходимостта за по- голямо ангажиране на държавите-членки в разработване на мерки за превенция на престъпността, обмен на добри практики, укрепване на националните органи за превенция на престъпността и развиване на сътрудничеството.

Интересен е опита на Франция, която предвижда мерки на национално и местно равнище. На национално равнище през 2006г. е създадена и действа междуинституционална комисия с водеща роля на министрите на вътрешните работи, правосъдието и образованието като комисията се председателства от министър- председателя. Основна задача на тази комисия е да очертае националните приоритети и да координира дейността на различните министерства.

Във Федералната република Германия през 2001г. е създаден фонд "Германски форум за превенция на престъпността". Учредители са федералното правителство, регионалните власти, частни компании и асоциации.

Опитът на европейските страни очертава водещата роля на правителството в превенцията на престъпността. Сред министрите, които формират правителствената политика се очертава фигурата на министъра на правосъдието.

Натрупаният български опит дава възможност да очертаем възможностите на министъра на правосъдието като водеща фигура във формиране на правителствената политика по превенция на престъпността.

На първо място трябва да поставим въпроса за информационната база за формиране на криминологичната политика¹³⁹ на държавата.

Пред анализаторите винаги е стоял въпроса за изолираността на отделните системи, събиращи информация за престъпността, за различните критерии, по които се събира тази информация, за липсата на контакт между отделните институции. Безспорна винаги е била необходимостта от създаването на Единна информационна система за противодействие на престъпността. Затова още през 80-те години на миналия век започва обсъждането на въпроса за единна система за организация и отчет на престъпленията на МВР, прокуратурата и съда и се приема решение за създаване на екип и разработване на такава система.

¹³⁸ Виж Решение 902/ 2009г. от 30. 11. 2009г. на Съвета на ЕС

¹³⁹Разбирана като наказателна политика и политика по превенция на престъпността- Виж Шопова Петя , Основи на приложната криминология, 2015г., стр.67 и сл.

След промените от 1990г. за първи път решаването на този въпрос се поставя пред 38- то Народно събрание. С приемането на Решение на Народното събрание за борба с престъпността и корупцията от 05.12.1997 г. и Национална стратегия за противодействие на престъпността от Министерския съвет през 1998 г. е предвидено информационното осигуряване на правораздавателната и правозащитна система.

В пункт 28 на Единната национална стратегия за противодействие на престъпността е предвидено изграждане на Единната информационна система¹⁴⁰, която осигурява пълна информация и цялостно наблюдение на движението на всеки конкретен случай от момента на неговата регистрация в МВР през следствието, прокуратурата и съда до изтърпяване на наказанието от извършителя на престъплението и неговата ресоциализация. Предвижда се още да се определи обща методологическа рамка за стандартизиране на информацията и това, че системата ще обслужва изпълнителната и съдебната власт.

Проектът "Единна информационна система за противодействие на престъпността" /ЕИСПП/ се осъществява в периода 2000- 2002 г. от Националния статистически институт. ЕИСПП се проектира като надведствена автоматизирана ситема за информационно осигуряване дейността на органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Целите и задачите ѝ, съгласно посочените нормативни основания са: създаването на стандарти за информационно взаимодействие между автоматичните информационни системи на правозащитните и правораздавателни органи; регламентиране на унифицираното ползване на информация по наказателния процес; обхващане на всички данни в хода на процеса; повишаване разкриваемостта и подпомагане превенцията на престъпността.

За потребители са посочени органите на съдебната власт, Народното събрание, Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната, Министерството на правосъдието, Министерството на финансите. Потребители с контролни и управленски функции са Народното събрание, Президентът на републиката, Министерския съвет, Висшия съдебен съвет. Други потребители са Националния статистически институт, юридически и физически лица. Защитата на информацията в ЕИСПП се осигурява чрез уреждане на организацията, режима и правата за ползване на информацията от системата в закон. Методическото ръководство на системата се осъществява от Междуведомствен съвет.

До лятото на 2001 г. Националният статистически институт осъществява предпроектното проучване и изготвяне на техническото задание на ЕИСПП. Следващите етапи трябва да бъдат нормативното осигуряване, проектиране и разработване на ЕИСПП, пилотно и реално внедряване.

С измененията на Закона за съдебната власт от 2002 и 2003г. в закона се създава нов раздел "Единна информационна система за противодействие на престъпността".

