



**TRANSPARENCY INTERNATIONAL
АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“**

**ЗНАЧЕНИЕТО НА ДАВНОСТНИТЕ
СРОКОВЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯТА
И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА
КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

София
2010 година



Публикува се с финансовата подкрепа на Програма за превенция и
противодействие на престъпността на Европейския съюз, Генерална дирекция
„Вътрешни работи“ на Европейската комисия

Настоящата публикация е резултат от дейността по проект „Countdown to Impunity: Corruption-related Statutes of Limitation in the European Union Member States“, осъществяван с финансовата подкрепа на Програмата за превенция и противодействие на престъпността на Европейския съюз, Генерална дирекция „Вътрешни работи“ на Европейската комисия. Публикуваните мнения и анализи не изразяват позициите на Европейския съюз.



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

ЗНАЧЕНИЕТО НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯТА И
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ISBN: 978-954-91757-8-3

Автор на регионален доклад: изследователски екип на Transparency International

Автор на национален доклад: Ралица Илкова

Редактори: Диана Ковачева, Ралица Илкова, Ваня Кашукеева-Нушева

Асоциация „Прозрачност без граници“

София 1000, ул. „Бистрица“ № 3, ет. 4

тел.: 02/9867713, 9867920

тел./факс: 02/9867834

www.transparency-bg.org

mbox@transparency-bg.org

СЪДЪРЖАНИЕ

ЗНАЧЕНИЕТО НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯТА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – РЕГИОНАЛЕН ДОКЛАД

РЕЗЮМЕ	7
1. УВОД, ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	9
2. ПРАВНА СЪЩНОСТ НА ДАВНОСТТА	19
2.1. Общи положения	19
2.2. Релевантност на давността в наказателното, гражданското, административното и дисциплинарното съдопроизводство	20
2.3. Продължителност на давностните срокове	22
2.4. Начало на давностните срокове	23
2.5. Прилагане на давностните срокове в зависимост от етапа, на който се намира наказателното производство	23
2.6. Основания за спиране, прекъсване и удължаване на давностния срок	25
2.7. Абсолютен давностен срок	26
2.8. Сравнителен преглед на продължителността на давностните срокове за различните съдебни процедури	27
2.8.1. Продължителност на давностния срок в наказателното производство	27
2.8.2. Продължителност на давностния срок в гражданското, дисциплинарното и административното производство	27
2.9. Други процедурни ограничения, които имат отношение към разпоредбите за давност	28
2.10. Препоръки от страна на международни институции	29
2.11. Предприети реформи	31
3. СЛАБОСТИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ	33
3.1. Слабости, констатирани при изследването	33
3.1.1. Давностните срокове не са достатъчни по продължителност за осигуряване на ефективно наказателно преследване на корупцията	33
3.1.2. Възможности за приложение на давностните срокове пред въззивна и касационна инстанция	34
3.1.3. Иmunитетът не е основание за спиране или прекъсване на давностните срокове	35
3.1.4. Исканията за международна правна помощ не са основания за спиране или прекъсване на давността	35
3.2. Примери за добри практики	36
3.2.1. Гъвкавост по отношение на началния момент на давностния срок	36
3.2.2. Много дълъг абсолютен давностен срок или отсъствие на такъв срок	37
3.2.3. Отдаване приоритет при разглеждането на дела, по които давността приближава да изтече	37
3.2.4. Спиране или прекъсване на давността когато подсъдимият извърши друго престъпление	37
3.2.5. Събиране на сведения и статистически данни	38

4. ОБЩ ПРЕГЛЕД НА РЕГЛАМЕНТАЦИЯТА НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ В ЕДИНАДЕСЕТ ДЪРЖАВИ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	38
Австрия, България, Чешка република, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Португалия, Румъния и Словакия	
ПРИЛОЖЕНИЕ	48
ЗНАЧЕНИЕТО НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯТА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА КОРУПЦИЯТА – НАЦИОНАЛЕН ДОКЛАД ЗА БЪЛГАРИЯ	
ВЪВЕДЕНИЕ	61
1. ДАВНОСТ И НАКАЗАТЕЛНА ОТГОВОРНОСТ	67
1.1. Същност и правно значение. Видове давност по българското наказателно право	67
1.2. Особености на погасителната давност в наказателното право. Погасяване на наказателната отговорност за корупционни престъпления	69
1.3. Особености на изпълнителската давност в наказателното правораздаване	85
2. ДАВНОСТ И АДМИНИСТРАТИВНО-НАКАЗАТЕЛНА ОТГОВОРНОСТ	89
2.1. Същност и правно значение. Видове давност по българското административно-наказателно право	89
2.2. Особености на погасителната давност за налагане на административни наказания	91
2.3. Особености на изпълнителската давност в административното наказване	99
3. ДАВНОСТ И ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ	102
3.1. Същност и правно значение. Видове давност в дисциплинарното производство	102
3.2. Особености на погасителната давност за налагане на дисциплинарно наказание	103
4. ДАВНОСТ И ГРАЖДАНСКА ОТГОВОРНОСТ	108
4.1. Същност и правно значение. Видове давност за реализация на гражданската отговорност	108
4.2. Давност за реализация на гражданската отговорност при непозволено увреждане (деликт)	109
5. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	112
ПРИЛОЖЕНИЕ	115
Реализирането на давностните срокове при делата, свързани с корупция	

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

UNCAC	– Конвенция на Организацията за обединените нации срещу корупцията (United Nations Convention Against Corruption)
ОИСР (OECD)	– Организация за икономическо сътрудничество и развитие (Organisation for Economic Cooperation and Development)
GRECO	– Групата на държавите срещу корупцията към Съвета на Европа
АПК	– Административнопроцесуален кодекс
ВКС	– Върховен касационен съд
ВС	– Върховен съд
ГПК	– Граждански процесуален кодекс
ДВ	– Държавен вестник
ЗАдв	– Закон за адвокатурата
ЗАНН	– Закон за административните нарушения и наказания
ЗБППМН	– Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните
ЗДСл	– Закон за държавния служител
ЗЗД	– Закон за задълженията и договорите
ЗННД	– Закон за нотариусите и нотариалната дейност
ЗОДОВ	– Закон за отговорността на държавата и общините за вреди
ЗСВ	– Закон за съдебната власт
ЗЧСИ	– Закон за частното съдебно изпълнение
КТ	– Кодекс на труда
НК	– Наказателен кодекс
НПК	– Наказателно-процесуален кодекс
ППВС	– Постановление на Пленума на Върховния съд
ТРОСГК	– Тълкувателно решение на Общото събрание на гражданските колегии
ТРОСНК	– Тълкувателно решение на Общото събрание на наказателните колегии

РЕЗЮМЕ

Настоящото изследване има за цел да направи оценка на значението на давността за наказателното преследване на корупцията в държавите-членки на Европейския съюз. То се основава на 27 проучвания, които имат за предмет анализ на института на давността в различните национални правни системи, за да се установят слабостите на уредбата му и добрите практики.

Изследването установи, че безнаказаността на извършителите на корупционни престъпления е сериозен проблем в държавите-членки на Европейския съюз, дължащ се главно на липсата на разкриваемост на случаите на корупция, на недостиг на човешки ресурс и специализация на правоприлагащите и съдебни органи. В повечето европейски държави твърде дългите правораздавателни процедури, понякога съчетани с бюрократични спънки и прекомерни изисквания към доказването, представляват сериозна пречка за прилагане на антикорупционните закони. В този контекст давностните срокове често се оказват прекалено кратки за наказателното преследване на престъпленията, особено ако не са предвидени възможности за удължаването им.

В някои европейски държави определени аспекти на режима на давността предизвикват сериозни критики. В Гърция, Италия и Португалия е възможно производствата да бъдат прекратени по давност, дори и ако предаденото на съд лице бъде признато за виновно на първа инстанция. Освен това правната система в Гърция предвижда изключително благоприятен режим на давностни срокове, които изключват или осуетява приложението на института на давността. Тези изключения се прилагат преди всички спрямо политически лица. Във Франция давностните срокове за повечето корупционни престъпления са прекалено кратки и не могат да осигурят ефективно наказателно преследване; в Испания давностните срокове за някои корупционни престъпления са твърде кратки, но за други могат да се приемат за адекватни.

В повечето европейски правни системи уредбата на института на давността разкрива известни слабости. Международното сътрудничество по наказателноправни въпроси или приложението на института на имунитета, които могат да доведат до значително забавяне хода на производството, често не се смятат за основания за удължаване на давностните срокове. Въпреки че към настоящия момент не може да се направи извод, че приложението на давностните срокове води до прекратяване на голям брой дела, на този въпрос следва да се отдели специално внимание по дела, водени срещу политически дейци или до дела за престъпления с трансграничен елемент,

изискващи международно сътрудничество.

Само в 10 от 27-те държави-членки на Европейския съюз бе възможно събирането на статистически данни относно броя на производствата, прекратени по давност. Макар наличните статистически данни в повечето случаи да показват доста нисък процент на прекратените производства, има две по-значими изключения: в Италия от 2005 година насам всяко десето досъдебно производство е прекратено в досъдебна фаза; това важи и за до 4 процента от наказателните производства в Словакия.

Няколко европейски правни системи са изградили добри практики в разглежданата област, а неотдавнашните реформи доведоха до усъвършенстване на регламентацията на давността по отношение на наказателното преследване на корупционни престъпления. В няколко от изследваните в настоящия доклад правни системи давностните срокове са били значително удължени или основанията за спиране или прекъсване на давността са изменени. В други случаи, както например в Италия, последните реформи доведоха до допълнително редуциране на продължителността на давностните срокове.

Основните препоръки, които се налагат в резултат от изследването са свързани с това, че националните органи и институции които имат съответните правомощия да определят наказателната политика в държавите си, трябва внимателно да преразгледат режима на разпоредбите за давност в своята страна, за да затворят всички евентуални „вратички“ в закона, които пречат на наказателното преследване на корупционните престъпления. При положение, че случаите на корупционни престъпления най-често се разкриват и доказват трудно, давностните срокове за тях би трябвало да са най-малко 10 години или повече. Изчисляването на давностния срок би трябвало да отразява спецификите на делата за корупционни престъпления. Режимът на давността следва да осигурява възможност за удължаване на давностните срокове при спиране на производство поради това, че деецът е защитен от имунитет или поради забавяне хода на производството поради възникнала необходимост от международно сътрудничество. Разпоредбите относно давността не би следвало да дават възможност за прекратяване на производството след постановяване на присъда от първата инстанция. В противен случай съществува риск присъдата да не може да влезе в сила поради изтичане на давността по време на разглеждане на делото от следващите съдебни инстанции. Следва да се събират статистически данни за наказателните дела, които са били прекратени по давност, и тези данни да са публични, за да може да се определи значението на давността за правораздаването. Следва да се посочват също и специфичните причини за прекратяването на наказателните дела, за да се откриват слабостите в правната система и да се вземат мерки за тяхното отстраняване.

1. Увод, основни изводи и препоръки

1.1. Увод

Разпоредбите относно давността са законови правила, които определят максималния период, в рамките на който дадено наказателно или гражданско дело може да бъде образувано против предполагаемия извършител. Давностните срокове способстват за справедливост и ефективност при разследването и наказателното преследване и допринасят за защита на обществения интерес.

Давностните срокове, обаче, могат също така и да препятстват наказателното преследване на извършителите на престъпления най-вече поради това, че продължителността им обикновено включва и досъдебната фаза на производствата – т.е. дори и да бъде повдигнато обвинение срещу предполагаемия извършител, производството може да бъде прекратено по давност. По-специално при корупционни престъпления, които често се разкриват след продължителен период от време, давността може да обуслови безнаказаност, ако е прекалено кратка по продължителност или ако не се предвиждат по-гъвкави правила за приложението ѝ. Това е валидно най-вече по трансгранични корупционни престъпления, тъй като международното правно сътрудничество може да доведе до значително забавяне на делото.

Всички международни институции, които имат отношение по този въпрос, изтъкват, че адекватните давностни срокове са от голямо значение за ефективното наказателно преследване на корупцията и са разработили инструменти, които да допринесат за повишаване на ефективността му.¹ Работната група към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD/ОИСР) по въпросите на корупцията и Групата на държавите срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа включиха оценката на правилата относно давността в своите механизми за проверка на приложението на антикорупционните конвенции².

Досега, обаче, няма разработен подробен международен стандарт за преследване на корупционните престъпления и международните институции невинаги са давали ясни и последователни насоки на своите държави-членки. Работната група по въпросите на корупцията към ОИСР подчертава, че липсата на изследване по този въпрос затруднява оценката на адекватността на давностните срокове за разследването и наказателното

¹ Виж Конвенцията на ОИСР за борба с корупцията, член 6, и Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC), член 29. Препоръките от Третия кръг на оценка на Групата на държавите срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) също третира този въпрос.

² Механизъмът за преглед съгласно Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) бе създаден едва наскоро и досега няма резултати.

преследване за подкуп на чужди длъжностни лица³.

Настоящият доклад запълва този дефицит като прави преглед на разпоредбите относно давността за корупционни нарушения в Европейския съюз. Той изследва адекватността на давностните срокове за противодействие на корупцията, анализира проблемите при прилагането на антикорупционните закони и определя добрите практики в различни държави на ЕС.

ТАНДЖЕНТОПОЛИ – ПОКАЗАТЕЛЕН СЛУЧАЙ ЗА РЕЛЕВАНТНОСТТА НА РАЗПОРЕДБИТЕ ЗА ДАВНОСТ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ЗАКОНИ

Танджентополи (буквално „градът на подкупите“), познат още като „Чисти ръце“, бе серия от съдебни дела срещу политически дейци и държавни служители от района на Милано. Този скандал, който избухна през 1992 година, разкри разпространените практики за даване на подкупи на министри, депутати и бизнесмени и незаконното финансиране на партиите.

След разпит на свидетелите и приключване на досъдебното производство, 635 души (почти 20% от всички) бяха оправдани и обявени за невинни. От тях 314 души (49%) бяха оправдани поради изтичане на давностния срок, което означаваше, че спрямо тях не може да бъде заведено дело и повдигнато наказателно обвинение. След процеса 40% от делата бяха прекратени, като при 57% от прекратените дела това се дължеше на изтичането на давностния срок – тъй като, не на последно място, съдилищата не бяха в състояние да се справят с големия обем работа.

Допълнителни данни показват, че от 4520 души, регистрирани в общия наказателен регистър към съда в Милано, 586 (13%) са били оправдани поради давност.⁴

Друг свързан с темата проблем, който се очертава в резултат на това проучване, е фактът, че болинството дела, прекратени поради давност, дори не са достигнали до фазата на съдебно производство, тъй като първата фаза на наказателната процедура (разследването) не е успяла да приключи навреме.

³ Виж например „Корупция – Речник на международните стандарти по наказателно право, ОИСР (2008), стр. 55 (Glossary of International Standards in Criminal Law, OECD (2008) p. 55); <http://www.oecd.org/dataoecd/41/57/41650182.pdf>, и Доклади от средносрочно проучване на фаза 2, Работна група към ОИСР, 2006 (Mid-term Study of Phase 2 Reports, OECD WGB); <http://www.oecd.org/dataoecd/19/39/36872226.pdf>.

⁴ Davigo, Piercamillo and Mannozi, Grazia: La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale, Bari, Laterza, 2007. Г-н Davigo е член на Върховния касационен съд, а г-жа Mannozi е университетски професор, преподавател по наказателно право в Università dell'Insubria в Como.

1.2. ОБХВАТ НА ДОКЛАДА

Докладът се основава на данните от национални изследвания от всичките 27 държави-членки на Европейския съюз. Събирането на национални сведения е извършено на две нива. В 11 държави (Австрия, България, Чешката република, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Португалия, Румъния и Словакия) са проведени задълбочени изследвания по въпроса от съответните национални представителства на организацията Transparency International. В останалите 16 държави-членки⁵ на ЕС е извършена оценка-преглед. Констатациите са обсъдени на заседание на международни експерти с представители на Работната група по въпросите на корупцията към ОИСР и на Службата на ООН по наркотици и престъпност (UNODC).

