

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ “СВЕТИ КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ**

КАТЕДРА „НАКАЗАТЕЛНОПРАВНИ НАУКИ”

НИКОЛЕТА КИРИЛОВА КУЗМАНОВА

**НАКАЗАТЕЛНОПРАВНА ЗАЩИТА НА
ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ**

АВТОРЕФЕРАТ

**на дисертация за присъждане на образователна и научна степен
„доктор”**

**Област на висшето образование: 3. Социални, стопански и правни
науки**

**Професионално направление: 3.6. Право
научна специалност: Наказателно право**

СОФИЯ

2014 г.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

1. Актуалност на изследването

Актуалността на научното изследване е обусловена от състоянието на наказателното законодателство на Република България в областта на защитата на политическите права на гражданите.

Наказателноправната защита на политическите права на гражданите в българското законодателство води своето начало още от първия Наказателен закон от 1896 г. Създадената с него първоначална уредба обхваща сравнително голяма част от видовете политически права. Наред с това тя се характеризира и със значителна детайлизация на различните посегателства по отношение на изборителното право като основно политическо право. С приемането на Наказателния закон през 1951 г. и впоследствие с Наказателния кодекс от 1956 г. и този от 1968 г., обхвата на уредбата значително се стеснява, като се апазват само три престъпления, които засягат нормалното упражняване на изборителното право.

Промяната в обществено-политическите условия през 1989 г. и приемането на Конституцията на Република България (КРБ) през 1991 г. възстановяват в чувствителна степен пълнотата на съдържанието на политическите права на гражданите. Преосмислянето на значението им поражда и необходимостта от преосмисляне и развитие на тяхната уредба. Наред с прогласяването им като основни права на ниво Конституция, законодателят създава и специалното законодателство, което определя реда за тяхното упражняване. Макар началото на позитивната уредба на част от политическите права на гражданите да се поставя през 1990 г. с приемането на Закона за събранията, митингите и манифестациите, тя се развива изключително динамично и до днес с приемането през 2014 г. на нов Изборен кодекс и промени в него само месец по-късно след влизането му в сила. През същия времеви период тази тенденция се проявява и по отношение на престъпленията, свързани с нормалното упражняване на отделни политически права на гражданите.

От 1990 година започва постепенното разширяване на наказателноправната защита на политическите права на гражданите. Наказателноправна защита се дава и на нормалното упражняване на правото на политическо сдружаване, правото на събрания, митинги и манифестации като политически права на гражданите. Съществено се увеличават възможните престъпни посегателства, засягащи различни аспекти от обществените отношения, свързани с нормалното упражняване на изборителното право. Създават се и състави на престъпления, отнасящи се към различни аспекти от дейността по организация и провеждане на избори.

Формалистичният подход при оценката на описаните законодателни инициативи за уреждане на разгледаните обществени отношения от 1990 г. насам би довел до извода, че чрез тях се е постигнала необходимата пълнота в уредбата. Задълбочаването при анализа на нивото на съдържанието ѝ обаче показва друго. Въпреки последователната линия на законодателно поведение за създаване на ясни правила за упражняване на всяко политическо право чрез създаването на специален закон за това, и до момента такава уредба на упражняването на правото на мнение в аспекта на проявлението му във връзка със свободата на словото в печатните медии не е създадена. Освен това, въпреки развитието на системата на административното наказване, специалното законодателство в по-голямата си част не съдържа състави на административни нарушения, свързани с нормалното упражняване на отделните политически права. Макар в последните години да се забелязва известно развитие на законодателството в тази насока, то все още не може да се определи като израз на последователно поведение, подчинено на ясно формулирани цели.

Възприетата от 1990 г. концепция за защита на политическите права на гражданите със средствата на наказателното право продължава да има водещо значение. Разширяването на тази защита обаче е само по отношение на създаване на нови състави на престъпления, свързани с изборителното право, което от една страна поражда сериозен дисбаланс в наказателноправната уредба в тази ѝ част. От друга страна съществено се затруднява възможността да се направи извод дали има и каква е цялостната визия на законодателя във връзка с наказателноправната защита на това политическо право.