В чл. 35з от ЗСВ се посочва, че органите на съдебната власт, Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната, Министерството на правосъдието и Министерството на финансите създават и поддържат Единна информационна система за противодействие на престъпността в Република България. Тя осигурява взаимодействието и обmena на данни, свързани с борбата с престъпността между ведомствените информационни системи.

Съгласно чл. 35и от ЗСВ Министерството на правосъдието, съвместно с Националния статистически институт разработва и поддържа: класификации, осигуряващи терминологична, обектова и номенклатурна съвместимост на ведомствените бази от данни с Единната информационна система за

¹⁴⁰ Виж Национална стратегия за противодействие на престъпността, 1998г.

противодействие на престъпността; методики за статистическа обработка на данните по наказателния процес.

Законът за съдебната власт регламентира и създаването на Междуведомствен съвет за методическо ръководство на ЕИСПП, в който участват представители на всички заинтересовани ведомства. Всички посочени по-горе проблеми трябва да се решават от този съвет като отделните звена на правозащитната система да се съобразят с общите критерии и очертаят на тази база спецификата на своята дейност.

Създаването, поддържането, експлоатацията и развитието на системата се възлага на Министерството на правосъдието.

Към месец май 2005г. процесът на подготовката и въвеждането в експлоатация на ЕИСПП е окуражаващо напреднал.

Специално звено в Министерство на правосъдието се занимава с изграждането на системата. Междуведомственият съвет ръководи и следи процеса на базата на принципи, регламентирани в специална Наредба.

Най-характерните моменти от изграждането на ЕИСПП са: единна технология за идентифициране на престъплението и всички етапи на наказателния процес; осъществяване на модулна разработка на отделните части на системата; прилагане на общите стандарти, предвидени в Закона за съдебната власт за всяко ведомство, което е част от системата; осъществяване на връзка между ЕИСПП и електронното правителство на страната.

Системата се ръководи от ядро, базирано в министерство на правосъдието.

Отделните части са в следните ведомства и институции: МВР, следствие, министерство на отбраната, министерство на финансите, прокуратура, съд, Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ към министерство на правосъдието, Национален статистически институт.

От гледна точка на осъществяване на наказателния процес тези органи са свързани с отделните му стадии- досъдебно и съдебно производство, както и с изпълнение на наказанията.

Големият смисъл за изграждането на ЕИСПП е свързан с две изключително важни задачи.

Първата задача е да се проследи действието на институциите от момента на заявяване за извършено престъпление, през наказателния процес в неговата досъдебна и съдебна фаза, налагане на наказанието на извършителя на престъплението до изпълнението на наказанието. Чрез решаването на тази задача се проследява целия наказателен процес, неговия ритъм и ефективност, а също и работата на всички звена по него- органи на досъдебното производство, прокуратура, съд, както и дейността на органите по изпълнение на наказанията.

Втората задача е всеки представител на институция да има индивидуално електронно работно място, чрез което да описва своята работа по конкретното дело или с конкретното лице и резултата от нея. Такова лично електронно работно място трябва да имат: разследващият полицаи /или друг разследващ орган/, наблюдаващия прокурор, съдията или съдебния състав при инстанционното разглеждане на делото, социалния работник в мястото за лишаване от свобода, пробационният служител от пробационната служба.

На публично обсъждане на проблемите на Единната информационна система в Българската асоциация по криминология бяха направени две много важни предложения:

Първо: като част от ЕИСПП да се изгради отделен модул за информация за противообществените прояви на малолетните и престъпленията на непълнолетните, за които те са освободени от наказателна отговорност и са наложени мерки за обществено въздействие. Тази информация се събира в Централната комисия за

борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни. Тя не се отнася до престъпността, но именно проследяването на тенденциите на противообществените прояви на малолетни и непълнолетни могат да бъдат информационна база за превантивна дейност.

Второ: в системата да се включи още един модул – проследяване живота на лицето, изтърпяло наказание за три годишен период след изпълнение на наказанието. Идеята е да се проследи ресоциализацията на осъденото лице. Практиката показва, че критичен за рецидивизиране е тригодишния период след изтърпяване на наказанието /с най- голяма интензивност в периода от 6 месеца до една година/. Чрез такъв модул ще се проследи рецидива. Органът, който може да събира тази информация може да бъде пробационната служба по местоживеенето на осъдения. За целта са необходими и законови и организационни промени.