Изследването обхваща всички корупционни и свързани с корупция престъпления съгласно определеното в Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) – т.е. подкуп, злоупотреба с власт, търговия с влияние, длъжностно присвояване, възпрепятстване на правосъдието и пране на пари. То обхваща извършването на посочените престъпления, но също така и съучастието, опитът и приготвянето за извършване на престъпления, свързани с корупция. Прането на пари е включено в изследването поради присъщата му връзка с корупцията: за да могат нарушителите да се възползват от облагите, получени в резултат от техните противозаконни действия, те трябва да прикрият произхода на своите финансови средства и рано или късно да ги превърнат в законни средства. Изследването прави оценка на адекватността на давностните срокове с оглед прилагането на антикорупционните закони в различните видове съдопроизводство по наказателни, граждански, административни и дисциплинарни дела, както и в различните етапи на разследването на престъпленията.

Възможността за сравнение на данните за различните държави обаче е ограничена, тъй като не всички правни системи в Европейския съюз са инкриминирали тези нарушения по подходящ начин в своите национални законодателства. Освен това корупционните престъпления може да са регламентирани по различен начин в отделните държави, със съответните последици за продължителността на давностните срокове.

БЕЗНАКАЗАНOST ПОРАДИ ИЗТЕКЛА ДАВНОСТ

През септември 2003 година един съдия в Литва прекрати наказателно дело, в което ответниците бяха обвинени за незаконно присвояване на 2,6 милиона щатски

⁵ А именно: Белгия, Кипър, Дания, Естония, Финландия, Франция, Германия, Латвия, Люксембург, Малта, Холандия, Полша, Словения, Испания, Швеция и Великобритания.

долара. През 2007 година Съдебната комисия по етика и дисциплина отказа да наложи на този съдия дисциплинарно наказание, позовавайки се на факта, че тригодишният давностен срок за ангажиране на отговорност по дисциплинарното му производство е изтекъл.⁶

1.3. МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Настоящият доклад е част от проект, финансиран със средства от Европейската комисия. Методологията за задълбочено изследване и преглед на добрите практики е разработен съвместно от партньорите по проекта – Секретариатът на Transparency International и единадесетте национални представителства на Transparency International в Австрия, България, Чешката република, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Португалия, Румъния и Словакия. Информацията е събрана чрез анализ на документи, чрез въпросници и интервюта с национални експерти. Прегледът на документи включва проучването на съответните нормативни актове и академични изследвания, оценки и доклади от международни органи като например Работната група към ОИСП и GRECO, събиране и анализ на статистически данни относно продължителността на давностните срокове, както и относно процента на делата, прекратени поради давност. Информацията бе допълнена с мнения на прокурори, съдии, представители на академичните среди, длъжностни лица от министерствата на вътрешните работи и местни антикорупционни организации и представители на гражданското общество. С националните проучвания, методологии и пълния текст на докладите и анализите можете да се запознаете на уебсайта на Transparency International: www.transparency.org. Единадесетте изследвания могат да бъдат открити на уебсайта на всяко от националните представителства на организацията в съответната държава.

1.4. ОСНОВНИ ИЗВОДИ

Навсякъде в Европейския съюз безнаказаността за извършени корупционни и свързани с корупция престъпления поражда сериозна тревога. Регламентацията на давността, относима към тези деяния, е много различна в различните държави и е тясно свързана с ефективността на правоприлагащите органи и на съдилищата.

⁶ EBSW palankų sprendimą priėmusi teisėja –nebaudžiama (Съдията, взел решение в полза на EBSW, се разминава без наказание) // www.delfi.lt (12 юли 2007 г.), <http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=13767288>.

В ШВЕЦИЯ РАЗСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ СХЕМИ ПРИ СДЕЛКИ ЗА ИЗНОС Е ПРЕКРАТЕНО ПОРАДИ ДАВНОСТ

През юни 2009 година шведският прокурор Кристер ван дер Кваст прекрати три разследвания във връзка с участието на SAAB в корупционни схеми при сделки за износ, сключени с Чешката република, Унгария и Южна Африка. Той заяви, че има данни, от които е видно че случаят е „много сериозен, както поради системните нарушения, така и поради големия размер на сумите. Става дума за скрити плащания на стойност стотици милиони шведски крони в няколко държави, има неоспорими данни и за това, че са давани подкупи.“

Разследвани бяха факти от средата на деветдесетте години до началото на настоящото хилядолетие. Разпоредбите относно давността обаче не позволяват завеждане на дело за деяния, станали преди юли 2004 година. Марк Пиит, председател на Работната група към ОИСР по въпросите на корупцията, изрази своята тревога от прекратяването на разследванията. „Това поставя въпроса дали Швеция е действително ангажирана с прилагането на Конвенцията на ОИСР“, заяви той в свое интервю.⁷

1.4.1. ОБЩИ ИЗВОДИ ОТНОСНО ПРИЧИНИТЕ ЗА БЕЗНАКАЗАНОСТТА НА ИЗВЪРШИТЕЛИТЕ НА КОРУПЦИОННИ ДЕЯНИЯ

- Липсата на разкриваемост на случаите на корупция се определя като главен проблем навсякъде в ЕС. Корупционното поведение обикновено е в полза на участващите страни и в повечето случаи от деянието няма пострадал, който да повдигне обвинение. Скритият характер на корупционното поведение означава, че е възможно то никога да не излезе наяве ако за него не бъде съобщено от трето лице. Затова значимостта на обществения надзор и необходимостта от ефективна защита на лицата, които уведомяват за случаи на корупция (whistleblowing)⁸, се посочват като основен проблем, който следва да бъде решен в повечето европейски държави.
- Липсата на човешки ресурс, експертни познания и опит на правоприлагащите органи се определят като допълнителни,

⁷ <http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/bribe/2009/07/global-corruption-roundup-ii.html>;
http://svt.se/2.58360/1.1597692/utskriftsvanligt_format?printerfriendly=true.

⁸ Лицата, които сигнализират за случаи на корупция, разкриват информация за забелязани закононарушения в дадена организация, или риск от такива нарушения, пред лица или институции, за които се смята, че са в състояние да предприемат съответни действия. В повечето европейски страни лицата, уведомяващи за случаи на корупция, не са достатъчно защитени и не се предприемат действия в резултат от техните доклади. За повече информация виж http://www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/towards_greater_protection_of_whistleblowers.

но много съществени пречки пред ефективното разследване и наказателно преследване на случаите на корупция в държавите на ЕС. Случаите на корупция често трудно се разкриват, разследват и предават на съд. В повечето държави като цяло липсва квалифициран разследващ персонал, който да се занимава с корупционни и икономически престъпления.

- В повечето европейски държави твърде дългите правораздавателни процедури, понякога съчетани с високо ниво на бюрокрация и прекомерни изисквания за доказване, представляват сериозна пречка за прилагането на антикорупционните закони. В този контекст давностните срокове често са твърде кратки и не дават възможност за наказателно преследване на престъпленията, особено ако не са предвидени достатъчно възможности за удължаването им, когато е необходимо.
- В много европейски държави липсва също и увереност, че законът ще бъде приложен, което води до нежелание да се съобщава за нарушения, и това допринася за слабата разкриваемост на случаите на корупция.

1.4.2. СПЕЦИФИЧНИ ИЗВОДИ ОТНОСНО УРЕДБАТА НА ДАВНОСТ В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

- В някои държави определени аспекти на режима на давност предизвикват сериозни критики: в Гърция, Италия и Португалия е възможно времето за приключване на съдебните процедури да се яви недостатъчно дори и ако нарушителят бъде признат за виновен на първа инстанция. Освен това в Гърция съществуват изключително благоприятни изключения от разпоредбите за давност и те се прилагат почти единствено по отношение на политици (депутати и членове на правителството).
- Във Франция давностният срок за повечето нарушения, свързани с корупция, е три години. Въпреки че съществуват механизми за неговото удължаване, такъв кратък давностен срок не може да гарантира ефективно наказателно преследване. В Испания давностните срокове за някои корупционни престъпления са твърде кратки, като например за активен подкуп, докато за други, например – за пране на пари, могат да се смятат за достатъчни по продължителност.
- В повечето европейски правни системи уредбата на давността разкрива някои слабости и несъвършенства. Например имунитетът или искането за правна помощ не са основание за прекъсване на давността. Въпреки че в повечето от тези правни системи не се откриха

дела за корупция, по които констатираните слабости да са довели до оправдаване на обвиняемите, не съществуват гаранции, че те няма да доведат до безнаказаност на предполагаемите извършители, затова е необходимо тези слабости да бъдат отстранени.

- В същото време съдебните системи на няколко държави демонстрират добри практики, като например прилагането на разпоредбите за давност изключително и само до приключване на разследването по делата, и механизми за изчисляване и прилагане на давностните срокове, които вземат предвид спецификата на делата за корупция.
- Като цяло изследването показва, че давността може съществено да рефлектира върху наказателното преследване на политическата корупция и корупцията по високите етажи на властта, на случаите, в които участие имат висши политически фигури и при по-сложни случаи на трансгранични престъпления, изискващи международно сътрудничество.
- В много държави реформите от последните години доведоха до усъвършенстване на уредбата на давност за наказателно преследване на корупционните престъпления. В няколко правни системи периодите на давност бяха значително удължени или бяха разширени основанията за спиране и прекъсване на давността. От друга страна, последните реформи в Италия допълнително съкратиха давностните срокове.

1.4.3. ЛИПСА НА СТАТИСТИКА ОТНОСНО ПРЕКРАТЕНИТЕ ПО ДАВНОСТ ДЕЛА

Както бе посочено по-горе, проучванията в национален мащаб по този проект включиха набиране и анализ на статистически данни за процента на делата, прекратени по давност. Такива данни обаче има само в десет от 27-те държави, в които беше извършено проучването. Дори там, където е възможно да се съберат статистически данни, те не включват случаите, по които наказателно преследване не е започнало, поради късното разкриване на престъплението.⁹ Някои от авторите на анализите посочват, че реалният брой дела, прекратени поради давност, вероятно е значително по-голям, отколкото статистическите данни могат да покажат. Това прави констатациите неокончателни.

Наличните сведения показват, че в повечето случаи под един процент от образуваните дела биват прекратени по давност, въпреки че има някои

⁹ В Унгария има такива статистически сведения. Те показват, че разследващите органи са отхвърлили оплакване или съобщение за корупционни нарушения поради изтекла давност в четири случая през 2006 г., три случая през 2007 г. и два случая през 2008 г.

изключения, показващи значително по-голям процент. В България и Унгария 25 или дори 32 процента от досъдебните производства са прекратени няколко години след образуването им. От наличната статистическа информация обаче не може да се установи дали това се дължи на изтекла давност или е по други причини, например поради липса на доказателства.

Особена тревога будят правните системи с голям брой наказателни дела, внесени за разглеждане в съда, които са били прекратени по давност. Цифрите са изключително високи за Италия: от 2005 година до сега между 10 до 13 процента от съдебните дела са прекратени по давност, което означава, че едно от всеки десет съдебни дела приключва, като предполагаемият извършител остава ненаказан. В Словакия в последните години са прекратени около 4 процента от наказателни дела, внесени в съда.

1.5. ПРЕПОРЪКИ

Много от анализаторите и местните експерти, участвали в изследването, посочват че неефективността на действията на правоохранителните и съдебните органи е основен проблем пред успешното наказателно преследване на корупционни престъпления. В това отношение следва да бъдат предприети конкретни мерки.

По отношение на регламентацията на давността в изследваните държави могат да бъдат направени някои общи изводи, въпреки че те трябва да бъдат внимателно преценявани в контекста на всяка юрисдикция. Тези изводи водят до следните препоръки към националните органи, които формират национални политики:

1. Необходимо е тежестта на корупционните престъпления да бъде адекватно отразена в националната правна уредба

Давностните срокове обикновено са изчислявани, като се взема предвид тежестта на престъплението. За да бъдат давностните срокове достатъчни по продължителност, от съществено значение е корупционните престъпления да имат адекватна уредба в националните наказателни закони. Ако (както във Франция) повечето корупционни престъпления се класифицират

КАК СЕ ОТРАЗЯВА ТЕЖЕСТТА НА ПРЕСТЪПЛЕНИЕТО ВЪРХУ ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТТА НА ДАВНОСТНИЯ СРОК

При делото Freeport в Португалия, свързано с отмяна на ограничения, целящи опазването на околната среда, въпросът дали е изтекла давността по делото, зависи от това как прокуратурата квалифицира престъплението. Ако то е квалифицирано като „подкуп, свързан с наруша-

ване на служебните задължения”, се прилага десетгодишен давностен период. Ако е „подкуп без нарушаване на задълженията”, тогава давностният срок е само пет години. В последния случай самата наказателна процедура следва да бъде прекратена.

като наказуеми простъпки, а не като тежки престъпления, определеният давностен срок за преследването им вероятно ще е прекалено кратък (три години в този случай).

2. Давностните срокове за особено тежките корупционни престъпления би трябвало да са с продължителност от 10 или повече години

Препоръката на съответните международни органи за минимален давностен срок за преследване на корупционни престъпления е пет години или повече. Обаче, при особено сложни дела за корупция и в контекста на бавното и неефективно наказателно производство, е възможно петгодишният срок да се окаже недостатъчен, за да се гарантира ефективно правораздаване. Давностен период от минимум 10 години би намалил риска от прекратяване на сложни дела за корупция по давност. В контекста на неефективното и тромаво производство, както и при дела за корупция с трансграничен елемент е възможно дори и десетгодишният давностен период да се окаже недостатъчен, освен ако не се предвиждат гъвкави правила за прекъсване или спиране на давността.

3. Изчисляването на давностния срок би трябвало да отразява спецификата на делата за корупция

Тъй като са „скрити/тайни” престъпления, много случаи на корупция се разкриват едва след продължителен период от време, например при смяна на управлението или когато дадено длъжностно лице или служител на компания напусне поста си. Ето защо в случай на продължавано престъпление началото на давностния срок би трябвало да бъде датата на извършване на последното нарушение, а в случай на трайно престъпление давностният срок би трябвало да се изчислява от датата, на която е преустановена противозаконната дейност.

4. Уредбата на давността следва да осигурява възможности за удължаване на сроковете в случаи на корупция с трансграничен елемент

Привсепо-честосрещания транснационален характер на корупционните престъпления е нужно режимът на давност да отразява адекватно възможното забавяне на производството в резултат на международното сътрудничество, като например искане за правна помощ, отговорът на което може да отнеме месеци или дори години. При искане за правна помощ законът следва да

осигурява възможност за удължаване на давностния срок чрез спиране на давността, за да се гарантира ефективно наказателно преследване на случаите на корупция с международен елемент.

5. Да не се допуска безнаказаност за висши длъжностни лица

При дела за корупция, в които са замесени защитени от имунитет политици или правителствени служители, като предполагаеми извършители или като участници в производството, разпоредбите относно давността би трябвало да осигуряват възможност за спиране или прекъсване за давностните срокове докато лицето заема дадената длъжност. Това ще даде възможност делото да се поднови, когато даденият служител или политик напусне своя пост.

6. Ограничаване на възможността за позоваване на изтекла давност

Уредбата на давността не би трябвало да позволява прекратяване на делото по давност след постановяване на съдебния акт на първа инстанция. В противен случай съществува риск даден обвиняем да бъде признат за виновен на първа инстанция, но присъдата да не може да влезе в сила поради изтичане на давностните срокове в хода на производството пред по-горните инстанции. Следва да бъде отбелязано, че във връзка с осигуряването на ефективно наказателно преследване на корупционните престъпления някои експерти повдигат въпроса дали изобщо давността следва да намира приложение след повдигането на обвинение.

ЗНАЧЕНИЕ НА СТАТИСТИЧЕСКАТА ИНФОРМАЦИЯ

В Португалия между 2004 и 2008 година само 0,5% от делата за корупция са прекратени по давност. Но това са именно делата, свързани с най-сериозни парични суми и с известни политически фигури. Затова е необходимо съответните разпоредби да се усъвършенстват, за да няма „вратички“ към безнаказаност на корупцията по високите етажи на властта. Това заключение е направено в резултат от подробен анализ на данни от португалските изследователски институти.¹⁰

7. Систематично събиране на статистически данни с оглед преценката на давността като фактор за избягване на наказуемост

Би трябвало да се събират и да са на разположение данни относно броя на наказателните дела, прекратени поради давност, за да се определи значението на давността за правораздаването изобщо и в частност – за делата,

¹⁰ DCIAP-PGR and CIES-ISCTE, A corrupção participada em Portugal 2004-2008 Resultados globais de uma pesquisa em curso, Final Report, 2009.

свързани с корупция. Следва да се регистрират и обобщават специфичните причини за прекратяване на съдебните дела, за да се установят слабостите в системата и да се вземат мерки за тяхното отстраняването.

