



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№ 3771/2015 г. *СП*  
София, *08* .10.2015 г.

ДО  
Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ  
В ЧЕТИРИДЕСЕТ И ТРЕТОТО НАРОДНО  
СЪБРАНИЕ

На изх. № КП-553-03-31/18.09.2015 г.

### СТ А Н О В И Щ Е

**ОТНОСНО:** Проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс № 554-01-151(ЗИДНК), внесен от народните представители **НАЙДЕН МАРИНОВ ЗЕЛЕНОГОРСКИ, ДИМИТЪР ГРИГОРОВ ШИШКОВ, ДИМИТЪР АНДРЕЕВ ДЕЛЧЕВ и ДИМИТЪР ТАНЕВ ТАНЕВ** на 09.09.2015 г.

#### УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КИРИЛОВ,

В отговор на Вашата покана да представим писмено становище по проекта на ЗИДНК, внесен на 09.09.2015 г. от група народни представители и разпределен за обсъждане в Комисията по правни въпроси, Ви уведомявам, че проектът бе внимателно проучен във ВКП. Проучването установи, че внесените с № 554-01-151 на 09.09.2015 г. проект се явява ревизия (по-кратка версия) на по-ранен проект на същите вносителите от 31.07.2015 г. с № 554-01-149, който ни е бил изпратен за становище с Ваш № КП-553-03-29/01.09.2015 г. и по него ми бе представен критичен анализ от ресорния отдел във ВКП. Макар да нямаме официална информация за оттеглянето на първоначалния проект, предлагаме становището си върху ревизирания проект от 09.09.2015 г., което в голяма степен е повлияно от анализа на текстовете и мотивите, изпратени ни с Вашето писмо от 01.09.2015 г.

Прокуратурата на Република България има резерви както към възгледите в проекта идеи и тяхното мотивиране, така и към предложената правнотехническа реализация. Позицията ни се отнася и за двете групи предлагани промени, които успяхме да отличим, а аргументите ни са следните.

#### **I. Относно измененията и допълненията в съставите на престъпленията против изборителните права на гражданите**

1. Съгласно мотивите си, законопроектът на първо място предвижда да бъдат изменени и допълнени съставите на т.нар. „активен и пасивен изборен подкуп“, с цел гарантиране на провеждането на честни избори и ефективна борба срещу купуването и продаването на гласове.

1.1. В преследване на тази цел, проектът предвижда чувствително увеличение на размера на санкциите за тези престъпления, както следва:

- по чл. 167, ал. 2 НК – за предлагане и даване на облага на лице, за да гласува по определен начин, досегашното наказание (до пет години лишаване от свобода и глоба от 10 000 до 20 000 лв.) се увеличава значително – от четири до осем години лишаване от свобода и глоба от 20 000 до 40 000 лв. Така минимумът на предлаганото ново наказание почти се изравнява с максимума на наказанието, действало към момента на внасяне на предложението;

- аналогичен е подходът в предлаганото изменение на чл. 167, ал. 3 и ал. 5 НК. За организиране на предлагането или даването на имотна облага със съставомерна цел досегашното наказание (от една до шест години лишаване от свобода и глоба от 5 000 до 20 000 лв.) става от пет до десет години лишаване от свобода и глоба от 10 000 до 40 000 лв. В същите параметри е и увеличаването на наказанието лишаване от свобода и по квалифицирания състав на чл. 167, ал. 5, когато субект на престъплението е длъжностно лице;

- проектът предвижда съществено увеличение на наказанието и за престъплението по чл. 167а, ал. 1 НК (продаване на глас). Предлага се, вместо до три години лишаване от свобода и глоба от хиляда до пет хиляди лева, наказанието да бъде от четири до осем години лишаване от свобода и глоба от две до десет хиляди лева.

1.2. Редом с това, търсейки според мотивите „*прецизиране на поощрителните норми*“, законопроектът предвижда въвеждането на допълнителни условия за отпадане на наказанието по чл. 167, ал. 7 НК. Съгласно проекта, наказанието да дееца по чл. 167, ал. 2 отпада, ако той доброволно съобщи на надлежен орган на властта за извършено престъпление по ал. 3, ал. 4 и ал. 5 и по този начин се стигне до разкриването и доказването на това престъпление. По същия начин се променя и поощрителната норма на чл. 167а, ал. 2 НК. Освен това, с предложената нова ал. 8 на чл. 167 е развита поощрителна норма и за дееца по чл. 167, ал. 3 НК, ако при същите условия неговото съдействие на властта доведе до разкриване и доказване на престъпление по чл. 167, ал. 4 НК.

