



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШИ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. 1251

Дата 21.06.....2019 г.

ДО
Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА -
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
КЪМ 44-ТОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

С Т А Н О В И Щ Е

на ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

относно:
ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И
ДОПЪЛНЕНИЕ НА НАКАЗАТЕЛНИЯ
КОДЕКС
сигн. № 954-01-33/15.05.2019 г.

УВАЖАЕМА Г-ЖО АЛЕКСАНДРОВА,

Народните представители Искрен Василев Веселинов, Милен Василев Михов, Калин Николов Поповски, Атанас Славчев Стоянов, Йордан Илиев Йорданов, Борис Вангелов Борисов, Александър Николаев Сабанов, Юлиян Кръстев Ангелов, Красимир Илиев Богданов и Александър Маиров Сиди са внесли в 44-тото Народно събрание Законопроект за допълнение на Наказателния кодекс № 954-01-33/15.05.2019 г..

Със законопроекта се предлага да бъде създадена нова ал. 4 в чл. 148 НК със следното съдържание:

"За обида или клевета, извършена от народен представител, член на Министерския съвет, член на Европейския парламент или Европейската комисия от Република България, председател на политическа партия, получаваща държавна субсидия или негов заместник, наказанието е лишаване от свобода до 4 години и глоба от десет хиляди до петнадесет хиляди лева".

Висшият адвокатски съвет намира, че така предложеното допълнение на чл. 148 НК противоречи на Конституцията на Република България и задължителните за страната международни договори, поради което дава отрицателно становище по приемането му. Аргументите за това са следните:

По несъвместимостта с Конституцията:

Първо, в отклонение от изискванията за яснота и недвусмисленост на нормативната воля, произтичащи от принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, е налице очевидно несъответствие между законодателната цел, обявена в мотивите към законопроекта, и съдържанието на предложеното допълнение на чл. 148 НК. Вносителите твърдят, че чрез въвеждане на по-тежки наказания бранят честта и достойнството на политическите опоненти на визираните в предложения текст лица, като се позовават на наблюденията си върху последната изборна кампания. Такава защита обаче няма да бъде постигната, ако допълнението бъде прието от Народното събрание, защото по-тежката наказуемост се обуславя единствено от особеното качество на дееца, от неговата позиция в политическата йерархия, но не и от вида на посегателството, последиците от деянието и характеристиките на пострадалите. Така един министър ще може да бъде санкциониран с лишаване от свобода не само когато е обидил или клеветил своя политически противник, но също и когато е осъществил такова деяние по отношение на всяко друго лице (например, своя съсед).

Второ, иницирираната законодателна промяна е дискриминационна. В нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията с нея се отегчава правното положение на група лица единствено с оглед на общественото им положение към момента на деянието под предлог за облагородяване на обществено-политическия живот. В политическия дебат обаче участват и много други лица, които също заемат високи постове във властта (например, кметове, областни управители, ръководители на държавни агенции и т.н.) или които в условията на демокрация кандидатстват за такива позиции. Без всякакво основание тази група остава в привилегировано положение, защото ще носи значително по-

лека по съдържание наказателна отговорност – само глоба, а не предложената съвкупност от лишаване от свобода и по-голяма глоба. Например, няма никакво логично оправдание народният представител, който в избирателната кампания защитава придобитата от него позиция, да бъде третиран по-тежко от своя конкурент, който се стреми да го отстрани от властта. Необяснимо е също така защо ръководителите на големите партии, които получават държавна субсидия, трябва да бъдат третирани по-неблагоприятно от ръководителите на останалите партии, които водят политическа борба да попаднат в тяхното положение като привлекат повече гласове. Нима последните трябва да бъдат по-спокойни когато обиждат или клеветят?

