



КОНЦЕПЦИЯ ЗА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА

2020 - 2025 г.

I. Въведение и определение за наказателна политика

Наказателната политика на държавата представлява система от основни положения и мерки за предотвратяването, разследването, разкриването и наказване на престъпни деяния. В тази връзка следва да се подчертае, че наказателната политика не се изчерпва с основни идеи относно съдържанието на наказателното законодателство – материално, процесуално и свързано с изпълнение на наказанията. В сърцевината си тя би следвало да обхваща не само такива, очертаващи реакцията на държавата в случай на извършени престъпления, но наред с това и с още по-голямо внимание да акцентира върху възможностите за ограничаване на причините и условията, способстващи извършването на престъпление. Ефективната наказателна политика изключва възможността наказателните закони да се ползват като инструмент за управление на обществени кризи и намалява риска от нарушаване на равновесието на властите в държавата.

Наказателната политика не се ограничава единствено до създаването на систематизирана структура за наказване на деяния с висока обществена опасност. С оглед на нейната демократична легитимност тя отразява обществената култура, доколкото в своята същност въпросите за престъплението и наказанието могат да се дефинират като проявление на ценностите и разбиранията на обществото. Поради тази причина наказателната политика, нейното изработване и най-вече прилагане не представляват теми единствено за политиците и експертите, а за всички граждани. Сигурната и ефективна наказателна политика е признак за стабилност в ценностната система на обществото.

По своето естество наказателната отговорност следва да бъде последното средство на държавната власт за реакция срещу противоправни явления. Когато налагането ѝ се превърне в приоритет, се създава нецелесъобразна конкуренция между наказателна и административно-наказателна отговорност, което води до изкривяване на обществените разбираня за използването на наказателната репресия и до повишаване на недоверието в закона.

II. Необходимост от приемане на нова Концепция за наказателна политика

След приключването на действието на Концепцията за наказателна политика за периода 2010-2014 г. в Република България липсва стратегически документ, който да формулира система от принципи и мерки за противодействие на престъпността. Анализите в тази област понастоящем открояват като основна препоръка необходимостта наказателното нормотворчество да отчита динамиката на престъпността и да се основава на необходимия обем статистически данни.



Забелязва се прогресивен ръст на броя и вида на криминализираните деяния и на общата репресивна тежест, което води до риск от повишаване на всеобщото усещане за застрашеност, без да въздейства превантивно. Нарастващата казуистичност на престъпните състави в редица случаи провокира необходимост от допълнителни изменения. От своя страна 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.

Всичко това показва, че съществува необходимост от нова концепция за наказателна политика, която да отчете установените недостатъци и да доведе до тяхното преодоляване, като същевременно формулира и нови насоки за ефективна борба с престъпността. Настоящата концепция се концентрира главно върху материалното наказателно право, доколкото влезият в сила през 2006 г. Наказателно-процесуален кодекс е сравнително нов и в голяма степен отговаря на необходимостите, произтичащи от развитието на днешните обществени отношения. Въпреки това процесуалните въпроси също са засегнати, доколкото са неизбежно свързани с материалноправните като способ за тяхното привеждане в изпълнение.

По отношение на състоянието на престъпността статистиката от Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП) за периода 2014 – 2017 г. ясно откроява криминогенните фактори за разглеждания период.

По-високите равнища на безработица в определени области на страната, както и т.нар. относителна бедност, маргинализират лицата с ниски доходи в обществото и повишават тяхната склонност да извършват престъпления. Според докладите за дейността на Прокуратурата на Република България за 2017 г. и 2018 г. допълнителни причини за повишаването на престъпността са както обезлюдяването, така и пренаселването, които допринасят за липсата на контрол от страна на общността.

И обратно – по-високата степен на заетост и на образование понижават престъпността, като относителният дял на извършителите на престъпления, които нямат образование или имат начално образование, е по-голям.

Между 2014 г. и 2017 г. се увеличава броят на телесните повреди и на данъчните престъпления. Най-притеснително е увеличението на престъпленията срещу транспорта – до 16 хил. през 2017 г., като почти 10 хил. от случаите са за управление на моторно превозно средство в пияно състояние. Тези 10 хил. случая представляват и повече от една пета от всички наказателни производства в съдебна фаза през същата година – общо 48 хил. Наблюдава се сериозно увеличение на производствата за престъпления, свързани с наркотици, като общоопасните престъпления, заедно с престъпленията против собствеността и против личността, наброяват почти три четвърти от всички наказателни производства.

Рецидивът е най-висок при извършването на посегателства спрямо моторни превозни средства, където съществува висока степен на престъпна специализация и устойчивост на престъпните нагласи, както и при престъпления срещу собствеността. Наблюдава се рецидив и при изнасилванията и сводничеството.