В същият контекст следва да се отбележи и фактът на разширяването на приложното поле на престъпленията против политическите права на гражданите и във връзка с участието на гражданите в референдум. Това законодателно решение следва да се адмира, тъй като то става факт в един сравнително кратък период от време след произвеждане на националния референдум през 2013 г., който е първи такъв при действието на КРБ от 1991 г. Извън обхвата не само на наказателноправната защита, а и на този на административното наказване, остават обаче другите форми на пряка демокрация, които са уредени в специалния закон.

Съдебната практика по престъпленията против политическите права на гражданите може да се определи като спорадична. Преобладаващо тя е свързана с едно престъпление против изборното право – купуването на гласове. Причината за това трудно може да се установи и изводът за характерът ѝ по-скоро би бил предположение.

Престъпленията против политическите права на гражданите вече започват да привличат вниманието и на представителите на доктрината. Динамиката в законодателството – специалното и наказателното, създава значителни затруднения за създаването на единно, обстойно и задълбочено теоретично изследване по въпросите, които тези наказателноправни норми поставят. Те представляват значим интерес, най-вече с оглед обвързаността на позитивноправната уредба с прилагането на съответните ѝ наказателноправни норми.

2. Цел и задачи на изследването

Целта на настоящото изследване е чрез анализ на действащата наказателноправна уредба, която има отношение към засягането на нормалното упражняване на политическите права на гражданите, проследяване на процеса на нейното развитие и причините, които са го предизвикали, както и съпоставянето на престъпленията против политическите права на гражданите с други сходни престъпления, да се изведат и обосноват изводи във връзка с преценката на законодателя на кои политически права на гражданите и при какви условия следва да се дава наказателноправна защита.

Целта на изследването е конкретизирана в следните **задачи**:

- да се определи съдържанието на понятието „политически права на гражданите“, на което се основава изграждането на системата на престъпленията, които ги засягат;
- да се определят наказателноправните норми по действащия Наказателен кодекс, които осигуряват наказателноправната защита на отделните политически права;
- да се предложи изясняване на отделните съставомерни признаци на всеки от престъпните състави и връзката им със съответните правила, съдържащи се в специалните закони;
- да се направи съпоставка между приложното поле на престъпните състави, осигуряващи наказателноправна защита на политическите права на гражданите, в актуалната им редакция, както помежду им, така и спрямо други сходни престъпни състави, уредени на друго систематично място в Особената част на Наказателния кодекс;
- да се определят пределите на наказателноправната защита и тези на административното наказване при засягането на нормалното упражняване на отделните политически права;
- да се посочат слабостите в уредбата на престъпленията против политическите права на гражданите, съдържаща се в действащия Наказателен кодекс и тази в проекта за нов Наказателен кодекс и да се предложат възможни варианти за нейното усъвършенстване.

3. Обект и предмет на изследването

Дисертационният труд представлява цялостно монографично изследване.

Обект на научния анализ са разпоредбите на Наказателния кодекс, имащи отношение към защитата на нормалното упражняване на отделните политически права на гражданите.

Предмет на изследването е съдържанието и приложното поле на наказателноправните норми, съдържащи се в действащия Наказателен кодекс, които са предназначени да осигурят защитата на нормалното упражняване на отделните политически права на гражданите, както и нормите от специалното законодателство, които имат отношение към

правилното разбиране и изясняване на отделните признаци на тези наказателноправни норми.

Изследването е насочено не само към тълкуване на съставомерните признаци на съответните престъпни състави. То е насочено и към улесняване правоприлагането и преценката за приложимия наказателен закон във всеки конкретен случай на осъществено конкретно деяние, което разкрива достатъчно висока степен на обществена опасност, която да обуслови въздействието спрямо субекта му посредством средствата на наказателното право.

4. Методология на изследването

За постигане на научната цел и задачите, които си поставя дисертационното изследване, са използвани общонаучните методи на познание: наблюдение, описание, сравнение, метод на научния анализ и синтез, индуктивният и дедуктивният метод.

Използван е и методът на историческия анализ, който позволява да се изясни съвременното съдържание и приложно поле на обсъжданите наказателноправни норми чрез проследяване в най-общ вид на развитието на позитивноправната и по-детайлно на наказателноправната уредба от 1879 г. до сега.

5. Практическо значение

Практическото значение на научното изследване обобщено се изразява в следните основни насоки:

- да се изясни съдържанието и приложното поле на наказателноправните норми, осигуряващи защита на политическите права на гражданите;
- да се подпомогнат правоприлагащите органи и практикуващите юристи въобще при преценката за приложимия наказателен закон във всеки конкретен случай на осъществено престъпление;
- да се изясни съотношението между приложното поле на наказателната и административната отговорност при отделните политически права на гражданите;

- да се посочат слабостите в уредбата на престъпленията против политическите права на гражданите и да се предложат възможни варианти за усъвършенстването ѝ;
- да се инициира дискусия в рамките на обсъждането на проекта за нов Наказателен кодекс, която да доведе до законодателна инициатива и конкретни законодателни предложения за усъвършенстване на наказателното законодателство и за синхронизирането му със специалното законодателство във връзка с правилата за упражняване на политическите права на гражданите;
- да се повиши професионалната квалификация на юристите в тази област.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертацията е в обем от 237 страници. С обглед избрания изследователски подход „обект – анализ – съпоставка - оценка - извод”, дисертационният труд се състои от увод, две глави, разделени на параграфи, самостоятелно обособени изводи и препоръки, заключение и използвана литература. Справката за литературните източници съдържа 51 заглавия. Бележките под линия са общо 310 на брой.

III. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В **увода** е обоснована актуалността и обществената значимост на разглежданите проблеми чрез проследяването в най-общ вид на тенденцията в законодателството при действието на Конституцията от 1991 г. по отношение на създаването на позитивните правила за упражняването на отделните политически права и механизмите за тяхната защита.

Глава първа

Значение на понятието за политически права на гражданите в наказателното право

В **Глава първа** от дисертационния труд се разглежда понятието за политически права на гражданите – същност, видове и историческо развитие на правната им уредба в международните отношения, българското законодателство и правото на Европейския съюз, както и историческото развитие на наказателноправната им защита в наказателните закони на България.

В параграф 1 се формулира основната теза, на която е изграден дисертационния труд. Тя се основава на връзката на наказателното право като правен отрасъл с другите отрасли в правната система на държавата. На базата на тази връзка се прави изводът, че за целите на наказателноправната защита следва да използва съдържанието на понятието „политически права“, което е възприето в теорията за правата на човека и науката за конституционното право.

В параграф 2 е изяснена същността на понятието „политически права на гражданите“ чрез съпоставяне в най-общ вид на съдържанието му в теорията на правата на човека и конституционното право. За правилното разбиране на тази същност са отразени и съотношенията между термините „права на човека“, „права на гражданите“, „права на личността“ и „основни права“, както и принципите, въз основа на които се изгражда правното положение на гражданите – всеобщност, равенство, неотчуждимост и неотменимост, пропорционалност и демократизъм.

В параграф 3 се изяснява съдържанието на всеки от видовете политически права и се проследява тяхното развитие в международните отношения, позитивната им уредба в българското законодателство от Търновската конституция до днес, както и тази в правото на Европейския съюз.

В самостоятелен параграф 4 се проследява историческото развитие на наказателноправната защита на политическите права на гражданите от първия български Наказателен закон от 1896 г., през Наказателния закон от 1951 г. и Наказателния кодекс от 1956 г.