2. И двете очертани по-горе насоки на предлаганите изменения и допълнения на съставите по чл. 167 НК и чл. 167а НК предизвикват възражения и според ПРБ не са убедително обосновани.

2.1. Предложенията за увеличаване на наказанията по чл. 167 от 09.09.2015 г. към днешна дата не отразяват актуалното съдържание на нормите. Със ЗИДНК, обн. ДВ, бр. 74 от 26.09.2015 г., вече е в сила едно по-умерено увеличаване на наказанията по чл. 167 ал. 1–3 НК<sup>1</sup>, което вносителите на проекта не са могли да имат предвид. Този факт обаче не може да не бъде отчетен при обсъждането на проекта в Комисията по правни въпроси. Според нас, възприемането на подход за ново увеличаване на наказанията за поне три от съставите на престъпленията против избирателните права на гражданите, по-малко от месец след като законът вече е бил изменен в тази посока, трудно може да бъде мотивирано.

<sup>1</sup> Вж. § 19 ЗИДНК, обн. ДВ, бр. 74 от 26.09.2015 г.

2.2. Необходимостта от увеличаване на наказанията за престъпленията против избирателните права на гражданите по чл. 167 НК и чл. 167а НК вносителите на проекта са мотивирали със следната констатация: *„Изборният процес в Република България е съпроводен от устойчиви форми на нарушения на активните и пасивни избирателни права на българските граждани. С оглед гарантирането на провеждането на честни избори и ефективна борба срещу купуването и продаването на гласове, се налага сериозно завишаване на наказанията за инкриминираните деяния“*. Смятаме, че подобна обосновка не е достатъчна за предлаганите изменения на фона на досегашното развитие на съставите. Предлаганите промени акселерират тенденцията на увеличаване на обхвата и на размера на наказанията лишаване от свобода и глоба при престъпленията против избирателните права на гражданите. От въвеждането през 2006 г. на основните престъпни състави за купуване и продаване на гласове насам, изменения и допълнения в тази посока са се състояли през 2007 г., през 2009 г. и през 2013 г., а и с последните изменения и допълнения на НК, обн. ДВ, бр. 74 от 26.09.2015 г. Понастоящем за всяко от престъпленията по чл. 167, ал. 1–5 НК и по чл. 167а, ал. 1 НК е предвидено основно наказание лишаване от свобода и кумулативно наказание глоба. При това положение, едно допълнително и твърде скорошно завишаване на санкциите за престъпления на формално извършване, би следвало да се мотивира по-прецизно, вкл. и с преглед на практиката по досегашното прилагане на съставите за достатъчен времеви период, както и с изследване на потенциала им да въздействат превантивно, а не с общи констатации като цитираната по-горе.

Предлаганото увеличаване на размера на наказанията, и най-вече на наказанието лишаване от свобода, повдига въпроси относно своята съразмерност. То трудно може да бъде съвместено с принципа за съответствие на наказанието на степента, в която даденото престъпление застрашава или уврежда защитаваните от закона обществените отношения. За да бъде адекватно и справедливо, едно наказание трябва да отговоря и на принципите на хуманност, степенуемост, пестеливост (да води по възможност до най-малко загуби на блага за общността) и съпоставимост с предвидените наказания за други престъпления. Особено по последния критерий, предлаганите изменения и допълнения не издържат на критика. Според предложенията, минимумът на наказанието за престъпление по чл. 167, ал. 3 НК (организиране на изборна търговия) и по чл. 167, ал. 5 НК (извършване на всяко от престъпленията по чл. 167 ал. 1–4 от длъжностно лице) се изравнява с минимума на наказанието за някои от престъпленията против републиката, и надхвърля минимума на наказанията за грабеж, изнасилване и умишлено причиняване на тежка телесна повреда. Твърде висок е и предложеният долен праг на наказанието за престъпленията по основните състави на купуване на гласове (чл. 167, ал. 2 НК) и на продаването на глас (чл. 167а, ал. 1 НК) – четири години лишаване от свобода. За продаването на глас следва да се отчете, че предложеният нов минимум надхвърля с една година досегашния максимум на наказанието.

