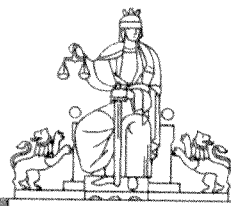


ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД
служба „Регистратура“ - 1 -
Изх. № У-305
Дата на регистриране: 30.03.2020



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
СЪД

ИЗХ. №

НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Вх. № КП-053-03-18
гана 04.04.2020 г.

**ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА КОМИСИЯТА
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

На изх. № КП -053-03-18/17.02.2020 г.

Относно: Становище на ВКС, Наказателна колегия относно проект за Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, 054-01-13, внесен от Десислав Славов Чукалов и група народни представители на 14.02.2020 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО АЛЕКСАНДРОВА,

Във връзка с писмо от Комисията по правни въпроси на НС на Република България под горния номер, приложено изпращам на Вашето внимание становище на Върховния касационен съд на Република България, Наказателна колегия, относно изпратения ни проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс № 054-01-13, внесен от Десислав Славов Чукалов и група народни представители на 14.02.2020 г.

Приложение: съгласно текста.

С уважение,

**ГАЛИНА ЗАХАРОВА
ЗАМЕСТНИК – ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВКС
И ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
НАКАЗАТЕЛНА КОЛЕГИЯ НА ВКС**



НАКАЗАТЕЛНА КОЛЕГИЯ НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД

СТАНОВИЩЕ

Относно законопроект за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, № 054-01-13, внесен от Десислав Славов Чуколов и група народни представители на 14.02.2020 г.

Постъпило е писмо от председателя на Комисията по правни въпроси на Народното събрание на Република България, с което ВКС е поканен да представи становище по внесения на 14.02.2020 г. от Десислав Славов Чуколов и група народни представители законопроект за изменение и допълнение на Наказателния кодекс.

Предлаганите промени касаят действието на наказателноправните норми по време и режима на погасителната давност за наказателно преследване относно: отпадането ѝ по отношение на допълнително посочени престъпления; неприложимостта ѝ по отношение на определени субекти на тези престъпления; относно правилата за спирането и прекъсването на давността съобразно определени качества на субекта; както и относно срока за настъпване на „абсолютна” давност по отношение на тази категория субекти.

Наказателна колегия на ВКС изразява принципно отрицателно становище по предложения законопроект, като съображенията за това могат да бъдат обобщени в следните насоки:

1. Относно предложените промени, касаещи действието на наказателноправните норми по време:

С § 1 от ЗИД на НК се предлага създаването в чл.2 на нови алинеи 3 и 4:

„(3) Ал.2 не се прилага когато с изрична разпоредба на последващия закон е предвидено други.

(4) Ал.2 се прилага винаги, независимо от посоченото в ал.3, когато с последващ закон престъпният характер на дадено деяние бъде отменен или за дадено престъпно деяние бъде предвидено по-леко наказание както по вид, така и по размер.”

Така предложената редакция на текста е неясна и създава условия за противоречиво тълкуване. От една страна, текстът на предлаганата ал.3 на чл.2 от НК налага извод, че по силата на изричен закон с характеристики на „извънреден” законодателят позволява да се придава обратно действие на

наказателноправни норми, които са по-неблагоприятни за дееца поради криминализиране на определени деяния или предвиждане на по-тежки по вид и/или размер наказания за някои престъпления. От друга страна, липсата на промяна в ал.1 на чл.2 НК изключва възможността което и да е лице да бъде осъдено за деяние, което не е било обявено за престъпление към момента на извършването му, като новата ал.4 отново изисква прилагането на по-благоприятния закон спрямо дееца, ако до влизане на присъдата в сила последва закон, с който престъпният характер на деянието се заличава или за престъпно деяние се предвижда по-леко наказание по вид и/или размер.

