



БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНСКИ  
КОМИТЕТ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ на РБ  
ВХ № ПГ-016-00-3  
ПОЛУЧЕНО НА 15.06.2020

Изх. № П-115/22.05.2020 г.

До  
Цвета Караянчева,  
Председателка на  
44-то Народно събрание

До  
Анна Александрова,  
Председателка на  
Парламентарната комисия по правни  
въпроси в 44-то Народно събрание

### СТАНОВИЩЕ

от  
Сдружение „Български хелзински  
комитет“

Относно: Законопроект за изменение и  
допълнение на Наказателния кодекс от  
24.04.2020 г., сигнатура **054-01-33**

Уважаема госпожо Караянчева,

Уважаема госпожо Александрова,

Българският хелзински комитет, като независима неправителствена организация за защита на правата на човека, извършваща дейност в обществена полза, след като се запозна и разгледа горепосочения законопроект на Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс от 24.04.2020 г. и мотивите към него, в предоставения срок за обществено обсъждане изразява следното становище:

1. Предложените законодателни промени са продиктувани от нашумелия напоследък трагичен случай, при който загина всеизвестният български журналист Милен Цветков. Колкото и печален да е този инцидент, неоправдано е да се правят законодателни изменения без прецизен анализ за тяхната реална необходимост, без съобразяване на нормите на Наказателния кодекс (НК) в тяхната цялост и без преценка за последствията, които ще настъпят след евентуалното приемане на тези изменения. **Промени в материалното наказателно право, особено що се отнася до размера на налаганите наказания, не бива да се правят без оценка за необходимостта им в краткосрочен и дългосрочен план. Не на последно място, внесенят законопроект явно противоречи на приетата наскоро „Концепция за наказателна политика 2020 – 2025 г.“. (по-долу – Концепцията).**
2. Необходимо е да подчертаем, че дори и предлаганите изменения да бъдат приети в този им вид, те не биха имали ефект върху извършителя на престъплението, станало повод за предприемане на настоящата законодателна инициатива, тъй като в наказателното право се палага този закон, който е действащ към момента на извършване на престъплението и този, който е по-благоприятен за децата.
3. Некоректно се обосновават законодателните предложения с регистрирачите в МВР заявителски материали за управление на МПС след употреба на наркотични вещества и техните аналози, като за 2018 г. се сочи цифрата от 3271 заявителски материали. Относими в случая обаче биха били данни за брой внесени в съда обвинителни актове за извършени престъпления по съответните разпоредби на НК, както и брой на осъдените лица. Брой заявителски материали не може и не бива да бъде приравняван на брой извършени престъпления.
4. Следва да се подкрепи обаче изводът на авторите на законопроекта, че макар наказанията, предвидени в особената част на НК, да са завишили, не се наблюдава спад в извършването на съответните престъпления. В мотивите ясно е посочено, че „въпреки завишаването на санкциите по Наказателния кодекс и Закона за движение по пътищата до момента, все още продължава извършването на деяния с изключително сериозни неблагоприятни последици за гражданите и за обществото като цяло“. Интересно обаче в случая е как с мотивите всъщност се опровергава идеята, че ожесточаването на наказателната репресия ще увенчае с успех борбата с престъпленията по транспорта. Наместо законодателят да си даде сметка, че възприетият от него подход не води до желаните резултати, той предлага на гражданите „още от същото“, което от своя страна оставя след себе си усещане за

невъзможност за справяне с дадени обществени проблеми и незнание как последните да бъдат отстранени.