2. ПРАВНА СЪЩНОСТ НА ДАВНОСТТА

2.1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Голямо мнозинство юрисдикции предвиждат периоди на давност. Основните причини за това са следните:

- Да се гарантира правната сигурност, справедливост и прецизност на наказателното съдопроизводство чрез избягване на възможност да се повдига обвинение, по което основните факти биха могли да са станали недоказуеми поради изтичането на голям период от време.
- Да се постигне по-висока ефективност, като се насърчават органите, натоварени с функции по наказателно преследване да пренасочват недостатъчните си ресурси от разследване на престъпления, които са извършени преди значителен период от време, поради което вероятността то да приключи успешно е ниска, към наказателно преследване на по-скорошно извършените престъпления. Давностните срокове имат за цел да повишат ефективността на съдопроизводството и чрез насърчаване на бързото разследване на криминални деяния и образуване на дела за тях, в съответствие с член 6 (1) от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, според която „всяко лице има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок“.
- Да се допринесе за общественото спокойствие, което е крайната цел на наказателното право. Преследването и наказването на престъпления, извършени преди голям период от време, предизвиква неприязън и пречи на социалното оздравяване на стари конфликти и на техните негативни последици. Поради изтеклото време, целта на наказанието, както и необходимостта от възмездие за извършеното, може да се обезсмислят.

С изключение на две държави (Ирландия и Великобритания) всички държави-членки на ЕС предвиждат давностни срокове за извършените престъпления.¹¹ Отговорността за най-тежките престъпления не се погасява по давност. Такива са военните престъпления, престъпленията срещу мира и човечеството, геноцидът, терористичните актове и други подобни

¹¹ В Кипър разпоредбите не предвиждат давност за никое престъпление, което се наказва с повече от три месеца затвор; при положение, че за всички престъпления, свързани с корупция, се предвиждат по-големи наказания, де факто за корупционни престъпления давност няма.

престъпления. В някои правни системи предумишленото убийство също не се „покрива“ от давност. В Австрия няма давност за престъпления, наказуеми с доживотен затвор или с лишаване от свобода за срок от 10 до 20 години, а в Италия всички престъпления, наказуеми с доживотен затвор, са изключени от обхвата на давността.

2.2. РЕЛЕВАНТНОСТ НА ДАВНОСТТА В НАКАЗАТЕЛНОТО, ГРАЖДАНСКОТО, АДМИНИСТРАТИВНОТО И ДИСЦИПЛИНАРНОТО СЪДОПРОИЗВОДСТВО

В рамките на настоящото изследване чрез единнадесетте задълбочени проучвания бе направена оценка на уредбата на давността в четирите различни вида съдопроизводство. За останалите 16 държави-членки на ЕС изследването се ограничи до наказателното и гражданското съдопроизводство. Сред изследователите и интервюираните експерти е широко разпространено мнението, че наказателното производство е безспорно най-подходящата област на правото за оценка на връзката между давностните срокове и безнаказаността за корупционни престъпления. Затова настоящият доклад е фокусиран върху наказателното производство.

НАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО

Предмет на наказателното производство са делата, образувани от държавата срещу виновното лице. Делата за корупция обикновено са свързани с извършването на престъпления, за които се налагат наказания. Случаите на корупция често разкриват сложна фактология, която включва както много на брой престъпления, така и нарушения от граждански, административен или дисциплинарен характер.

ОГРАНИЧАВАНЕ НА ОТЛАГАНЕТО ВЪВ ВРЕМЕТО БЕЗ РАЗПОРЕДБИ ЗА ДАВНОСТ: СЛУЧАЯТ НА ИРЛАНДИЯ

В Ирландия вместо да се прилагат давностни срокове при преследването на престъпления се прилага принципът за отлагане от общото право. Съгласно този принцип защитата може да твърди, че правото на обвиняемия на справедлив процес е нарушено от ефекта на изтичане на времето. Обвинението може да бъде отхвърлено ако се сметне, че правото на обвиняемия на справедлив процес е нарушено от виновно забавяне на воденото дело. Когато се пледира забавяне, делото се разглежда по същество в рамките на сроковете за отлагане.

ГРАЖДАНСКО ПРОИЗВОДСТВО

В гражданското производство делата се завеждат от юридически или физически лица или от държавата, за да се търси обезщетение за вреди, претърпени в резултат от противоправни действия или бездействия. Разпоредбите относно давността в гражданското производство се ограничават до сроковете, до изтичането на които, ищецът може да упражни надлежно правата си срещу ответника. Гражданското производство има важно практическо значение в контекста на борбата срещу корупцията, тъй като средствата за съдебна защита дават възможност на лицата, претърпели вреди в резултат на корупционни деяния, да получат справедлива компенсация. В държавите, които не признават наказателната отговорност за юридически лица, гражданските средства за съдебна защита са тези, които дават възможност на пострадалите лица да преследват по съдебен ред юридическите лица.

АДМИНИСТРАТИВНО ПРОИЗВОДСТВО

Всяко административно дело представлява несъдебен способ за санкциониране на извършителя на едно административно нарушение посредством различни видове административни наказания. Давностните срокове в това производство са най-различни и се уреждат от различни закони и разпоредби. Като цяло в административните дела давностните срокове са много кратки и могат да представляват пречка за ефективно справяне с корупцията, особено в държави, в които юридическите лица могат да бъдат санкционирани единствено в рамките на гражданското или административното производство. Кратките давностни срокове могат също така и да възпрепятстват санкционирането на нарушения на разпоредбите за финансиране на политическите партии.

ДИСЦИПЛИНАРНО ПРОИЗВОДСТВО

Дисциплинарното производство включва мерки, предприемани срещу служител, нает в обществения или в частния сектор, които се основават на договорни или други правни задължения, произтичащи от индивидуалните особености за наемане на работа или назначаване на дадения служител, а не на общите положения, възприети в наказателното или административното право. Тези особености могат да включват условия или срокове на договорите за наемане на работа, стандарти за държавни служители, професионални кодекси, и отраслови правила, които се отнасят за определени професионални групи като например лекари, адвокати и други. В контекста на борбата срещу корупцията дисциплинарното производство има практическо значение поради възможността за налагане

на дисциплинарни санкции, например забрана за практикуване на дадена професия, които не биха могли да се наложат чрез наказателното право.

2.3. ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТ НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ

В различните държави-членки на Европейския съюз продължителността на давностните срокове варира в широки граници. Обикновено тя се изчислява съобразно с тежестта на престъплението, т.е. отговорността за престъпление, за което се предвижда по-тежко наказание, например 10 години лишаване от свобода, се погасява с изтичане на по-дълъг давностен срок от този за престъпление, което се счита за по-леко и предвиденото за извършването му наказание е три – пет години. Тези изчисления обаче са различни във всяка държава. В някои държави, като например Унгария¹² и Италия давностният срок е равен на максималния размер на наказанието лишаване от свобода, предвидено за съответното престъпление. В други държави като например в Австрия, Гърция, Португалия, Румъния, Словакия и Словения срокът е свързан с максималния размер на наказанието, но не е непременно равен на него по продължителност. Например в Румъния давността за предаване на съд е пет години, увеличен с период от време, равен на продължителността на наказанието, което би могло да се наложи на дееца.

В много държави са предвидени по-кратки давностни срокове при осъществени основни съставни престъпления и по-дълги за престъпленията, извършени при квалифицирани обстоятелства. Например в Словакия отговорността за престъплението пасивен подкуп може да се погасява по давност след изтичане на 5, 10 или 20 години в зависимост от това дали е извършено при квалифициращи обстоятелства или не.

В други държави продължителността на давностните срокове е в зависимост от категорията на престъпленията. В Белгия съществуват три категории престъпления: тежко престъпление, престъпление и наказуема простъпка. Всяка от тези категории деяния има подкатегории и периодите на давност се изчисляват съобразно с тях.

Само Португалия е възприела специални давностни срокове за корупционни престъпления, които ще влязат в сила през 2011 г. Румънските антикорупционни закони определят специални наказания за корупционни престъпления, което индиректно води до прилагане на специални срокове на давност.

¹² В Унгария периодът е равен на максималния срок на наказанието, но не може да бъде по-кратък от три години. Виж Работна група към ОИСР по въпросите на подкупите, Унгария: Доклад за фаза 2, май 2005 г., точка 115.

2.4. НАЧАЛО НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ

Давностните срокове за санкциониране на нарушенията посредством механизмите на гражданското право обикновено се изчисляват от деня, в който престъплението е било разкрито. В много държави като например Австрия, Чешката република, Словакия и други тези срокове започват да текат от деня, когато вредата е станала известна на пострадалия. Само като изключение, например в Малта, сроковете за погасяване по давност се изчисляват от деня, в който е извършено деянието, в резултат на което е настъпила вредата, а не от момента, когато вредата е била открита.

В наказателното право, обаче, давностният срок обикновено започва да тече от деня, в който е извършено престъплението. При дела за корупция това е сериозен проблем, тъй като много случаи на корупция излизат „на светло“ след продължителен период от време, например когато се смени режимът на управление или дадено длъжностно лице напусне своя пост.

Голям брой европейски правни системи обаче са въвели механизми за отчитане на специфичните особености на корупционните престъпления при изчисляване на давностните срокове (виж приложената таблица).

УДЪЛЖАВАНЕ НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ ЧРЕЗ ПОВДИГАНЕ НА ОБВИНЕНИЕ ЗА НАЙ- ТЕЖКО ПРЕСТЪПЛЕНИЕ

Прокурорите и съдиите могат да се стремят, когато е възможно, да квалифицират корупционните престъпления като престъпления, които съгласно националното право се считат за по-тежки. Например съдиите във Франция са квалифицирали престъплението подкуп като злоупотреба с корпоративни активи или получаване на корпоративни активи, с които е било злоупотребено, така че да направят възможно налагането на наказания за деяния, които иначе не биха били наказани (поради изтичане на краткия давностен срок), или които са трудно доказуеми, или за доказването им е необходимо повече време.¹³

2.5. ПРИЛАГАНЕ НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ В ЗАВИСИМОСТ ОТ ЕТАПА, НА КОЙТО СЕ НАМИРА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО

Давностните срокове може да обхванат фазата на разследване и съдебно преследване за дадено престъпление, както и фазата на изпълнение на присъдата.

Давностният срок за разследване включва максимално допустимият период от време за приключване на разследването и за привличане към

¹³ Работна група към ОИСР по въпросите на подкупите, Франция, Доклад за фаза 2, януари 2004 г.

наказателна отговорност (т. е. срока, до изтичането на който разследването трябва да приключи и да бъде повдигнато обвинение), докато давностният срок за съдебно преследване включва максимално допустимия период от време за приключване на съдебното производство и постановяване на присъда.

Давността за изпълнение на наложеното наказание намира приложение ако дадена присъда не е изпълнена или изпълнението ѝ е било спрянно. Този вид давност е предвиден за много специфични случаи, като например неизпълнение на една присъда поради небрежност. Такива случаи обаче са рядкост в практиката и до приложение на давността за изпълнение на наказанието почти никога не се достига. Затова в рамките на настоящото изложение същите не са предмет на подробна оценка.

ФРАНЦИЯ: ДОСТИЖЕНИЯТА НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА ПОЗВОЛЯВАТ „ИЗМЕСТВАНЕ“ ВЪВ ВРЕМЕТО НА НАЧАЛО НА ДАВНОСТНИЯ СРОК

Във Франция давностните срокове са особено кратки и са считани за сериозна пречка за наказателното преследване на корупционни престъпления.¹⁴ При определени предпоставки, обаче, е възможно началният период на давностните срокове да бъде значително „изместен“ във времето и това да спомогне за преодоляване на проблема с безнаказаността. Cour de Cassation, най-висшата апелативна юрисдикция на Франция, постановява, че престъплението подкуп, извършено от момента, когато се постигне договореност между подкупващото и подкупваното лице, продължава с всяко следващо действие, предприето в резултат от тази договореност.¹⁵ Така началният момент на давностния период се „измества“ от деня на постигане на договорката за даване на подкуп към деня на последното плащане, или последния ден на получаване на обещаната облага.¹⁶

Преглед на характеристиките на наказателното производство ¹⁷		
Държави с давностни срокове за разследване	Държави с давностни срокове за наказателно преследване	Държави давностни срокове за изпълнение на присъда
Австрия ¹⁸	Белгия	Австрия
Естония	България	Испания

¹⁴ Работна група към ОИСР по въпросите на подкупите, Доклад за фаза 2, януари 2004 г., точка 98.

¹⁵ Постановление относно "Carigno", наказателно дело, 27 октомври 1997 г., бюлет. наказ. №352.

¹⁶ Наказ.13 декември 1972, бюлет. № 391 и наказ. от 9 ноември 1995 г., 12 май 1998 г.

¹⁷ Липсват данни за Ирландия и Великобритания, тъй като те не предвиждат давност при наказателни дела, и за Кипър, понеже de facto не се прилагат разпоредби за давност.

¹⁸ De iure давностният период тече до края на съдебното преследване, но фактически формалното обвинение и понякога дори други мерки за разследване преди обвинението суспендират давностния период до края на съдебното преследване.

Финландия	Чехия	Белгия
Франция	Дания	България
Гърция	Естония	Естония
Унгария	Финландия	Гърция
Латвия	Франция	Унгария
Люксембург	Германия	Италия
Малта	Гърция	Латвия
Холандия	Унгария	Люксембург
Полша	Италия	Холандия
Румъния	Литва	Полша
Словения	Люксембург	Португалия
Испания	Малта	Румъния
	Швеция	Словакия
	Холандия	Словения
	Румъния	
	Португалия	
	Словакия	
	Словения	

2.6. ОСНОВАНИЯ ЗА СПИРАНЕ, ПРЕКЪСВАНЕ И УДЪЛЖАВАНЕ НА ДАВНОСТНИЯ СРОК

В повечето правни системи давностният срок може да бъде спиран, удължаван или прекъсван при наличието на специфични предпоставки за това. Когато бъде спряно, давностният срок продължава да тече след отпадане на основанието за спиране. При удължаването давностният срок се удължава с определен период. Прекъсването означава, че след отпадане на основанието за това започва да тече нов давностен срок, обикновено равен по продължителност на прекъснатия. От съществено значение при прилагането на антикорупционните закони е дали е предвидена достатъчно разгърнатата номенклатура от основания за спиране, прекъсване и удължаване на давността, която да осигури неотменността на следващата по закон санкция.

Според някои учени една правна система би трябвало да предвижда или дълги давностни срокове без всякакви основания за спирането, прекъсването или удължаването им, или по-кратки давностни срокове с голям брой основания за спирането, прекъсването или удължаването им.¹⁹ Реалността обаче показва, че в европейските правни системи са възприети елементи и от двата режима.

¹⁹ Bikelis S., Nikartas S., Üsele L. Statutes of Limitations in the System of Criminal Justice. (Разпоредби за давност в системата на наказателното правосъдие; на литовски език; Правен институт на Литва, 2009 г. (непубликувани).

Преглед на най-често срещаните основания за прекъсване на давността в юрисдикциите на Европейския съюз	
Основания за прекъсване	Държави ²⁰
Обвиненият извършва друго престъпление	Чехия, Латвия, Литва, Румъния, Словакия, Словения
Започване на наказателното преследване	Белгия, България, Чехия, Естония, Унгария, Люксембург, Португалия, Словакия
Искане за международно сътрудничество или издаване на Европейска заповед за арест	Чехия, Унгария
Определяне на обвиняемия като главен заподозрян	Унгария, Португалия
Уведомяване на обвиняемия за всички процедури (задържане, призоваване, и т. н.)	Белгия, Чехия, Естония, Унгария, Италия, Румъния, Словакия

Прекъсването се проявява като рестартиране на хронометъра: след всяко прекъсване започва да тече нов давностен период, обикновено идентичен по продължителност с предишния. В страните на ЕС съществува широко разнообразие от различни режими. Докато Чешката република и Италия предвиждат много различни клаузи, Австрия и Гърция изобщо не използват тази концепция при наказателните дела.

2.7. АБСОЛЮТЕН ДАВНОСТЕН СРОК

Дванадесет държави-членки на ЕС предвиждат абсолютен давностен срок, т.е. независимо от клаузите за прекъсване и/или спиране на давността, съществува определен лимит за продължителността ѝ. Например в България и Румъния абсолютният давностен период е ½ повече от обикновения давностен срок. Останалите държави нямат абсолютен времеви лимит за преследването на престъпления, т.е. теоретично давностният период може да бъде прекъсван или спиран неопределен брой пъти ако това е необходимо. ²¹

В същото време новият режим на давност в Словения, който влезе в сила през 2008 година, предвижда абсолютни, а не относителни периоди на давност. Почти всички основания за спиране на давността са премахнати в полза на режим с дълги абсолютни срокове на давност от 6 години до 20 години за тежки престъпления. ²²

²⁰ Таблицата дава примери, базирани на единадесетте проучвания чрез преглед, плюс информация от Белгия, Естония, Латвия и Словения.