Глава втора

Наказателноправна защита на отделните политически права на гражданите

В Глава втора е предложен анализ на отделните престъпления против политическите права на гражданите, който е изграден на базата на възприетите в глава първа същност и видове на тези права.

В параграф 1 е очертана общата характеристика и системата на престъпленията против политическите права на гражданите. Изяснен е непосредственият обект на тези престъпления и основните му особености, на базата на които е определена и системата на престъпленията против политическите права на гражданите. Предвид разширеното приложно поле на престъпленията против политическите права и по отношение на участието на гражданите в референдум, специално внимание, доколкото е необходимо за целите на дисертационния труд, е отделено на характеристиката на прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление и съотношението му с упражняването на изборителните права. Отразени са и особеностите в наказуемостта на престъпленията против политическите права на гражданите, породени от динамиката в измененията на законодателството в тази му част.

В параграф 2 предмет на анализ са отделните престъпления против участието на гражданите в референдум и против изборителното право. В рамките на общата им характеристика са изяснени онези особености при страните в обществените отношения, които се засягат. По отношение на изборителното право, тези особености имат характеристиката на допълващи общите, развити в рамките на глава първа от дисертационния труд. Предложен е критерий за определяне на системата на този вид престъпления – престъпления, които засягат нормалното участие на гражданите в референдум, респ. нормалното упражняване на субективното изборително право и престъпления, които засягат определени аспекти от дейността по организация и произвеждане на референдум или избори. Анализът на конкретните признаци на отделните престъпления против участието на гражданите в референдум и против изборителното право е съпътстван от изясняване на особеностите в позитивната уредба, които имат значение за правилното разбиране на престъпните състави. Наред с класическия

наказателноправен анализ на групите признаци на съставите на отделните престъпления, в изложението се съдържа и анализ и изводи относно съотношението на всяко отделно престъпление с други състави на престъпления. Проследява се и тенденцията в съответното специално законодателство извън Наказателния кодекс, относно създаването на състави на административни нарушения в същата насока и се изяснява съотношението им с престъпленията против участието на гражданите в референдум и против изборителното право.

В параграфи 3 и 4 се разглеждат съответно престъпленията против правото на политическо сдружаване и правото на събрания, митинги и манифестации като видове политически права на гражданите. И в тази част на дисертационния труд изложението е развито при спазване на общоприетите правила за анализ на съставите на отделните престъпления и съпоставянето им с други състави. И тук, както в параграф 2, е проследена тенденцията в съответното специално законодателство извън Наказателния кодекс, относно създаването на състави на административни нарушения и се изяснява съотношението им с престъпленията против правото на политическо сдружаване и против правото на събрания, митинги и манифестации.

В параграф 5 се обединява анализът на онези престъпления против политическите права на гражданите, при които наказателноправната норма не съдържа изрично указание за вида на защитаваното политическо право (чл. 169б и чл.169в) или предвижда наказателна отговорност за участието в престъпно сдружение, създадено да извършва престъпления против политическите права на гражданите (чл. 169г.).

Изводи и предложения

В тази част от дисертационния труд са изведени в синтезиран вид основните резултати от изследването и са формулирани по-съществените обобщения и изводи.

В резултат на изследването са направени следните **изводи**:

- **първо:** проследяването на историческото развитие на наказателноправната защита на нормалното упражняване на политическите права на гражданите за времето от първия български Наказателен закон от 1896 г. до момента, показва, че тази защита при

действащия Наказателен кодекс, обхваща всички видове политически права. Причините, довели до това законодателно решение, са свързани с промяната в обществено-политическите условия от края на 80-те и началото на 90-те години на XX век и предизвиканото от тях преосмисляне на значението на тези права в каталога от правата на човека.