5. В горесцитираната Концепция е посочено, че „[з]аконодателните решения, засилващи строгостта на закона, не водят непременно до целената с тях промяна. [...] Това насочва практиката към търсене на принципно нежелателни в наказателното правосъдие компромисни варианти за изход с цел спазване на принципите на пропорционалност и справедливост и преодоляване на дисбалансите в законодателството чрез по-якога изкуствено адаптиране към норми от Общата част на Наказателния кодекс [...]”. По този начин възникват системни разминавания между предвидените в закона и практически налаганите наказания, а от друга страна е налице липса на предсказуемост и стабилност в съдебната практика<sup>1</sup>. Въпреки това усилията на законодателя са явно насочени в едно-единствено направление: ожесточаване на наказателната репресия.
6. Подобни методи изключват и основни достижения в наказателноправната теория и мисъл. Изведени като основни положения още от трудовете на Монтескьо, Бескария<sup>2</sup>, Бентъм<sup>3</sup>, заложен в философията на наказателното право, принципите на законоустановеност и съответствие на престъпленията и наказанията с право се определят като класически, осъществяването на наказателна политика в разрив с тези класически положения на наказателното право буди тревога. Принципът на законоустановеност предопределя принципа на съответствието, а чрез последния се търси баланс между тежестта на извършеното посегателство и личността на извършителя, от една страна, и характера на следващата му се санкция, от друга.

---

<sup>1</sup> „Концепция за наказателна политика 2020 – 2025 г.“, V. Мерки за повишаване на ефективността на наказателната политика, 1. Актуализиране на размерите на наказанията и гарантиране на тяхната съразмерност, стр. 6

<sup>2</sup> Чезаре Бескария, *За престъплението и наказанията* (1764), глава Трета: „Първото заключение, което може да се направи от тия правила, е, че законите могат да предвиждат наказания само за престъпленията; че тая сила може да се доверява само в ръцете на законодателя, който застъпва цялото общество чрез един обществен договор“. Глава Двадесет и трета, пак там, относно връзката между престъплението и наказанията, посочва, че „наказанието трябва да са в право отношение с престъплението“, защото „препятствията, които задържат хората от извършване на престъпления, трябва да са толкова по-големи, колкото по-голяма вреда причиняват престъпленията на обществото“. За да може „един мъдър законодатель да определи по-ясно главните точки на тия степени (на престъпленията, б.а.) и да не допуска да се определя наказанието от най-високата степен, за престъпления до най-ниската“.

<sup>3</sup> Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789), глава XIV – “Of the Proportion Between Punishments and Offences”, достъпно на адрес: [https://www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html?chapter\\_num\\_15#book-reader](https://www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html?chapter_num_15#book-reader)

Задача на законодателя е да прецени обществената опасност на очертаното в диспозицията на нормата престъпно деяние и да даде подходяща за него санкция.

7. „Наказателното право като нормативен израз на наказателната политика е необходимо, но вторично и крайно средство в борбата с престъплението“<sup>4</sup>. Борбата срещу престъпността предполага едностранно въздействие както срещу причината (превенция), така и върху следствието (чрез репресия).<sup>5</sup> Модерната демократична наказателна политика изисква наказателната репресия да се разглежда като *ultima ratio*. *Ultima ratio* може да бъде видяно и като способ за ограничение на криминализацията, и като пропорционалност между престъпление и наказание. Да се решава всеки проблем със средствата на наказателната репресия е присъщо не само за българската държава, но не може да се допусне криминализирането на дадено поведение и ожесточаването на наказателната репресия да се превърне, вместо това, в *prima ratio*, първият възможен отговор на даден социален проблем, ако този проблем може да бъде решен по алтернативен начин. Зачитането на човешките права в едно съвременен демократично общество изисква на наказателната репресия да се гледа като на последното средство в държавната политика по защитата на обществото от посегателства. Не бива да се пристъпва към посегателство върху правата на човека с наказателноправни средства, с ожесточаване на репресията, ако съответният резултат може да се постигне с други, по-лесни мерки за държавно въздействие. Посредством НК държавата засяга най-значимите обществени ценности, свързани с човека. Това, от своя страна, обосновава за нея задължения да поддържа адекватна наказателноправна уредба, включително да подбира разумни по вид и размер наказания, които кодексът предвижда в особената си част. Тези наказания изискват постигане на баланс между охраняемите от наказателното право ценности и ценностите, на които се посяга чрез наказанието.<sup>6</sup>
8. В тази връзка, Чл. 35 НК изисква наказанието да съответства на престъплението. Тази разпоредба е насочена към съдилищата и налага евособразен стандарт за справедливост. В съдебната практика е прието, че „справедливо е това наказание, което съответства на тежестта (обществената опасност и моралната укоримост) на престъплението“<sup>7</sup>. Необходимостта от съответствие на престъплението и наказанието при