По отношение на типа наказания следва да се отбележи, че около или повече от половината от общия брой от наложените за периода 2014 – 2017 г. наказания лишаване от свобода са с продължителност от три до шест месеца, т.е. в местата за лишаване от свобода се



настаняват лица, изтърпяващи краткосрочни наказания. При наказание лишаване от свобода за кратък срок превъзпитателният ефект е изключително спорен поради обективната невъзможност за осъществяване в достатъчна степен на социални дейности и възпитателна работа с осъдените, а превантивната цел изначално не може да бъде изпълнена поради факта, че лицето престоява в затвора твърде кратък период от време.

III. Принципи на наказателната политика

Принципите на настоящата концепция за наказателна политика са в синхрон с основните положения на съвременното наказателно право. Водещи сред тях са:

1. Аргументираност, съвместимост и последователност на извършването на законодателни промени

Измененията 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.

2. Съразмерност на наказанията

Наказателното нормотворчество следва да се ръководи от принципа, че близките по степен на обществена опасност прояви се третират по сходен начин. Ефективността 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.

3. Съответствие на правната уредба със задължителните за Република България стандарти според правото на Европейския съюз и международното право в наказателната област

Присъединяването на България към Европейския съюз наложи националният законодател да приведе законодателството в съответствие със задълженията, произтичащи от членството в Съюза.

Въвеждането на правото на Съюза във вътрешното законодателство е сериозно предизвикателство и извършването му следва да продължи да бъде приоритет при формирането на наказателната политика на страната. Този процес се съпътства от трудности поради необходимостта от съобразяване на европейските стандарти с националната правна идентичност, както и с оглед разликите в юридическата техника. В този смисъл транспонирането на акт на Европейския съюз в областта на наказателното право трябва да се осъществява при отчитането на типичните за наказателните ни закони формулировка и стил на изразяване и класическите за наказателноправната ни традиция механизми.



Желателно е при криминализацията на деянията, уредени в наказателноправните директиви, да се държи сметка за възможностите, които предоставят както Особената, така и Общата част на Наказателния кодекс, с оглед тяхното съобразяване. При това следва да се прекрати механичното пренасяне на европейските правни норми в националното ни законодателство.

Съобразяването на националната наказателноправна рамка с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека по прилагането ѝ също следва да продължи да бъде приоритет при формирането на наказателната политика.

4. Повишаване на участието на пострадалите в наказателния процес и насърчаване на възстановителното правосъдие

Засиленото участие в наказателния процес на пострадалите от престъпления е от особена важност по няколко причини. На първо място, то представлява гаранция за спазването на основните им права в контекста на задължението на държавата да проведе ефективно разследване. Този подход повишава ангажираността на пострадалите в рамките на наказателното производство и осигурява възможност за активното им включване във вземането на решения по въпрос, който е от първостепенно значение за самите тях. На второ място, участието позволява пострадалите да бъдат защитени от повторно виктимизиране, от сплашване и от отмъщение. На трето място, пострадалите следва да получат подходяща подкрепа от компетентните органи и от социалните и медицинските служби с цел по-бързо възстановяване.

От съществено значение е да се разшири обхватът на възстановителното правосъдие особено по отношение на престъпленията, извършени от непълнолетни, така че да се постигне отстраняването на вредите, причинени от противоправното поведение, и доколкото е възможно възстановяване на взаимоотношенията между нарушителя, пострадалия и обществото. Прилагането на този нов подход при третиране на непълнолетни правонарушители цели да направи извършителя отговорен за обезщетяване на вредите, причинени от противоправното деяние, да му даде възможност да докаже своя положителен капацитет и качества, да даде възможност на други лица, които имат роля в разрешаването на конфликта, включително пострадалия, родители, членове на разширеното семейство, училището и връстниците на нарушителя да участват активно в разрешаването на конфликта.

IV. Цели на концепцията

1. Повишаване на ефективността на наказателната репресия, включително чрез по-широко прилагане на алтернативни на лишаването от свобода наказания

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. В допълнение трябва да се отбележи, че системата на наказанията в Наказателния кодекс е изградена с приоритет върху тежките наказания, които



са свързани с чувствително ограничаване на основни права на гражданите. Това показва силно репресивния характер на системата на наказанията.

Следва да се осъществи внимателна преценка на адекватността на предвидените наказания при съобразяване на обществената опасност на значителна част от съставите в Наказателния кодекс, вкл. такива, които по закон водят до налагане на административна отговорност, при придаване на по-голяма значимост на административнонаказателната репресия като неразделна част от наказателната политика на държавата. В този контекст е наложителна и декриминализация чрез отмяна на текстове от Наказателния кодекс, които са изгубили своето значение или се отнасят до деяния с твърде ниска обществена опасност, които биха могли да бъдат преследвани по-успешно по административнонаказателен ред.