²¹ Тази таблица дава примери, базирани на единадесетте проучвания чрез преглед, плюс информация от Белгия, Естония, Латвия и Словения. По времето на изпълнение на този проект не бе възможно да се състави изчерпателен списък на всички държави, в които се прилагат които и да е от тези условия.

²² Интересно е да се отбележи, че все още има някои случаи, при които давностен период може да бъде суспендиран

2.8. СРАВНИТЕЛЕН ПРЕГЛЕД НА ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТТА НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ ЗА РАЗЛИЧНИТЕ СЪДЕБНИ ПРОЦЕДУРИ

2.8.1. ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТ НА ДАВНОСТНИЯ СРОК В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО

В държавите на Европейския съюз давностните срокове за наказателно преследване варират в широки граници. Диаграмите показват давностните срокове за наказателно преследване във всички държави-членки на ЕС с изключение на Кипър, Ирландия и Великобритания, където не е регламентирана давност.²³

2.8.2. ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТ НА ДАВНОСТНИЯ СРОК В ГРАЖДАНСКОТО, ДИСЦИПЛИНАРНОТО И АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРОИЗВОДСТВО

Давностният срок в гражданското, административното и дисциплинарното производство също е много различен в различните правни системи.

В гражданското производство в повечето случаи са регламентирани различни по продължителност давностни срокове за различните видове дела, а в някои случаи, например в Испания, тези срокове са различни и в различните райони на страната. Корпоративните спорове и определени търговски спорове също могат да се погасяват с изтичането на специфични за тях давностни срокове.

В повечето държави давностните срокове в гражданското производство варират между три и пет години за повечето видове нарушения. В Испания давностният срок за завеждане на гражданско дело против държавната администрация и за нарушения, даващи право на предявяване на иск, е една година след като е осъществено деянието, послужило като основание за иска. Това е изключително кратък срок.

Държави като Австрия, Естония, Финландия, Гърция, Словакия и Словения имат абсолютен период, наречен още „срок на спокойствие“, който може да варира между 10 и 30 години.

Давностният срок в административното и дисциплинарното производство може да варира между три месеца и шест години. Въпреки че за това бяха открити малко данни, някои изследователи посочват, че по-краткият срок би могъл да представлява пречка за дисциплинарната отговорност. В тази връзка може да се даде пример с Наказателно-процесуалният кодекс в Австрия. Според него полицията, прокурорът или

в Словения, а именно: 1) имунитет на членовете на парламента; 2) ако след извършване на престъпление обвиняемият е засегнат от умствено заболяване, умствено разстройство или друго сериозно заболяване, и 3) прекратяване на разследването когато държавните органи не могат да разкрият извършителя.

²³ Виж доклада за Австрия.

съдът имат задължението да уведомят компетентния орган при завеждане или прекратяване на наказателно дело срещу държавен служител. От момента на уведомяването може да даде началото на по-краткия дисциплинарен давностен период и по този начин да остане по-малко време за дисциплинарно производство. Този ефект се подсилва допълнително от факта, че краткият давностен период не достига срока на давностния период за наказателни дела ако нарушението на задълженията от страна на държавния служител представлява престъпление.²⁴

В Латвия и Литва GRECO констатира, че сегашният административен давностен срок е твърде кратък, за да гарантира ефективен контрол върху финансирането на политическите партии. В Латвия съгласно общите административни разпоредби давностният срок е една година от извършване на нарушението. При установените срокове за представяне на годишни финансови отчети от страна на политическите партии и наблюдаваните понякога закъснения в представянето на тези отчети, давностните срокове са в известна степен кратки в контекста на контролиране на финансирането на политическите партии. Затова GRECO препоръчва съответните срокове на давност да бъдат удължени и в двата случая.²⁵

2.9. ДРУГИ ПРОЦЕДУРНИ ОГРАНИЧЕНИЯ, КОИТО ИМАТ ОТНОШЕНИЕ КЪМ РАЗПОРЕДБИТЕ ЗА ДАВНОСТ

В допълнение към разпоредбите относно давността в много правни системи са регламентирани правила, които могат допълнително да ограничат продължителността на наказателното производство. Обосновката за съществуването им е, че не би трябвало да има безпричинно забавяне в наказателното производство на никой от неговите етапи. Налагат се пределни срокове например за разследването и събирането на доказателства.

В Чешката република се изисква в рамките на два до шест месеца полицията да установи дали има извършено престъпление. Това времево ограничение обаче може да бъде удължено. Съществуват също времеви ограничения и за издаването на разпореждане за провеждане на съдебен процес, за предварителното разглеждане на делото и за предявяването на обвинение. Допълнителни одобрения на много нива се изискват от полицията преди извършването на процедурни действия и съществуват засилени изисквания от службата на обществения защитник относно формалното уведомяване за действията на полицията. В Гърция предварителното задържане преди съдебния процес не може да превишава шестмесечен период, освен при изключителни обстоятелства и с предварителното одобрение от Съдебния съвет. В Литва обвиняемият може

²⁴ Виж доклада за Австрия.

²⁵ 2008: GRECO, Трети кръг за оценка, Доклад за оценка за Латвия относно прозрачността на финансирането на партиите, точка 117.

да подаде жалба, ако разследването не приключи в рамките на шест месеца от датата на провеждане на първия разпит. В Португалия наказателното разследване трябва да приключи в рамките на шест месеца (и в определени случаи може да бъде удължено до 12 месеца). В Словакия няма специфични времеви ограничения, но предполагаемият извършител може да подаде жалба до Конституционния съд ако смята, че съдебната процедура е неоснователно забавена.

Значението на тези процедурни ограничения е особено важно в държави, в които няма срокове на давност, например в Ирландия, където официалната статистика относно съдебните производства ясно показва, че високата доказателствена тежест на свидетелските показания в ирландското наказателно право е най-важният фактор при вземане на решение за прекратяване на дадено съдебно дело.

2.10. ПРЕПОРЪКИ ОТ СТРАНА НА МЕЖДУНАРОДНИ ИНСТИТУЦИИ

Значението на разпоредбите относно давността за борбата с корупцията се отчита в много международни правни актове. Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) предвижда че *„всяка държава – страна по конвенцията, когато това е подходящо, установява във вътрешното си право дълги давностни периоди за започване на процедурите във връзка с престъпленията по тази конвенция, както и по-дълги давностни срокове и спиране на давностните срокове, когато предполагаемият извършител е избегнал правосъдието“* (член 29). По отношение на юридически лица, в член 26, алинея 4 UNCAC предвижда следното: *„Всяка държава – страна по конвенцията, в частност гарантира, че юридическите лица, които са подведени под отговорност в съответствие с този член, подлежат на ефективни, пропорционални и възпиращи наказателни или ненаказателни санкции, включително и парични.“*

В допълнение, Конвенцията за борба с подкупването на чуждестранни длъжностни лица при международни бизнес сделки, приета от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) предвижда, че *„всеки срок на давност, приложим към престъплението подкуп на чуждо длъжностно лице, трябва да осигурява адекватен период от време за разследването на деянието и завеждане на дело.“* (член 6).

Въпреки че Наказателната конвенция относно корупцията, приета от Съвета на Европа, не предвижда стандарт относно давностните срокове, GRECO прави оценка по този въпрос в своя Трети кръг за оценка.²⁶

Конвенцията на ЕС за борба с корупцията не предвижда съответна

²⁶ Групата на държавите срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) е създадена през 1999 г. от Съвета на Европа, за да наблюдава спазването от страна на държавите -членки на антикорупционните стандарти на организацията, чрез взаимна оценка и преглед на направеното от другите държави. Докладите на GRECO за

разпоредба по този проблем.²⁷

По отношение на наказателните дела Работната група към ОИСР по въпросите на корупцията и GRECO предоставиха допълнителни насоки относно тълкуването на термините „адекватен“ и „дълъг“ във връзка с давностните срокове, въпреки че те отново дават само общи препоръки, а не минимални стандарти за добри практики.

Работната група към ОИСР, която оценява изключително адекватността на рамката за престъплението подкуп на чуждо длъжностно лице, посочва, че давностният срок би трябвало да се изчислява в съответствие със съществуващите в дадената държава общи условия на прилагане на националното наказателно право, и в светлината на съответните процедурни правила, например наличието на основания за спиране или прекъсване. Поспециално, работната група посочва, че във Франция, Испания и Унгария, тригодишният давностен срок за определени дела за корупция може да е прекалено кратък, а в случая с Унгария петгодишният срок би бил адекватен. В контекста на своя Трети кръг за оценка GRECO счита, че тригодишните периоди на давност за престъплението подкуп във Франция са твърде кратки. Двегодишният давностен период в Латвия за престъплението търговия с влияние също се счита от GRECO за неадекватен.

В обобщение може да се каже, че Работната група към ОИСР и Групата на държавите срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) често считат пет години за адекватен период за давностен срок, като в същото време изтъкват, че тези срокове следва да бъдат приспособени към съдебните системи и реалните условия на правоприлагане във всяка държава. Така в определени случаи Работната група към ОИСР критикува също и петгодишния (или по-продължителен давностен) срок като недостатъчен, например в Белгия, България, Гърция и Италия, където наказателните дела обикновено доста се проточват. Работната група към ОИСР и GRECO подчертават също, че давностните срокове следва да са гъвкави, което се постига чрез основанията за спирането, удължаването и прекъсването им.

Както посочихме по-горе, механизмът за мониторинг, съгласно Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC), бе приет съвсем наскоро и още няма информация относно давностните срокове.

Следва да бъде отбелязано, че ориентир за стандартни срокове на давност в гражданското производство е предвиден в Гражданската

оценка съдържат препоръки към оценяваните държави за усъвършенстване спазването на дадените условия. Разпоредбите за давност се оценяват в Третия кръг за оценка.

²⁷ Въпреки че има законови разпоредби относно давността, те не се прилагат към дела за корупция. Такъв е случаят например с Регламент 2988 от 1974 г. относно давностните срокове при дела, свързани с транспорт и конкуренция, и Регламент 298 от 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейската общност.

конвенция срещу корупцията на Съвета на Европа, където стандартите за продължителността на давностните срокове са точно определени. Тази конвенция предвижда, че наказателното преследване за възстановяване на вреди, които са резултат от корупционни престъпления, трябва да се погасява след изтичане на давностен период, не по-кратък от три години от деня, в който лицето, претърпяло вредата, узнае (или би следвало да е узнало), че е настъпила вреда или че е извършено корупционно деяние. Освен това в такива случаи е приложимо изискването от гражданското право, че самоличността на отговорното за вредата лице трябва да е известна.²⁸ Нещо повече, при граждански дела повечето държави също предвиждат по-дълъг период, извън който не може да бъде заведено дело („срок на спокойствие“), независимо кога ищецът е разбрал за дадено нарушение. Конвенцията на Съвета на Европа предвижда, че абсолютната забрана за започването на съдебна процедура не трябва да влиза в сила преди да изминат 10 години от извършването на корупционния акт.²⁹

2.11. ПРЕДПРИЕТИ РЕФОРМИ

Някои европейски държави наскоро предприеха или са в процес на сериозни реформи в областта на давностните срокове. Тези реформи често са продиктувани от препоръките на международните институции. В Латвия например през 2009 година бяха направени значителни промени в съответствие с препоръките на GRECO. Въведени бяха изменения в наказателния закон във връзка с разпоредбите за подкуп в частния и в общественния сектор. Наказанието за търговия с влияние бе увеличено от две на три години в случаите на приемане на предложение за облаги, и на пет години за предлагане на материални облаги. В резултат на това периодите на давностните срокове за търговия с влияние се удължиха и понастоящем са пет години. В Португалия с неотдавнашните промени се удължиха давностните срокове за много корупционни престъпления. В Литва съвсем наскоро бе приет нов закон, с който се удължи давностният период за всички престъпления, и има заявена политическа воля този период да бъде удължен за неправомерно поведение на работното място.

Румъния прие нов Наказателен кодекс, но той все още не се прилага. Въпреки че новият наказателен кодекс предвижда по-леки наказания, което води и до по-кратки давностни срокове, Румъния има закон против корупцията³⁰, който предвижда специални санкции за престъпления,

²⁸ Съвет на Европа, Наказателна конвенция срещу корупцията, член 7(1).

²⁹ Съвет на Европа, Наказателна конвенция срещу корупцията, член 7(1).

³⁰ Закон 78/2000 относно превенцията, разкриването и наказването на корупционни престъпления. Проблем представлява фактът, че някои корупционни практики, например конфликт на интереси, не са обхванати от този нов закон.

свързани с корупция, и осигурява допълнителни инструменти за разкриване, разследване и наказателно преследване на корупционни престъпления в рамките на давностния срок. По тези причини румънските експерти считат новия закон за стъпка в правилна посока.

В Гърция през септември 2010 година бяха въведени реформи, с които да се противодейства на бавното правораздаване. Главният прокурор определи шест прокурори, отговорни изключително за разследването и движението на делата за корупция и свързани с корупция престъпления. Делата, считани за особено важни, ще бъдат възложени на двама прокурори и ще се следят отблизо от наблюдаващия прокурор.

Тъй като тези реформи бяха въведени наскоро, техният ефект все още не може да бъде оценен. Важно е обаче да се отбележи, че те бяха предприети с цел намаляване на възможностите за заобикаляне на закона, каквито създаваха кратките или неадекватни давностни срокове, или за усъвършенстване на законодателната рамка в други отношения.

Противно на общата тенденция за предвиждане на по-дълги давностни срокове, неотдавнашните реформи в Италия доведоха до тяхното съкращаване. Реформата от 2005 година намали наполовина давностните срокове за повечето престъпления. През 2010 година бе предложен нов законопроект, който все още се обсъжда. Той предвижда прекратяване на съдебната процедура в зависимост от определени фази в процеса. За сериозни престъпления, за които се предвижда санкция повече от 10 години лишаване от свобода, давностният срок изтича след четири години за престъпленията от първа степен, след две години за престъпленията от втората степен и след година и половина за престъпленията от третата степен. Въпреки че и двете неотдавнашни реформи се обясняват с намерението да се съкрати времето за разглеждане на делата и по този начин да се осигури разумен срок в съответствие с член 6 от Европейската конвенция за правата на човека, статистическите данни предизвикват сериозна загриженост относно ефекта на тези реформи: от 2005 година до сега между 10 и 13 процента от всички наказателни съдебни дела са прекратени по давност, което означава, че повече от един от всеки десет съдебни процеса е завършил без на предполагаемия извършител да бъде наложено каквото и да е наказание.³¹ Тези цифри са много големи и предизвикват сериозна загриженост относно ефективността на италианската съдебна система.

³¹ Доклад на Италия, стр. 10.

3. СЛАБОСТИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ

3.1. СЛАБОСТИ, КОНСТАТИРАНИ ПРИ ИЗСЛЕДВАНЕТО

Дали давностният срок е достатъчно дълъг и адекватен за ефективното наказателно преследване на корупционните и свързани с корупция престъпления зависи от много фактори. Съществува тясна връзка между давностните срокове и цялостната ефективност на правораздаването, която естествено влияе силно върху периода от време, необходим за разследване на едно престъпление и завеждане на съдебно дело. Липсата на човешки ресурс и на експертен опит у органите, натоварени с функции по разследване на случаите на корупция бяха определени като основните пречки за налагането на антикорупционните закони навсякъде в ЕС.

Като цяло бяха констатирани следните слабости:

3.1.1. ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ НЕ СА ДОСТАТЪЧНИ ПО ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВНО НАКАЗАТЕЛНО ПРЕСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА

В някои европейски държави давностните срокове са твърде кратки и не гарантират ефективно наказателно преследване на корупцията и свързаните с корупция престъпления. Във Франция давностният срок за наказателно преследване на повечето корупционни престъпления е три години. В повечето държави давността е различна за различните нарушения. В Испания давностният срок е ограничен до три години за няколко наказателни съдебни процедури. При граждански процедури като искове или дела срещу държавната администрация давностният период е една година, считано от извършване на деянието, предизвикало иска. Това е изключително кратък период от време и може да доведе до значително ограничаване на възможността на жертвите на корупция да повдигнат обвинения срещу виновните лица.

