

# ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА ПРОТИВ ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

ас. Николета Кузманова

## COMMON CHARACTERISTICS OF CRIMES AGAINST POLITICAL RIGHTS OF CITIZENS

Nikoleta Kuzmanova

**Abstract:** *The article is devoted to clarifying the specifics of the object of offense against the political rights of citizens. It analyzes the relationship of criminal law with the constitutional law on determining which rights are political. Based on this analysis, there are drawn conclusions about the system of crime, affecting the normal practice of political rights, as well as protection under criminal law.*

**Key words:** *Political rights of citizens, criminal defense, crimes against the political rights of citizens.*

Създаването във вътрешното законодателство на система от правила, свързани с политическите права на гражданите, произтича от характеристиката им на основни права на човека. Като такива те се превръщат в юридически задължения на държавата – да предприеме активни действия за гарантиране реализацията на правата (положителни задължения) и да се въздържа от поведение, което пречи на упражняването им (отрицателни задължения)<sup>1</sup>. Изпълнението на отрицателните задължения е основанието за изграждане в правната система на Р България на механизма за защита на политическите права на гражданите чрез средствата на наказателното право<sup>2</sup>.

*1. Особенности на обекта на престъпленията против политическите права на гражданите*

1.1. Правната уредба на престъпленията против политическите права на гражданите се съдържа в глава трета от Особената част на Наказателния кодекс<sup>3</sup> (НК). Систематичното им място се определя от същността на политическите права като вид основни права на човека, чрез упражняването на които гражданите участват в политическия живот. Така наказателноправната им защита се обвързва с характера на правата, а не с резултата от тяхното упражняване. Това систематично място определя и особеностите на обекта на тези престъпления.

1.2. Обект на престъпление, според съвременната наказателноправна наука<sup>4</sup>, е системата от обществените отношения, на които правото дава защита. Отделните видове престъпления засягат различни страни от тази система, а всяко

---

<sup>1</sup> По-подробно за функциите на държавата, произтичащи от международните актове за правата на човека, вж. **Чернева, Б.** Понятие за основни права (една европейска правна традиция). С.: Авангард Прима, 2011, с. 101 и сл.

<sup>2</sup> Не могат да се определят като престъпления против политическите права на гражданите онези форми на поведение, които са свързани с нарушаване на установени в законодателството ограничения за упражняването на отделните политически права, като напр. засягане на честта и достойнството на друго при упражняването на правото на мнение не може да се определи като престъпление против политическите права на титуляра на правото на мнение, а следва да се квалифицира като съответен вид престъпление против личността на пострадалия.

<sup>3</sup> Обн. ДВ, бр. 26/1968 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 84/2013 г.

<sup>4</sup> По-подробно за обект на престъпление вж. **Ненов, И.** Наказателно право на Република България. Обща част, кн. 1, нова ред. Ал. Стойнов, С.: Софи-Р, 1992, с. 222 и сл.; Вж. **Стойнов, Ал.** Наказателно право. Обща част. С.: Сиела, 1999, с. 146 и сл.

конкретно престъпление засяга един или няколко вида отделни обществени отношения. Отчитането на тези особености се изразява в диференцирането на видовете обекти от науката за наказателното право – общ, родов (групов), непосредствен и конкретен обект<sup>5</sup>. Именно обектът на престъпление е критерият за структурирането и систематизирането на уредбата на отделните видове престъпления в Особената част на НК.

Като „общ обект на престъпление“ се определя цялата система от обществени отношения, които съществуват към момента на осъществяването на престъплението и на които правото дава защита. Съдържанието на общия обект се извежда от разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от НК, която формулира неговата задача – да защити „от престъпни посягателства личността, правата на гражданите и цялостния установен в страната правов ред“. Като „родов (групов) обект“ се определят група обществени отношения, в рамките на общия обект, които са обособени по определен родов признак и които се засягат от определен вид престъпления. Именно засягането на тази група обществени отношения, характеризира престъплението като такова от съответния вид. Родовият обект е критерия за структурирането на главите в Особената част на НК. Като „непосредствен обект“ се определят група обществени отношения, в рамките на родовия обект, които са обособени по видов признак и се засягат от даден вид престъпления. Непосредственият обект е критерия за структурирането на разделите в рамките на главите на Особената част на НК. Видът обект с най-тясно съдържание е „конкретният обект“. Той обхваща едно или няколко обществени отношения, които конкретното престъп-

ление засяга. В случаите, когато престъплението засяга само един вид обществени отношения, конкретният обект съвпада с непосредствения. Когато, с оглед механизма на извършване на престъплението, се засягат два или повече вида обществени отношения (престъпления с комплексен обект), непосредственият обект е част от конкретния. Систематичното място на състава на престъплението в Особената част (в коя глава и кой раздел е поставен съставът на конкретното престъпление), определя на кои обществени отношения законодателят е отдал приоритет.

1.3. Определянето на обекта на престъпленията против политическите права на гражданите не налага използването на различен подход от общоприетия. Тези престъпления не са обособени в самостоятелна глава и затова обектът им не следва да се определя като „родов обект“<sup>6</sup>. Родовият обект на глава трета от Особената част на НК, в която е поставена уредбата на престъпленията против политическите права на гражданите, са обществените отношения, които осигуряват осъществяването на лични, политически и социално-икономически права на гражданите<sup>7</sup>. Те са свързани с онази част от правата на гражданите, които не се включват в обхвата на защита по другите глави от Особената част (престъпленията против личността по глава II, против брака, семейството и младежта по глава III, против собствеността по глава V и т.н). В неговите рамки се обособява по видов признак *непосредственият обект на престъпленията против политическите права на гражданите* – обществените отношения, свързани с упражняването на политическите права на гражданите<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Вж. **Стойнов, Ал.** Цит. съч., с. 148–149, чиято теза показва известно различие от преобладаващо подкрепяната в наказателноправната теория теза за обособяване на три вида обекти – общ, родов (групов) и непосредствен, формулирана от **Ненов, И.** Цит. съч., с. 223–224.