През 2009г., съответно 2011г. с поредното изменение на Закона за съдебната власт отново бяха направени промени. Предвидено беше, че ЕИСПП е система, състояща се от ядро и компоненти, които свързват органите на съдебната и изпълнителната власт. Конкретно бяха визирани органите на съдебната власт, МВР, ДАНС, министерство на отбраната, министерство на правосъдието, министерство на финансите. От органите, свързани с работата на системата беше игнорирано Народното събрание като орган- потребител на системата и осъществяващ контрол на системата. Това показва неразбирането на ролята на законодателния орган в процесите по превенция и контрол на престъпността. Беше игнориран като потребител и Президента на Републиката без да се аргументира такова решение.

Освен това за пореден път беше променено мястото за изграждане и поддържане на ядрото. Беше предвидено то да премине към прокуратурата.

Съгласно чл. 379 от Закона за съдебната власт в редакцията от 2009г.- изграждането, поддържането, използването и развитието на ядрото на ЕИСПП се извършва от прокуратурата. Тя извършва изграждането и развитието на комуникационни компоненти за връзка на ядрото на ЕИСПП със свързаните ведомствени системи. Комуникационните компоненти се експлоатират и поддържат от ведомствата, чиито автоматизирани информационни системи се свързват с ядрото на ЕИСПП. Институциите, чиито автоматизирани информационни системи се свързват с ядрото на ЕИСПП са длъжни да осигуряват информацията, необходима за функционирането на ЕИСПП.

Това е решение, което трудно може да бъде мотивирано. Прокуратурата е само един от компонентите на системата- при това не основния. **Министерство на правосъдието е правилното място за изграждане на ядрото на системата.**

Вторият изключително важен механизъм за участие на министъра на правосъдието в създаване на националната политика по превенция на престъпността е Съвета за криминологични изследвания.

Междуведомствения съвет за криминологически изследвания към Главна прокуратура, преименуван по- късно в Съвет за криминологични изследвания е създаден през 1967г. В него участват представители на различни ведомства и организации, имащи отношение към проблемите на престъпността и борбата с нея. Той е научно- изследователското звено, което прави анализи и дава информация и предложения за решения на институциите на национално равнище- на правителството, регионалните власти, прокуратурата като осъществява национални и регионални изследвания, които публикува в специален сборник „Известия на Междуведомствения съвет към Главна прокуратура“. Той е създаден именно към прокуратурата и се председателства от Главния прокурор поради разбирането, че прокуратурата е един от основните органи, осъществяващи борбата с престъпността и следователно научно- изследователската дейност трябва да се осъществява в рамките на тази институция. Това разбиране може да бъде възприето в рамките на тогава съществуващата обществена и конституционна система.

След обществено- политическите промени през 1989г. и приемането на новата конституция от 1991г., закрепваща принципа на разделение на властите, разбирането, че прокуратурата е част от системата за борба с престъпността се отхвърля.

При осъществяване на принципа на разделение на властите органите, осъществяващи конкретната дейност по превенция и контрол на престъпността са органите на изпълнителната власт и неправителствените организации. Законодателната власт създава законовите и финансови предпоставки за дейността на органите на изпълнителната власт и осъществява парламентарен контрол на тази дейност. Съдебната власт- съд, прокуратура, следствени органи осъществяват косвена превенция на престъпността и не могат да бъдат включени в системата за борба с престъпността.

Затова през 1994г. Съветът за криминологически изследвания към Главна прокуратура се трансформира в Съвет за криминологични изследвания към министъра на правосъдието. Тази промяна е изключително правилна и обоснована от гледна точка на новата конституция и на принципа на разделение на властите.

Така е създадена възможност министъра на правосъдието да има водеща роля в създаването на националната наказателна политика и политиката по превенция на престъпността като предлага на правителството програми и решения, базирани на криминологични изследвания, осъществяващи се от Съвета за криминологични изследвания. Дейността на съвета е уредена в Закона за съдебната власт и със специален Правилник за дейността му.

Съгласно Правилника- съветът за криминологични изследвания към министъра на правосъдието развива дейност, насочена към повишаване на ефективността на превенцията и контрола над престъпността чрез научни изследвания и разработване на мерки за нейното ограничаване.