В Гърция е особено шокиращо, че давностните срокове за преследване на министри са по-кратки отколкото тези, установени за обикновените граждани. Съгласно закона, приложим също и за техните съучастници, давността за „наказуеми действия“ – както тежки престъпления, така и наказуеми простъпки е до пет години (като абсолютният период е 10 години) и срокът започва от деня на извършване на закононарушението. На практика поради наличието на имунитет не могат да бъдат завеждани наказателни дела срещу министри преди Парламентът да даде съгласието³² си или ако той не даде такова съгласие. Поради това изискване е възможно делото за съответното престъпление изобщо да не стигне до съд.

³² За такова съгласие е необходимо абсолютно мнозинство след искане, подписано от най-малко 30 депутата. Такова съгласие трябва да е постигнато не по-късно от края на втората редовна сесия на парламентарния мандат, започнал след извършване на закононарушението.

Кратките абсолютни давностни периоди са особено проблемни: в Италия има абсолютна давност от седем и половина години за повечето закононарушения, свързани с корупция.³³ Във Финландия давностният период може да бъде удължен най-много с една година. Този период на удължаване е твърде кратък, за да осигури приключването на много от делата.

3.1.2. ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРИЛОЖЕНИЕ НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ ПРЕД ВЪЗЗИВНА И КАСАЦИОННА ИНСТАНЦИЯ

Повечето държави предвиждат давностните срокове да текат до произнасянето на присъдата на първа инстанция. Продължителността на съдебната процедура в следващите съдебни инстанции не е ограничена от давност. В някои държави, обаче, (например Германия, Гърция, Италия, Португалия и Словакия) давностните срокове продължават да текат докато присъдата влезе в сила, т. е. давностният период обхваща и съдебните процедури на апелативна инстанция.

В Италия и Гърция това положение многократно е довеждало до прекратяване на дела след постановяване на присъдата на първа инстанция. В Гърция, където за много закононарушения абсолютната давност е осем години, съществува голям риск делата да се прекратят по давност, докато се очаква съдебният акт на апелативния съд или дори на върховния съд. Нещо повече, според клауза в наказателния кодекс прокурорът има право да спре наказателно производство и да прекрати висящите дела, ако давността предстои скоро да изтече.

Германия, Португалия и Словакия решават този проблем чрез други средства. В Германия присъдата на първа инстанция суспендира давностния период, докато тя не стане окончателна.³⁴ Португалия е възприела подобен механизъм.³⁵ В Словакия всяка стъпка, предприета в съдебната процедура, например обжалване след първа инстанция, прекъсва давността, така че започва да тече изцяло нов давностен срок. Поради това в Словакия и Германия няма абсолютен давностен срок. На практика в тези държави по време на съдебната фаза след разглеждане на делото на първа инстанция, обвиняемият не може да се позове на изтекла давност.

³³ С изключение на злоупотреба с власт, пране на пари, пасивен подкуп и корупция при постановяване съдебни актове.

³⁴ § 78b (3) CC.

³⁵ Обвинението спира давностния срок, но само за срок до три години. Давностният също се прекъсва от момента на уведомяване за обвинението, което осигурява още по-голямата му продължителност. За разлика от Германия и Словакия, обаче, Португалия има абсолютни давностни срокове, които могат да изтекат поради бавни съдебни процедури на първа инстанция и в апелативните съдилища.

3.1.3. ИМУНИТЕТЪТ НЕ Е ОСНОВАНИЕ ЗА СПИРАНЕ ИЛИ ПРЕКЪСВАНЕ НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ

В много европейски държави депутатите и членовете на правителството имат имунитет срещу обвинения, които биха могли да са политически мотивирани. За ефективното наказателно преследване на корупционни и свързани с корупция престъпления, в които участват такива лица, от съществено значение е наличието на имунитет да представлява основание за спиране или прекъсване на давностния срок. Това обаче не винаги е така.

***ДЪРЖАВИ, В КОИТО ИМУНИТЕТЪТ НЕ
ПРЕДСТАВЛЯВА ОСНОВАНИЕ ЗА СПИРАНЕ
ИЛИ ПРЕКЪСВАНЕ НА ДАВНОСТНИЯ СРОК***

*България, Дания, Естония, Финландия, Гърция³⁶, Италия,
Литва, Малта, Холандия, Румъния, Испания*

В Австрия е предвидено основание за спиране на давностния срок при наличие на имунитет, но това се отнася само за конкретния депутат с имунитет, а не и за всички останали заподозрени/обвиняеми лица. Според неотдавнашно тълкуване на указ на Министерството на правосъдието, това правило се прилага също и ако депутат с имунитет е участник в дадено дело, например като свидетел. В такъв случай делото може да се отложи, но давностният срок спира да тече само за представителя на парламента, не и за останалите участници. Депутатите никога не могат да бъдат субекти на наказателно преследване от правораздавателните органи за извършени престъпления, свързани с парламентарната им дейност (функционален имунитет) и могат да бъдат съдени за престъпления, които не са свързани с работата им като депутати само ако специална комисия в парламента даде одобрение за това. Това положение и наличието на имунитет за продължителен период от време могат да доведат до прекратяване на дела, в които са замесени депутати, поради изтичане на давностния срок.

3.1.4. ИСКАНИЯТА ЗА МЕЖДУНАРОДНА ПРАВНА ПОМОЩ НЕ СА ОСНОВАНИЯ ЗА СПИРАНЕ ИЛИ ПРЕКЪСВАНЕ НА ДАВНОСТТА

Да се отговори на искания за правна помощ и екстрадиция може да отнеме много време – няколко месеца или дори години – което е пречка за ефективното наказателно преследване на корупционни престъпления преди изтичането на давностния срок. Има няколко европейски държави, които не регламентират исканията за правна помощ и за екстрадиция

³⁶ В Гърция съдебното преследване на министри се спира за срока на парламентарната сесия, по време и в рамките на която е извършено престъплението. Освен това има много кратък краен срок за съдебното преследване, свързан с края на парламентарните сесии.

като основания за спиране или прекъсване на давностния срок. Някои от тях, например Австрия, не приемат правната помощ като специфично основание за спиране на давността, но според експерти от тези държави това до голяма степен се компенсира от други условия, които могат да доведат до удължаване на давностния срок.

ДЪРЖАВИ, В КОИТО ИСКАНЕ ЗА МЕЖДУНАРОДНА ПРАВНА ПОМОЩ НЕ ПРЕДСТАВЛЯВА ОСНОВАНИЕ ЗА СПИРАНЕ НА ДАВНОСТНИЯ СРОК

Австрия³⁷, Белгия, България, Дания, Естония, Гърция, Италия, Холандия, Португалия, Румъния, Испания, Словакия, Словения³⁸

В някои държави възникват допълнителни проблеми в случаите, които изискват международно сътрудничество. Дания и Белгия, например, не предоставят правна помощ ако давностният срок съгласно националните им закони е изтекъл, макар съответното деяние все още да е наказуемо в държавата, отпреди искане за сътрудничество. Като се има предвид, че в Дания давностният период е ограничен до пет години, това може сериозно да попречи на наказателното преследване на корупционни престъпления в други държави, където разследването може да продължи повече от пет години.

3.2. ПРИМЕРИ ЗА ДОБРИ ПРАКТИКИ

Не толкова продължителността на давностния срок сама по себе си, а съотношението между тази продължителност, основанията за спиране или прекъсване, и цялостната ефективност на правораздаването е това, което определя дали даден режим на погасителна давност не е пречка пред успешното противодействие на корупцията. Въпреки това на базата на направеното изследване могат да бъдат посочени някои добри практики.

3.2.1. ГЪВКАВОСТ ПО ОТНОШЕНИЕ НА НАЧАЛНИЯ МОМЕНТ НА ДАВНОСТНИЯ СРОК

В наказателното право давностният срок обикновено започва да тече от деня, в който е извършени престъплението. Много европейски държави, обаче, са въвели механизми, които отчитат късното разкриване на случаите на корупция.

³⁷ Изследователите и експертите обаче смятат, че е възможно други условия по някакъв начин да компенсират липсата на искане за правна взаимопомощ като основание за спиране или прекъсване.

³⁸ При положение, че обикновените давностни срокове неотдавна бяха премахнати, вече не съществуват почти никакви основания за спиране. Вместо това абсолютните давностни периоди са особено дълги.

3.2.2. МНОГО ДЪЛЪГ АБСОЛЮТЕН ДАВНОСТЕН СРОК ИЛИ ОТСЪСТВИЕ НА ТАКЪВ СРОК

В някои правни системи в наказателното право няма абсолютни давностни срокове. Когато този подход се съчетава с широка номенклатура от основания за спиране и прекъсване, и адекватни обикновени давностни срокове, рискът делата да бъдат прекратени по давност е много малък.

В Австрия например не съществуват абсолютни давностни срокове, а обикновените давностни срокове *de facto* са приложими само между деня, когато е извършено престъплението и първите действия по разследване. Макар това да свежда до минимум риска от прекратяване на делата за корупция поради изтекла давност, то също така намалява и ефективността на системата по отношение на насърчаване на справедлив процес в рамките на разумен срок, както предвижда член 6 (1) от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи.

3.2.3. ДАВАНЕ ПРИОРИТЕТ ПРИ РАЗГЛЕЖДАНЕТО НА ДЕЛА, ПО КОИТО ДАВНОСТТА НАБЛИЖАВА ДА ИЗТЕЧЕ

В Португалия почти няма дела, прекратени по давност, което донякъде се дължи на факта, че на делата, по отношение на които съществува риск да бъдат прекратени по тази причина, се отдава приоритет при вътрешното разпределение и при разследването в рамките на прокуратурата и следствието, което гарантира, че *jus puniendi*³⁹ ще бъде реализирано преди приложението на разпоредбите относно давността да доведат до прекратяване на наказателната процедура. Поради това броят на прекратените по давност наказателни производства е намалял значително: средният процент на прекратените дела е спаднал от 6,8 за периода 1990–2000 година на 0,5 за периода 2000 – 2007 година. В същото време обаче на съдебните процедури не е отдаден такъв приоритет, и броят на делата, прекратени в съдебната фаза поради давност нараства през последните две години (2007 – 2009).

Подобно положение е възприето в Гърция, но тепърва се очаква да даде значителни резултати.

3.2.4. СПИРАНЕ ИЛИ ПРЕКЪСВАНЕ НА ДАВНОСТТА КОГАТО ПОДСЪДИМИЯТ ИЗВЪРШИ ДРУГО ПРЕСТЪПЛЕНИЕ

В Австрия давностните срокове спират да текат ако подсъдимият извърши друго престъпление от същия вид докато тече давностният срок за първото престъпление. В някои други държави в този случай давностният срок се прекъсва. Това означава, че обвиняемият трябва да спазва закона и да

³⁹ *Jus puniendi* - правото на държавата да санкционира.

не допуска извършването на ново престъпление през целия период, в който тече давностен срок, за да може да се възползва от правото си да се позове на изтекла давност. Следователно приема се за уместно, че срещу обвиняемия не може да бъде предприето наказателно преследване след изтичането на разумен период на законосъобразно поведение от негова страна. В Австрия това основание за спиране води до по-малък брой погасени по давност дела. Това означава също и че погасяването по давност на малко на брой дела се възприема като приемливо, ако е налице законосъобразно поведение на закононарушителя през целия давностен период.

3.2.5. СЪБИРАНЕ НА СВЕДЕНИЯ И СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ

В някои държави като например Унгария, Ирландия, Латвия и Португалия са на разположение подробни статистически данни. Те са особено ценни, когато дават информация не само за броя погасени по давност дела, но също така и за причините, довели до изтичане на давността, както е в Португалия. В Ирландия от уебсайта на Главния прокурор има лесен достъп до статистически данни относно причините за това дадени дела да не влязат в съда. Наличието на данни и лесният достъп до тях е много полезно за определяне на слабостите и вземане на мерки за отстраняването им.

4. ОБЩ ПРЕГЛЕД НА РЕГЛАМЕНТАЦИЯТА НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ В ЕДИНАДЕСЕТ ДЪРЖАВИ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Както вече посочихме, събирането на национални данни бе извършено по два начина. В единадесет държави въпросът бе задълбочено проучен от съответните национални представителства на Transparency International. В останалите шестнадесет държави-членки на Европейския съюз⁴⁰ бе извършена оценка-преглед.

Настоящата глава обобщава накратко основните характеристики на уредбата на давността във всяка от единадесетте задълбочено проучени правни системи. Подробните доклади и преглед на констатациите от всички изследвания са на разположение на адрес www.transparency.org.

АВСТРИЯ

Като цяло австрийският режим относно давността функционира добре. Отсъствието на абсолютни давностни срокове за наказателните дела е съчетано с широка номенклатура от основания за тяхното спиране. Фактически давностните срокове текат само между деня на извършване

⁴⁰ А именно Белгия, Кипър, Дания, Естония, Финландия, Франция, Германия, Латвия, Люксембург, Малта, Холандия, Полша, Словения, Испания, Швеция и Великобритания.

на престъплението и повдигането на обвинение, или при предприемане на по-действия по разследването, водещи до спиране на давностния срок. Ако през давностния срок обвиненото лице извърши друго престъпление от същия вид, то не може да се позове на изтекла давност за предходното престъпление преди да изтече давностният период за по-късно извършеното престъпление. При граждански дела пострадалият може да предяви иск за вреди, настъпили в резултат на престъпления в срок до 30 години от деня, в който е настъпила вредата, дори ако вредата и извършителят са били изначално известни. Подобно разрешение води до преодоляване на пречки, в резултат от изтекъл давностен срок, при разглеждането на граждански дела, свързани с корупция.

Основните слабости в австрийския режим относно давността са свързани с правоприлагащите органи, които нямат необходимите знания и умения за разследване и наказателно преследване на икономически престъпления. Според някои експерти липсата на експертни познания относно механизмите на функциониране на бизнеса е съчетана с недостиг на човешки ресурси и недостатъчно квалифицирано обучение на прокурорите. Като мярка за преодоляване на този проблем през 2008 г. бе създадена Специализирана служба за наказателно преследване на корупционните престъпления. Неотдавна министърът на правосъдието представи проектозакон, който предвижда прерастването на този орган в национална служба към прокуратурата. Съгласно този проектозакон компетентността на тази служба ще включва не само разследването на корупционни престъпления, но също и на сериозни икономически престъпления. Нейните ресурси ще бъдат увеличени петкратно, което би могло да доведе до подобряване на ситуацията.

Наред с това, съществуват и празноти във връзка с основанията за спиране на давността при дела, при които депутати с имунитет срещу наказателно преследване са участници в съдебни процедури. Съгласно наказателния кодекс депутатите никога не могат да бъдат съдени за престъпления, свързани с тяхната парламентарна работа (функционален имунитет) и могат да бъдат субекти на наказателно преследване за престъпления, които не са свързани с работата им като депутати, само ако специална парламентарна комисия одобри предприетите наказателноправни мерки. Това условие може също да отложи във времето наказателното разследване и завеждането на дело, когато депутат с имунитет е само един от многото участници, или – според неотдавнашно тълкувание от Министерството на правосъдието – дори и когато е само свидетел. При положение, че имунитетът е основание за спиране на давностния срок само спрямо конкретния депутат, давностният период за останалите участници продължава да тече дори и ако съдебната процедура е спряна, за да се изчака решението на парламентарната комисия.

Това е сериозна слабост в австрийската система, тъй като се допуска спиране на давностните срокове, които иначе са доста задълбочено регламентирани. При условие, че много депутати заемат и други публични длъжности, например кметове, това условие може да попречи на наказателното преследване на значителен брой случаи.

БЪЛГАРИЯ

Давностните срокове в България са уредени по начин, който едновременно има за цел да дисциплинира правоохранителните органи, както и да гарантира реализирането на отговорността на нарушителя в рамките на един предварително известен период от време.

Спецификата на българския Наказателен кодекс се състои в това, че давностният срок се прилага от датата на извършване на престъплението до изпълнението на съответното съдебно решение, като в същото време съществуват основания за спиране или прекъсване на давностните срокове. За разлика от давностните срокове за наказателно разследване, тези за реализирането на другите видове отговорност (административна, дисциплинарна и гражданска) са сравнително по-кратки.