<sup>4</sup> Айдаров, Й. „Превенцията на престъпността като вид държавна политика“. Въл: Актуални проблеми на превенцията на престъпността, П., 2005

<sup>5</sup> Айдаров, Й. Криминология. Т.1, В. 1996, с.16. Подчертано – мое, б.а.

<sup>6</sup> Така Велчев, Б. – „Обществената опасност и българското наказателно право“. Сисла, София, 2017 г.

<sup>7</sup> Така Решение № 528 от 1993 г., ВКС, I н.о., Решение № 526 от 1996 г., ВКС, I н.о., Решение № 451 от 2008 г., ВКС, I н.о.

определянето на наказанието на съда не може да не касае *mutatis mutandis* и съответствието между определянето на престъплението и наказанието на законодателно ниво.

9. Концепцията за наказателната политика на Република България за периода 2020 – 2025 г. съдържа критика към гореспомнатия порочен подход към законотворчеството, включващ в себе си непрекъснати промени, обичайно изразяващи се в ожесточаване на наказателната репресия, която критика следва да бъде подкрепена. Съгласно авторите на Концепцията, „постоянните промени засилват неефективността на наказателноправната уредба, тъй като тя заработва толкова по-бавно, колкото по-често в нея се въвеждат промени. Високата нормотворческа динамика лишава уредбата и от възможност за цялостна и качествена оценка на въздействието“.<sup>8</sup> Концепцията потвърждава и застъпената в т.1 на настоящото становище теза, съгласно която „[и]змененията в наказателното законодателство трябва да се извършват след внимателно изследване на идентифицирания проблем, основано на статистически данни и анализ на необходимостта. Наказателният кодекс не бива да се превръща в инструмент за справяне с процеси и явления, посрещани с обществен упрек и тревожност, като всяка промяна следва да се преценява с оглед необходимостта от нея в краткосрочен и дългосрочен план“.<sup>9</sup>
10. В тази връзка, вносителите на законопроекта пренебрегват и факта, че „[е]фективността на наказанието пряко зависи от съотношението между вида и размера му и продължителността на поправителния процес, което означава, че от значение за нея е както избягването на непропорционално леко, така и на непропорционално тежко наказание“.<sup>10</sup> „Постоянното увеличаване на размера на наказанията не позволява те да бъдат адекватно отражение на естеството и степента на обществената опасност на престъпното поведение. Статистиката ясно сочи, че повишаването на размерите на наказанията не води до намаляване на престъпността (...)“.<sup>11</sup> Като нагледен пример за това как ожесточаването на наказателната репресия

<sup>8</sup> Така „Концепция за наказателна политика 2020 - 2025 г.“, т. II. Необходимост от приемане на нова Концепция за наказателна политика, стр. 2, пар. 1

<sup>9</sup> „Концепция за наказателна политика 2020 - 2025 г.“, III. Принципи на наказателната политика, 1. Аргументираност, съвместимост и последователност на извършването на законодателни промени, стр. 3. Подчерташо – мое, б.а.

<sup>10</sup> „Концепция за наказателна политика 2020 - 2025 г.“, III. Принципи на наказателната политика, 2. Съразмерност на наказанията, стр. 3

<sup>11</sup> „Концепция за наказателна политика 2020 - 2025 г.“, IV. Цели на концепцията 1. Повишаване на ефективността на наказателната репресия, включително чрез по-широко прилагане на алтернативни на лишаването от свобода наказания, стр. 4

с цел засилване на генералната превенция не с функциониращ механизъм може да се разгледа състава за причиняване на смърт в транспорта в пияно състояние. През 2015 г. бяха приети изменения, с които се завишават предвидените в особената част наказания. Ако разгледаме статистически данни обаче, през 2013 и 2014 г. осъдените лица за престъпления по чл. 343, ал. 3, б. „б“ и ал. 4 са съответно 56 и 71. След приемането на измененията, само три години по-късно, броят на осъдените възлиза на 128.<sup>12</sup>

11. В подкрепа на тезата, че завишаването на размерите на наказанията и акцентизиране върху генералната превенция не е ефективен механизъм и не може да бъде разглеждано като своеобразна „панацея“ за решаване на даден проблем, респективно за извършване на по-малко престъпления, излагаме и следният аргумент: чл. 116, ал. 1 НК предвижда най-тежките възможни наказания за осъществен състав на квалифицирано убийство – доживотен затвор без замяна, доживотен затвор или лишаване от свобода от 15 до 20 години. Въпреки това през 2018 г. лицата, осъдени за такова престъпление от окръжните съдилища като първа инстанция, са 77 на брой. Осъдените за опит към убийство по чл. 116 НК са 11. За сравнение – общият брой на осъдените за убийство, независимо по кой състав, е 165. Това означава, че въпреки строгите наказания, осъдените за убийство и опит към убийство по чл. 116 НК са повече от половината от всички лица, осъдени за убийство, независимо от състава. Изводът от тези данни е, че целта генерална превенция не се постига ефективно чрез по-висока наказуемост на деянията.
12. Така и в гореспоменатата Концепция за наказателна политика е разписано, че „[и]ррекоммерното повишаване на санкциите в отделни престъпни състави не отчита относителната тежест на наказанията, не води до качествени изменения в приложението на генералната превенция и в редица случаи не е съобразно с изискванията на Общата част на Наказателния кодекс. Освен това увеличените размери на наказанията представляват и криминогенен фактор за извършване на по-тежки престъпления“.<sup>13</sup>
13. Непо повече – наказателната политика в много държави се развива по-скоро в посока занижаване границите на предвидените наказания лишаване от свобода, отколкото

---

<sup>12</sup> Статистическите данни са достъпни на адрес: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/22/Statistika-2018-sait.pdf> - Приложение № 60 към документа.

<sup>13</sup> „Концепция за наказателна политика 2020 - 2025 г.“, IV. Цели на концепцията 1. Повишаване на ефективността на наказателната репресия, включително чрез по-широко прилагане на алтернативни на лишаването от свобода наказания, стр. 5, пар. 2

тяхното увеличаване. Дори според съществуващото състояние на познанието санкциите без лишаване от свобода си не по-малко ефикасни. Така например Европейският парламент подчертава, че „лишаването от свобода, включително предварителното задържане, следва да се използва само в законно обосновани случаи и че прилагането на алтернативни на лишаването от свобода санкции като домашен арест или други мерки, трябва да се предпочитат по отношение на лицата, лишени от свобода, които не представляват опасност за обществото, като по този начин им се гарантира оставането им в отворена или семейна среда, по-добър достъп до социални услуги, до здравеопазване и реинтеграция; счита, че за да бъде ефективно, въвеждането на нови алтернативни на задържането мерки следва да се придружава от други мерки като наказателноправни, образователни и социални реформи, имащи за цел да насърчават реинтеграцията и контакта с външното общество и икономика; в това отношение счита, че администрацията на затворите следва да установи силни връзки с местните общности, като предоставят разяснителни документи и статистически доказателства, имащи за цел убеждаването на общественото мнение, че са необходими мерки, различни от ограничаването на свободата, за да се намалят рецидивите и да се гарантира дългосрочната сигурност в нашето общество“<sup>14</sup>. Всеобщата идея е установяване на едно *хуманно наказателно право*, а средновековното разбиране за наказанието като средство за възмездяване и вендето е отдавна изоставено.

14. Законопроектът, както отбелязахме и по-горе, се откроява и с незначителна систематиката на Наказателния кодекс, степениването на престъпността по тяхната тежест и основният принцип - предвидените наказания да съответстват на тежестта на извършеното деяние. Пренебрегва се една характерната особеност на нашето наказателно право, а именно – неговата кодификация. Тази кодификация, поле на теория, позволява на законодателя да запази равна мяра, йерархически да структурира отделните състави съобразно степента на обществена опасност и да предвиди съответни на тежестта санкции, съобразявайки логиката на закона като цяло<sup>15</sup>.

15. Вносителите на законопроекта изобщо не са съобразили изразните в Концепцията разбирания, че „въвеждането на несъразмерни минимуми/максимуми на наказанията

---

<sup>14</sup> Резолюция на Европейския парламент от 5 октомври 2017 г. относно системите на местата за лишаване от свобода и условията в тях (2015/2062(INI)), достъпна на адрес: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0385\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0385_BG.html)

<sup>15</sup> Така Грусев, Л. – Наказването според българското наказателно право, Сборник доклади „Наказателното законодателство – традиции и перспективи“, УИ „Св. Климент Охридски, София, 2016

изоставя обществената опасност на престъплението като мярката, от която законодателят трябва да се ръководи и с която трябва да се съобразява при определяне строгостта на наказанието“.<sup>16</sup> Ако бъде прието постоянното предложение, причиняването на смърт по непредпазливост при престъпления по транспорта по чл. 343, ал. 1 б. „в“ НК ще се наказва с лишаване от свобода от 3 до 8 години, а в особено тежки случаи – от 4 до 12 години. Когато деянието е извършено в пияно състояние или след употреба на наркотици, наказанието ще е от 5 до 15 години лишаване от свобода, а в особено тежки случаи – от 6 до 20 години. За сравнение може да се посочи, че причиняването на смърт по непредпазливост при извършване на дейност, представляваща източник на повишена опасност (чл. 123 от НК), се наказва с лишаване от свобода от 1 до 6 години. Ако деянието е извършено в пияно състояние или е причинена смърт на повече от едно лице, наказанието е лишаване от свобода от 3 до 10 години, а в особено тежки случаи – от 5 до 15 години. Дисбалансът в основните състави на двете групи непредпазливи престъпления е очевиден, и то при **еднородна форма на вината – непредпазливост, при еднакъв престъпен резултат – смърт, и при еднакъв квалифициращ признак – употреба на алкохол.**

16. Липсата на критерии при завишаване на санкциите за престъпленията по транспорта буди особени тревоги, когато предлаганите санкции се съпоставят с предвидените наказания за други престъпления, извършени при по-тежката форма на вина – умисъл, и значим обект на посегателство. За управление на моторно превозно средство след употреба на наркотици (без да е извършено пътно-транспортно произшествие) се предлага наказание от 1 до 5 години лишаване от свобода, а за умишлено склоняване към проституция по чл. 155, ал. 1 НК наказанието е до 3 години лишаване от свобода, без специален минимум. Блудството с малолетно лице по чл. 149 от НК пак се наказва с лишаване от свобода от 1 до 6 години.

17. Предвид казаното, редно е наместо да се завишават размерите на предвидените наказания, вниманието да се съсредоточи върху причините и условията, които способстват един или друг вид престъпна дейност. От справянето с тях зависи в каква степен може да се предотврати или поне ограничи извършването на съответните престъпления. Необходимо е да се изработи съответна стратегия за превенция на престъпността и широката употреба на наркотични вещества, както и да се спомогне

---

<sup>16</sup> „Концепция за наказателна политика 2020 - 2025 г.“. V. Мерки за повишаване на ефективността на наказателната политика. 1. Актуализиране на размерите на наказанията и гарантиране на тяхната съразмерност, стр. 6



провеждането на подходяща наказателна политика, а не да се предприемат агресивни и недообмислени законодателни промени.

С оглед горесизложеното, народните представители следва да не подкрепят предложените изменения в Наказателния кодекс.

22.05.2020 г.  
София

Съгласувала:

Адв. Адела Качаунова  
Директорка на Правната програма на БХК

Изготвила:

Рилка Гергичанова  
Правен съветник в Правната програма на БХК