<sup>6</sup> На обратното становище, **Матеева, Юл.** Престъпления против политическите права на гражданите. ВСУ „Ч. Храбър“, Варна, 2011, с. 17.

<sup>7</sup> **Стойнов, Ал.** Наказателно право. Особената част. Престъпления против правата на гражданите. С.: Сиела, 2006, с. 240. Трудно може да се сподели тезата, че родов обект на престъпленията по глава трета от Особената част на НК са обществените отношения, които осигуряват неприкосновеността на гражданските права и свободи (в този смисъл вж. **Гиргинов, Ан.** Наказателно право на Република България. Особената част. С.: Софи-Р, 2002, с. 143–144). Както вече беше обсъдено в глава първа от настоящото изследване, класификацията на правата като лични, политически, социални, икономически и културни не е безспорна класификация (вж. **Стойчев, Ст.** Конституционно право. С.: Сиела, 2002, с. 231). Още повече, че рамките на глава трета от Особената част на НК са уредени и престъпления, които засягат и други видове права по смисъла на горното деление, напр. правото на неприкосновеност на жилището (чл. 170 от НК), престъпленията против трудовите права на гражданите (чл. 172 от НК), престъпленията против интелектуалната собственост (чл. 172-1-174 от НК).

<sup>8</sup> Вж. **Стойнов, Ал.** Наказателно право, Особената част..., с. 259–260 и в сходен смисъл **Гиргинов, А.** Цит. съч., с. 155 и **Матеева, Юл.** Цит. съч., с. 17 и сл.

При спазването на общоприетия подход за определянето на обекта, изяснен по-горе, би следвало да се направи извод, че престъпленията, които засягат политическите права на гражданите са тези, систематично поставени в раздел III на глава трета от Особена част. Още повече, че и наименованието на този раздел е недвусмислено в тази посока – „Престъпления против политическите права на гражданите“. Детайлният анализ на структурата на глава трета обаче показва, че този подход би бил твърде формален и използването му не води до правилност на извода. Отговорът на въпроса „кои права на гражданите са политически“ се дава от друг правен отрасъл – конституционното право. Наказателното право не може и не бива да се отклонява от този отговор за своите си цели. Противното би означавало да се отрече връзката на наказателното право и другите правни отрасли, а от там и да се стигне до нарушаване на функционирането на правото като система от правила за поведение. Функцията на наказателното право в правната система на страната е да определи кое отклонение от нормалното развитие на определен вид обществени отношения, проявява степен на обществена опасност, която да обоснове най-тежкия вид юридическа отговорност – наказателната. Именно по този начин се проявява връзката на наказателното право като правен отрасъл с другите правни отрасли.

На това основание, изводът кои престъпления засягат нормалното упражняване на политическите права на гражданите следва да се основе на каталога на тези права в конституционното право.

*Политическите права на гражданите* са част от основните права и свободи на човека и като такива са и част от конституционния статус на гражданите<sup>9</sup>. Макар терминът да се използва

в юридически актове<sup>10</sup>, той не е законово определен, а неговото съдържание се извежда на доктринално ниво.

Според теорията за правата на човека<sup>11</sup> като политически се определят онези права, които позволяват на индивида да вземе участие в изразяването на народния суверенитет. Това са възможностите, които индивидът има в качеството си на гражданин и които му позволяват да участва в живота на политическото тяло. На базата на това определение в каталога на политическите се включват изборителните права (активното и пасивното), правото за принадлежност към политическа партия (правото на политическо сдружаване), правото на събрания, митинги, манифестации и свободата на печата. Други автори<sup>12</sup> добавят в този каталог и правото на мнение, правото да се търси, разпространява и получава информация, забраната за цензура, правото на жалби и петиции до държавните органи.

Науката за конституционното право, макар да използва различни критерии<sup>13</sup>, определя като политически правата, които дават възможност на българските граждани да участват политическия живот и преди всичко в прякото осъществяване на държавната власт или да участват в дейността на държавните органи<sup>14</sup>. В своята съвкупност те очертават обхвата на политическата свобода. Чрез тях гражданите изразяват своето отношение към политиката, лично или чрез определени общности взимат участие в избора на свои представители в държавните органи, в предварителното обсъждане, в самото приемане и в контрола върху изпълнението на политически решения<sup>15</sup>. Според науката за конституционното право, каталогът на политическите права включва изборителното право<sup>16</sup>, свободата на словото, свободата на печата, правото на информация, правото на събрания,

<sup>9</sup> По-подробно за конституционния статус на гражданите вж. **Танчев, Ев.** и авт. колектив, Основни права на човека и гражданите, изд. Албатрос, С., 1998, стр. 45 и сл.; **Стойчев, Ст.** Конституционно право..., с. 185 и сл.;

<sup>10</sup> Напр. Международен пакт за граждански и политически права (обн. ДВ, бр. 43/1976 г.); Конвенция за политическите права на жените (влязла в сила на 07.07.1954 г., обн. ДВ, бр. 17/2010 г.) и др.

<sup>11</sup> **Неновски, Н.** Правата на човека (общотеорителни въпроси). С.: ЮРИСПРЕС, 1994, с. 97.