В България статистика за броя на досъдебни и съдебни производства, прекратени поради изтичане на давностните срокове, се води от 2005 година насам. Показателно е, че в периода 2005 – 2009 година причината за прекратяване на 50 до 80 на сто от досъдебните производства е изтичането на давностния срок, а съдебните производства, прекратени на същото основание, са по-малко от един процент.

За дисциплиниране на органите, които са отговорни за навременното завършване на предварителното производство, през 2005 година стартира инициатива за периодично възобновяване на спрените производства.

Основната слабост в прилагането на давностните срокове е, от една страна, различното тълкуване на закона от различните правоохранителни органи, а от друга – съществуващите възможности за отлагане на производството по такъв начин, че давностният срок да изтече преди постановяването на окончателния съдебен акт. Последните промени в Наказателно-процесуалния кодекс съществено ограничиха възможностите за безпричинно отлагане на делата.

В обобщение, давностните срокове не са сред основните пречки за ангажиране на отговорността на нарушителите. Това, което пречи на разкриването и разследването на корупционни престъпления, е взаимният интерес на участниците в корупционните схеми да останат неразкрити, както и недоверието на гражданите в правоохранителните органи и липсата на ефективна защита на свидетелите.

ЧЕШКА РЕПУБЛИКА

Давностният период за прекратяване на наказателни дела за корупционни престъпления не се смята за сериозен проблем в Чешката република. Съществуват достатъчно основания за спиране и прекъсване на давностните срокове и няма абсолютни давностни срокове, което намалява риска от изтичане на давност. Липсват статистически данни относно това в кои случаи давността е причина за прекратяване на наказателни дела. Въпреки това експертите сочат други причини, възпрепятстващи наказателните процедури, които са налице дори и преди изтичане на давностния срок, и които могат да доведат до безнаказаност на корумпираното поведение. Значим проблем представлява доказването на умиъла, преди започване на наказателна процедура. Кръгът закононарушения, които могат да бъдат извършени по непредпазливост, би трябвало да се разшири, и на полицията да се даде право да документира извършването на неправомерни деяния, свързани с корупция, преди да е налице образувано наказателно производство.

Друга слабост на чешкия режим относно давността се прояви съвсем наскоро. Новият наказателен кодекс премахна възможността за спиране на давностния срок в случаи, когато предполагаемият извършител е в чужбина. Необходимо е да се възстанови предишната регламентация. В съответствие с международните и европейските ангажименти би трябвало да се въведе наказателна отговорност за корпоративни организации, по-специално за подкупи, за приходи от незаконни дейности, и т.н. В гражданския кодекс би трябвало да се удължи субективният ограничителен период за отговорност за вреди.

Капацитетът на разследващите органи също е сериозен проблем за наказателното преследване на корупцията в Чешката република. Съществува необходимост да се повиши капацитета за разкриване на подобни престъпления (например чрез използване на специфични оперативни методи от съответните органи. Освен това сложни икономически престъпления или престъпления срещу собствеността понякога погрешно се квалифицират като други, не толкова сериозни закононарушения, и това довежда до прилагане на по-кратки давностни срокове.

ГЪРЦИЯ

В Гърция основният проблем е усложнената нормативна регламентация, която затруднява бързото правораздаване. Координацията между правоприлагащите органи, обучението на разследващите органи, и дори създаването на специален съдебен орган за корупционни престъпления би могло да помогне за преодоляването на този проблем.

Основната слабост на режима относно давността е свързана с факта, че давностните срокове за членовете на Парламента са по-дълги, отколкото са тези за останалите граждани, и че в Гърция е изключително трудно да се отнеме имунитет. В тази връзка трябва да се предприемат спешни действия за премахването му. В допълнение, въпреки липсата на статистически данни би трябвало да се приеме, че често по делата се претендира за изтекъл давностен срок поради факта, че разглеждането на делото пред апелативната инстанция е включено в продължителността на давностните срокове, които в някои случаи са твърде кратки и не осигуряват достатъчно време за водене на дело.

В Гърция обаче има и някои новаторски решения, например разглеждането на делата по приоритет и бърза процедура в случаите на корупция, както и недопускане на дисциплинарни производства да бъдат спирани, докато наказателните са висящи. Последното правило, обаче, не винаги се прилага и е доста често срещано да бъдат спирани до издаването на окончателната присъда от съда. Освен това за да се отговори на нарастващата нужда от статистически данни в това отношение от септември 2009 г. делата за корупция се водят на отчет от прокуратурата.

За да се намали натрупването на дела и да се ускори правораздаването могат да бъдат въведени серия от мерки, например създаване на специализирани отделения в рамките на съществуващите съдилища, премахването на наказанията за маловажни нарушения, или разделянето и трансформирането на юрисдикцията на централните съдилища (като например атинския съд като първа инстанция) към регионалните съдилища.

За да се подобри разкриваемостта на случаите на корупция, на лицата, подаващи сигнали за корупция, трябва да се осигури по-високо ниво на защита. Тези предпазни мерки, заедно с информирането на обществото и образоването на младите хора, следва да формират допълнителните компоненти на стратегията за борба против безнаказаността за корупция.

УНГАРИЯ

В Унгария разпоредбите относно давността не са факторите от най-голямо практическо значение, водещи до безнаказаност. Въпреки че Работните групи към ОИСП и GRECO констатираха, че тригодишният давностен срок за подкуп (включително на чуждестранни длъжностни лица) е прекалено кратък, изследването, извършено в рамките на този проект, не откри значителни проблеми в това отношение. Други фактори, особено липсата на разкриваемост на свързаните с корупция престъпления, имат по-голямо значение. Липсата на разкриваемост се предполага, от една страна,

от отношения на зависимост и лични интереси, а от друга – от липсата на култура на почтеност, и на увереност, че органите ще извършат резултатно разследване на такива престъпления и ще заведат съответни дела.

Има налични подробни статистически данни относно давностните срокове и останалите основания за прекратяване на наказателни процедури, даващи възможност на главната прокуратура да контролира качеството на работа на разследващите органи. Данните показват, че между 2005 г. и 2009 г. много дела са прекратени по давност по време на фазата на разследване – общо 0,7–11% от делата за корупция, и дори до 25% от останалите наказателни дела през 2007 г. По време на съдебната фаза по 0,5–2,2% от делата са прекратени поради изтекла давност.

За да се подобри това положение е необходимо по-добро сътрудничество между контролните и разследващите органи в Унгария, както и между разследващите органи на международно равнище. Тъй като корупционните престъпления много често са свързани с икономически престъпления, засилването на мерките за разследване и наказателно преследване на извършителите на такива престъпления може да помогне в борбата с корупцията. Както и при другите видове престъпления, по-добрите човешки и технически ресурси биха могли да подпомогнат работата на звената за борба с икономическите престъпления и корупцията и разследващите органи. Би трябвало да се засили независимостта на полицията и прокуратурата при извършване на разследвания, за да се осигури независимо, политически безпристрастно вземане на решения относно прилагането на наказателния закон и наказателноправната политика в реалните случаи.

ИРЛАНДИЯ

Въпреки факта, че в Ирландия няма давностни срокове за наказателни дела, случаите на наказателно преследване на корупционни престъпления не са много. Важно значение в това отношение има фактът, че стандартите за изискваните от висшите съдилища доказателства са много строги. Неотдавна главният прокурор заяви своята позиция по този въпрос, като посочи, че сложността на корупционните престъпления и престъпленията, извършени от длъжностни лица („бели якички“) е сериозна пречка пред успешното им наказателно преследване. Съществуват също и практически трудности, когато прокурорът трябва да застане срещу дванадесет произволно избрани граждани в качеството им на съдебни заседатели.

Видимо сложният проблем, породен от неспособността на държавата да осъществи наказателно преследване на извършителите на корупционните престъпления, доведе през последните 20 години до създаването на съдилища с разследващи функции, които, както предполага названието им, да се

занимават единствено с разследване на случаи на корупция. Самият основен принцип на съдилища с разследващи функции е това, че те не се занимават с правораздаване. Като последица от това свидетелските показания, дадени от лице, принудено да се яви в такъв съд, не могат след това да се използват срещу него в наказателни дела. Естествен резултат от тази ситуация е общественото недоволство при вида на своеобразния спектакъл, при който лица, извършили корупционни престъпления, стигат до съдебната зала (за което се изразходват сериозни обществени средства) и впоследствие – само незначителен брой от тези лица получават някакви наказания.

Ирландската държава би трябвало да отчете декларираната от прокуратурата и лично от Главния прокурор неспособност да се преследват успешно сложни корупционни престъпления и престъпления, извършени от длъжностни лица. Решението на този сериозен проблем изисква както повишаване на капацитета на разследващите органи, така и законодателни промени, включващи осигуряването на защита за лицата, които сигнализират за корупция, измами, укриване на данъци и престъпления по търговския закон.

Необходима е също (както призна и главният прокурор) промяна на културата на преобладаващата част от обществото, включително на много от заемашите високи обществени постове, които понастоящем изглежда не смятат престъпленията сред длъжностните лица за еднакви по тежест с останалите престъпления.

ИТАЛИЯ

Прекалено тромавата съдебна процедура и давността са много дискутирани въпроси в Италия. Анализът показва, че сегашният режим разкрива сериозни слабости. При положение, че едно от всеки десет наказателни дела (няма специфични данни относно делата, свързани с корупция) се прекратява по давност, е ясно, че сегашният режим на давност представлява значима причина за безнаказаността. Това, което пречи на наказателното преследване на случаи на корупция, е съчетанието от тромави процедури и кратки абсолютни давностни срокове за такива нарушения като фалшифициране на балансови отчети, злоупотреба със служебно положение и търговия с влияние, както и липсата на политическа воля за елиминиране на вратичките в закона, спъващи наказателното преследване на случаите на корупция. Фактът, че по делата може да се постави въпросът за изтекла давност след първа инстанция, дори и когато нарушителят вече е признат за виновен, е особено шокиращ.

Възникват проблеми поради скрития характер на корупцията: когато едно закононарушение се разкрие, обикновено е изминал значителен

период от време и оставащото време често е недостатъчно за приключване на делото. Затова би трябвало да се промени уредбата на началния момент на давността, например чрез въвеждане на понятието „продължаващо престъпление“. Основанията за прекъсване на давността също би трябвало да се преразгледат, както и да се преустанови практиката на субективно определяне на наказанията.

При това е особено важно да се действа за ранно разкриване на престъпленията, за да се осигури на обвинителите повече време за развитие на наказателните процедури. Въвеждането на разпоредби относно защитата на лицата, сигнализиращи за корупция и възлагането на делата за подкуп на чужденци на специализиран персонал, разполагащ с адекватни ресурси, може да реши тези проблеми.

ЛИТВА

Литва реформира своя режим относно давността през юни 2010 година. Реформите ограничават рисковете разпоредбите относно давността да попречат за прилагането на антикорупционните закони. Прекалено рано е обаче да се даде оценка на отражението на тези реформи в практиката.

Новият режим съчетава различни механизми за изчисляване на давностните срокове. Той удължава този срок на осем или дванадесет години в зависимост от вида на закононарушението, намалявайки неоснователно честото използване на разпоредбите относно давност при прилагането на наказателните закони. Разпоредбите относно давност нямат особено практическо значение за административни и граждански дела в Литва.

Въпреки че механизмът на изчисляване на давността в дисциплинарното съдопроизводство е доста гъвкав, шестмесечният абсолютен давностен срок е доста кратък. В своята програма за действие обаче правителството на Литва се ангажира с удължаване на давностния срок при дисциплинарното производство. Внесен е вече съответен законопроект и понастоящем той се разисква в Парламента. Авторите на законопроекта предлагат да се удължи абсолютният давностен период в дисциплинарните дела до една година и до три години при случаи на сериозно нарушение на задълженията на служителите.

ПОРТУГАЛИЯ

В Португалия режимът относно давността като цяло функционира добре, и все по-малко на брой дела се прекратяват по давност. От 2004 година до сега броят на тези дела е намалял от 2,4% до по-малко от 1% от всички дела, свързани с корупция. Основният проблем тук е свързан с твърде продължителните съдебни процедури по наказателни дела, които

могат да доведат до изтичане на давностния срок по време на съдебната им фаза. На този фон португалското правителство неотдавна прие нов закон, който удължава до 15 години обикновените давностни срокове за повечето дела, свързани с корупция. Въпреки това малкото на брой прекратени дела обикновено са мащабни и не би трябвало да се подценяват.

Слабост, която продължава да съществува при режима на давността в Португалия е това, че давностният срок включва всички етапи на производството, включително и апелативните инстанции. Освен това нито искане за правна помощ, нито закъснения, причинени от междуинституционално сътрудничество (независимо дали с държавни организации или с частни институции като например банки) или обжалване пред конституционния съд, не представляват основания за прекъсване на давността.

По отношение на тромавите наказателни процедури, които са сериозен проблем при прилагането на антикорупционното законодателство, се препоръчва да се увеличи броят на следователите, да се намали броят на делата, по които един следовател работи едновременно, и да се въведе централизирана, лесно достъпна информационна система за сътрудничество между отделните институции. Освен това би трябвало да се подобри разкриваемостта на корупционните престъпления, например чрез осигуряване на по-добра защита на лицата, сигнализиращи за корупция, и повишаване на обществената нетърпимост към корупцията, за да се осигури по-ранно разкриване на престъпленията.

Би трябвало да се създадат също и специализирано антикорупционно звено в рамките на прокуратурата, и специализирани наказателни съдилища за престъпления, свързани с корупция.

РУМЪНИЯ

Румънският антикорупционен закон предвижда специфични наказания за свързани с корупция престъпления, и от там и специални разпоредби за давност за такива деяния. Нещо повече, бяха създадени специализирани антикорупционни органи, за да се намали безнаказаността при извършени корупционни престъпления.

Експертите смятат, че установените давностни срокове за корупционни престъпления са достатъчни по продължителност. Но системата от наказателни процедури е тази, която създава проблеми при борбата с корупцията, като предоставя възможности за забавяне и отлагане на съдебните дела. Румънската система от наказателни процедури е дълбоко нестабилна и въпреки че давностните периоди изглеждат достатъчни, процедурите, предвидени по закон, предоставят различни възможности

на нарушителите да избегнат наказателно преследване. Затова решението не се състои непременно в промяната на давностните срокове, а по-скоро в усъвършенстването на процесуалната система.

По-специално, би трябвало да се удължат давностните срокове и по-добре да се дефинират основанията за прекъсване и спиране на давностния срок. Необходима е последователна, единна и стабилна наказателна политика по отношение на свързаните с корупция престъпления, съпътствана от задълбочен анализ на резултата от законодателните промени, включително консултации със съответните заинтересовани страни. Би трябвало да се събират и анализират сведения и статистически данни относно прилагането на разпоредбите относно давността и да се прави оценка на „черната статистика“ на свързаните с корупция престъпления и броя дела, които биха били прекратени в рамките на давностния срок. Съдебните и правоприлагащите органи би трябвало да са по-добре подготвени за разследване на случаите на корупция, за завеждане на дела и водене на съдебен процес, за да се елиминират процедурните пропуски, водещи до изтичане на давностния период.

СЛОВАКИЯ

В Словакия режимът на давността не създава сериозни проблеми във връзка със наказателното преследване на корупционни престъпления. Проблемите са свързани по-скоро с неподходящото дефиниране на престъпленията и липсата на разкриване на случаите на корупция. На разположение са подробни статистически данни относно броя на прекратените дела. Тези данни обаче не посочват основанията за прекратяване.

Слабостите на режима на давност в Словакия са свързани с факта, че имунитетът на правителствени служители не представлява основание за спиране на давностния срок. Всъщност, заемането на висок пост в държавната администрация на практика прави невъзможно разследването на извършените закононарушения. Освен това, за да се спре давностният срок, когато предполагаем извършител е в чужбина, е необходимо да се докаже, че той е възнамерявал да остане зад граница. Това условие, въведено през 2006 година, би трябвало да се отмени.