- **второ:** въпреки създаването и усъвършенстването на законодателството, което има отношение към правилата за упражняване на всяко едно политическо право, законодателят не развива механизма за защита на нормалното им упражняване чрез създаване на състави на административни нарушения. Дори напротив – изразява непротиворечиво воля защитата на тези права да се осъществява преимуществено със средствата на наказателното право. Израз на тази воля е и първоначалното разширяване на престъпленията срещу тях през 1990 г. и включването в обсега на защитата със средствата на наказателното право на нарушаването на нормалното упражняване на правото на политическо сдружаване (чл.169а от НК), на правото на мнение и на правото на жалби, предложения и сигнали (чл. 169б от НК) и на правото на събрания, митинги и манифестации (чл. 174а, ал.1 от НК).

- **трето:** правната уредба на престъпленията против политическите права на гражданите показва и съществени недостатъци. Наказателноправната уредба е разпокъсана. Основната част от престъпленията систематично са поставени в глава трета от Особената част на НК „Престъпления против правата на гражданите“ като раздел трети с наименование „Престъпления против политическите права на гражданите“. Престъплението, засягащо нормалното упражняване на правото на събрания, митинги и манифестации, което е също толкова политическо право, според теорията за правата на човека и науката за конституционното право, намира своето систематично място в същата глава, но в раздел VIII „Престъпления против свободата на събрания, митинги и манифестации“. Аргументи за този законодателен подход трудно биха могли да бъдат изведени. А наличието на това законодателно решение създава и необосновано нарушаване на общоприетите критерии за изграждане на систематиката на Особената част на НК.

Стремежът да се отговори адекватно на определени явления в действителността, предизвика и очевиден дисбаланс в правната уредба. В относително кратък период от време – от 2006 до 2009 г., се създават няколко нови състави на престъпления против изборителните права

(купуване на гласове (чл.167, ал.2 от НК), свързани с него престъпления (чл.167, ал.3 и 4), продаване на гласове (чл.167а). Ефектът от тази законодателна динамика е, че близо 2/3 от престъпленията в раздела са съотносими само към тях.

Значението на изборителните права в каталога на политическите права едва ли би могло да бъде оспорено. В същото време подчертаването на това значение по избрания законодателен начин, създава впечатление за известно „неглижиране“ на другите политически права на гражданите. То като че се затвърждава и с приравняването на степента на обществена опасност на преченето да се упражни правото на мнение във всичките му аспекти (свобода на словото и правото да се търси, получава и разпространява информация) и преченето да се упражни правото на жалби, предложения и сигнали, чрез включването им в общия състав по чл.169б от НК. Едва ли законодателят е имал воля точно в тази насока, но посланието от такова естество е факт.

В същия контекст се включват и допълненията на НК от 2014 г. относно защитата със средствата на наказателното право на нормалното участие на гражданите само в една от формите на пряка демокрация – референдум. Как законодателят прецени, че ще даде наказателноправна защита само на тази форма, за съжаление никому не стана ясно. Остана усещането, че то е породено във връзка с произвеждането през 2013 г. на първия за последните 20 години национален референдум и вероятността от предстоящо произвеждане на още един в скоро време. А такъв подход за законодателна дейност едва ли би могъл да се определи като правилен.

На основание направените изводи са формулирани и предложенията за усъвършенстване на наказателноправната уредба.

При съпоставителния анализ на действащата уредба и тази, предложена в проекта за нов Наказателен кодекс е формулиран извода за запазване на систематическото място на престъпленията в главата на Особената част, обединяваща престъпленията против правата на гражданите и консолидиране на тази уредба в един раздел в нея.

Предлага се разширеното приложно поле на престъпленията и към посегателствата срещу участието на гражданите в държавната власт и местно самоуправление, да се е отрази и в наименованието на този раздел, което ще позволи определяне по безспорен начин на непосредствения му обект. Наред с това се предлага и разширяването

на защитата и по отношение на другите форми на пряка демокрация, което ще създаде вътрешният баланс между защитата на политическите права и тази на прякото участие на гражданите в държавната власт и местно самоуправление.