Трето, неравенството пред закона, което произтича от предложеното допълнение, минава принципа на политическия плурализъм по чл. 11, ал. 1 от Конституцията и е в разрез със справедливостта като ценност по смисъла на Преамбюла на основния закон. В условията на демокрация политическият живот неизбежно е свързан с възможността за свободно изразяване на мнение, включително и по повод на личностните качества на опонента. Същевременно честта, достойнството и доброто име на гражданите също е обект на конституционна защита. В случая проблемът е, че иницирираната нормативна промяна не намира баланса между разпоредбите на чл. 32 и чл. 39 от Конституцията. Наистина обидните и клеветническите твърдения, дори и когато са направени в политически дебат, не попадат в обхвата на защитата на свободното изразяване на мнение, но при всяко положение предлаганата само за група политици наказателна санкция “лишаване от свобода” кумулативно с глоба в размер не по-малък от 10 000 (десет хиляди) лева е обществено неоправдана, прекомерна, несъразмерна и непропорционална. Вярно е, че с Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г. Конституционният съд приема, че “възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на друго, е най-голяма, тъй като по този начин се охраняват честта и достойнството и доброто име на личността съгласно чл. 4, ал. 2 и чл. 32, ал. 1, изр. второ от Конституцията.” Същевременно обаче Конституционният съд допълва, че “това конституционно ограничение не означава, че не може да бъде осъществявана публична критика, особено на политически фигури, държавни служители и държавни органи” и изрично прави заключението, че „държавната власт като цяло, както и политическите фигури и държавните служители могат да бъдат подложени на обществена критика на ниво по-високо от това, на което са подложени частни лица“. Следователно публичните личности, особено политиците, се ползват с по-ниска степен на защита спрямо останалите

граждани, тъй като упражняват власт, която им е предоставена в резултат на демократични избори, а от това следва необходимостта обществото, което ги е овластило, да бъде надлежно информирано за техните прояви, включително и за онези от тях, които не може да бъдат оценени позитивно. Противно на изведеното от Конституционния съд принципно положение, предложената санкция въвежда точно обратното – по-висока степен на защита на онези, които упражняват властта или се стремят към нея, вместо по-ниска.

Според мотивите към законопроекта „в рамките на предизборната кампания за членове на Европейския парламент през 2019 г., това поведение от изключение се превърна в правило. Все по-често в публичните прояви на различни политици, представянето на платформи и идеи няма, но те изобилстват от обидни думи и изрази към други политици, представяне на неверни твърдения за дейността им, приписване на неизвършени различни престъпления, както и разгласяване на опозоряващи личността твърдения, които не отговарят на истината...предложеният размер на лишаването от свобода ще изключва възможността извършителят да бъде освобождаван от наказателна отговорност с налагане на административно наказание, а предложеният размер на наказанието глоба е съобразен със заплащането, което тези категории лица получават". Следователно самите вносител на законопроекта съвсем неприкрито и откровено са обявили, че целта, която преследват с предложеното от тях допълнение, е под страх от много по-тежко наказание (увеличена глоба в съвкупност със сериозно по размер наказание лишаване от свобода) да се ограничат политиците от конкретно посочена категория когато в хода на политическия дебат правят негативни изявления спрямо своите опоненти (също публични личности, насочили се към властта).

Четвърто, по своя замисъл предложеното допълнение в чл. 148 НК засяга специфичната категория “политическо слово”, което в демократичното общество се ползва от по-широк обхват на защита, особено когато се отнася до парламентарната дейност на народните представители, които в това отношение разполагат с пълен имунитет срещу наказателна отговорност (индемнитет). По силата на чл. 69 от Конституцията този имунитет обхваща всички изказани мнения в Народното събрание. Следователно съществува конституционна разпоредба, в която изрично е уреден въпросът за свободата на политическите изказвания на народните представители. Разбира се, поведението на народните представители в хода на парламентарния дебат може да обуслови прилагането на дисциплинарни мерки (вж. чл. 155 от Правилника за организацията на

действието на Народното събрание), но развитите от тях политически тези и оценки не може да съставляват основание за възникване на наказателна отговорност. Установеният от основния закон имунитет на народните представители по отношение на изразените от тях мнения не е съобразен от авторите на обсъждания законопроект, които без никакви резерви в това отношение са ги включили в очертания кръг на възможните субекти на престъпленията обида и клевета.