<sup>12</sup> **Танчев, Ев.** и авторски колектив. Цит. съч., с. 73–74.

<sup>13</sup> **Стойчев, Ст.** Цит. съч., с. 231–232.

<sup>14</sup> **Спасов, Б.** Конституционно право на Република България. С: ЮРИСПРЕС, Унив. изд. Св. Климент Охридски, 2004, с. 187; **Стойчев, Ст.** Цит. съч., с. 253 и сл.; **Ананиева, Н.** Конституционно право, изд. Албатрос, 2000, с. 128 и сл.

<sup>15</sup> **Ананиева, Н.** Цит. съч., с. 128–129.

<sup>16</sup> Без да се прави йерархизация на основните права, уредени в Конституцията на Р България, някои автори определят изборителното право като основно политическо право; **Спасов, Б.** Цит. съч., с. 187, **Стойчев, Ст.** Цит. съч., с. 254.

митинги и манифестации, правото на политическо сдружаване и правото на жалби, предложения и петиции до държавните органи<sup>17</sup>.

Съпоставката на двете определения показва, че относно същността на политическите права на гражданите, съществени различия няма. Политическите права се определят като права на гражданина, т.е. обвързват се с гражданството на лицето<sup>18</sup>. Към тази категория права се отнасят онези, чрез които индивидът в качеството си на гражданин участва в политическия живот. Те изразяват правнозащитените възможности за участие на гражданите в политическия процес, тъй като всяко отделно право гарантира определена форма на въздействие от страна на гражданина върху политиката. Чрез това въздействие той изразява личните си интереси и предпочитания при структурирането и осъществяването на публичната власт<sup>19</sup>. Дефинирането им позволява да се конкретизират принципите на суверенитета, разделението на властите и върховенството на закона, тъй като тези права идват със закон и се коренят в обществения договор<sup>20</sup>. Политическата свобода като безпрепятствено осъществяване на политическата воля на гражданите чрез отделните политически права е условие за съществуването на социалния договор между управляващи и управлявани<sup>21</sup>. Като част от основните права, политическите права могат да съществуват и да се развиват пълноценно само при действието на принципите на политически плурализъм и демокрация<sup>22</sup>.

Съпоставката на каталозите на политическите права в теорията за правата на човека и конституционното право също не установява различия. Съществената особеност, на която се акцентира и която има значение и за наказателноправната защита на тези права обаче е, че макар и

определени като политически, някои от правата имат по-широк обхват и изразяват възможността за участие на гражданите в политическия живот само при проявление на отделен техен аспект. Такава специфика се установява при правото на сдружаване, напр. Правото на сдружаване е основно лично право, което е израз на свободната воля и на свободния избор<sup>23</sup>. То се изразява във възможността гражданите „да образуват сдружения с позволени цели и средства на дейност“, като „свободно определят предмета на сдружаване при спазване на изискванията на чл.44 от КРБ<sup>24</sup>“. Гражданите могат да се сдружават за постигане на стопански цели, в сдружения с идеална цел, в синдикални организации и др<sup>25</sup>. Сдружаването в политически партии, като законоустановена форма на организация за участие в политическия живот, е само една от възможните форми на проявление на правото на сдружаване. Сходно е и проявлението на правото на мнение, което освен по политически въпроси, може да се изрази и в мнение по културни, социални, икономически и други въпроси<sup>26</sup>.

Съотнасянето на този каталог към наказателноправната уредба, включена в глава трета от Особената част на НК показва, че към престъпленията срещу политическите права на гражданите, освен тези по раздел III на глава трета от Особената част на НК, следва да се отнесат и престъпленията по раздел VIII от същата глава – престъпления против свободата на събранията, митингите и манифестациите. Този извод се основава на характера на правото на събрания, митинги и манифестации като вид политическо право, наред с избирателното право, правото на политическо сдружаване, правото на мнение и т.н.

1.4. Анализът на обекта на престъпленията против политическите права на гражданите не би

<sup>17</sup> Вж. **Стойчев, Ст.** Цит. съч., с. 231 и 253 и сл.; **Ананиева, Н.** Цит. съч., с.128–129.

<sup>18</sup> **Неновски, Н.** Цит. съч., с.17; **Танчев, Ев.** и авт. колектив. Цит. съч., с. 26;

<sup>19</sup> **Танчев, Ев.** и авт. колектив. Цит. съч., с. 85–86.

<sup>20</sup> **Неновски, Н.** Цит. съч., с. 97.

<sup>21</sup> **Танчев, Ев.** и авт. колектив. Цит. съч., с. 85–86.

<sup>22</sup> **Сталев, Ж.** Поява, уредба и защита на основните права и свободи на човека, публ. В Актуални проблеми на международното право. Сборник научни трудове, посветен на проф. Владимир Кутиков, под ред. на Ал.Янков и Й. Зидарова. С., Унив. изд. Св.Климент Охридски, 2000, с. 35.

<sup>23</sup> Вж. **Стойчев, Ст.** и авторски колектив, Конституция на Република България, коментар. С.: Сиела, 1999, с. 143; **Стойчев, Ст.** Цит. съч., с. 258. Предвид продължаващото все още обсъждане в теорията за правата на човека относно критерия за класификация на правата на лични и политически, е обоснована и тезата, че правото на сдружаване е основно политическо право, вж. **Танчев, Ев.** и авторски колектив. Цит. съч., с.73–74.

<sup>24</sup> Вж. Решение на КС № 10 от 6 октомври 1994 г. по к.д. № 4 от 1994 г.

<sup>25</sup> **Стойчев, Ст.** Цит. съч., с. 259.