Престъпността сред непълнолетните се характеризира с липсата на трайно установен престъпен поведенчески модел и престъпна специализация, поправимост на деца и силна пряка индивидуална връзка с факторите на непосредствената среда, в която непълнолетният живее. Поради това ефективността на наказателната репресия зависи пряко от приложението на адекватни и силно индивидуализирани образователни, закрилящи и интеграционни мерки вместо или успоредно с наказанието.

Придържането към балансиран подход при криминализацията ще спомогне за повишаването на ефективността на наказателната репресия и за оптимизацията на наличните ресурси. Трябва да се вземе предвид високата натовареност на разследващите органи и на органите на съдебната власт, доколкото към момента се наблюдава претрупване с дейности, които не би следвало да попадат в приложното поле на наказателния процес.

Наказателната репресия няма положително влияние върху безработицата и ниските доходи като специфични криминогенни фактори, поради което е неефективно средство за справяне с обусловената от тях престъпност. По-високите битови и социални стандарти в местата за лишаване от свобода от тези, до които определени извършители на престъпления имат достъп, създават криминогенни стимули за рецидив и формиране на трайно престъпно поведение, тъй като изтърпяването на наказанието не оказва възпиращо действие. В тези случаи ограничаването на наказателната репресия чрез въвеждане на алтернативни на лишаването от свобода наказания (напр. пробация) би дало по-добър резултат.

Всяко следващо въздигане на деяние в престъпление трябва да се осъществява при отчитане на редица фактори от разнообразно естество, вкл. общественото развитие, разбиранията за обществената опасност и др. Прекомерното 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 съобразено с изискванията на Общата част на Наказателния кодекс. Освен това увеличените размери на наказанията представляват и криминогенен фактор за извършване на по-тежки престъпления.

2. Усъвършенстване на системата на наказанията

За да се постигне по-качествено и резултатно осъществяване на превантивната и превъзпитателната цел на наказанието, следва да се преосмисли необходимостта от налагането на ефективно лишаване от свобода по отношение на лица, извършили деяния с ниска обществена опасност. Неоправданото изолиране на осъдените лица пречи на нормалното развитие на обществото (създаването на семейства, отглеждането на деца,



образованието, участието в пазара на труда). Тези процеси се отразяват отрицателно на икономиката не само докато осъдените лица изтърпяват наказанието си, а и след това – поради намалената възможност за наемане на работа на вече осъждани лица.

Следва да бъде повишена ефективността на пробацията, доколкото понастоящем тя се налага сравнително рядко, от което може да се направи извод, че съдът не намира резултатите от нейното приложение за задоволителни. По-широкото ѝ прилагане, съчетано с по-качествени резултати, би могло да я превърне в предпочитана алтернатива на лишаването от свобода за кратък срок, доколкото при нея десоциализиращият ефект е слаб, а рисковете от социално отпадане – ниски.

В допълнение разбирането, че пробацията е твърде леко наказание, е погрешно. Адекватно изпълняваната пробация, включваща разнообразни по своето естество мерки (общественополезен труд, срещи с пробационен служител, обучителни курсове, програми за въздействие), ангажира огромна част от времето на дееца. Освен това пробацията трябва да се оформя по-често и като самостоятелно наказание, а не преимуществено като алтернатива на лишаването от свобода.

3. Повишаване на общественото доверие в наказателния закон и наказателното правосъдие

За да се гарантира по-високото доверие в наказателното правосъдие, акцентът следва да бъде поставен върху публичното комуникиране на влезли в сила съдебни актове, от които става ясно, че лицата, извършили престъпления, са съответно наказани. По-качествената комуникация между органите на съдебната власт и гражданите е стимул за сътрудничество при разкриване на престъпления и за по-ефективна превенция. В този смисъл е важно изготвянето на стратегия за по-добра комуникация на тези органи с медиите и гражданите при спазване на основните права на обвиняемите и техните семейства. Тази стратегия следва да включва и премерена комуникация чрез социалните мрежи, както и възможност за въпроси и отговори по наболели обществени проблеми с цел защита на свободите, правата и законните интереси на физическите и юридическите лица и тяхното спазване.

V. Мерки за повишаване на ефективността на наказателната политика

1. Актуализиране на размерите на наказанията и гарантиране на тяхната съразмерност

Въвеждането на несъразмерно високи минимума/максимума на наказанията изоставя обществената опасност на престъплението като мярката, от която законодателят следва да се ръководи и с която трябва да се съобразява при определянето на строгостта на наказанието. Макар репресивната цел да е вътрешно присъща на наказанието, актуалният наказателноправен подход извежда на преден план неговата хуманистична ориентация и съхраняването на човешкото достойнство. По този начин търсеният ефект на наказанието се преориентира значително към поправянето и превъзпитанието на дееца, както и към постигането на индивидуална и обща превенция.