Тези взаимно изключващи се изводи, до които се стига при прочита на предлаганите с § 1 от ЗИД на НК изменения, налагат да се търси друго тяхно значение, извън предизвиканото усещане за липса на смисъл в разпоредбата на новата ал.4 от чл.2 НК. Действителното съдържание на предложения текст на § 1 от ЗИД на НК може да се разбере единствено от мотивите към законопроекта, поради което в случай на приемането му и превръщането му в действащ закон, биха възникнали изключително сериозни проблеми при тълкуването му.

От мотивите на вносителите на обсъждания законопроект (т.13.3.1 – 13.3.3.) става ясно, че чрез новата ал.3 на чл.2 от НК се цели да се придаде обратно действие на предлаганото отпадане на давността по отношение на посочените в § 2 от ЗИД на НК престъпления, както и по отношение на определени категории субекти с оглед особените им качества, което е недопустимо съобразно съществуващите правила в чл.2 от действащия Наказателен кодекс. В мотивите към законопроекта е застъпена тезата, че *„...обратното прилагане на наказателен закон е забранено по принцип само по отношение на новото обявяване на дадени деяния за престъпни и по отношение на утежняването на наказанията. По отношение на давността, включително нейното удължаване или пълната ѝ отмяна, наказателният закон може да има обратно действие, ако с него се постига една легитимна цел по пропорционален начин.“*

Преследваната от вносителите на законопроекта цел е да се преодолее изтеклата погасителна давност по отношение на престъпни деяния, извършени при т.н. „масова приватизация“ (т.5 и 7 от мотивите). В подкрепа на тезата си за съответствие на предлаганите изменения в наказателния закон с Конституцията на РБ и международните договори, по които България е страна, вносителите са се позовали на Решение № 12 на КС на Република

България по к. д. № 13/2015 г., анализ на което е направен в мотивите към законопроекта.

Тази теза не може да бъде споделена по следните съображения:

Правилата за действие на наказателноправните норми по време са израз на въведения в чл.5, ал.3 от Конституцията на Република България принцип на законоустановеност на престъплението. По силата на чл.2, ал.1 от НК *„за всяко престъпление се прилага онзи закон, който е бил в сила по време на извършването му”*. Независимо, че в цитираната разпоредба се визира *„престъплението”*, в правната теория и съдебната практика е безспорно разбирането, че правилото обхваща не само конкретните норми, регламентиращи съставите на престъпленията, но и тези, които уреждат техните правни последици, сред които е и давността. Затова въпросът за допустимостта на обратно действие на норми, с които се удължава или отпада изцяло погасителната давност за определени престъпления, пряко засяга конституционно уредените изключения от нейното приложно поле.

Конституцията на Република България изключва погасителната давност единствено за престъпленията против мира и човечеството, по начина по който са конкретизирани в глава XIV от Особената част на НК, чрез изричното им посочване в чл.31, ал.7. Този подход на конституционния законодател не допуска възможността да се разширява кръгът от престъпления, за които наказателното преследване и изпълнението на наказанието не се изключват по давност, единствено чрез промяна на наказателния закон (без изменение в цитирания конституционен текст). Норма в такъв смисъл винаги би противоречала на чл.5, ал.1 от Конституцията на Република България – *„Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат”*. Тъкмо за това противоречието не може да се преодолее чрез предлаганата от вносителите на законопроекта нова ал.4 на чл.2 от НК, уточняваща хипотезите, при които обратно действие на по-неблагоприятния закон е неприложимо, след като тази забрана обхваща не само инкриминирането на престъпленията и тяхната наказуемост, но и правните последици от тях.

2. Относно § 2, с който в чл.79, ал.2 се създават нови точки 2, 3, 4 и 5, включващи допълнителни престъпления, за които погасителната давност не тече.