<sup>26</sup> Пак там, с. 231.

бил прецизен и пълен, ако не обхване и няколко въпроса, които имат характер на концептуални по отношение на обхвата на наказателноправната защита на тези права – на кои политически права е предоставена такава защита и въз основа на какви критерии е направена преценката за това законодателно решение. Обсъждането на тези въпроси не може, а и не бива да е подчинено на тезата, че със средствата на наказателното право следва да бъдат защитени всички политически права на гражданите. Изграждането на тази защита следва да отчита възможностите за реализация и на другите видове юридическа отговорност и да не създава дисбаланс в цялостната наказателна политика на държавата<sup>27</sup> по отношение на правата на човека.

Проследяването на историческото развитие на наказателноправната защита на политическите права на гражданите показва, че някак безспорно и традиционно тази защита се дава на избираваното право. Основният аргумент за това законодателно решение се обвързва със значението на избираваното право за участието на гражданите в политическия живот. Тази традиция намира израз и в действащия НК към момента на влизането му в сила<sup>28</sup>. Към същия момент глава трета, раздел III от Особената част на НК предвижда три състава на престъпления – пречене да се упражни избираваното право (чл.167), упражняване на избираваното право без да има такова право (чл.168) и преправяне на изборен резултат (чл. 169). Следвайки правилата за определяне на непосредствения обект на престъпленията на раздела се поставя наименованието „Престъпления против избираваното право“.

Разширяването на обхвата на наказателноправната защита и към други видове политически права започва след промяната в обществено-политическите условия през 1989 г. През 1990 г. се създават съставите на престъпленията, които засягат правото на събрания, митинги и манифестации по раздел VIII от глава трета на Особената

част на НК<sup>29</sup>. През 1991 г.<sup>30</sup> тази тенденция продължава чрез формулирането на съставите на престъпления, чрез което се засяга правото на политическо сдружаване (чл.169а) и други конституционни политически права по чл. 169б, в който не се съдържа конкретизация на политическото право, на което се дава защита. Същият изменителен закон прави и промяната в наименованието на раздел III в глава трета от Особената част на НК от „Престъпления против избираваното право“ на „Престъпления против политическите права на гражданите“. Въпреки това, систематичното място на престъпленията срещу правото на събрания, митинги и манифестации се запазва в самостоятелния раздел VIII.

Като се акцентира на факта, че политическите права на гражданите са уредени като основни права в Конституцията от 1971 г.<sup>31</sup>, законодателят обосновава разширяването на обхвата на наказателноправната им защита и към други права, освен избираваното право, с необходимостта от създаването на юридически гаранции за свободното им упражняване при спазване на баланса с правата на другите правни субекти<sup>32</sup>. Този целен резултат изглежда като да е постигнат. Волята да се разшири каталога на политическите права, на чието упражняване се дава защита със средствата на наказателното право, е обективизирана чрез формулираните нови състави на престъпления. По-детайлният анализ на уредбата в НК, обаче, показва известни дефицити.

Разпокъсаността ѝ в отделни раздели (раздел III и раздел VIII от глава трета от Особената част) може да се определи като „началните стъпки“ към сериозното нарушаване на систематиката на Особената част на НК. При еднакъв характер на защитените права – политически права по смисъла на конституционното право, престъпленията, които ги засягат се съдържат на различни места в Особената част, макар механизмът на извършване на отделните престъпления да не показва различия в обекта. Комплексният характер на

<sup>27</sup> По-подробно за наказателната политика, вж. **Велчев, Б.** Проблеми на наказателната политика на Република България. С.: Сиела, 2012.

<sup>28</sup> От 1 май 1968 г.

<sup>29</sup> Раздел VIII се включват глава трета от Особената част на НК с предвиденото допълнение на НК в Преходните и заключителните разпоредби на Закона за събранията, митингите и манифестациите, обн. ДВ, бр.10/1990 г., посл. изм. ДВ, бр. 24/2010 г.

<sup>30</sup> Закон за изменение и допълнение на НК, обн. ДВ, бр. 1/1991 г.

<sup>31</sup> Описаната хронология на допълнения на НК се осъществява още при действието на Конституцията от 1971.

<sup>32</sup> Вж. Стенограма от пленарно заседание на 35 НС, <http://www.parliament.bg/bg/plenary/ns/49/ID/2874>.

обекта при някои от престъпленията против политическите права, произтича от механизма на тяхното извършване (напр. при противозаконното пречене да се упражни избиращо право чрез насилие (чл.167, ал.1 от НК)). Систематичното поставяне на тези престъпления в глава трета, раздел III от Особената част, показва, че законодателят отдава приоритет на засягането на обществените отношения, свързани с упражняването на политическото право, а засягането на другите видове обществени отношения има съпътстващо значение. Различията при отделните видове престъпления против политическите права на гражданите всъщност е на плоскостта на съдържанието на отделните права и от там на възможните форми на поведение, чрез което могат да бъдат засегнати.

Към дефицитите на уредбата следва да се отнесе и невъзможността или сериозното затруднение от нея да се изведе критерият, по който законодателят е преценил на кое политическо право да се даде наказателноправна защита.

Този критерий безспорно обхваща на първо място значението на съответното право в конституционния статус на гражданите. Политическите права са основни права и тяхната конституционна уредба не дава основание те да бъдат съпоставяни по значимост както едно спрямо друго, така и спрямо другите основни права на човека. Като основни права, упражняването на политическите права е гарантирано, включително с общите за правата на човека механизми за защита. Наказателноправната им защита е част от цялостната наказателната политика на държавата за защита на правата на човека. Затова при създаването на състави на престъпления, свързани с политическите права на гражданите е от значение и преценката по отношение на кое политическо право осъществяването на определено поведение застрашава или уврежда обществените отношения, свързани с упражняването му, в степента, която обосновава реализация на наказателна отговорност. При разширяването на наказателноправната защита обаче, в описаната по-горе хронология, трудно може да се приеме аргументацията, че създаването на специален състав за пречене нормалното упражняване на правото на събрания, митинги и манифестации е предизвикана от необ-

ходимостта за създаване на юридически гаранции за осъществяването на това право, но такава необходимост не е налице при нарушаване на забраната за цензура, напр.

В обобщение на казаното може да се направи извод, че разширяването на наказателноправната защита на политическите права на гражданите има по-скоро казуистичен характер, а не такъв на концептуален подход за защита. Законодателят създава нови състави при тези престъпления като реакция на конкретни явления в конкретния момент, което съществено затруднява изводите за определяне на цялостната му визия в тази област.

Този извод се подкрепя и от систематичния анализ на действащото законодателство извън НК, което има отношение към реда за упражняването на отделните политически права. Наред с конституционната уредба на отделните политически права на гражданите, законодателството съдържа такава и на ниво закон в тесен смисъл. Тя е предназначена да уреди правилата за упражняването на съответното право и да формулира юридическите гаранции за това. При наличие на развита система на административно наказване само при част от политическите права законодателят предвижда състави на административни нарушения, свързани с тези права (напр. при избиращото право). При други политически права като че се избягва използването на тази възможност и се отдава приоритет на наказателноправната им защита (напр. при правото на политическо сдружаване).

Най-озадачаващата констатация от този анализ обаче е липсата на механизъм за защита, както по реда на административното наказване, така и със средствата на наказателното право, на прякото осъществяване на държавната власт чрез формите на пряка демокрация.

Пряката демокрация (непосредственото народовластие) е основен способ за решаване на въпроси на държавното управление от самия народ като носител на властта<sup>33</sup>. Основанието за съществуването ѝ е конституционно признатият принцип на народния суверенитет и предоставянето на върховенството в държавата на народа. Участието във формите на пряка демокрация, уредени в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление<sup>34</sup> –

<sup>33</sup> Чл.1, ал.2 от КРБ, По-подробно, вж. **Стойчев, Ст.** и авторски колектив, Конституция....., с. 27 и сл.; **Стойчев, Ст.** Конституционно право....., с. 155 и сл.

<sup>34</sup> Обн. ДВ, бр.44/2009 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр.66/2013 г., с който беше отменен Законът за допитване до народа.

референдум (национален и местен), гражданска инициатива, европейска гражданска инициатива и общо събрание<sup>35</sup>, е обвързано с изискването гражданите да имат изборителни права<sup>36</sup>. При две от формите – референдум и общо събрание, гражданите изразяват волята си чрез гласуване<sup>37</sup>. Предметът на всичките форми обаче е пряко изразяване на волята на народа по определени въпроси и няма връзка с конституирането на политическото представителство.

Изложените в най-общ вид характеристики на пряката демокрация и нейните форми е предназначено да разграничи правото на участие на гражданите в тях от изборителното право. Именно последното е начинът, по който народът като суверен конституира политическото представителство. Тази разлика води до несъстоятелността на извода, че тези права се отнасят едно към друго като част (правото на участие във формите на пряка демокрация) към цяло (изборителното право) на базата на технологията за произвеждане на някоя от формите на пряко участие (гласуването при референдума)<sup>38</sup>. На същото основание става и безпредметно обсъждането на въпроса дали при формите на пряка демокрация се засяга активното или пасивното изборително право<sup>39</sup>. Именно различията изключват и възможността механизмите за защита да са идентични.

Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление не съдържа състави на административни нарушения, които да са свързани със засягане на прякото осъществяване на държавната власт. Макар в наказателноправната теория да се застъпва становището, че в обекта на престъпленията против изборителното право се включват и обществените отношения, свързани с упражняването на това право при провеждане на допитване до народа<sup>40</sup>, анализът на уредбата показва точно обратното.

Използването в НК като признаци на съставите при престъплението против изборителните права на термините „изборително право“, „в полза на определен кандидат, политическа партия или коалиция“, „резултат от изборите“ недвусмислено указват на приложимост на тези състави само при произвеждане на избори. Така при осъществяване на поведение, което е инкриминирано като престъпно във връзка с избори, не е престъпно при осъществяване във връзка с форма на пряка демокрация. Този извод е основан на невъзможността за приложимост на аналогията като способ за попълване на празноти в наказателното право и ограниченото приложно поле на разширителното тълкуване.

Поради това не следва да се включват в обекта на престъпленията против изборителното право на обществените отношения, свързани с участието на гражданите във форми на пряка демокрация. Те ще станат част от обекта на престъпленията против политическите права на гражданите, ако и когато законодателят отрази в съставите на престъпленията осъществяването на кое поведение поставя в опасност или уврежда тези обществени отношения. Като се отчита тенденцията за разширяване на каталога на формите на пряко участие, която е отразена в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местно самоуправление в сравнение със Закона за допитване до народа (отм.), НК следва да избере по-гъвкав подход. Изчерпателното изброяване на отделните форми<sup>41</sup>, които биха се включили в съставите на престъпленията, създава рискове. Последваща промяна в специалния закон ще предизвика необходимост от допълнение на НК, което не винаги може да се случи своевременно.

Преодоляването на посочените дефицити може да се постигне чрез цялостен анализ на вътрешноправната уредба на политическите права

<sup>35</sup> Чл. 3, ал. 1.