Същевременно законодателните решения, засилващи строгостта на закона, не водят непременно до целената с тях промяна в съдебната практика, доколкото, изпълнявайки иманентната си функция да защитава правата и законните интереси на гражданите, съдът е длъжен да спазва изискванията на Наказателния кодекс за налагане на съответно на престъплението наказание. 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 понякога изкуствено адаптиране към норми от Общата част на Наказателния кодекс (напр. разпоредбите относно изключителните и многобройни смекчаващи обстоятелства). 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.

Това явление изисква адекватна законодателна реакция и ограничаване на прилагането на наказателноправната принуда единствено до прояви, при които други мерки на въздействие биха били неефективни при определяне на наказанията, в строга зависимост от обществената опасност и тежестта на престъплението, както и в предели, осигуряващи постигането на целите на наказанието.

Необходимо е съгласуване на нормите от Особената част на Наказателния кодекс при балансиране на съотношението помежду им чрез прилагането на общ мащаб и подчиняването им на единна логика, както и диференциация на санкциите съобразно тежестта на престъпленията, за да се съхрани систематиката на закона, да се възстанови логическата взаимосвързаност на разпоредбите и да се удовлетвори принципът за съответствие между престъплението и наказанието.

От съществено значение за постигането на баланса и за ефективността на наказването е избягването както на необосновано лекото, така и на неоправдано тежкото наказание. Противното води до ограничаване на поправителния ефект на наказанието, респ. на успеха на социалната реинтеграция на лицата, извършили престъпление. При част от престъпните състави (основни и квалифицирани) наказанията се нуждаят от осмисляне с цел избягване на сериозни дисбаланси, игнориращи съществени за наказуемостта обстоятелства, които са в състояние да определят характера и степента на засягане на защитения обект и степента на обществената опасност на деянието. Тези аргументи обуславят необходимост от преразглеждане на наказанията в редица състави с цел осигуряване на съзвучието им с принципа за съответствие между престъпленията и наказанията.

От гледна точка на социалната и правната справедливост е необходимо балансирано определяне на санкциите в престъпни състави с относително сходно, дори аналогично като фактически състав съдържание с цел създаване на условия за равно третиране на извършители на еднотипни престъпления със сходна опасност (например престъпленията против спорта спрямо подкупа, склоняването на непълнолетно лице към проституция като форма на сексуална експлоатация спрямо склоняването на непълнолетно лице към проституция като престъпление против младежта и др.).

Съществува очевидна диспропорция между обществената опасност на деянието и предвиденото наказание при престъпления с по-ниска обществена опасност при сравнение с други, за които обаче са предвидени по-ниски наказания – например основния състав на убийството и квалифицирания състав на отвлечането по чл. 142, ал. 3, организирането на боеве с животни и противозаконното причиняване на смърт на гръбначно животно, отвлечане



на лице под 18 години с цел предоставяне за развратни действия по чл. 156 и отвличане на лице под 18 години по чл. 142 и др.

При определени състави на транспортните престъпления се стига до твърде голяма разлика между минимума и максимума на лишаването от свобода (чл. 343, ал. 3, т. „б“).

По отношение на някои състави се констатира необосновано леко наказание, като сериозно е подценена обичайната обществена опасност на деянието. Това прави санкционния режим несъразмерен към тежестта на съответното престъпление (напр. при квалифицираните състави на трафик на хора, измама, незаконосъобразно производство на взривни вещества и оръжия и др.).

Необходимо е балансирано санкциониране по основните и квалифицираните състави на един и същи вид престъпления в изпълнение на принципа, че квалифициращите обстоятелства изискват по-тежка наказуемост. Понастоящем наказанията, установени за квалифицираните състави на някои престъпления, практически се оказват по-леки от тези по основните състави, предвиждайки по-ниски размери на минимума или максимума или включват алтернативни санкции вместо кумулативните по основния състав (напр. умишлено заразяване с венерическа болест).

При престъпленията, свързани с наркотични вещества, представляващи деяния с ниска обществена опасност, пробацията не следва да се пренебрегва като санкция по отношение на лица, които държат наркотици за лична употреба и страдат от наркотична зависимост.

Съобразно съвременните икономически условия е препоръчително да се актуализира и размерът на предвидената при множество състави като алтернативна или кумулативна санкция глоба, чийто размер понастоящем е в граници от сто до триста лева и е съществено по-нисък от размера на глобата, която се налага по реда на чл. 78а НК при освобождаването от наказателна отговорност с налагане на административно наказание.

2. Преглед на състави на административни нарушения, включени в системата на Наказателния кодекс

В Особената част на Наказателния кодекс съществуват състави на административни нарушения¹. Самото съществуване на такива състави в Наказателния кодекс е признак за липса на ясно разграничение на различните видове правонарушения и създава предпоставки за смесването им. Премахването на административните нарушения от наказателния закон и регламентирането им в съответните специални (административни) закони ще допринесе за отчетливото прокарване на граница между двете системи за наказване – административната и тази по Наказателния кодекс.

3. Преосмисляне на стандарта на защита на обществените отношения, засегнати от престъпления, дефинирани като „маловажен случай“

Наред с класическите по същността си административни нарушения в Наказателния кодекс съществуват и състави, дефинирани като „маловажен случай“ на престъпления, които поради изключително ниската си степен на обществена опасност се наказват по

¹ Чл. 135, ал. 5; чл. 228, ал. 3; чл. 352а, ал. 5 НК и др.



административен ред². Това законодателно решение създава неяснота по отношение на дължимия стандарт на защита на засегнатите чрез тези престъпления обществени отношения.

За преодоляването ѝ е необходима ревизия на тези текстове от Наказателния кодекс и преоценка на степента на обществената опасност на уредените в тях състави на престъпления, като трябва да се прецени кои от тях да бъдат регламентирани единствено като административни нарушения в съответния административен закон и кои да останат престъпления, преследвани по наказателен ред. В същото време при изпълнение на предвидените от закона условия маловажните случаи, които запазят статута си на престъпления, макар и със сравнително ниска степен на обществена опасност, ще бъдат обхванати от приложното поле на освобождаването от наказателна отговорност с налагане на административно наказание (чл. 78а НК).

Този подход ще позволи да се премахне размиването на границата между административнонаказателна и наказателна отговорност в рамките на Наказателния кодекс, като се утвърдят два режима на наказване – наказателната отговорност по същество и освобождаването от нея с налагане на административно наказание.

4. Избягване на дублиране на състави на престъпления и административни нарушения

Съществена част от преосмислянето на съдържанието на наказателната политика включва отчитането на обстоятелството, че тя не може да се провежда единствено с наказателноправни средства. Без да осигури доброволното спазване на правилата и ефективното им санкциониране при неизпълнение със средства, различни от наказателната репресия, държавата не би могла да овладее престъпността.

Наказването по административен и наказването по наказателноправен ред са част от единната репресивна функция на държавата, поради което не следва да се противопоставят. Настоящият етап от развитието на обществените отношения обуславя необходимост от поставяне на акцент върху административната репресия чрез прилагане на значителни по размер глоби и имуществени санкции, лишаване от права и разширяване на приложното поле на отнемането на предмета и средството на нарушението. Тези наказания биха могли да бъдат налагани своевременно и без никакво забавяне, предвид сравнително облекчената откъм формализъм процедура. Това на свой ред гарантира не само постигане на усещане за справедливост, но притежава и необходимия предупредително-възпиращ ефект като превенция на престъпността. Същевременно предвиденият съдебен контрол в системата на административното наказване представлява гаранция за защита на правата на гражданите.

Това налага да се извърши внимателен преглед на административното законодателство по отношение на регламентирания административни нарушения и съпоставката им с въздигнатите в престъпления деяния в Наказателния кодекс с цел идентифициране на дублиращи се състави.

Анализът на наказателното и административното законодателство сочи, че в редица случаи едно и също деяние се третира едновременно и като административно нарушение, и като престъпление поради наличието на състави с идентично съдържание. Наред с това

² Чл. 218б, чл. 225б, ал. 3, чл. 231, ал. 2, чл. 232, ал. 3, чл. 242, ал. 6, чл. 353, ал. 4 НК и др.



липсва и синхрон между санкциите, възприети от различните системи за наказване. Тази констатация води до няколко съществени извода:

- често наказанията, предвидени в Наказателния кодекс, са по-леки от тези за административните нарушения;
- при хипотези на абсолютно идентично формулирани състави на административното нарушение и на престъплението, изборът на реда, по който да се реализира отговорността, изцяло зависи от това кой орган е констатирал извършването на деянието. По този начин на административнонаказващия орган е предоставено пълно право на преценка дали да сезира прокуратурата или да наложи административно наказание. Тази ситуация може на свой ред да доведе до поставяне под съмнение на обективността на взетото решение и да подкопае общественото доверие в правораздавателната и правоохранителната системи;
- наличието на еднакви по съдържание състави на административни нарушения и престъпления изключва възможността за степенуване на обществената им опасност, включително на вредните последици от тях, като води и до нарушаване на принципа за равнопоставеност на гражданите. Този ефект е породен от възможността при една и съща хипотеза деецът да бъде третиран различно – осъден с присъда по наказателно дело или наказан по административен ред.