Предложени са и конкретни формулировки на съставите на престъпленията в съответствие с направените изводи.

Заклучение

В заключението в обобщен вид са формулирани в **общите констатации** от цялото изследване:

- законодателят е избрал наказателното право като единствен механизъм за защита по отношение на нормалното упражняване на политическите права на гражданите;

- обхватът на наказателноправната защита включва всички политически права по действащата конституционна уредба;

- наказателноправната уредба за защита на политическите права на гражданите не се изключва от общата тенденция за криминализиране на все повече и повече деяния, без да има обективна необходимост от това;

- включването към тези видове престъпления на случаите, когато деянията засягат нормалното участие на гражданите в национален или местен референдум оставя извън приложното поле на наказателноправната, а и на всички други способности за защита, случаите, когато се засяга участието на гражданите в другите форми на пряка демокрация – общо събрание на населението, гражданска инициатива и европейска гражданска инициатива, но без ясни аргументи за това законодателно решение;

- създаването на различни състави през различни периоди от време без ясна визия за цялостна концепция за изграждане на наказателноправната защита на политическите права на гражданите и промените в размерите на предвидените за тях наказания, създават сериозен дисбаланс в уредбата и съществено затрудняват правилното определяне на съотношенията с други престъпления;

- оскъдността на съдебната практика не позволява да се направи обоснован извод дали причината за това е, че наказателноправната забрана, която тези състави съдържат, не се нарушава или има проблем на законодателно ниво поради начина на формулиране на признаците на тези състави.

IV. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Предложено е изясняване на понятието за политически права на гражданите на базата на връзката на наказателното право с теорията за правата на човека и конституционното право, като са определени видовете политически права и тяхното съдържание.

2. Изяснено е за целите на наказателното право съотношението между изборителното право като основно политическо право, упражняването на което е насочено към конституирането на политическо представителство и прякото участие на гражданите в държавната власт и местно самоуправление.

3. Проследена е тенденцията в изграждането на механизмите за защита на отделните политически права със средствата на административното наказване и е направена съпоставка с развитието на наказателноправната им защита.

4. Изяснена е системата на престъпленията против политическите права на гражданите по действащото българско наказателно законодателство. Анализирани са съдържанието на съставомерните признаци на отделните престъпления, като е направена връзката с позитивната уредба, свързана с упражняването на съответното право. Направено е и разграничение от една страна между отделните престъпления против политическите права на гражданите и, от друга страна, спрямо други сходни престъпни състави.

5. На базата на систематическия анализ на признаците на отделните състави и правилата за упражняване на съответното политическо право, съдържащи се в специалното законодателство, са формулирани слабостите в наказателноправната уредба. На същото основание са направени и предложенията за декриминализиране на определени форми на поведение по отношение на определени политически права, както и по отношение на дейности, свързани с организацията и произвеждането на референдуми или избори.

6. Направени са предложения за усъвършенстване на наказателноправната уредба във връзка със защитата на политическите права на гражданите, както и за разширяване обхвата на защитата по отношение на другите форми на пряко участие на гражданите в държавната власт и местно самоуправление, наред с участието в референдум.

V. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. „Обща характеристика на престъпленията против политическите права на гражданите“, сп. DE JURE, бр. 2/2013 г.;
2. „Наказателноправна защита на правото на мнение и правото на жалби, предложения и петиции“, „Европейски перспективи за развитие на наказателното законодателство“, сборник доклади, Университетско издателство „Св.Климент Охридски“, С., 2014 г. (под печат);
3. „Историческо развитие на уредбата на наказателноправната защита на политическите права на гражданите по българското наказателно законодателство“, сп. Съвременно право, бр. 1/2014 г.;
4. „Наказателноправна защита на правото на политическо сдружаване“, сп. Правна мисъл, (под печат);
5. „Престъпления против изборителното право. Методика за разследване“, авт.колектив, Сиела, С., 2011 г., стр. 20 – 25; стр. 48 – 69.