<sup>36</sup> Чл. 4 (за правото на участие в референдуми и общо събрание), чл. 45, ал. 1 (за национална гражданска инициатива) и чл. 53а, ал. 1 (за европейската гражданска инициатива чрез препращането към Регламент (ЕС) № 211/2011 г. на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. относно гражданската инициатива, в чийто чл. 3 се съдържат изискванията за организаторите и за поддръжниците).

<sup>37</sup> Чл. 4, като условията са диференцирани за национален референдум (ал. 1) и за местен референдум и общо събрание (ал. 2).

<sup>38</sup> В този смисъл, **Вучков, В.** и авторски колектив. Престъпления против изборителното право, методика за разследване. С.: Сиела, 2011, с. 29.

<sup>39</sup> Вж. **Матеева, Юл.** Цит. съч., с. 27–30.

<sup>40</sup> Вж. **Стойнов, Ал.** Цит. съч., с. 260; **Вучков, В.** и авторски колектив. Цит. съч., с. 18.

<sup>41</sup> В такава насока е предложението за включване в съставите на престъпленията против изборителните права на референдума като форма на пряко участие, вж. **Матеева, Юл.** Цит. съч., с. 27–30. В същия смисъл, вж. **Вучков, В.** и авторски колектив, Цит. съч., с. 29.

на гражданите. Концептуалният подход позволява да се постигне последователността на преценката за нивата на защита и прецизността при диференцирането на онези форми на поведение, които показват достатъчната степен на обществена опасност, за да бъдат инкриминирани като престъпни, от формите на поведение, за които би могла да се реализира административнонаказателна отговорност.

## *2. Особенности при наказуемостта на престъпленията против политическите права на гражданите*

2.1. С оглед вида на предвидените наказателни престъпленията против политическите права на гражданите се отнасят към тези с висока степен на обществена опасност. Само за престъплението по чл. 169 от НК е предвидено наказание различно от наказанието лишаване от свобода<sup>42</sup>. При всички други престъпления наказанието лишаване от свобода е основно наказание. При престъпленията по чл. 169в, чл. 169г и по чл. 174а, ал. 1 от НК лишаването от свобода е единствено наказание. При престъпленията по чл. 167 и чл. 167а от НК лишаването от свобода е предвидено като кумулативен вид наказание с наказанието глоба, а при престъпленията по чл. 169 – 169б – като алтернативен вид на наказанието глоба.

С оглед размерите на наказанието лишаване от свобода като тежки престъпления по смисъла на чл. 93, т. 7 от НК могат да се определят само тези по чл. 167, ал. 2<sup>43</sup>-4 и чл. 169г. Те имат тази характеристика в резултат на поэтапното увеличаване на размера на наказанието с основен аргумент „да се осигури избягването на порочната практика за купуване на гласове при произвеждане на избори<sup>44</sup>“. Макар да не се изразява изрично, допълнителен аргумент е създаването на възможност при разследването на тази престъпления да могат да се прилагат и специални разузнавателни

средства. Той се подкрепя и от съпътстващите изменения в същата посока в Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за специалните разузнавателни средства<sup>45</sup>. Далеч надхвърля предмета и целите на настоящото изследване анализването на въпроса за приложното поле на специалните разузнавателни средства като способ за доказване. Затова в този контекст следва да се отбележат само няколко акцента, които следва да се отчитат при изясняването на въпросите с наказателноправен характер.

Предвиждането на размер на наказанието лишаване от свобода в граници, позволяващи използването на специални разузнавателни средства в процеса на доказване, не бива да е самоцелно. То трябва да е резултат от преценка с комплексен характер.

От една страна, механизмът на извършване на съответното престъпление и последиците, които то причинява следва да са такива, че използването на този способ за доказване, наред с другите, да улеснява в максимално възможна степен доказването на съответното престъпление. Затова логично е размерите на наказанието лишаване от свобода при съставите, инкриминиращи различните форми на организация на престъпна дейност, напр. да са такива, че да позволяват използване на специални разузнавателни средства. (такъв състав се съдържа в чл. 169г от НК и тази възможност е налична още от момента на неговото създаване<sup>46</sup>).

От друга страна, преценката за предвидения размер на наказанието лишаване от свобода следва да е съобразена както с вида и размера на наказанията за престъпленията от същия вид (напр. тези в рамките на съответния раздел), така и с размерите на наказанието при другите престъпления. Последователността на подредбата на главите в Особената част на НК дава изходната

<sup>42</sup> Предвидени са като алтернативни наказания пробация (по ал. 1 размерът на пробацията е със специален максимум) и глоба.

<sup>43</sup> При създаването на състава по чл. 167, ал. 2 през 2006 г. и състава по ал. 3 през 2007 г. за това престъпление беше предвидено наказание до три години лишаване от свобода (вж. Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, обн. ДВ, бр. 75/2006 г. и проекта на същия изменителен закон, публикуван на <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/8783/>, както и Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, обн. ДВ, бр. 85/2007 г.).

<sup>44</sup> Вж. Мотиви към проект на Закон за изменение и допълнение на НК, внесен от Министерски съвет и публикуван на <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/9555/> и мотиви към проект на Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс, внесен от група народни представители и публикуван на <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/14055/>.

<sup>45</sup> Те се извършени с Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс, обн. ДВ, бр. 17/2013 г.

<sup>46</sup> Вж. Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, обн. ДВ, бр. 27/2009 г.