По несъвместимостта с задължителните за българската държава международни стандарти:

Внесения законопроект противоречи на чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и съответната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). По-тежкото правно третиране на ограничена група политически фигури не се оправдава от обективна необходимост, възникнала в едно демократично общество, каквато изрично се изисква като предпоставка за ограничаване на свободата на словото. Според ЕСПЧ изискването означава ограничението да е обосновано от *а) належаща обществена нужда; б) пропорционалност на преследваната цел и в) основанията за налагането на ограничението да са относими и достатъчни.* Във връзка с това показателно е сравнението със съседните на България държави, както и с държави в преход със сходно демократично развитие и достигнато ниво на политическа култура. В отговор на Резолюция 1577 (2007) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа някои държави като Естония, Украйна, Босна и Херцеговина, Черна гора и др. са декриминализирали обидата и клеветата. В други държави такива деяния продължават да се считат за престъпни, като в част от тях (Албания, Хърватия, Русия, Сърбия, а след 2000 г и България) не се предвижда наказание лишаване от свобода, а само глоба, включително и за най-тежките посегателства от този вид. По-тежката квалификация, съответно и по-строгото наказване, навсякъде обаче се обуславя от особените характеристики на жертвата на посегателството и тежестта на причинените вреди, но никъде не се основава единствено и само на особената характеристика на дееца с оглед на позицията му в политическия йерархия, какъвто подход за първи път се използва от вносителите на обсъждания законопроект. Нещо повече, за да бъде защитена свободата на политическия дебат в държави като Сърбия и Словения законодателят изрично е предвидил отпадане на наказуемостта за обида и клевета, когато деянието е осъществено при и по повод на осъществяване на политическа дейност.

Въвеждането на тежка кумулативна санкция, включваща и сериозно по размер наказание лишаване от свобода, само по отношение на определен кръг

политици несъмнено създава опасност мярката да има т.нар. смразяващ ефект (*chilling effect*)¹. С такъв термин се означава възпрепятстването или възпирането на легитимното упражняване на законните права поради страх от правна санкция. Тук е мястото да се отбележи фактът, че по делото „Касабова срещу България“ ЕСПЧ е оценил като несъразмерно административното наказание глоба в размер на 2800 лева, наложено след освобождаване от наказателна отговорност за клевета на основание чл. 78а НК. Изискването за пропорционалност на мярката представлява общ принцип в правото не само при прилагане на ограничение на правото на изразяване на мнение по смисъла на чл. 10 ЕКПЧ, а изобщо. То винаги следва да се съобразява при преценката за степента на засягане на правата и свободите на гражданите и ограничаване на основните права от националния законодател, като е водещ аргумент и в практиката на Конституционния съд.²

Безспорно високата политическа култура, основана на етично поведение на опонентите и обоснованост на техните аргументи, които да не включват лични квалификации, обиди и клевети, е ценност в демократичното общество, основано на управление чрез дискусия. Нейното постигане обаче е дълъг и труден процес, който зависи от редица фактори, не само правни, но и социални, образователни, икономически и т.н. Простото въвеждане на наказателна репресия не би променило политическата среда. То обаче създава предпоставки за преследване на политически опоненти чрез средствата на наказателната репресия и до изкривяване на средата, в която може да се търси най-доброто решение чрез дебат.

Целта да се повиши културата на политическия дебат може да се постигне и с редица по-щадящи способности. Например, би могло да се предвиди публично оповестяване в медиите на съответните съдебни актове по обвинения и искове за обезщетение, основани на уронване на честта и достойнството на политическия противник. Препоръчително е да се обмисли и възможността за въвеждане на специални правила, които да обезпечат на засегнатото лице право на достъп до медиите за отговор на отправените срещу него клеветнически и обидни твърдения. Ефективното упражняване на такива алтернативни способности би могло да даде решение на поставения проблем без да се използват средствата на неоправдано засилената наказателна репресия.

¹ Вж. ECHR, *Cumpănă and Mazăre v. Romania*, no. 33348/93, 17 декември 2004; ECHR, *Mahmudov and Agazade v. Azerbaijan*, no. 35877/04, 18 декември 2008; ECHR, *Mariapori v. Finland*, no. 37751/07, 6 юли 2010.

² Вж. Решение на КС № 5 по к.д. 12/2016 г. от 11 май 2017 г.

УВАЖАЕМА Г-ЖО АЛЕКСАНДРОВА,

По гореизложените съображения Висшият адвокатски съвет изразява отрицателно становище по законопроекта за допълнение на чл. 148 НК, внесен в Народното събрание от група народни представители със сигн. № 954-01-33 от 15 май 2019 г.

Висшият адвокатски съвет предлага преди да започне парламентарния дебат законопроектът да бъде предоставен за експертна оценка на Комисията за демокрация чрез право (Венецианската комисия) на Съвета на Европа.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:**

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА