

МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Регистрационен индекс и дата

03-05-817 13.07.2009



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Препис

**РЕШЕНИЕ № 586**

от 7 юли 2009 година

**ЗА ОДОБРЯВАНЕ НА КОНЦЕПЦИЯ ЗА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА И  
ЗА РАЗРАБОТВАНЕ НА НОВ НАКАЗАТЕЛЕН КОДЕКС**

На основание чл. 13, ал. 3, т. 5 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, приет с Постановление № 216 на Министерския съвет от 2005 г. (обн., ДВ, бр. 84 от 2005 г.; изм. и доп., бр. 89 от 2005 г.; попр., бр. 92 от 2005 г.; изм. и доп., бр. 19, 48, 54, 55, 71 и 81 от 2006 г., бр. 35, 36 и 100 от 2007 г., бр. 2, 47, 53, 60 и 67 от 2008 г. и бр. 10, 34, 39 и 44 от 2009 г.)

**МИНИСТЕРСКИЯТ СЪВЕТ**

**РЕШИ:**

Одобрява Концепция за наказателна политика и за разработване на нов Наказателен кодекс.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ Сергей Станишев**

**ЗА ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА  
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ: /п/ Веселин Даков**

Вярно,

**ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ  
“ПРАВИТЕЛСТВЕНА КАНЦЕЛАРИЯ”:**



/Веселин Даков

# **КОНЦЕПЦИЯ ЗА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА И ЗА РАЗРАБОТВАНЕ НА НОВ НАКАЗАТЕЛЕН КОДЕКС**

## **I. ВЪВЕДЕНИЕ**

### **НЕОБХОДИМОСТ ОТ КОНЦЕПЦИЯ ЗА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

1.1. След 1989 г. инициативите на държавата в областта на контрола върху престъпността и предотвратяването, разкриването и наказването на престъпленията не са подчинени на единна стратегическа концепция. Това води до следните отрицателни явления:

- Изоставане в законодателното осмисляне на настъпилите през последните 20 години промени в общественно-политическите и социално-икономическите условия, които промени обосновават необходимостта от създаването на нови наказателноправни правила, за да се осигури адекватна защита на обществените отношения.

- Висока интензивност и несъгласуваност на законодателните инициативи. Те са обусловени от затрудненията при приспособяване на уредбата към динамиката на прехода и изискванията на международното право, както и от недостатъци на законодателната политика, свързани с нейната обосновааност и увеличаващи се количествени параметри за сметка на качествените. Това поражда необходимост от стабилност на правната рамка на противодействието и контрола върху престъпността и ограничаване до минимум на измененията и допълненията в тази правна рамка.

- Слаба ефективност на инкорпорираните международни стандарти. Тяхното въвеждане до голяма степен не е съобразено с особеностите на националната правна система и не се подчинява на единна политическа цел. Често промените, които се правят, практически не отговарят на целите на международния акт. Множество актове бяха въведени непосредствено преди присъединяването на Република България към Европейския съюз (ЕС), а на други предстои инкорпориране като елемент от членството. В тази връзка следва да се отбележи, че международните актове предоставят голяма самостоятелност при формулирането на състави на престъпления, на наказанията, които се налагат за тях, и реда, при който се осъществява наказателната отговорност. Това може да бъде предпоставка за неефективност и хаотичност на законодателните инициативи, ако не бъдат подчинени на единна концепция.

- Нарушена последователност при създаването на уредбата, върху която се основава наказателната политика. През 2005 г. беше приет нов Наказателнопроцесуален кодекс (в сила от 29.04.2006 г.), през 2009 г. – нов Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража. Същевременно все още е в сила Наказателният кодекс (НК) от 1968 г. Качеството на наказателното правораздаване, особено по отношение на общественозначимите случаи, продължава да бъде сред комплексните критерии за оценка на изпълнението на политическите ангажименти на България като член на ЕС и в последните доклади на Европейската комисия (ЕК) се свързва именно с актуалността на НК. Оценката на действащия закон налага следните изводи:

а) След 1989 г. НК е изменян и допълван 50 пъти - средно между два и три пъти на година. Високата интензивност на законодателните инициативи води до съществени изменения в съдържанието и действието на закона. Тя е обусловена както от обективната необходимост престъпни състави и режими за наказването им да бъдат приспособени към динамиката на прехода и интеграционните процеси, така и от недостатъци на законодателната политика, свързани с нейната обоснованост, които увеличават количествените ѝ параметри за сметка на качествените. Съвкупният ефект от измененията по-скоро не съдейства за повишаването на ефективността на действащия наказателен закон.

б) През последните години НК относително изостава от световната тенденция за намаляване на наказателната репресия. У нас законодателните изменения очертават обратна тенденция, която се забелязва например в: преимуществено увеличаване на наказанията; изключително рядко съзнателно декриминализиране на престъпни състави; запазване на състави, изцяло дублиращи признаците на правонарушения, наказвани също и по административен ред без указания за разлика в степента на обществена опасност.

в) Излишъкът на наказателна репресия има отрицателно въздействие както върху институционалната система на правосъдието, така и върху общественото правосъзнание. По своето естество наказателната отговорност е последното правно средство на държавата да въздържа отрицателни обществени явления, свързани с поведение на гражданите в нарушение на закона. Когато не се използва като последно, а като едно от приоритетните средства, тя създава неуместна конкуренция между наказателна и административно-наказателна отговорност, изправяйки правосъдието пред затруднения коя от двете е оправдано да приложи по конкретни случаи. Това води и до разстройване на общественото разбиране

за престъпно поведение, до изкривяване на обществените очаквания за използване на наказателната репресия и до недоверие в закона и правосъдието. Тези отрицателни обществени ефекти разколебават усещането за правна сигурност и справедливост, които са основни характеристики на правната държава.

- Увеличаване на престъпленията сред непълнолетните като един от най-бързо напредващите обществени процеси в България, характерен с нарастваща бруталност и постоянното спадане на възрастовата граница. Този проблем навлиза в политическия дневен ред в България с 10-годишно закъснение (1999-2001 г.) в резултат на международен натиск, но поради липса на концептуална основа остава неприоритетен, а относимите държавни инициативи - повърхностни и несъобразени с онези особености на младежката престъпност, които я отличават от конвенционалната. До голяма степен това се дължи и на продължаващото действие на Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН), който е в сила от 1958 г.

1.2. Търсенето на наказателно правосъдие в България остава по-високо в сравнение с това в държавите от предпоследното разширяване на ЕС и някои по-стари членки, при тенденция да нараства. Въпреки че обезпечеността на съдебната власт от гледна точка на човешки ресурси (23,7 съдии на 100 000 души) достигна през последните години равнища над средните за Европа, броят на новопостъпващите наказателни дела продължава да е в неблагоприятно съотношение с броя на магистратите. Броят на висящите производства по тежки престъпления се задържа относително постоянен. Наказателният процес по дела от висок обществен интерес, сред които такива за корупция, организирана престъпна дейност и др., напредва трудно и оставя впечатление за безрезултатност. Наказателното правораздаване продължава да бъде критикувано както от българските граждани, така и от международните наблюдатели за неуспеха си да удовлетвори европейските стандарти за „разумен срок“ - особено по отношение на дела за престъпления с висока обществена опасност и силен обществен интерес. Тези оценки са косвен признак за нестратегическо и неоптимално разпределение на ресурсите на наказателната система.

Изложеното определя необходимостта от приемане на концепция за наказателната политика на държавата с оглед подчиняване на нейните инициативи в областта на контрола върху престъпността и предотвратяването, разкриването и наказването на престъпленията на единна стратегическа визия. При това се използват всички положителни виждания в посока определяне наказателната политика на държавата,

застъпени в разработените до този момент стратегически документи и обосновани в редица научни форуми, сред които са проведената през март 1996 г. във Варна научна конференция, посветена на 100-годишнината от приемането на Наказателния закон на България, Единната национална стратегия за противодействие на престъпността, одобрена от Министерския съвет през 1998 г.; Националната концепция за реформа на наказателното правораздаване, одобрена с Решение № 995 на Министерския съвет от 2004 г.

Насочеността на настоящата концепция е преди всичко към предприемане на изменения в материалната наказателноправна уредба, за да се отговори адекватно на необходимостта от ефективна защита на правата и законните интереси на гражданите. Една от водещите насоки на измененията е диференцирането на наказателната политика, което се изразява в запазване строгостта на наказателната репресия по отношение на тежките престъпления и в същото време - облекчаване на наказателната отговорност и реда за нейното осъществяване при леките престъпления. Въвеждането на разнообразни форми на облекчено наказателноправно третиране на деяния с ниска степен на обществена опасност, дори и да няма изрично разделяне чрез законова дефиниция на общественоопасните деяния, ще създаде реална възможност да се оптимизира използването на наказателната репресия. Това ще позволи усилията и ресурсите на правоохранителните и правораздавателните органи да бъдат ефективно насочени към борбата с тежката престъпност.

## **II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЗА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА КАТО ЦЯЛО**

Наказателната политика представлява единна система от основни идеи, принципи и основания на тях мерки, възприети от държавата, за противодействие и предотвратяване на престъпленията като елемент от гарантиране на правовия ред и правата на гражданите.

## **III. ОСНОВНИ ИДЕИ И ПРИНЦИПИ НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА**

### **1. Идеи:**

Правата на човека са в основата на наказателната политика на българската държава, която осигурява пълното им и равнопоставено спазване, независимо дали техен титуляр е извършител или пострадал от престъпление, съответно независимо от процесуалното качество, в което дадено лице участва в наказателния процес.

1.2. Всяка личност, включително тази на извършител на престъпление, има потенциал да развие правосъобразни нагласи и навици, които да я въздържат от престъпно поведение. Наказателната политика на българската държава насърчава това развитие, като отдава предпочитание на възстановителните мерки извън традиционната наказателна система, включително помирието с пострадалия, и осигурява съответствие между престъплението и наказанието.

1.3. Престъпността влияе отрицателно на живота и на гражданите, които не са пряко пострадали от престъпление, като повишава тревожността и пречи на свободното развитие на обществото. Наказателната политика на държавата се осъществява в публичен интерес и осигурява ефективната и всеобхватна закрила на гражданите от престъпни посегателства.

## 2. Принципи:

2.1. Стабилност и непротиворечивост на правната уредба и стратегическа последователност на законодателните инициативи.

### *Гаранции за спазване:*

- установяване на практика за наблюдение и оценка на вътрешната съгласуваност на законодателните инициативи;

- установяване на практика законодателните изменения да се предхождат от цялостен преглед на действащото законодателство.

2.2. Адекватност на правната уредба на съществуващите обективни обществени явления и процеси, свързани с престъпността и нейното противодействие и предотвратяване.

### *Гаранции за спазване:*

- установяване на практика за текущо наблюдение и анализ на структурата и динамиката на престъпността и провеждане на периодични криминологични изследвания по единна методика чрез съпоставими и устойчиви показатели за установяване на значимите криминогенни фактори;

- установяване на практика за постоянно наблюдение на действието на наказателното законодателство и оценката му спрямо резултатите от анализа на престъпността и криминогенните фактори;

- установяване на практика за своевременно привеждане на законодателството в съответствие с резултатите от анализите на престъпността и криминогенните фактори, когато бъде установено несъответствие.