позиция на ориентацията за степента на обществена опасност на различните видове престъпления. Затова е от значение фактът къде систематично е поставено престъплението (в коя глава и кой раздел от нея, ако има такива). Именно тази логика следва законодателят при създаването на престъпленията против изборителното право при влизането в сила на действащия НК. Престъпленията се поставят в глава трета от Особената част „Престъпления против правата на гражданите“. Наказанието лишаване от свобода е предвидено за две (чл.167 и чл.169) от общо трите престъпления. Размерите му са само със специален максимум – до три години и то е алтернативно по вид на наказанието поправителен труд. Формулирането на новите състави в началото на 90-те години на XX век не показват отклонение от тази логика.

Тенденцията към увеличаването на размерите на наказанието лишаване от свобода при част от престъпленията против политическите права на гражданите не е спорадична. Тя е част от цялостната такава тенденция, изразена особено през последните години. Законодателят като че ли прие, че по такъв начин засилва превантивната функция на наказателното право. Ефектът от това, обаче, е създаденият дисбаланс в санкционната част на нормите от Особената част на НК, включително и парадоксът престъпления с по-висока степен на обществена опасност да се наказват еднакво или дори по-леко от престъпления с по-ниска степен на обществена опасност<sup>47</sup>. Преодоляването на този дефицит в уредбата не би могъл да се постигне без цялостно преосмисляне на наказателната политика, която НК изразява.

2.2. В неразривна връзка с казаното по-горе е и изразяването на колебливо отношение на законодателя по отношение на престъпленията против политическите права на гражданите, уредели в раздел III на глава трета от Особената част на

НК, по отношение на *реда за тяхното преследване*. Макар традиционно наказателното преследване за тези престъпления да се провежда по общия ред, за известен период от време<sup>48</sup> чл. 175, ал.2 от НК предвиждаше за някои от тях (противозаконното пречене да се осъществи изборително право, както и престъпленията по чл.169а-169в<sup>49</sup>) то да се образува по тълба на пострадалия до прокурора (престъпления от частно-публичен характер). Специфичното при този вид наказателно преследване е, че наказателното производство се образува, когато пострадалият изрази воля за това чрез подаването на тълба. Ако той упражни правото си на тълба, производството се развива по общия ред и не може да се прекрати по волята на пострадалия. Използваната правна техника в редакцията на чл.175, ал.2 от НК през този период създаде впоследствие сериозно отклонение от първоначалния ѝ замисъл.

Към момента на влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на НК<sup>50</sup>, с който се създава разпоредбата на чл.175, ал.2, тя изрично препраща към други наказателноправни норми, една от които тази по чл.167. Към същия момент чл.167 съдържа само общия състав на противозаконното пречене да се осъществи изборително право. Впоследствие в същата разпоредба се създават съставите на купуване на гласове (ал.2), организирането на купуване на гласове (ал.3), предоставянето на имотната облага за купуване на гласове (ал.4) и самостоятелното престъпление продаване на гласове (чл.167а)<sup>51</sup>. Така по силата на препращането в чл.175, ал.2 всички престъпления по чл.167 остават такива от частно-публичен характер, а това по чл.167а, тъй като не е посочено, се преследва по общия ред. Предвид безспорно по-високата степен на обществена опасност на престъпленията по чл.167 от тази на престъплението по чл.167а, подобно законодателно решение, макар да нямаше аргументи в подкрепа, беше факт.

<sup>47</sup> Такъв парадокс се постигна с увеличаването на размерите на наказанията за престъплението отвлечане през 2010 г. (Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, обн. ДВ, бр. 26/2010 г.), в сравнение с тези за някои от съставите на умишленото убийство.

<sup>48</sup> От 2002 г. до 2008 г.

<sup>49</sup> Макар в мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на НК, с който се въвежда този ред за преследване (публикуван на <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/10358/>), да се посочва, че целта е бързина и процесуална икономия, трудно може да се обоснове по какъв критерий са избрани престъпленията против политическите права на гражданите, за които се предвижда частно-публичния характер за преследване. Едва ли може да се твърди, че престъплението срещу правото на политическо сдружаване (чл.169а) е с по-ниска степен на обществена опасност от престъплението срещу правото на събрания, митинги и манифестации (чл.174а). Последното от инкриминирането му се преследва само по общия ред.

<sup>50</sup> Обн. ДВ, бр. 92/2002 г.

<sup>51</sup> Закони за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, обн. ДВ, бр. 75/2006 г. и ДВ, бр. 85/2007 г.

Допълнителният аргумент за преодоляването му<sup>52</sup> в насока на възстановяване на общия ред за преследване на всички престъпления против политическите права на гражданите, се съдържа във възникналите практически трудности за определянето кой има качеството „пострадал“ от съответните престъпления. Наличието на това качество е предпоставка за определяне на процесуалната легитимация за подаването на тжбата<sup>53</sup>.

„Лутането“ в материалноправната уредба относно реда за преследване на престъпленията против политическите права на гражданите не се отразява на определянето на тяхната подсъдност в процесуалния закон. И при действието на Наказателно-процесуалния кодекс от 1974 г. (отм.), и по правилата на чл. 35 от действащия Наказателно-процесуален кодекс<sup>54</sup>, делата за тях са подсъдни на районния съд като първа инстанция.

### 3. Система на престъпленията против политическите права на гражданите

В наказателноправната теория се използват различни критерии за структурирането на системата на престъпленията против политическите права на гражданите.

Според някои автори<sup>55</sup>, критерият за определяне на системата на тези престъпления е непосредственият им обект и тя включва следните групи престъпления:

а) престъпления, насочени срещу свободата на изразяване на волята на гласоподавателите, участието им в политически формации и отразяването на изборните резултати, които се определят и като засягащи преди всичко чужди политически права и

б) престъпления, извършени от гражданите в качеството им на гласоподаватели, които се определят и като засягащи собствени политически права.