Друг проблем е липсата на връзка между давностния срок за обезщетяване на вреди съгласно гражданския кодекс и приключването на наказателни дела. Законовите разпоредби позволяват давностният срок в този случай да изтече преди приключването на наказателната процедура и повдигането на обвинение срещу извършителя.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ДАВНОСТЕН СРОК ДО КРАЯ НА РАЗСЛЕДВАНЕТО ИЛИ НАЧАЛОТО НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРЕСЛЕДВАНЕ

Активен подкуп на длъжностно лице	
Продължителност в години	Държави
3	Франция, Унгария, Испания
5	Австрия, Естония, Финландия, Гърция, Малта, Полша, Румъния, Швеция
10	Латвия, Люксембург, Словения
12	Холандия

Пасивен подкуп	
Продължителност в години	Държави
3	Франция
5	Австрия, Естония, Финландия, Гърция, Унгария, Малта, Полша, Швеция
10	Латвия, Люксембург, Румъния
12	Холандия
15	Испания
20	Словения

Злоупотреба със служебно положение	
Продължителност в години	Държави
3	Унгария
5	Австрия, Финландия, Гърция, Латвия, Люксембург, Полша
6	Словения
10	Румъния

Търговия с влияние	
Продължителност в години	Държави
3	Франция
5	Австрия, Естония, Финландия, Гърция, Унгария, Латвия, Малта, Полша
8	Румъния
10	Люксембург, Словения, Испания

Длъжностно присвояване	
Продължителност в години	Държави
1	Австрия
3	Франция
5	Естония, Финландия, Гърция
10	Латвия, Люксембург, Малта, Румъния, Словения

Пране на пари	
Продължителност в години	Държави
2	Швеция
3	Франция
5	Австрия, Естония, Финландия, Унгария, Латвия, Люксембург
10	Румъния, Словения, Испания
12	Холандия
15	Гърция, Малта

Възпрепятстване на правосъдието	
Продължителност в години	Държави
1	Люксембург
3	Австрия, Франция
4,5	Румъния
5	Финландия, Испания
10	Латвия, Словения

Подкуп на чуждо длъжностно лице	
Продължителност в години	Държави
3	Франция, Унгария, Испания
5	Австрия, Финландия, Гърция, Малта, Полша
6	Холандия
8	Румъния
10	Люксембург

ОТНОСИТЕЛНА ДАВНОСТ (МОЖЕ ДА БЪДЕ УДЪЛЖЕНА ЧРЕЗ СПИРАНЕ ИЛИ ПРЕКЪСВАНЕ)

Активен подкуп	
Продължителност в години	Държави
3	Чехия, Франция, Гърция, Унгария, Испания
5	Белгия, Дания, Естония, Финландия, Германия, Малта, Полша, Словакия
5,5	Румъния
6	Италия
10	България
12	Холандия
15	Португалия
20	Люксембург

Злоупотреба със служебно положение	
Продължителност в години	Държави
3	Гърция, Унгария
5	Белгия, Чехия, Дания, Финландия, Люксембург, Полша, Словакия
6	Италия
8	Румъния
10	България
15	Португалия

Търговия с влияние	
Продължителност в години	Държави
3	Франция, Гърция
5	Белгия, България, Дания, Естония, Финландия, Унгария, Малта, Полша
6	Италия
7	Румъния
10	Португалия, Испания
20	Люксембург, Словакия

Пране на пари	
Продължителност в години	Държави
3	Франция
5	Белгия, Чехия, Естония, Финландия, Германия, Унгария, Люксембург
8	Румъния
10	България, Словакия, Испания
12	Италия, Холандия
15	Малта, Португалия

Подкуп на чуждо длъжностно лице	
Продължителност в години	Държави
3	Чехия, Франция, Гърция, Унгария, Испания
5	Белгия, Дания, Естония, Финландия, Германия, Малта, Полша
6	Италия, Холандия, Румъния
10	България, Португалия
20	Люксембург, Словакия

Длъжностно присвояване	
Продължителност в години	Държави
3	Чехия, Франция, Гърция, Словакия, Испания
5	Белгия, Дания, Естония, Финландия, Германия
6	Румъния
10	България, Италия, Малта
15	Португалия
20	Люксембург

Възпрепятстване на правосъдието	
Продължителност в години	Държави
2	Люксембург
3	Франция
5	Белгия, Чехия, Финландия, Германия, Португалия, Испания
6	Румъния
8	Италия
10	Дания, Словакия

Пасивен подкуп	
Продължителност в години	Държави
3	Франция, Гърция
5	Белгия, Чехия, Финландия, Германия, Унгария, Малта, Полша, Словакия
8	Румъния
10	България, Дания
12	Италия, Холандия
15	Португалия, Испания
20	Люксембург

Преглед на най-често срещаните основания за спиране на юрисдикциите на Европейския съюз	
Основания за прекъсване	Държави
Обвиняемият избягва съдебната отговорност	Естония, Италия, Литва, Португалия, Словакия, Словения
Обвиняемият извършва друго престъпление от същия вид	Австрия
Обвиняемият е малолетен или страда от заболяване, което пречи на участието му в производството	Чехия, Унгария, Литва, Люксембург, Румъния, Словения
Започване на съдебните процедури	Австрия, Гърция
Правни пречки за започването или продължаването на наказателното преследване	Австрия, Белгия, България, Гърция, Италия, Люксембург, Португалия, Румъния, Словакия, Словения
Искане за международна правна помощ	Унгария, Литва
Имунитет или други правни пречки за разследване или наказателно преследване	Австрия, Белгия, Чехия, Унгария, Португалия, Словакия, Словения
Отнасяне на случая към друга юрисдикция за извършване на допълнително разследване	Италия, Белгия, Литва, Португалия

АБСОЛЮТНИ ДАВНОСТНИ СРОКОВЕ (НЕ Е ВЪЗМОЖНО НИКАКВО ПРОДЪЛЖАВАНЕ ПРИ НИКАКВИ ОБСТОЯТЕЛСТВА)

Активен подкуп	
Продължителност в години	Държави
7,5	Италия, Румъния
8	Гърция, Литва
10	Естония, Германия, Латвия, Словения
15	България, Швеция
22,5	Португалия
24	Холандия

Злоупотреба със служебно положение	
Продължителност в години	Държави
5	Латвия
6	Словения
7,5	Италия
8	Гърция, Литва
15	България, Румъния
22,5	Португалия

Длъжностно присвояване	
Продължителност в години	Държави
8	Гърция
10	Естония, Германия, Латвия, Словения
12,5	Италия
15	България, Румъния, Швеция
22,5	Португалия

Подкуп на чуждо длъжностно лице	
Продължителност в години	Държави
7,5	Италия
8	Гърция
10	Естония, Германия
12	Литва, Холандия
16	България

Търговия с влияние	
Продължителност в години	Държави
5	Литва
7,5	България, Италия
8	Гърция, Литва
10	Естония, Словения
12	Румъния
15	Португалия

Пране на пари	
Продължителност в години	Държави
5	Латвия, Швеция
10	Естония, Германия, Словения
15	България, Италия, Литва, Румъния
20	Гърция
22,5	Португалия
24	Холандия

Възпрепятстване на правосъдието	
Продължителност в години	Държави
4,5	Румъния
7,5	Португалия
8	Литва
10	Германия, Италия, Латвия, Словения

Пасивен подкуп	
Продължителност в години	Държави
8	Гърция
10	Естония, Германия, Латвия
12	Литва
15	България, Италия, Румъния, Швеция
20	Словения
22,5	Португалия
24	Холандия

ПРЕКРАТЕНИ РАЗСЛЕДВАНИЯ И СЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА ПОРАДИ ИЗТИЧАНЕ НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ

Държава	Година	Прекратени разследвания поради давностни срокове		Общ брой прекратени и завършени разследвания		Процент прекратени разследвания поради давностни срокове (% 2 от 3)	
		Корупционни престъпления	Престъпления	Корупционни престъпления	Престъпления	Корупционни престъпления	Престъпления
Белгия	2009	4	1334	252	712591	1,6	0,2
	2008	2	1218	232	707589	0,2	0,2
	2007	3	2104	302	711458	1,0	0,3
	2006	3	1373	291	738866	1,0	0,2
	2005	1	1627	265	787853	0,4	0,2
България	2009		70985	375	226478	n/a	31,3
	2008		235659	1068	653777	n/a	36,0
	2007		274122	1319	743467	n/a	36,9
	2006		11848	3799	243337	n/a	4,9
Естония	2009	2		172	48359	1,2	n/a
	2008	16		310	50977	5,2	
	2007	0		232	50375	0	
Финландия	2009						
	2008						
	2007						
	2006						
	2005						
Унгария	2009	2	2097	276 + 961	199348+ 185005	0,7	1,05
	2008	10	108332	285 + 490	375226 + 191279	3,5	28,87
	2007	6	91893	254 + 311	366829 + 205721	2,4	25,05
	2006	5	36556	258 + 423	207570 + 220943	1,9	17,61
	2005	46	5763	414 + 857	99512 + 217536	11,1	5,79
Италия	2009						
	2008						
	2007						
	2006						
	2005						
Латвия	2009	2		16		12,5	
	2008	3		16		18,8	
	2007	0		18		0	
	2006	2		41		4,9	
	2005	1		27		3,7	
Литва	2009		5672	441	42263	0	13,4
	2008		2967	371	37013	0,3	8,0
	2007		1964	398	34511	0,3	5,7
	2006		1200	365	37260	0	3,2

Португалия	2009						
	2008	1		125	470780	0,8	
	2007	1		128	446428	0,8	
	2006	0		62	442993	0	
	2005	4		276	431171	1,4	
	2004	6		245	394365	2,4	
Словакия	2009	12	193	945	32266	1,3	0,6
	2008	21	219	869	30070	2,4	0,7
	2007	9	123	899	29926	1,0	0,4
	2006	13	137	922	27253	1,4	0,5
	2005	15	220	2.365	38513	0,6	0,6
Словения	2009			2.537	87465		
	2008	23	346	2.601	81917	0,9	0,4
	2007	42	430	2.735	88197	1,5	0,5
	2006	25	381	2.696	90354	0,9	0,4
	2005	25	637	2.118	84379	1,2	0,8

Държава	Наказателни съдебни производства прекратени поради давностни срокове		Общ брой затворени съдебни производства и присъди		Процент от производства прекратени поради давностни срокове (% 2 от 3)	
	Корупционни престъпления	Престъпления	Корупционни престъпления	Престъпления	Корупционни престъпления	Престъпления
Белгия						
България	13	80	1584	69289	0,8	0,1
	7	87	1631	69389	0,4	0,1
	16	82	1859	65601	0,9	0,1
	9	82	2111	66283	0,4	0,1
Естония			25	7881	n/a	n/a
				14533	n/a	n/a
				12706	n/a	n/a
Финландия	0	301	78	731648	0	0
	0	696	81	684598	0	0,1
	2	737	111	628592	1,8	0,1
	3	394	84	583236	3,6	0,1
	1	245	100	601367	1,0	0,0
Унгария	3	444	200	87743	1,5	0,5
	2	520	242	88902	0,8	0,6
	3	633	348	93800	0,9	0,7
	10	776	456	102037	2,2	0,8
	8	1034	502	104262	1,6	1,0
Италия		153388		806918		
		163635		1509455		10,2
		159533		1467677		11,1
		189345		1406082		11,3
			1502504		12,6	

Латвия	n/a n/a n/a n/a n/a		14 16 14 16 4			
Литва	2 n/a n/a n/a	28 15 10 n/a	353 290 318 317	16832 16082 16066 16832	0,6 n/a n/a n/a	0,2 0,1 0,1 n/a
Португалия	5 10 3 0 0 5	1489 2592 667 312 306 384	198 219 187 130 118 112	120846 130545 126035 98697 95404 98185	2,5 4,6 1,6 0 0 4,5	1,2 2,0 0,5 0,3 0,3 0,4
Словакия	20 22 18 33 34	589 578 572 517 494	510 812 749 931 1645	30953 28681 27067 25764 27729	3,9 2,7 2,4 3,5 2,1	1,9 2,0 2,1 2,0 1,8
Словения				15885 14277 14484 15288 14222		

**ЗНАЧЕНИЕТО НА ДАВНОСТНИТЕ
СРОКОВЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯТА
И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА
КОРУПЦИЯТА**

**Национален доклад за Република
България**

ВЪВЕДЕНИЕ

Съвременното българско законодателство урежда различни видове механизми за превенция и противодействие на общественотоопасните посегателства, включително и на тези с много висока степен на обществена опасност, каквито се явяват свързаните с корупция правонарушения.

Те могат да се подразделят на няколко групи:

- **институционални** – това са механизмите за превенция и противодействие на правонарушенията, заложи при изграждане на устройството на отделните структурни звена в системата на държавния апарат, на органите на местното самоуправление и при учредяване на изкуствените социални образувания;
- **функционални** – това са механизмите за превенция и противодействие на правонарушенията, заложи при регламентация на процесуалните правила за осъществяване на дейността на заетите в отделните ведомства, учреждения, предприятия и организации;
- **санкционни** – това са механизмите за търсене на отговорност и санкциониране на лицата, спрямо които останалите механизми не са оказали необходимото превантивно въздействие и те вече са станали съпричастни към проявна форма на правонарушение от дискутирания тип.

Без да се подценява значението на институционалните и функционалните механизми за превенция и противодействие на правонарушенията, следва да се посочи, че понастоящем с най-голямо практическо значение са именно санкционните механизми за противодействие на общественотоопасните посегателства и в частност – на корупцията.

Към тази категория механизми следва да се отнесат законово регламентираните възможности от съответните лица и/или организации да бъде търсена:

- наказателна отговорност за осъществен състав на престъпление;
- административнонаказателна отговорност за извършено административно нарушение;
- дисциплинарна отговорност за дисциплинарно нарушение (простъпка);
- гражданска отговорност за деликт.

С оглед многообразието на санкционните механизми, те биха могли да се подразделят допълнително въз основа на различни **класификационни критерии**.

А. В зависимост от **персоналния обхват** на отделните видове санкционни механизми различаваме:

- механизми, които намират приложение само по отношение на физически лица – това са мерките по чл. 37 НК, по чл. 13 ЗАНН, по чл. 186 КТ и по чл. 89 ЗДСл;
- механизми, които намират приложение само спрямо еднолични търговци и юридически лица – това са мерките по чл. 83 и чл. 83а ЗАНН, които се прилагат независимо от евентуалното ангажиране отговорността на виновното физическо лице;
- механизми с универсално приложение – това са мерките по чл. 45 - 49 ЗЗД, които могат да намерят приложение независимо от това дали е реализирана наказателната, административната и/или дисциплинарна отговорност на виновното лице.

Б. В зависимост от **компетентния орган**, който разполага с правомощията да наложи съответната санкция, различаваме:

- санкционни мерки, налагани само от съд – това са мерките по чл. 37 НК, по чл. 83а ЗАНН и по чл. 45 – 49 ЗЗД;
- санкционни мерки, налагани от друг орган – тук спадат мерките по чл. 13 и по чл. 83 ЗАНН, както и тези по чл. 186 КТ и по чл. 89 ЗДСл.

В. В зависимост от **юридическия факт**, който поражда необходимостта спрямо лицето да се въздейства посредством някой от разглежданите санкционни механизми, различаваме:

- механизми, прилагани за осъществен състав на престъпление – това са мерките по чл. 37 НК и по чл. 83а ЗАНН;
- механизми, прилагани за осъществен състав на административно нарушение – това са мерките по чл. 13 и по чл. 83 ЗАНН;
- механизми, прилагани за осъществено дисциплинарно нарушение – това са мерките по чл. 186 КТ и по чл. 89 ЗДСл и
- механизми, прилагани за осъществен деликт, независимо дали деянието е престъпление или не – това са мерките по чл. 45 – 49 ЗЗД.

Г. В зависимост от това дали приложението на съответните санкционни механизми е обусловено от осъществено **виновно поведение** или не, различаваме:

- механизми, прилагани при осъществено виновно поведение – това са наказателните, административнонаказателните (по чл. 13 ЗАНН), дисциплинарните мерки за въздействие и отговорността за деликт (по чл. 45 ЗЗД);
- механизми, прилагани за безвиновно поведение (обективна безвиновна отговорност) – това е гражданската отговорност на едноличните

търговци и юридическите лица (по чл. 49 ЗЗД) и имуществената им отговорност по чл. 83 и чл. 83а ЗАНН.

Ролята на санкционните механизми за превенция на разглежданите общественноопасни посегателства е първостепенна, тъй като не винаги гражданите подхождат добросъвестно към спазването на установения правов ред, независимо дали действат в лично качество или като представители на държавни или общински органи или на изкуствени социални образувания.

Ето защо, чрез предвиждането на широк набор от санкционни институти и съответен процесуален ред за приложението им, се цели едновременно да се окаже общовъзпиращо, превантивно въздействие спрямо всички граждани, а когато въпреки това те въздействат отрицателно върху съществуващите обществените отношения – да се наложат принудителни ограничения на правната им сфера, имащи едновременно възмезден ефект спрямо извършеното деяние и възпиращ от последващи отрицателни прояви ефект.