В обсъжданото от вносителите Решение № 12 по конституционно дело № 13/2015 г., Конституционният съд на Република България по категоричен начин е заявил, че посочвайки изрично в чл.31, ал.7 престъпленията,

изключени от приложното поле на погасителната давност, действащата конституция повелява по отношение на всички останали престъпления (независимо от техния вид) приложението на преследвателната и на изпълнителската давност. Всяка норма, която нарушава тази конституционна повеля, влиза в противоречие както с формалния елемент на правовата държава – принципа на правна сигурност и легитимните очаквания, че държавата ще действа по дължимия към гражданите начин, така и с материалното ѝ съдържание. Тези два ключови компонента на правовата държава, регламентирана в чл.4, ал.1 от КРБ, са обединени от идеята за върховенство на правото, изразяващо се в универсалната и еднаква обвързваща негова сила по отношение на всички правни субекти.

Съществуващата конституционна уредба налага извод, че предлаганите с § 2 от ЗИД НК промени влизат в дълбоко противоречие с принципа на правовата държава. Израз на това противоречие е отпадането на погасителната давност за наказателно преследване и изпълнение на наказанията и за други, различни от изрично регламентирани в чл.31, ал.7 от КРБ престъпления против мира и човечеството, при това с придаване на обратно действие по отношение на престъпни деяния, за които давностният срок е изтекъл. Законодателна промяна в този смисъл не може да доведе и до преследваната от вносителите на проекта цел – възстановяване на справедливостта, защото използваното средство е несъразмерно (непропорционално) на постигането ѝ¹. Това е така, защото незачитането на погасителната давност, изтекла поради бездействие на компетентните държавни органи, е абсолютно неоправдано. Тяхното незаконосъобразно поведение не може да обуславя дискриминационни ограничения на права, които би следвало да ползват всички извършители на престъпни посегателства. В този смисъл институтът на давността има функция с изключително значение – да стимулира надлежните държавни органи за своевременно осъществяване на задълженията им по реализиране на наказателното преследване.

Наред с това не бива да се забравя, че институтът на давността, дори в определени случаи да поражда усещане за несправедливост, е израз на натрупания опит в наказателното правораздаване, обуславящ необходимостта от неговото съществуване. Тя се изразява в невъзможност при изтекъл значителен период от време от момента на осъществяване на престъпното деяние, да се изпълнят целите на генералната и специалната превенции, както

¹ Решение № 12 от 13.10.2016 г. по конституционно дело № 13/2015 г. на КС на РБ

и от сериозните процесуални затруднения за събиране на надлежни доказателства.

3. Относно изключването на погасителната давност по отношение на определени субекти на престъпленията, визирани в § 2 от законопроекта.

Предложените промени в обсъждания законопроект противоречат и на друг елемент на правовата държава – изискването за правна сигурност. Съдържанието на „правната сигурност“ е изяснено както от КС на РБ², така и в документи на ЕС³. Тя изисква относителна стабилност, последователност в наказателната репресия, яснота и предвидимост на правните норми и изключва промяната им ретроактивно. Обратното затруднява субектите на правото да открият валидното правило към даден момент и спрямо това да осмислят своето поведение⁴.

С предлаганите изменения в института на давността по наказателния закон, вносителите предвиждат отпадане на погасителната давност не само по отношение на допълнително отразените в т.2, 3, 4, и 5 към чл.79, ал.2 от НК престъпления, но и по отношение на субектите на тези престъпления съобразно определени техни качества. Промени в този смисъл биха били в противоречие и с чл.6, ал.2 от КРБ, който въвежда равенство пред закона и забрана за дискриминация – както за ограничаване на права, така и за въвеждане на привилегии на основание посочените в цитирания текст защитени признаци. В този смисъл е и последователно отстояваната позиция на КС на Република България за конституционна недопустимост на законодателни ограничения в правата, включително по признак заемана длъжност⁵.