Съветът има следните задачи: изучава и разработва проблемите на криминологията, превенцията и контрола над престъпността и методиката на конкретните криминологични изследвания; изследва криминализацията и виктимизацията, състоянието и причините на престъпността и изготвя криминологични анализи и прогнози; изследва личността на правонарушителите и жертвите, причините за тяхната криминализация и виктимизация и разработва мерки за ресоциализация и реинтеграция; участва в международни изследвания, провеждани по съвместни научни програми или по програми на международни организации или институти; разработва криминологични проблеми на държавни институции, търговски дружества и неправителствени организации и им оказва методическа помощ; съдейства за реализиране на резултатите от криминологичните изследвания в практиката; съдейства за вземане на законодателни и други мерки, насочени срещу престъпността, и за формиране на съвременна наказателна и превантивна политика; участва в разработването на национални и местни програми и стратегии за превенция и контрол над престъпността; съдейства за повишаване криминологичните знания на съдии, прокурори, следователи, дознатели и служители в Министерството на вътрешните работи, в местата за лишаване от свобода и в другите корекционни институции, на длъжностни лица и на гражданите; съдейства за формиране на обществено мнение по проблемите на престъпността чрез постоянна връзка със средствата за масово осведомяване; подпомага обучението по криминология на ученици, студенти, докторанти и други специалисти; съдейства за популяризиране на българската криминология в чужбина; организира и участва в международни и национални конгреси, симпозиуми, конференции и семинари по проблемите на превенцията и контрола над престъпността.

Съветът съдейства за изграждане на обществени начала на областни и общински криминологични центрове за проучване на престъпленията, проявите на социална патология и други правонарушения и им оказва методическа помощ.

Съветът се състои от щатни служители и нещатни сътрудници - представители на министерства, други държавни институции, неправителствени организации, както и от научни работници и други специалисти.

Органи на съвета са: пленарният съвет; експертният съвет; председателят.

В пленарния съвет се включват: заместник-министър на правосъдието, заместник-министър на вътрешните работи, заместник-министър на финансите, заместник-министър на труда и социалната политика, представител на Върховния касационен съд, представител на главния прокурор, представител на Националната следствена служба, председателят на Съвета за криминологични изследвания и председателят на Българската асоциация по криминология. В пленарния съвет могат да бъдат включени и представители на други институции, научни и неправителствени организации, както и други лица. Поименният състав на пленарния съвет се определя с писмена заповед на министъра на правосъдието по предложение на ръководителите на съответните министерства, ведомства и организации. Пленарният съвет се ръководи от министъра на правосъдието.

Експертният съвет се състои от щатни служители на Съвета за криминологични изследвания, както и от криминолози, юристи, социолози, психолози, педагози и други специалисти, които работят в областта на теорията и практиката на превенцията и контрола над престъпността. Поименният състав на експертния съвет се определя с писмена заповед на министъра на правосъдието по предложение на председателя на Съвета за криминологични изследвания. Експертният съвет се ръководи от председателя на Съвета за криминологични изследвания.

Министърът на правосъдието: представлява съвета; утвърждава перспективните и годишните планове за работа на съвета; ръководи заседанията на пленарния съвет.

При тези правила се осъществяваше дейността на Съвета за криминологични изследвания при министъра на правосъдието.

От гледна точка на принципите на новото обществено устройство именно министъра на правосъдието се явява основна фигура в правителството за формиране чрез взаимодействие с останалите министри на национална наказателна политика и политика по превенция на престъпността и тази дейност може да бъде осъществена само на основата на сериозни национални изследвания за тенденциите на престъпността, за причините за престъпността, личността на правонарушителите и жертвите на престъпления, както и на прогнозиране тенденциите на престъпността.

През 2009г. Съвета за криминологични изследвания е закрит без публична и професионална дискусия с аргумента, че изследователите, работещи в него нямат необходимата подготовка. Този акт нанася тежък удар на системата за национални криминологични изследвания и лишава органите на изпълнителната власт от онази информационна и аналитична база, която е в основата на формулирането на правилно управленски решения.

Моята позиция е, че трябва да бъдат преразгледани решенията от 2009г.-закриването на Съвета за криминологични изследвания към министерство на правосъдието и преместването на ядрото на Единната информационна система от министерство на правосъдието във Върховна касационна прокуратура.

Спешна е необходимостта от възстановяване на Съвета за криминологични изследвания към министъра на правосъдието и обвързване на дейността на съвета с Единната информационна система за противодействие на престъпността, чието ядро трябва отново да бъде в министерство на правосъдието. Само по този начин министърът на правосъдието ще разполага с инструментариум за участие във формиране на правителствената политика за превенция на престъпността.

При наличието на информационна база и изследователско звено – министърът на правосъдието би могъл да бъде инициатор за създаване на междуинституционална правителствена комисия по превенция на престъпността.

За контакти:

проф. д-р Петя Шопова, катедра „Наказателноправни науки“ на Юридическия факултет при РУ „А.Кънчев“