2.3. Съответствие на правната уредба с международните правни стандарти, както и с установените най-добри практики в чуждестранните правни системи, когато същите са приложими към българската обществена действителност.

*Гаранции за спазване:*

- предварително съобразяване на промяната в правното значение на разпоредбите, която настъпва с инкорпорирането им в системата на национален нормативен акт;

- задължителен сравнителен анализ между правната и обществената среда, в която действа реципираната норма, и българските обществено-правни условия;

- оценка на действието на такава уредба в оригиналния ѝ правен контекст и прогнозна оценка за очаквания ефект от нейното въвеждане в български закон, като анализите и оценките се извършват по единна методика;

- текущо наблюдение на действието на инкорпорираните разпоредби и оценка доколко това действие съответства на очакваното.

#### **IV. ЦЕЛИ НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА**

1. Основната цел на наказателната политика е:

Да осигурява ефективна защита на правата и законните интереси на гражданите от престъпни посегателства в условия на правна сигурност и стабилен правов ред.

2. За постигането на основната цел се установяват следните особени цели:

2.1. Намаляване на престъпленията и особено на:

2.1.1. престъпленията, извършени от непълнолетни;

2.1.2. престъпленията, чиито жертви са деца;

2.1.3. организираната престъпна дейност и корупционните престъпления;

2.1.4. тежките престъпления в условия на рецидив.

2.2. Повишаване ефективността на наказателната репресия и на ненаказателните (алтернативни) мерки за ресоциализация на осъдените, изпълнявани в общността.

2.3. Повишаване на общественото доверие в наказателния закон и наказателното правосъдие и намаляване на страха от престъпността.

2.4. Повишаване на ефективността на защитата на пострадалите от престъпление, включително усъвършенстване и разширяване на приложението на системата за обезщетяване на понесените от тях вреди.

2.5. Предотвратяване и ограничаване на възможностите за извличане на облаги от престъпна дейност и предотвратяване разпореждането с имущество, придобито от престъпна дейност.

## V. СРЕДСТВА ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ

### ОБЩИ СРЕДСТВА

1. Диференциране на наказателната политика. Това средство включва:

1.1. Облекчаване на наказателната отговорност и реда за нейното осъществяване при престъпления, които не са тежки (наказуеми с лишаване от свобода до 5 години или по-леко наказание – по аргумент за противното от чл. 93, т. 6 от НК), и престъпления, извършени от непълнолетни.

1.2. Запазване на тежестта на наказателната репресия по отношение на престъпления, извършени срещу деца, престъпления, извършвани по поръчение или в изпълнение на решение на престъпни сдружения, корупционни престъпления и тежките престъпления, извършени при условията на опасен рецидив.

2. Ефективно изпълнение на наложените наказания.

3. Ефективна система от ненаказателни алтернативни мерки за ресоциализация на осъдения, изпълнявани в общността.

4. Ефективна система от ненаказателни възпитателни мерки за въздействие върху малолетни и непълнолетни извършители на общественоопасни деяния.

5. Ефективна защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство.

6. Усъвършенстване на режима за специално третиране на деца - участници в наказателното производство.



7. Подобряване на системата за обезщетяване на вредите от престъплението, нанесени на пострадалите и разширяване на кръга на обезщетяваните лица.

8. Оптимизиране на условията и реда за налагане на обезпечителни мерки и отнемане в полза на държавата на имущество, придобито пряко или косвено от престъпна дейност.

### *СПЕЦИАЛНИ СРЕДСТВА*

#### **1. СПЕЦИАЛНО СРЕДСТВО: ОБСЪЖДАНЕ НА СЛЕДНИТЕ ВЪЗМОЖНИ ИЗМЕНЕНИЯ В МАТЕРИАЛНОТО НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО**

##### **А. В ОБЩАТА ЧАСТ:**

1.1. Премахване на наказанието „доживотен затвор без право на замяна“. Съвременната правна доктрина и практика са склонни да оценят това наказание като по-нехуманно дори в сравнение със смъртното. По предназначението си то не е годно да удовлетвори първата и основна цел на наказанието по чл. 36 от действащия НК да насърчава положителна промяна в личността на дееца и се налага при извод за необоснованост на такова очакване. Такава крайна нагласа е житейски неоправдана и не съответства на хуманните стандарти на съвременното общество, поради което и българските съдилища се въздържат да налагат това наказание. Единствените цели, които доживотният затвор без право на замяна удовлетворява, са превантивните (основно индивидуалната превенция) и от гледище на тяхната удовлетвореност той не е по-ефективен от доживотния затвор с право на замяна. Навсякъде в Особената част на НК двете наказания са предвидени като алтернативни, т.е. налагат се за едни и същи видове престъпления. И в двата случая осъденият може да бъде помилван от Президента на Републиката. Ако доживотният затвор с право на замяна не бъде заменен с лишаване от свобода, той фактически не се различава от доживотния затвор без право на замяна. Замяна се допуска именно при обстоятелства, указващи положителна личностна промяна. Единствената разлика между двете наказания се състои в потенциалната възможност в единия случай правото на замяна да бъде уважено, което насърчава дееца към положително поведение. Тази разлика представлява допълнителен аргумент против доживотния затвор без право на замяна. Поради тези многобройни и разнообразни съображения се предлага това наказание да бъде изоставено.

## 1.2. Преоценка на института на пробацията – възможни варианти:

- Запазване характера ѝ на наказание, включено в системата на наказанията като основна алтернатива на „лишаването от свобода“. Пробацията, която включва в съдържанието си сериозни ограничения в правното положение на осъдените, се изгради като приемлива за българската правна система санкция, която се прилага вместо лишаването от свобода спрямо по-широк кръг осъдени, при опростени и бързи процесуални форми. С въвеждането на пробацията се изменя в същността си философията на углавното наказване. За първи път наказание, наложено от съда, включва в съдържанието си не само репресия, а и възпитателни, корекционни мерки и мерки за социално подпомагане. Това съчетаване напълно съответства на новите европейски тенденции в областта на наказателното и пенитенциарното право. Следва също да се отчете и обстоятелството, че в почти всички европейски страни, които прилагат пробацията като наказание, пробационните служби вече не изпълняват подкрепяща роля, а са се превърнали или все повече се превръщат в една от ключовите фигури в наказателния процес. Така и в новия Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража това положение на пробацията и пробационните служби е подчертано в чл. 201, т. 1: „Пробационните служби подпомагат съда при избора на подходящо наказание и съответния вид пробационни мерки.“

- Промяна на правното естество на пробацията от вид наказание в система от възпитателни и възстановителни (репарирани) мерки, алтернативни на наказанията лишаване от свобода и глоба. Трансформацията на пробацията в ненаказателна мярка заедно с преразглеждане на съдържанието и режима на пробационните мерки прави възможно възприемането на някои законодателни практики от чуждестранни правни системи. Такава промяна позволява разнообразна по съдържание и форма (диференцирана) наказателна политика по отношение на някои леконаказуеми престъпления, както и по отношение на непълнолетните извършители на общественноопасни деяния. Превръщането на пробацията в ненаказателна мярка няма да облекчи нейната тежест, тъй като тежестта произхожда от вида на пробационните мерки и особено от възможността за кумулация между тях. Извеждането на пробацията от системата на наказанията допуска принципната възможност тя да бъде налагана заедно с наказанието или вместо него. В първия случай това силно ще засили репресивния ефект на наказанието, а във втория - в зависимост от вида наказание, пробацията може да се яви дори по-тежка от него (каквото би бил случаят с глобата). Ако се възприеме този подход, ще следва да бъде преразгледана предвидената кумулация между пробационните мерки, тяхното времетраене и тежестта им спрямо наказанията.

1.3. Отпадане на наказанията „лишаване от звания, ордени и медали“ и „обществено порицание“. Тяхната годност да обслужват целите на генералната превенция и да оказват превъзпитателен ефект върху осъдения е изчерпана и не съответства на ценностите на съвременното демократично общество. Званията, ордените и медалите се дават за общественополезно поведение, чиято обществена значимост не може, а и не е оправдано да бъде считана за заличена от последвалото престъпно поведение. Следва да се отбележи, че това наказание се налага за леконаказуеми деяния, чиято обществена опасност е изключително ниска и не обосновава предварителния извод, че неутрализира положителния ефект от заслугите, отличени с ордени, медали и пр. Наказанието „обществено порицание“ е твърде спорно не само от гледище на ефективността си, но и защото изпълнението му е свързано с оповестяване на обстоятелства от живота на гражданите, пострадали от престъплението или близки на извършителя, което оказва неоправдано отрицателно въздействие върху тях.

1.4. Личен характер на глобата. Събираемостта на глобите, особено наложените в голям размер, е ниска. Това води до случаи, които практически остават ненаказани. Правата на държавата да я събира и от наследниците на осъдения след смъртта му, когато наследството не е било прието по опис, засяга неоправдано интересите на тези трети лица. Поради това е необходимо правото на държавата да се преклудира със смъртта на осъдения и да се създадат условия за повишаване на събираемостта в разумен срок след осъждането. При неизвинително заплащане на глобата от платежоспособно лице или установено недобросъвестно разпореждане с имущество с цел невъзможност за изплащане следва да се предвидят правила, които да насърчават длъжника към доброволно изпълнение. Такива правила могат да бъдат замяна с пробационна мярка, свързана с извършване на оценима в пари дейност.

1.5. Разширяване приложното поле на института на продължаваното престъпление (чл. 26 от НК), като се допуска към продължаваното престъпление да бъдат приобщавани и деяния, извършени преди внасяне на обвинителния акт в съда, но невключени в него. С допълнението на чл. 26, ал. 6 от 2002 г. се предвижда обратното. То създава условия прокурорът изборително да изключи от обвинителния акт част от престъпленията по преценка, за извършването на която липсва законов регламент и която съдът не може да контролира. Така той може фактически и в нарушение на закона да откаже приложението на чл. 26 в полза на разпоредбите за съвкупност, с което да откаже на извършителя справедливо и законно третиране. Така формулираната разпоредба допуска риск от корупционно повлияно

обвинение и е условие за недоверие в прокуратурата, независимо дали рискът е реализиран. В същото време липсват материалноправни основания внасянето на обвинителен акт да пречат приложението на чл. 26. Извършването на продължавано престъпление е материалноправен факт, който не може да се преценява различно в различните случаи.

1.6. Разширяване приложното поле на институтите на условното осъждане (чл. 66) и условното предсрочно освобождаване (чл. 70). Условното осъждане да е възможно приложимо и когато деецът е осъждан на лишаване от свобода за престъпление от общ характер, но за срок до една година, ако приеме или поиска новото наказание лишаване от свобода да бъде заменено с пробационни мерки. Условното предсрочно освобождаване да може да бъде приложимо и когато деецът е изтърпял фактически по-малко от половината от наказанието и приеме или поиска да му бъде наложена пробация в изпитателния срок. В тези хипотези приемането обективира изрично съгласие на осъдения с пробационните мерки, заявено пред съда, за да се избегне съмнение, че държавата налага принудителен труд в противоречие с международните актове или нарушава други права на човека. Изследванията в държавите, които прилагат аналогични режими за облекчаване на наказателната отговорност, регистрират успешно преминаване през изпитателния срок в 75-80 процента от случаите (например Великобритания).

1.7. Облекчаване приложението на условното осъждане (сегашната хипотеза на чл. 68). Предлага се извършването в изпитателния срок на престъпление по непредпазливост, наказуемо с лишаване от свобода до пет години, да не се счита за нарушение на този срок. При това положение само ако в изпитателния срок осъденият е извършил непредпазливо тежко посегателство, съдът ще може да присъедини наказанието за това престъпление към отложеното наказание. Това предложение е съобразено с действащата съдебна практика, при която съдилищата постановяват отложеното наказание да не се изпълнява, ако новоизвършеното престъпление е непредпазливо и не е тежко.

1.8. Разширяване приложното поле на освобождаването на непълнолетен от наказателна отговорност с налагане на възпитателна мярка (предвидено в чл. 61). Възможно е това освобождаване да се разпростира по отношение на извършените от непълнолетния непредпазливи престъпления, наказуеми с лишаване от свобода до пет години. В тази хипотеза не е необходимо да се установява, че те са извършени поради увлечение или лекомислие. Това условие, както и изискването за неголяма обществена опасност на извършеното, се запазват само по отношение на умишлените и

тежките непредпазливи престъпления. Основанията за това следват по начало от ниската обществена опасност на тези непредпазливи деяния. Прокурорът, съответно съдът, запазват свобода на преценка дали приложението на института е оправдано по конкретни случаи.

1.9. Предвиждане на възможност пробацията да се налага вместо възпитателните мерки по Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН) - чл. 61 и чл. 64 от НК). Съгласно международните стандарти, установени в постоянната практика на Съда по правата на човека, възпитателните мерки по Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните разкриват репресивен характер и до голяма степен следва да се разбират като наказания. Това важи особено за най-тежките от тях, свързани с ограничаване на правото на придвижване, чиято хуманност и съответствие с международните актове за правата на човека сериозно и от години са подложени на широки дискусии в България с оглед закрила на правата на детето. Изключителната насоченост на пробацията към превъзпитание и безконфликтна социална интеграция на децеа, я прави извънредно подходяща като мярка за въздействие върху непълнолетни извършители, при които наказателната политика има за приоритетна цел превъзпитанието. Пробационната мярка, особено когато е свързана с полагане на труд или ограничения в придвижването, следва да бъде изрично приета от лицето.

1.10. Разширяване приложното поле на института на освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание (чл. 78а от действащия НК). Предлага се възстановяване приложимостта на института към посегателства, извършени от непълнолетни, и по отношение на съвкупности от престъпления.

1.11. Разширяване приложното поле на чл. 424 (приложимост на Закона за административните нарушения и наказания към определени престъпни посегателства). Приетият през 2009 г. Закон за амнистия разкрива склонността на законодателя да изведе извън наказателната система, макар и еднократно и за ограничен брой фактически извършени посегателства, непредпазливите престъпления, за които е приложим чл. 78а от НК (наказуеми с лишаване от свобода до пет години). Такива престъпления ще бъдат наказани с глоба по административен ред, с което се запазват интересите на държавата и се удовлетворяват превъзпитателните цели на наказателната политика. Така се потвърждава възгледът за близостта на обществената значимост на такива посегателства до административните нарушения. Този възглед може да намери израз в увеличаване броя на посегателствата, към които е приложим чл. 424, както и в изграждането на

този режим като институт на Общата част. Неговото приложно поле следва да обхваща част от посегателствата, за които е приложим чл. 78а. Това могат да бъдат тези, за които са предвидени например единствено наказания без лишаване от свобода или лишаване от свобода до една година или по-леко наказание, и представляват първо провинение на извършителя. Техният обхват може да бъде определен и чрез прераждане към нормите на Особената част (каквото е действащият модел).

1.12. Ограничаване на наказателната отговорност за леконаказуеми престъпления, извършени при условията на повторност (специален рецидив - действащ чл. 30, ал. 1 от НК). Предлага се изменение в тази насока, при което правилата за специалния рецидив няма да се прилагат по отношение на умишлени посегателства, наказуеми с лишаване от свобода до три години, и непредпазливи посегателства, наказуеми с лишаване от свобода до пет години, ако е изтекла повече от една година от изтърпяване на наказанието за предходно извършено такова посегателство. Едногодишният срок съвпада с установения по отношение на понятието за повторност при административните нарушения, до които тези категории престъпления се доближават плътно.

1.13. Приложното поле на опасния рецидив (действащ чл. 29) се ограничава, като не се вземат предвид извършените от дееца леконаказуеми престъпления, за които е приложим чл. 78а. За целта се предвижда престъпленията, извършени от дееца като непълнолетен, да бъдат изключени при преценката дали е налице опасен рецидив.

1.14. Намаляване на давностните срокове за наказателно преследване и изпълнение на наказанието за някои по-леки престъпления (тази материя сега е включена в глава девета от Общата част на НК). Продължителността на давностните срокове у нас на практика надхвърля установената в почти всички други държави в Европа и принадлежи към все по-неактуален репресивен тип наказателна политика. Продължителността на давностния срок се определя от два фактора. На първо място, това е периодът от време, след изтичането на който доказването на престъплението и участието на определено лице в него е силно затруднено или невъзможно. На второ място, това е предвиждането на законодателя за периода, в който личността на дееца ще се промени под влияние на естественото ѝ развитие и взаимодействие с обществото до степен, в която ще се прекъсне връзката с извършеното престъпление. След изтичането на този период наказателната репресия не е оправдана, защото се упражнява върху друга личност. Колкото по-леконаказуемо е посегателството, толкова този процес протича по-бързо. В съвременното общество, многократно по-динамично от тоталитарното

общество от 70-те години на XX век, тези процеси се развиват по-бързо и следователно предполагат скъсяване на давностните срокове, като се прецени балансът между правата на личността и интересите на държавата за разкриване и наказване на престъпленията. При това да се прецени доколко продължителността на давността съответства на обществената опасност на посегателството - особено за по-леко наказуемите престъпления, като се обмисли възможността за тях да бъде установена минималната двугодишна (съответно тригодишна абсолютна) давност за наказателно преследване и за погасяване на изпълнението на наказанието. Тези срокове са в съответствие с прилаганите в чуждестранните правни системи. Леконаказуемите престъпления са най-близки до административните нарушения, давността за които също е двугодишна.

1.15. Следва да се обсъди възможност приложимостта на НК по място да се изключва за непредпазливи посегателства, наказуеми с лишаване от свобода до три години или по-леко наказание, когато са извършени от български граждани в чужбина. Такива решения се съдържат в много чуждестранни наказателни закони по отношение на престъпления, наказуеми с лишаване от свобода до пет години. Аргументите за това произхождат от преценката на законодателя, че за наказване на тези посегателства е най-подходяща юрисдикцията на държавата по местоизвършването им. Тя осигурява тяхното значително по-бързо наказване в сравнение с наказателната система на националната държава на извършителя, като механизмът за осъществяването му е и значително по-евтин в сравнение с механизмите за наказателно преследване и наказване на престъпление с международен елемент.

1.16. Разработване на специална правна уредба за регламентиране и специфика на престъпления, извършени от млади пълнолетни.

## Б. ИЗМЕНЕНИЯ В ОСОБЕНАТА ЧАСТ:

1.17. Преподреждане на главите на Особената част, така че систематичното им място да съответства на законодателната оценка за относителната ценност на съответно засегнатите обществени отношения. Според настоящия законодателен възглед, отразен в чл. 10 от НК, водещо значение има защитата на личността и нейните граждански права, на собствеността и на установения конституционен ред. Това предполага изтегляне на материята по настоящата глава втора (престъпления против личността) в началото на Особената част, а на материята по настоящата глава първа (престъпления против Републиката) – в нейните последни глави.

1.18. Систематизиране на престъпните състави според техния групов и непосредствен обект и връзката между тях. Това ще улесни не само ориентацията в Наказателния кодекс, който трябва да бъде достъпен за всеки български гражданин, но и систематичното тълкуване на разпоредбите, а това е от значение за правилното им прилагане. Това ще позволи по-лесното идентифициране на разпоредби, които се повтарят или си противоречат, на остарели състави, както и на нормативни празноти, и отстраняването на тези недостатъци.

1.19. Прецизиране редакцията на разпоредби, чиито състави не отразяват правилно общественото явление, срещу което са насочени. Това ще доведе до повишаване на доверието на обществото в социалната адекватност на НК и годността му да отговори на действителни обществени потребности. В частност то ще повиши качеството на правораздаването, като намали случаите на колебание и разногласия между различните разследващи органи и съда по отношение на квалификацията. Така то ще съдейства за установяване на непротиворечива съдебна практика, която е сред необходимите признаци на ефективното правосъдие.

1.20. Регулиране на санкционната част на съставите, така че да следват единна законодателна концепция за характера и степента на обществена опасност на всяко престъпление само за себе си и в отношение с останалите. Тази дейност е насочена към пълноценно удовлетворяване на принципа за съответност на престъплението и наказанието, който е непоследователно проведен в действащия НК. Тя включва успоредни процеси по:

- пълна декриминализация на съставите с отпаднала обществена опасност; това ще разтовари наказателната система от производства, с които не се решават въпроси от действителен обществен интерес, а се подкрепят отрицателни тенденции за ангажиране на правораздавателен ресурс по изкуствени казуси и злоупотреба с правосъдие;

- декриминализация, придружена с обявяване на деянието за административно нарушение съгласно съответен административен закон, когато характерът и степента на обществена опасност предполагат държавна реакция, но не оправдават прилагане на наказателна репресия;

- съгласуване на наказанията с административните санкции, когато състави на престъпления и административни нарушения съвпадат по всички свои признаци, освен степента на обществена опасност, и поради това са предвидени както в Особената част на НК, така и в административен закон;



необходимо е разликата в тежестта на правонарушението да бъде отчетена, като наказанията да са чувствително по-тежки от административните санкции, а формулировката на разпоредбите да съдържа ясни указания, че административното нарушение явно отстъпва по обществена опасност на престъплението.

1.21. Да се актуализира наказателноправната рамка на противодействието на организираната престъпна дейност и корупционните престъпления в съответствие със задълженията на Република България, произтичащи от Конвенцията на ООН срещу корупцията и Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, включително протоколите към нея.

### ОБОСНОВАВАНЕ НА СПЕЦИАЛНОТО СРЕДСТВО

Извън общите изводи, мотивиращи необходимостта от изготвяне на Концепция за наказателната политика, промените в материалното наказателно право са обусловени и от следните съображения:

1. След 1989 г. в наказателното законодателство устойчиво се проявяват консервативни тенденции. Извършени са фрагментарни, частични, непоследователни и повърхностни изменения на НК, колебливи по отношение на стратегически концепции и почти безкритично повлияни от международни ангажименти. В резултат на това бе нарушена систематиката на НК; възникнаха зле формулирани състави, които невярно отразяват явлението, срещу което са насочени, влизат в стълкновение помежду си или се повтарят, и като цяло рядко се интегрират сполучливо в модела, традицията и езиковите правила на българския наказателен закон.