Принципът за равно третиране на гражданите е общ принцип и в правото на ЕС, регламентиран в чл.20 и чл.21 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Той означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и забрана за ограничаване на правата и привилегиите им, основани на защитени от Конституцията признаци. С оглед на това, изключването на приложението на института на давността с обратна сила не само по отношение на престъпленията, посочени в предлаганите т.т.2, 3, 4 и 5 в чл.79, ал.2 НК, но и спрямо определена категория лица (субекти на тези

² Пак там.

³ Съобщение на ЕК до ЕП и до Съвета относно Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава, Страсбург, 11.03.2014 г., COM (2014) 158 final

⁴ Решение № 12 от 13.10.2016 г. по конституционно дело № 13/2015 г. на КС на РБ

⁵ Решения на Конституционния съд на Република България: Р № 8/1992 г.; Р № 11/1992 г.; Р № 2/1999 г.; Р № 12/2016 г.

престъпления), идентифицирани на база заемана длъжност, нарушава забраната за неравно третиране по чл.6, ал.2 от КРБ.

4. Относно § 3 от ЗИД на НК, предвиждащ промяна в правилата за спиране и прекъсване на давността, както и относно срока за настъпване на „абсолютна“ давност с оглед определени качества на субекта.

С предлаганите изменения в § 3 от ЗИД НК се цели да се преодолее възможността за изтичане на погасителната давност спрямо лица, извършители на престъпления, които са заемали длъжност, предвиждаща имунитет от наказателно преследване – предложената нова ал.2 от чл.81 НК. Този текст съдържа две хипотези със самостоятелно значение.

Видно от първото изречение на чл.81, ал.2 НК: *„Давността спира и през времето, през което деецът заема длъжност, за която разпоредба на Конституцията, на закон или на международен акт предвижда имунитет срещу наказателно преследване.“* Дори да се приеме, че тази мярка би преодоляла усещането за несправедливост поради възможността някои субекти на престъпления да се „облагодетелстват“ от института на давността поради заемането на длъжности, ползващи се от имунитет срещу наказателно преследване, то е необходимо да се отбележи, че по изложените по-горе съображения за противоконституционност на нормите, придаващи обратна сила на отпадането на погасителната давност, предлаганото изменение би могло да се приложи само за престъпления, извършени след влизане в сила на предложението законопроект.

Особено сериозни възражения предизвиква изречение второ на новата ал.2 от чл.81 НК: *„В тези случаи давността спира за всички престъпления, независимо от обхвата на имунитета.“* Такова законодателно решение разкрива явно дискриминационно третиране на лицата, заемащи длъжности с имунитет, защото по отношение на тях срокът на погасителната давност за престъпления, необхванати от имунитета, се увеличава с времето, през което те заемат съответната длъжност. Последното е категорично неоправдано, защото за извършени престъпления, които не се обхващат от имунитет, не съществува никаква процесуална или друга законова пречка за реализиране на тяхната наказателна отговорност. По този начин единственият ефект, който би могъл да се постигне, е неравното третиране на тази група субекти на престъпления, защото независимо от заеманата от тях длъжност, като граждани на Република България по отношение на тях следва да действат същите правила, които са приложими за всички останали български граждани.

5. В § 5 от проекта за ЗИД НК се предлагат промени в наказуемостта за престъпленията по чл.283а НК в посока тяхното завишаване и въвеждане на кумулативни санкции – конфискация и лишаване от права.

Досежно тези предложения също следва да се напомни, че завишените санкции могат да бъдат приложени само по отношение на деяния, извършени след превръщането на предложения законопроект в действащ закон.

Извън тази бележка, ВКС счита, че не следва да взема становище по съществуването на това предложение, тъй като същото е пряко свързано с наказателната политика на държавата. Това налага съобразяването му с предложението за Нова наказателна политика на Република България, който предстои да бъде одобрен от Народното събрание на Република България.

Предвид изложените аргументи, наказателната колегия на Върховния касационен съд изразява отрицателно становище по отношение на проекта за ЗИД на НК № 054-01-13, внесен от Десислав Славов Чуколов и група народни представители на 14.02.2020 г.