Очертаните проблеми изискват постигане на синхрон между административнонаказателната и наказателната отговорност, чиято липса е резултат от обхващането на текстове от Наказателния кодекс в административните закони и обратно. Това налага преосмисляне на съдържанието на състави на престъпления и административни нарушения, които се дублират, и привеждането им в съответствие с реалностите на обществените отношения, които защитават.

Това може да се постигне чрез:

- декриминализация на някои от деянията, регламентирани като престъпления в Наказателния кодекс, и уреждането им единствено като административни нарушения³. С предприемането на тази стъпка би се постигнало ускорено наказване, а с предвиждането на по-висок размер на глобите и приложимите лишавания от права, тя би била и по-ефективна. В подкрепа на тази теза е и констатацията, че в немалка част от цитираните примери хипотезата на правната норма, описваща административното нарушение, е по-добре структурирана и по-лесно доказуема, което я прави по-полезна от гледна точка на обществения интерес в сравнение с тази, въздигаща същото деяние в престъпление в Наказателния кодекс.
- оценка на деянията като престъпления и отпадането им като административни нарушения. Съществуват и такива дублиращи се състави на административни нарушения и престъпления, чиято степен на обществена опасност изисква реализирането на по-тежката отговорност – наказателната. В тези случаи, след преценка на съдържанието на съответните състави, би следвало деянията да се окачествят единствено като престъпления, за които да се предвидят подходящи наказания⁴.

³ Напр. чл. 237; чл. 278, ал. 1 и 6 (пр. първо); чл. 278б, ал. 1 и 2; чл. 326, ал. 1; чл. 345; чл. 353ж; чл. 353з НК.

⁴ Напр. чл. 324, ал. 2 НК, дублиращ се с чл. 222, ал. 1 от Закона за здравето и др.



5. Повишаване на ефективността на освобождаването от наказателна отговорност с налагане на административно наказание

Освен приемането на горепосочените мерки, подобряването на функционирането на института на освобождаването от наказателна отговорност с налагане на административно наказание изисква и някои изменения в процесуалния ред за прилагането му. Необходимо е да се облекчи процедурата за определяне на вида отговорност, която деецът следва да понесе, като ефектът от освобождаване от наказателната отговорност настъпи по-бързо и с повече гаранции за защитата на правата на страните. Постигането на този резултат следва да бъде възможно във всяка фаза на наказателното производство, така както е предвидено в особените правила за непълнолетните.

По отношение на голяма част от делата, образувани за престъпления, за които при наличие на предпоставките на чл. 78а НК се налага само административно наказание, действащият понастоящем Наказателно-процесуален кодекс не позволява своевременно приключване на разследването незабавно след установяването на тези предпоставки, а изисква съблюдаването на всички правила на досъдебното производство. Разходването на целия ресурс на правоохранителните и правораздавателните органи за спазване на формалните правила на наказателния процес при разследване на престъпление, за което от самото начало е ясно, че ще приключи с налагане на административно наказание, е неоправдано. Неоправдано е и подлагането на засегнатите лица – обвиняеми, пострадали, свидетели – на ограниченията, които съпътстват провеждането на разследването за целия му продължителен период.

6. Декриминализация

Декриминализацията като неотменим елемент на наказателната политика на държавата намира реализация чрез изключването на определено деяние от системата на наказателноправните норми, установени като способ за ограничаване на престъпността.

Понастоящем се наблюдава нерешителност от страна на законодателя да прилага функцията на декриминализацията чрез отмяна на текстове от Наказателния кодекс с отпаднала значимост, като последицата е снижаване на общата ефективност на наказателния закон. От друга страна, в редките случаи на декриминализация⁵ съставите не са приемани отново, поради което отменителната дейност дотук може да се определи като високоефективна при минимален криминогенен риск.

Декриминализацията е неразривно свързана с качеството на нормотворческия процес и с умението да се намират оптимални и адекватни на съвремието решения, които да не бъдат отменени впоследствие. Поради тази причина прекомерната и повлияна от обществения отзвук криминализация винаги ще поражда необходимост от последваща корективна декриминализация, която да възстанови баланса.

Всяко приемане на нов престъпен състав, което не се основава на подробни мотиви и данни, които да обосновават необходимостта от нормативното изменение, представлява съществена слабост, при която не се разграничават реални от очаквани и желани последици.

⁵ Скитничество и повторна употреба на пощенски марки.



В някои случаи заслужава да се обмисли опитът на редица държави членки на Европейския съюз, съобразно който сътруднечият съучастник се освобождава от наказателна отговорност, ако улесни разкриването на извършеното престъпление.