2. През последните години НК относително изостава от световната тенденция за намаляване на наказателната репресия, която даже е в излишък. Това влияе отрицателно върху ефективността на наказателния закон.

3. В резултат на посочените отрицателни процеси видът и особено размерът на наказанието престават да бъдат надежден и устойчив критерий за оценка на обществената опасност на престъпленията. Това е предпоставка за неустойчива съдебна практика, която съдържа противоречиви решения по сходни случаи, както и за нестихваща законодателна активност, задълбочаваща практическите затруднения. Така се подхранват тенденции, свързани с обществено неодобрение на закона и съмнения в професионализма и независимостта на наказателното правораздаване.

Действащият наказателноправен модел позволява да бъдат ясно разграничени по степен на обществена опасност три категории леконаказуеми престъпления:

- На първо място е групата на престъпленията, близки по обществено значение до административните нарушения, за чието извършване при определени условия е предвидено освобождаване от наказателна отговорност и налагане на административно наказание глоба с възможност за кумулция с административно лишаване от права (чл. 78а). Ефектът на икономия на наказателна репресия се оценява като цяло положително. Този ред е приложим за близо половината от престъпленията, предвидени в Особената част на НК, но на практика не се прилага във всички случаи, когато е допустим. Така неговото действие не се отразява съществено на степента на репресивност на наказателния закон.

- На второ място са леконаказуемите престъпления, за които е предвидено наказание глоба, налагано по административен ред (чл. 424). Този режим разтоварва извършителя от наказателна отговорност, включително като съкращават изцяло съдебната фаза на наказателния процес, за престъпления, които също са изключително близки до административните нарушения. Поради изключително ограниченото си приложно поле и той не оказва влияние върху функционирането на наказателната система.

- На трето място са престъпленията, които се преследват по тѣжба на пострадалия.

Описаните категории включват около 250 вида престъпления. Те се обхващат изцяло от особените производства по Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и представляват над 15 процента от делата, разглеждани и приключвани от съдебната власт на година. На първа инстанция те се разглеждат от едноличен съдебен състав (чл. 28, ал. 1, т. 1 от НПК). От тях само 45 са подсъдни на окръжен съд като първа инстанция. Оттук следва, че изменението на техния материално-правен режим ще се отрази на дейността основно на районните съдилища, в които натовареността е най-голяма. Тези категории дела представляват над 50 процента от делата, които районните съдилища в областните градове не успяват да свършат до края на годината. В момента средната продължителност на наказателния процес при тях е над три месеца.

4. Системата на наказанията съдейства за засилване на репресивния характер на НК. Тя е изградена върху приоритета на тежките наказания, които чувствително ограничават или отнемат завинаги основни права на гражданите.

## 2. СПЕЦИАЛНО СРЕДСТВО: ВЪВЕЖДАНЕ НА ПРАВИЛА ЗА ЩАДЯЩО ИЗСЛУШВАНЕ НА МАЛОЛЕТНИ И НЕПЪЛНОЛЕТНИ В НАКАЗАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС СЪОБРАЗНО ИЗИСКВАНИЯТА НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ ПРАВНИ СТАНДАРТИ В СИЛА ЗА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

По-конкретно това се отнася до намаляването в практиката на броя на изслушванията на детето в рамките на целия наказателен процес. Същевременно трябва да се осъществява стриктно и постоянно наблюдение на прилагането на процесуалните норми за работа с деца, пострадали или свидетели на престъпление, в съответствие с вече въведените в българското законодателство международни стандарти. Особено внимание следва да бъде обърнато на:

- изслушване на детето в подходяща обстановка (например извън съдебната зала в специално проектирани стаи);

- утвърждаване на практиката за събиране на свидетелски показания от дете (допускане на алтернативни помощни средства за изразяване, близки до психиката на детето и стоящи извън формалния процесуален език);

- съдебен контрол върху формулировката на въпросите и начина на разпит от страните, за да се гарантира, че въпросите са разбираеми и подходящи за детето и не го стресират;

- утвърждаване на практиката за избягване ненужния контакт на детето със съдебния процес (разпит чрез видеоконференция) и с обвиняемия и неговия защитник (законова уредба за провеждане на разпит без пряк контакт с тези лица, както и за изолиране на детето в отделно помещение, докато изчаква да даде показания);

- активизиране ролята на педагога/психолога, в чието присъствие се изслушва детето. Международните стандарти изискват активно участие на това лице в хода на изслушването (сведено у нас до пасивно присъствие) с регламентирана възможност за пряка намеса при формулирането и задаването на въпроси и получаване на отговори.

### ОБОСНОВАВАНЕ НА СПЕЦИАЛНОТО СРЕДСТВО

Детето е особен участник в наказателното производство, което обуславя създаването на допълнителни правни гаранции за отклонения в правния ефект на общите правила, когато бъдат приложени към дете, за да е налице „приятелско за детето съдебно производство“. Това обуславя

създаването на допълнителни правни гаранции за ограничаване на отрицателното (травмиращото) въздействие на процеса върху детето и на рисковете показанията му да не съдействат за разкриване на обективната истина, тъй като са повлияни от стресови фактори и неразбиране на формалните средства за общуване в процеса (формалност на езика, процесуалните роли, пространственото подреждане на съдебната зала и пр.). Съществуването на такъв вид правни норми е необходимо, за да се намали рискът от увреждане психиката на детето.