Въз основа на допълнителен критерий в рамките на предходния, престъпленията против политическите права на гражданите се групират и с оглед особеностите при техния субект<sup>56</sup>.

Според този критерий престъпленията се делят на:

а) длъжностни – онези, при които субектът на престъплението следва да има и качеството длъжностно лице и

б) недлъжностни – онези, при които субектът на престъплението е всяко наказателноотговорно лице.

Определянето на системата на престъпленията против политическите права на гражданите по описания по-горе начин показва дефицити в няколко насоки.

Непосредственият обект на тези престъпления, както беше посочено по-горе, обхваща обществените отношения, свързани с упражняването на политическите права на гражданите. Използването му като критерий за системата не позволява да се постигне необходимото ниво на детайлизация кои точно политически права се засягат. По-внимателният анализ на обособените групи престъпления дори навежда до известна степен на извода, че наказателноправната защита се изчерпва само с тази на изборителното право, въпреки, че действащата уредба в НК предоставя такава защита и на упражняването и на други политически права.

Липсват аргументи за направения извод, че първата група престъпления засягат преимуществено чужди права, а втората – собствени на деца права. Създава се впечатление, че при инкриминирането на престъпленията, извършено от гласоподавател в това му качество, за общественоопасно и противоправно се приема самоуверждането на титуляра на правото, а не засягането на обществения интерес<sup>57</sup>.

На последно място, но не последно по значение, използваният допълнителен критерий за особеностите на субекта, не е пълен. Ограничаването му само до качеството „длъжностно лице“ не отчита другите специални качества, които се изискват при някои от престъпленията, напр. лице, което отговаря на условията за упражняването

<sup>52</sup> Със Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, обн. ДВ, бр. 19/2008 г.

<sup>53</sup> По-подробно по въпроса за пострадалия в досъдебното производство, вж. **Чинова, М.** Досъдебното производство по НПК, теория и практика. С.: Сиела, 2013 и цитираната там литература и съдебна практика.

<sup>54</sup> Обн. ДВ, бр. 86/2005 г., посл. изм., ДВ, бр. 71/2013 г.

<sup>55</sup> Вж. **Матеева, Юл.** Цит. съч., с. 18–19.

<sup>56</sup> Пак там, стр. 19.

<sup>57</sup> За самоуверждането като извънзаконно обстоятелство, изключващо противоправността, по-подробно вж. **Долапчиев, Н.** Наказателно право. Обща част. Фотогипно издание, издателство на БАН. С., 1994, с. 248.

на изборително право за съответния вид избори (субект на престъплението по чл.168, ал.1 от НК).

Диференцирането в необходимата степен на отделните видове престъпления, които са включени в системата на престъпленията против политическите права на гражданите, се постига при използване на критерия „вид на засегнатото политическо право“<sup>58</sup>. Според този критерий престъпленията против политическите права на гражданите би следвало да се групират в:

а) престъпления против изборителното право (чл. 167-169 от НК);

б) престъпления против правото на политическо сдружаване (чл.169а и чл.169в от НК);

в) престъпления против свободата на събранията, митингите и манифестациите (чл.174а, ал.1 от НК);

г) други престъпления против политическите права на гражданите (чл.169б, чл.169в и чл.169г от НК).

При изграждането на системата на престъпленията против политическите права на гражданите според този критерий, наказателното право отчита разбирането за същността на политическите права, установено в конституционното право и създадения от последното каталог на тези права. Поради това към тази система не следва да се отнасят престъпленията против националното

и расовото равенство и тези против свободата на вероизповеданията<sup>59</sup>.

Престъпленията против националното и расовото равенство, макар систематично да са поставени в раздел I на глава трета от Особената част на НК, имат за непосредствен обект обществените отношения, които осигуряват спазването на конституционния принцип за равенство на гражданите и недопускане на привилегии и ограничения въз основа на защитените признаци „националност“ и „расова принадлежност“<sup>60</sup>. Политическата нетърпимост към пострадалия може да бъде мотив за извършване на някое от тези престъпления<sup>61</sup>. Поради естеството на деянията им обаче, засягането може да е на други права, но не и на политическите права на гражданите.

Свободата на вероизповедание и на религиозни или атеистични възгледи е от вида на личните права на човека<sup>62</sup>. Чрез неговото упражняване титулярът на право не участва в политическия живот (каквато е една от основните характеристики на политическите права). Дори напротив, конституционната уредба на това право е в точно обратната посока и е изразена чрез изричното установяване на самостоятелността на религиозните институции от държавата. Наред с това, самата конституционна уредба установява и забрана за използването на верските убеждения за политически цели<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> Вж. **Стойнов, Ал.** Наказателно право. Особена част ....., с. 260.

<sup>59</sup> Пак там, с. 244.

<sup>60</sup> Пак там, с. 245, а относно съдържанието на принципа за равенство като конституционен принцип, вж. **Стойчев, Ст.** Конституционно право. С.: Сиела, 2002, с. 189 и сл.

<sup>61</sup> Вж. **Стойнов, Ал.** Цит. съч, с. 246.

<sup>62</sup> Вж. **Стойчев, Ст.** Конституционно право....., с. 244–246, **Стойчев, Ст.** и авторски колектив. Конституция на Република България, коментар. С.: Сиела, 1999, с. 123–125 и цитираната там практика на Конституционния съд.

<sup>63</sup> Вж. чл. 13, ал. 2 и ал. 4 от Конституцията на РБ.