2.3. Идеята за развиването на допълнителната поощрителна норма на чл. 167, ал. 8 НК, отнасяща се за извършителите на престъпление по чл. 167, ал. 3 НК, по принцип заслужава да бъде подкрепена. Допълването на условията за прилагане на всички поощрителни норми в раздела, ако се реализира по предложения в проекта начин, обаче, може да се окаже контрапродуктивно спрямо заложената цел – ефективна борба срещу купуването и продаването на гласове.

Понастоящем привилегията за деец, извършил по-лекото престъпление (купуване на гласове по чл. 167, ал. 2 НК или продаване на глас по чл. 167а, ал. 1 НК) се ползва, ако той доброволно съобщи на властта за извършено друго (по-тежко) престъпление по чл. 167, ал. 3–4 НК, свързано с организиране или финансиране на изборна търговия. Съгласно предложеното допълнение, ще е налице ново условие, чието събъждане не зависи от дееца по чл. 167, ал. 2 и ал. 3 НК и чл. 167а, ал. 1 НК, проявил активно разкаяние. Това условие е „*да се е стигнало до разкриване и доказване*“ и на другото и по-тежко престъпление, за което той е съобщил. По този начин поощрителната норма ще трябва да се прилага в зависимост от успеха в работата на компетентните органи, натоварени с тази функция, чийто резултат е неизвестен. Възприемането на подобно законодателно разрешение крие риска, по-скоро да се стигне до намаляване готовността за сътрудничество с властите – особено като се има предвид, че когато съобщава за организиране или финансиране на изборна търговия, но властите не стигнат до успех в разследването и доказването на другите престъпления по чл. 167, ал. 3–4 НК, деецът би създал законен повод за образуване на досъдебно производство срещу себе си за престъпление по чл. 167, ал. 2 или ал. 3 НК или по чл. 167а, ал. 1 НК.

В мотивите на проекта неточно се сочи, че за въвеждане на това допълнително условие се използва познат и стандартен законодателен подход, прилаган вече в чл. 142, ал. 6, чл. 169г, ал. 3 и чл. 321, ал. 4 и ал. 5 НК. Изброените привилегирани норми предвиждат облекчения (по-леко наказване по чл. 142, ал. 6, чл. 169 г, ал. 3 и чл. 321, ал. 5 НК и отпадане на наказуемостта по чл. 321, ал. 4 НК), ако деецът разкрие на властта всичко, което знае, *и улесни* разкриването и доказването на престъпление, в чието извършване *сам е участвал*. За разлика от тези хипотези, ползващият привилегията по чл. 167, ал. 7 и чл. 167а, ал. 2 НК деец не се наказва само за извършеното от него престъпление по чл. 167, ал. 2 НК или по чл. 167а, ал. 1 НК. Той незадължително е участвал и в другото по-тежко престъпление по чл. 167, ал. 2–4 НК, за което е докладвал, за да се ползва от поощрителната норма<sup>2</sup>. Затова към него не бива да се предявява изискване да знае и разкрие толкова информация за него, че не само да улесни, а да доведе до разкриването и доказването му.

Освен това предложеното конкретно законодателно разрешение не кореспондира напълно с мотивите. При обосновката на своето предложение, вносителите сочат, че целят да поощрят чрез отпадане на наказанието за „съответните лица“, ако „*разкрият абсолютно всичко, което знаят за организирането и финансирането на дейността по купуване на гласове*“. С допълнителното условие, коментирано по-горе и включено в конкретно предлаганите норми, това изискване към проявилите активно разкаяние извършители на престъпления по чл. 167, ал. 2 и ал. 3 НК и по чл. 167а, ал. 1 НК бива надградено.

## II. Относно изменението на чл. 307 НК

В мотивите към законопроекта изцяло новата редакция на чл. 307 НК е заявена като

<sup>2</sup> Дори ако извършителят на престъпление по чл. 167, ал. 2 НК или чл. 167а, ал. 1 НК съобщава на властта за по-тежко престъпление, в което сам е участвал, той се ползва от отпадането на наказанието само да купуване или продаване на гласове. Той ще носи наказателна отговорност за организирането или финансирането на изборна търговия по чл. 167, ал. 3–4 НК, а приносът му за разкриване и доказване на това престъпление следва да бъде оценен при индивидуализацията на наказанието.