### **3. СПЕЦИАЛНО СРЕДСТВО: ПРИЕМАНЕ НА НОВ ЗАКОН ЗА КОНТРОЛ НА ОБЩЕСТВЕНООПАСНОТО ПОВЕДЕНИЕ НА ДЕЦАТА**

Отмяна на Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните с приемането на изцяло нов закон за контрол на общественото поведение на децата, напълно съобразен с действащите за България международни правни стандарти и с особеностите на престъпленията, извършвани от деца у нас.

#### **ОБОСНОВАВАНЕ НА СПЕЦИАЛНОТО СРЕДСТВО**

Държавната политика по предотвратяване и контрол на младежката престъпност и общественото поведение също не следва единна стратегическа концепция за цели и средства. Националната стратегия за превенция и противодействие на асоциалното поведение и престъпленията на малолетни и непълнолетни, за последен път актуализирана през 2003 г., не съдържа мерки, специално насочени към контрол на криминогенните фактори, на които децата са изложени. Налага се извод за недостатъчно осъзнаване отговорността на държавните органи за предотвратяване и противодействие на престъпността на непълнолетните, стремеж нейното развитие да бъде абстрактно свързвано с патология на правосъзнанието на детето без анализ на нейния произход и приноса на негативни институционални практики. Налице са следните недостатъци:

- смесване на понятията за извършител и пострадал от престъпление и прилагане на наказания спрямо деца - жертви на насилие, злоупотреба, експлоатация и други престъпления, независимо дали в резултат на тях детето е развило общественото поведение;

- липса на ясно разграничение между наказание и възпитателна мярка;

- възможност за произволно и до голяма степен дискриминационно прилагане на наказателен тип репресия за извършена от дете „противообществена проява“;

- процедурата за налагане на възпитателни мерки няма характер на справедлив процес, като в нея в значителна степен липсват основни гаранции за защита на правата на детето (упражняване на функциите по обвинение и по решаване и контрол от различни органи, състезателност, ефективна адвокатска защита, презумпция за невинност, регламентиран доказателствен процес, познаване и разбиране на обвинението, възможност за изразяване на мнение и пр.).

Тези недостатъци са резултат на до голяма степен механичното запазване на ЗБППМН от 1958 г. Този закон е създаден при действието на репресивен тип наказателна политика, при която се наблюдава прехвърляне на правораздавателни правомощия от държавни към обществени органи (особени юрисдикции). Спрямо него след 1991 г. бе възприет еволюционно-реформистки подход - през 2004 г. законът беше съществено променен в съответствие с принципите на правовата държава, върховенството на закона и равенството на гражданите пред него, както и с изискванията на Конституцията и действащите международни актове за особена държавна закрила на децата. Ефективното прилагане на Конвенцията за правата на детето и други международни стандарти, както и влизането в сила на новото българско законодателство за закрила на децата, поставят необходимостта от цялостна преоценка на ЗБППМН съобразно основните положения на държавната политика спрямо детето.

#### **4. СПЕЦИАЛНО СРЕДСТВО: ПРОМЕНИ В ДРУГИ ЗАКОНИ**

С оглед реализирането на очертаната наказателна политика да се прецени налагат ли се съответни изменения и допълнения и в:

Наказателнопроцесуалния кодекс, Закона за съдебната власт, Закона за специалните разузнавателни средства, Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за правната помощ, Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления и други.

## VI. ОРГАНИЗАЦИОННИ МЕРКИ

За успешното постигане на целите, заложените в концепцията, е необходимо предприемането на следните организационни мерки:

- хармонизиране дейността на органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт и на местното самоуправление за реализиране на наказателната политика на държавата;
- подобряване на взаимодействието между органите, които имат правомощия, свързани с противодействието на престъпността;
- финансово обезпечаване на противодействието и контрола върху престъпността;
- съобразно позицията по отношение съпровождането на наказанието лишаване от свобода с полагане на труд да се предвидят възможности за работа на лишените от свобода срещу съответно заплащане;
- регулиране на отношението между държавните органи и създадените множество неправителствени организации, имащи отношение към противодействието и контрола върху престъпността, и по-конкретно ползването от държавата на създаваните от тези организации продукти;
- систематизиране и регулиране на информационния обмен между държавните органи от съдебната и изпълнителната власт и по-конкретно включването в наблюдението и оценката на престъпността на органи, които извършват по закон дейност, близка до противодействие и контрол върху престъпността (държавни агенции, комисии и други за закрила на определени категории граждани, за изземване на имущества, за подпомагане и т.н.);
- разработване и прилагане на единни показатели и методики за наблюдение и информационен анализ на престъпността и действието на законодателството. Продължаващата липса на Единна информационна система за противодействие на престъпността, на уеднаквена методология за статистическо наблюдение и оценка на престъпността пречатства възможността действието на наказателния закон да бъде устойчиво наблюдавано и оценявано по единни методи и показатели. Това възпрепятства и необходимостта ефектът от законодателните инициативи да бъде предвиждан във висока степен на вероятност, особено когато те имат по-радикален или по-комплексен характер. По този начин е застрашено провеждането на реформата и обществената подкрепа за нея, защото както съображенията в нейна полза, така и възраженията срещу нея могат да бъдат подкрепени със статистически твърдения;

- създаване на институционална структура за криминологични анализи, провеждането на които да предхожда предприемането на законодателни промени.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Противодействието и предотвратяването на престъпленията като елемент от гарантиране на правовия ред и правата на гражданите е съществена част от общодържавната политика. Това е основната цел, довела до разработването на тази концепция, върху която следва да се насочат съвместните усилия на компетентните институции.