В Наказателния кодекс съществуват редица състави на престъпления, които са загубили приложимостта си поради развитието на обществените отношения. Така например чл. 225 инкриминира спекулативната търговия, като дори предвижда квалифициран състав на престъплението, ако деецът е бил наказан по административен ред за нарушение на Закона за борба със спекулата, който е отменен още през 1999 г. Практически е невъзможно и реализирането на съставите на престъпления по чл. 226 предвид присъщата на съвременното свобода на частната инициатива. Обективната оценка на тези престъпни състави, както и липсата на повдигнати обвинения по тях, обосновават необходимостта от тяхната пълна декриминализация.

Съществуват и други състави на престъпления, които поради спецификата на регулираната от тях материя⁶ или поради конструктивния си дефект⁷ са практически неприложими. Прилагането им следва да бъде преосмислено, като бъдат декриминализирани или прередактирани за целите на правораздаването.

VI. Други реформи в Наказателния кодекс

1. Отпадане на наказанието доживотен затвор без замяна

Актуалните обществени условия изискват преоценка на обективната необходимост от наказание с характеристиките на изключителност при съобразяване на съществуването или несъществуването на необичайна по тежестта и равнището си престъпност, която е невъзможно да бъде овладяна чрез конвенционалните наказания. Разрасналият се през годините брой на престъпленията, за които това наказание се предвижда като алтернатива, противоречи на прокламираната от закона негова временност и изключителност. Тези характеристики поначало предполагат постепенно ограничаване на приложното му поле.

Самото естество на наказанието извежда като основна цел индивидуалната превенция пред поправянето и превъзпитанието в отклонение от чл. 36 НК. Това наказание в същността си не се различава от наказанието доживотен затвор, като единствената разлика е в отчитането на потенциалната поправимост на осъдения, когато се допуска неговата замяна. Съществуването на такава възможност в принципен план би могло да бъде фактор за стимулиране на осъдения към положителна промяна. Освен това приложимостта на разпоредбата на чл. 58а НК и към този вид наказание чрез замяната на доживотния затвор със срочно лишаване от свобода сама по себе си разколебава идеята за необходимост от съществуването му, което по същество представлява стъпка на законодателя към отпадането му от системата на наказанията.

Аргумент в полза на подобна промяна е и съществуващото в актуалната практика на Европейския съд по правата на човека разбиране, че в случаите, когато националното законодателство не предвижда възможност за периодичното му преразглеждане, наказанието

⁶ Напр. чл. 275, ал. 2; чл. 313а; чл. 321а; чл. 329 НК.

⁷ Напр. чл. 259 НК.



доживотен затвор без замяна е несъвместимо с чл. 3 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи⁸.

2. Гъвкавост на пробационните мерки в изпитателен срок

Във връзка с повишаването на ефективността на наказателната репресия може да се обмисли въвеждането на повече гъвкавост при определянето на мерките за пробационен надзор, приложими в изпитателните срокове при условно осъждане. Обвързването им с мерките, част от наказанието пробация, ограничава ефекта им и възможността на съда да ги индивидуализира.

3. Осъвременяване на размера на наказанието глоба

Необходимо е да се актуализират праговете на наказанието глоба. Долният праг в настоящата си стойност от 100 лева се явява неадекватен на съвременните икономически условия. В други случаи горният праг в предвидените в Особената част на Наказателния кодекс глоби се явява несъразмерно висок. Освен това заслужава преосмисляне и начинът, по който да бъде определян размерът на наказанието – дали да се запази налагането на глоба във фиксирани от закона граници или то да се замени с индивидуализирането на стойността на глобата като процент от получаваното от дееца възнаграждение за определен период от време.

VII. Организационни действия в подкрепа на наказателната политика

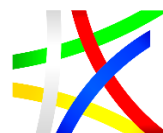
1. Повишаване на институционалния капацитет

Необходимо е да се предприемат мерки в посока на повишаване на специализацията и квалификацията на органите на досъдебното производство, разрешаване на проблемите с прекомерната натовареност на вещите лица и финансовата обезпеченост на органите с оглед извършването на неотложни процесуално-следствени действия.

Съществено се задълбочава проблемът с осигуряването на експерти, особено на специалисти с по-специфична компетентност. Използването на експерти от други райони значително забавя изготвянето на експертните заключения по назначените експертизи, съответно разследванията и разкриването на обективната истина. Като значим се очертава и въпросът относно трудното осигуряване и забавено заплащане на преводачи, най-вече за редки и по-слабо разпространени езици и в случаи на необходимост от извършването на неотложни процесуално-следствени действия.

Наложително е да се разгледа и използването по оптимален начин на капацитета на следователите, вкл. чрез разширяването на обхвата на престъпленията, попадащи в тяхната компетентност съгласно Наказателно-процесуалния кодекс.

⁸ Вж. решения по дела *Vinter & others v. UK*; *Laszlo Magyar v. Hungary*; *Харакчиев и Толумов срещу България*.



2. Събиране на статистическа информация, криминологичен анализ и текущо наблюдение

Следва да се предприемат действия в посока на подобряване на системата за подаване и събиране на информация, вкл. за статистически цели, чрез установяване на практика за текущо наблюдение; анализ на структурата на престъпност; да се възстанови провеждането на периодични криминологични изследвания по единна методика; постоянно наблюдение на действието и прилагането на наказателното законодателство, както и оценката му спрямо резултатите от анализа на престъпността и криминогенните фактори.

Законодателната дейност трябва да се съобразява с извършените предварителни, текущи и последващи оценки на въздействието, като се вземат предвид изследванията на съдебната практика и на криминогенната среда.

VIII. Очаквани резултати

Чрез реализирането на Концепцията за наказателна политика 2020-2025 г. ще се постигнат следните резултати:

1. концептуално осъвременяване на наказателната политика чрез използване на цялостна актуална картина на криминогенната среда и въз основа на анализ на предходната Концепция и на Наказателния кодекс;
2. реализиране на модерна и ефективна наказателна политика;
3. спомагане за доброто управление на органите на съдебната власт и постигане на висока ефективност на тяхното функциониране;
4. подкрепа на усилията за модернизация и реформа на съдебната система в изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

IX. Финансиране на дейностите в обхвата на концепцията

Финансовите средства, които са необходими за осъществяване на дейностите, ще се осигуряват за всяка бюджетна година от периода на действие на концепцията по съответните политики на структурите, които имат отношение към противодействието на престъпността, в съответствие с възможностите на държавния бюджет. За постигане на баланс при предвиждането и предоставянето на средствата, всяка структура в рамките на процедурата по изготвяне на бюджета представя обосновка каква част от мерките по тази концепция следва да се реализират през съответната бюджетна година и какви средства са необходими за това. При обсъждане на бюджета Министерският съвет определя кои мерки са приоритетни за предстоящата бюджетна година.



Х. Заключение

През последните десетилетия са извършвани малко на брой и частични изследвания на криминогенната среда само за отделни престъпни състави, като актуалните криминогенни фактори са се променили значително. Множеството промени в Наказателния кодекс през последните години не се основават на задълбочени анализи и са били по-скоро спорадични или във връзка с въвеждане изискванията на правото на ЕС. Променените общественно-политически и социално-икономически условия, включително в световен мащаб, извеждат нови предизвикателства за справяне с престъпността, като например борбата срещу тероризма, незаконната миграция и др. Обществената опасност на някои деяния, включени в Особената част на Наказателния кодекс, е отпаднала. В европейски мащаб също се наблюдава тенденция на декриминализиране на деяния с намалена обществена опасност.

Настоящата Концепция за наказателна политика 2020-2025 г. е разработена въз основа на анализ на цялостната актуална картина на криминогенната среда и на преценка на ефективността и идентифициране на проблемните области на прилаганите към момента наказателноправни инструменти. Взет е предвид извършеният за целите на изготвянето на настоящата Концепция анализ на предходната Концепция и на Наказателния кодекс. Въз основа на тези анализи, Концепцията си поставя за цел повишаване на ефективността на наказателната репресия, включително чрез по-широко прилагане на алтернативни на лишаването от свобода наказания, усъвършенстване на системата на наказанията и повишаване на общественото доверие в наказателния закон и наказателното правосъдие.

Тези цели ще бъдат постигнати посредством актуализиране на размерите на наказанията и гарантиране на тяхната съразмерност, избягване на дублиране на състави на престъпления и административни нарушения, преглед на състави на престъпления, за които се предвижда наказване по административен ред, преосмисляне на стандарта на защита на обществените отношения, засегнати от престъпления, дефинирани като „маловажен случай“, повишаване на ефективността на освобождаването от наказателна отговорност с налагане на административно наказание и декриминализация на състави на престъпления, които са загубили приложимостта си поради развитието на обществените отношения.

Предлагат се и други реформи в Наказателния кодекс: отпадане на наказанието доживотен затвор без замяна като несъвместимо с чл. 3 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, гъвкавост на пробационните мерки в изпитателен срок, създаване на стимулираща добросъвестното поведение уредба и осъвременяване на размера на наказанието глоба.

Анализът на заложените в Концепцията цели и на набелязаните мерки за постигането им сочи, че същите могат да се постигнат основно чрез изменения и допълнения в Особената част на Наказателния кодекс, докато Общата част запазва своята приложимост и релевантност като регулатор на обществените отношения в областта на наказателната политика на държавата. Поради това изпълнението на Концепцията за наказателна политика 2020-2025 г. не налага приемането на нов Наказателен кодекс, а може да се постигне посредством изменение в действащия НК.