декриминализиране на провокацията към подкуп, с цел да се премахне една от съществените пречки за борба с корупцията. По наше виждане, конкретното предложено законодателно разрешение не е чиста декриминализация и не кореспондира напълно (включително и понятийно) на мотивите. Приложената техника на конструиране на новата норма търпи критика и вещае трудности в практическото ѝ приложение, поради което и това предложение не може да бъде подкрепено от ПРБ. Съображенията ни са следните.

1. В предложената нова редакция на чл. 307 НК се запазва легалната употреба на понятието „провокация към подкуп“, но вече не за да се очертае самостоятелен престъпен състав, а като елемент от обективната страна на престъплението пасивен и активен подкуп, водещ до по-леко наказуем престъпен състав за извършено деяние по чл. 301–304 НК. Съгласно формулировката на чл. 307 НК, провокация към подкуп е налице, когато „някой преднамерено е създал обстановка или условия, за да предизвика предлагане, даване или получаване на подкуп, с цел деецът да даде или да приеме подкупа, или да посредничи към подкуп“. Ако престъплението е извършено при тези условия, провокираният деец ще се наказва по-леко. Това описание на провокацията към подкуп свежда действията на провокиращия до някоя от формите на съучастие – подбудителство или помагачество, или смесва и двете. Парадоксално се постига ефект, при който наличието на съучастие е основание, извършеното престъпление да се скрепи с по-ниска санкция.

Описанието в чл. 307 не съответства и на понятието за провокация към подкуп, което се използва в мотивите към законопроекта – там е посочено, че се цели декриминализиране на „инсценирането на подкуп, с цел да се изобличи престъпник“.

2. С предложената нова редакция всъщност се пропуска възможността да бъде решен законодателно проблемът, дали изобщо има място за легалната конструкция „провокация към подкуп“ и по какво това поведение се отличава от помагачеството, от успялото подбудителство и от посредничеството към подкуп.

На практика проблемът по-скоро се задълбочава, защото дейността на този „някой“, който извършва провокацията, по предлаганата нова редакция на чл. 307 НК покрива признаците на съучастие, неговата намеса води до по-леко наказание за провокирания деец (съучастник), а в мотивите е заявена целта изобщо да не се наказва провокиращият.

Принципните въпроси, свързани с необходимостта от съществуването на състава по чл. 307 НК в днешния му вид, според нас, трябва да бъдат решени след много внимателно, в т.ч. и експертно обсъждане. То трябва да се съсредоточи върху комплекс от теми, част от които са: а) какво отличава провокацията към подкуп от формите на съучастие и посредничеството по чл. 305а НК; б) необходимо ли е да бъде криминализирано отделно (като провокация към подкуп) онова посредничество и подбудителство, което се е оказало неуспешно (провокираният не е започнал изпълнението на умишленото престъпление), ако във всички останали случаи може да се обоснове наличието на съучастие или на отделно престъпление по чл. 305а НК; в) дали и без състава по чл. 307 НК държавата е в състояние да представи гаранции срещу нарушаването на правото на справедлив процес по чл. 6 КЗПЧОС, произтичащи от действия на служители под прикритие или други лица, действащи по указание на държавни органи, с които се подбужда към извършването на престъпление.

Прокуратурата на Република България е готова да вземе участие в такъв дебат, включително и като представи данни за практиката си по прилагане на действащия състав по чл. 307 НК, която не е обилна.

3. От правотехническа гледна точка начинът, с който е конструиран новият и по-леко наказуем състав по чл. 307 НК, не е издържан и възприемането му би довело до проблеми в практиката. Не се спазва подходът, по-леко наказуемите състави да следват непосредствено основните и квалифицирани състави на отделните престъпления, към които препращат. В една разпоредба са интегрирани множество (12) предложения с препращания и диференциране на санкциите, което би затруднило позоваването и формулирането на обвинения.

Благодарим Ви за предоставената възможност да изразим становище по законопроекта и се надяваме, че то ще подпомогне качествено и всестранно обсъждане на направените предложения.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР:



СОТИР ЦАЦАРОВ