В рамките на всяко санкционно правоотношение, регламентирано от българската санкционна правна система, било то наказателно, административно-наказателно или дисциплинарно, за съответната правоохранителна институция възникват три основни правомощия:

- да санкционира съответното лице за осъщественото общественно-опасно деяние;
- да наложи на санкционираното лице да изтърпи принудително съответни ограничения на правната му сфера, следващи се от факта на санкционирането му;
- да го третира като санкционирано, с всички произтичащи от това последици, когато такива са предвидени по закон.

Приема се, че с упражняването на правомощията си по санкционното правоотношение, правоохранителният орган реализира в цялост и изчерпва възможностите си да въздейства поправително и превъзпитателно върху правонарушителя и предупредително върху останалите членове на обществото.

Упражняването на правомощията на правоохранителния орган по санкционното правомощие е основното и първостепенно средство в борбата за ограничаване, предотвратяване и наказване на правонарушенията, независимо от характера и степента им на обществена опасност.

Значението на санкционните механизми за въздействие спрямо правонарушителите все повече се осъзнава от гражданите и институциите.

Затова все повече нараства обществената нетърпимост към такива обстоятелства, включително и човешко поведение, които са насочени или

водят до затрудняване или осуетяване на възможността да се реализират всички или някои от правомощията на правоохранителната институция по съответното санкционно правоотношение.

Един от най-обсъжданите, а и с най-широко приложно поле, юридически факти, водещи до погасяване на възможността съответната правоохранителна институция да реализира правомощията си по санкционното правоотношение, това е **давността**, установена като **общ институт** във всеки от санкционните правни отрасли в българската правна система.

Давността е срок, период от време, с изтичането на който се погасява възможността съответната правоохранителна институция да реализира всички или някои от правоотношенията си по санкционното правоотношение завинаги, независимо от стадия, на който се намира производството по реализация на отговорността на субекта, а в масовия случай – независимо и от волеизявленията на участващите в производството правни субекти (с изключение на хипотезата, уредена в чл. 24, ал. 2 НПК).

Това са **негативите** от съществуването и приложението на института на давността.

Същевременно, не могат и не следва да бъдат пренебрегвани и **позитивите** от приложението на института. На първо място, принципната възможност правомощията на правоохранителния орган по санкционното правоотношение да бъдат погасени по давност въздейства дисциплиниращо върху заетите с тази дейност лица и ги мотивира да реализират правомощията си в най-кратки срокове, без забавяне. Това, от своя страна, допринася за постигане принципите на навременност и неотменност на всяка санкция.

На второ място, приложението на давността съдейства за постигане на сигурност в правния мир след предварително определен и известен на участниците в него период от време. Така, в случай че правоохранителният орган не реализира правомощията си до определена дата, всяка възможност виновното лице да понесе санкция се преклудира и това положение остава непроменено за в бъдеще, независимо от предприетите последващи действия.

Ето защо на давността, като традиционно установен в българската санкционна правна система институт, не следва да се гледа еднозначно само като пречка в борбата срещу общественонеопасните прояви, а комплексно.

Честите промени в санкционното законодателство на страната ни и качествено променените обществени нагласи и очаквания към работата на правоохранителните институции изискват изграждане на нова, съвременна концепция за съдържанието и значението на института на давността, синхронизация на правните норми, регламентиращи този институт в

отделните санкционни правни отрасли, и най-вече – отговор на въпросите, които до момента не са решени еднозначно и които са от съществено значение за приложението на разглеждания институт в практиката.

Необходима е качествено нова преценка на значението на института на давността в отделните санкционни правни отрасли за превенцията и противодействието на корупционните практики като обществено явление, придобило твърде широко и многолико проявление, и на следващите законодателни мерки за усъвършенстване на уредбата на института по начин, който да не препятства реализацията на отговорността на виновното лице в случай на корупционно нарушение.

В тази насока са и **целите на настоящото изследване**, а именно:

- да се изяснят основните предпоставки за приложението на института на давността в отделните санкционни правни отрасли;
- да се анализира ефектът на института върху възможността правоохранителните органи да противодействат на обществено-опасните деяния въобще и на корупцията в частност;
- да се посочат евентуалните слабости и непълноти на уредбата на института в отделните правни отрасли и да очертаят възможните мерки за преодоляването им.

С оглед обективния и безпристрастен анализ на особеностите, които разкрива институтът на давността, изследователите на Асоциация “Прозрачност без граници” предприеха следните **дейности**:

- анализираха уредбата на давността в отделните нормативни актове, регламентиращи санкционните правни отрасли;
- събраха и проучиха основните статии, студии и монографии по въпросите на давността, създадени от български учени;
- събраха и анализираха практиката на съдилищата по основните спорни въпроси на давността;
- събраха и анализираха достъпната информация относно прекратените по давност наказателни дела;
- проведоха анкета по въпросите на давността сред представители на различните юридически професии (съдии, прокурори, разследващи органи, адвокати, научни работници), както и сред представители на гражданското общество.

Още тук следва да се посочи, че давността не е сред въпросите, които са изследвани и анализирани обстойно в правната теория, вероятно поради подценяването на значението на този институт и на проблемите, които той поставя пред правоприлагащите органи. Сравнително оскъдна е и практиката на съдилищата по приложението му, а тълкувателните и

задължителни за съдилищата актове на върховната съдебна инстанция по въпросите на давността са единици.

Все пак, анализът на съществуващите доктринерни разработки по въпроса и на създадената до момента съдебна практика позволява да се формулират някои основни изводи по изследваната материя, да се обозначат проблемите и слабостите при уредбата на института и да се очертаят необходимите мерки за отстраняването им.

Като **очаквани резултати** от изследването могат да се посочат:

- осмисляне значението на института за противодействието на общественоопасните посегателства и в частност – на онези от тях, които имат корупционен характер;
- съпоставка на института на давността, така както е регламентиран в българските санкционни правни отрасли, със сходните правни институти, уредени в други страни-членки на Европейския съюз;
- предприемане на мерки за осъвременяване и усъвършенстване на законовата регламентация на института на давността в отделните санкционни правни отрасли.

1. ДАВНОСТ И НАКАЗАТЕЛНА ОТГОВОРНОСТ

1.1. СЪЩНОСТ И ПРАВНО ЗНАЧЕНИЕ. ВИДОВЕ ДАВНОСТ ПО БЪЛГАРСКОТО НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО

Давността като наказателноправен институт е регламентирана в Наказателния кодекс на Република България (обн., ДВ, бр. 26 от 1968 г., посл. изм., ДВ, бр. 32 от 2010 г.).

Регламентацията на този институт, макар и лаконична, може да се окачестви като стабилна (на фона на някои други институти, кодифицирани в наказателното законодателство), прецизна, ясна и в значителна степен еднозначна. Това, от една страна, създава предпоставки за непротиворечивото му приложение от практикуващите юристи, а от друга – може да служи като полезна основа при усъвършенстване на уредбата на института в другите санкционни правни отрасли.

Разбира се, не може да бъде отминат без внимание фактът, че все още някои въпроси от значение за приложението на института в практиката, не са разрешени с нужната категоричност, но това положение лесно би могло да бъде преодоляно посредством инициране на издаването на тълкувателен акт по въпросите на давността от върховната съдебна инстанция – Върховния касационен съд на Република България.

Съгласно общоприетата **дефиниция за давността**, това е „...период от време, определен в закона, с изтичането на който държавата губи правото си да осъществи наказателно преследване или да изпълни наложено наказание”.⁴¹

Основните, същностни белези на института на давността в наказателното право са следните:

- давността е срок, период от време, който има своето начало и край, и който, съгласно сега действащият наказателен закон, се изчислява в години;
- срокът, след изтичане на който държавата губи възможността да осъществи наказателно преследване срещу виновното лице или да му наложи принудително изтърпяване на наложеното му наказание, е законоустановен;
- изтичането на давностния срок винаги се свързва с бездействие от страна на органите, компетентни да реализират съответните правомощия на държавата по наказателното или наказателно-изпълнителното правоотношение.

Разглежданите давностни срокове са предвидени, от една страна, за да обезпечат сигурността в правния мир, тъй като неизвестността дали

⁴¹ Стойнов, Ал. Наказателно право. Обща част., С., Сиела, 1999, с. 463.

и кога държавата ще пристъпи към реализация на правомощията си по наказателното правоотношение (и в какъв обем) не би могла да продължи неограничено във времето, а от друга – за да гарантират целесъобразността на най-тежката по степен държавна принуда, тъй като само своевременно наложеното наказание се явява съответно на целите на специалната и генерална превенция, а онова наложено продължително време след настъпване на основанието за санкциониране вече е самоцел и компрометираща идеята за неотменимост на държавната санкция.⁴²

Понастоящем в наказателното законодателство са регламентирани два **основни вида давност**:

- давност, с изтичането на която се погасява възможността на държавата да реализира което и да било от правомощията си по наказателното правоотношение – погасителна давност;
- давност, с изтичането на която се погасява възможността на държавата, в лицето на органите, натоварени с функции по изпълнение на наказанията, да наложи принудително изтърпяване на ограниченията, произтичащи от факта на осъждането – изпълнителска давност.

Особеностите на отделните видове давност в наказателното право ще бъдат предмет на последователно разглеждане по-долу в изложението.

Тук следва да се отбележат няколко особености на разглеждания институт.

Първо, независимо от това, че давността е общо основание за изключване на наказателното преследване и изпълнение на наказанието (арг. от чл. 79, ал. 1, т. 2 НК), тя намира приложение в случаите на извършено престъпление против мира и човечеството (чл. 79, ал. 2 НК).

Второ, с давност „се покрива“ единствено упражняването на първите две от правомощията на държавата по наказателното правоотношение – да осъди дееца, като му наложи съответно на извършеното престъпление наказание, и да му наложи да изтърпи наложеното му наказание, не и третото правомощие по санкционното правоотношение – да третира лицето като осъждано, с всички произтичащи от това последици. И това е така, тъй като е възможно престъпният деец да не бъде осъден въобще, както и да бъде осъден, но да не се достигне до реално изтърпяване на наложеното му наказание, но не е възможно веднъж осъден, престъпният деец да не се третира като осъждан. Иначе казано, реализацията на първото от правомощията на държавата по наказателното правоотношение неминуемо води до реализация на третото ѝ правомощие, което произтича от факта на осъждането.

⁴² В този смисъл вж. Стойнов, Ал. Цит. съч., с. 462.

И трето, на плоскостта на процесуалното правоотношение между държавата и престъпния деец, давността се явява прекратително основание (арг. от чл. 24, ал. 1, т. 3 НПК), тъй като след изтичането ѝ (и ако липсва волеизявление от страна на подсъдимото лице) не е възможна реализацията на отговорността му.

1.2. ОСОБЕНОСТИ НА ПОГАСИТЕЛНАТА ДАВНОСТ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВО. ПОГАСЯВАНЕ НА НАКАЗАТЕЛНАТА ОТГОВОРНОСТ ЗА КОРУПЦИОННИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ

Институтът на погасителната давност или още давността, погасяваща наказателното преследване⁴³, има за **цел** да стимулира органите, натоварени с функции по наказателно разследване и преследване към навременна процесуална активност, която да даде възможност на съда да реализира първото от правомощията на държавата по наказателното правоотношение – да осъди дееца с влязъл в сила съдебен акт, като му наложи съответното наказание за извършеното престъпление.

Регламентацията на **погасителната давност** в наказателното право се съдържа в Наказателния кодекс (чл. 80 - 81 НК), като законът позволява разграничаването ѝ на два подвида:

- обикновена давност, чието приложение е в зависимост от това дали държавата е предприела действия по реализация на първото си правомощие по наказателното правоотношение или не, а продължителността ѝ зависи от вида и размера на предвиденото за извършеното престъпление наказание;
- абсолютна давност, чието приложение зависи от евентуалното прекъсване или спиране на давността, а продължителността ѝ е винаги с една втора повече от тази на обикновената давност.

Обикновената погасителна давност е регламентирана в разпоредбата на чл. 80, ал. 1 НК, съгласно която,

“Наказателното преследване се изключва по давност, когато то не е възбудено в продължение на:

- 1. (изм. – ДВ, бр. 31 от 1990 г., бр. 153 от 1998 г.) двадесет години за деяния, наказуеми с доживотен затвор без замяна, доживотен затвор, и тридесет и пет години за убийство на две или повече лица;*
- 2. петнадесет години за деяния, наказуеми с лишаване от свобода повече от десет години;*
- 3. десет години за деяния, наказуеми с лишаване от свобода повече от три години;*

⁴³ Терминът е употребен в Стойнов, Ал. Цит. съч., с. 464.

4. (изм. – ДВ, бр. 62 от 1997 г.) пет години за деяния, наказуеми с лишаване от свобода повече от една година, и
5. (изм. – ДВ, бр. 26 от 2010 г.) три години за всички останали случаи.”.

Съществуват **два подхода за диференциация на продължителността на давностните срокове.**

Според единия продължителността на давностните срокове за реализация на наказателната отговорност на престъпния деец е поставена в зависимост от характера и степента на обществена опасност на извършеното престъпление. Този подход държи сметка за вида на престъплението, за което съответното лице е привлечено да отговаря наказателно.

Според другия продължителността на давностните срокове за ангажиране наказателната отговорност на престъпния деец е поставена в зависимост от вида и размера на предвиденото наказание за извършеното престъпление. Вярно е, че характерът и степента на обществена опасност на дадено наказателно противоправно деяние принципно следва да рефлектират и върху предвиденото за извършването му наказание, но това не винаги е така.

Подходът, възприет в българското наказателно законодателство е поскоро смесен.

Принципна постановка е, че периодът от време, след изтичането на който държавата губи възможността да реализира правомощията си по наказателното правоотношение (освен при изрично волеизявление на обвиняемото/подсъдимото лице в обратната насока – чл. 24, ал. 2 НПК), е поставен в зависимост от вида на наказанието, предвидено за престъплението, в извършването на което е обвинено конкретното лице, а когато то подлежи на количествено измерване (както е при наказанието лишаване от свобода например) – от максималния му размер, предвиден в Особената част на Наказателния кодекс.

Същевременно, съществува и едно изключение от това правило, предвидено в чл. 81, ал. 1, т. 1 НК. Тази разпоредба предвижда по-дълъг давностен срок за умишлено убийство на две или повече лица, в сравнение с този за останалите квалифицирани убийства.

Абсолютната погасителна давност е регламентирана в разпоредбата на чл. 81, ал. 3 НК, съгласно която:

“Независимо от спирането или прекъсването на давността, наказателното преследване се изключва, ако е изтекъл срок, който надвишава с една втора срока, предвиден в предходния член.”.

Това е срокът, с чието изтичане се погасява всякаква възможност на Държавата да реализира правомощията си по наказателното правоотношение, независимо от предприетите до този момент действия от

компетентните органи.⁴⁴

Известни затруднения пред правоприлагащите органи поставя въпросът за **началото на давностния** срок за наказателно преследване.

Принципно е положението, че погасителната давност започва да тече от довършване на престъплението (чл. 80, ал. 3 НК).

Същевременно, различните видове престъпления биват довършени в различен времеви момент, както следва:

- обикновените формалните престъпления (например това по чл. 311 НК) са довършени към датата на довършване на изпълнителното деяние;
- усложнените формални престъпления (например това по чл. 310 вр. с чл. 309, ал. 1 НК) са довършени при довършване на последния акт от изпълнителното деяние;
- резултатните застрашаващи престъпления (например това по чл. 136, ал. 1 НК) са довършени тогава, когато непосредственият обект на посегателство е застрашен от увреждане;
- резултатните увреждащи престъпления (например това по чл. 301, ал. 1 НК) са довършени тогава, когато са настъпили предвидените в закона общественноопасни последици.

Съществени отклонения от този принцип са предвидени за престъпленията, характеризиращи се с известна продължителност, каквито са:

- продължаваното престъпление, по смисъла на чл. 26, ал. 1 НК, което се счита за довършено в момента на довършване на последното деяние, включено в състава на продължаваната престъпна дейност;
- продълженото престъпление, което се счита за довършено, според указаното в закона, в момента на прекратяването му.⁴⁵

Тук следва да се спомене, че е възможно създаденото трайно престъпно състояние (характерно за продълженото престъпление) да не бъде прекратено (например, възможно е правно задълженото лице никога да не обяви представявания от него едноличен търговец или юридическо лице за изпаднало в неплатежоспособност). В тези случаи началото на погасителната давност следва е датата, от която поведението на виновното лице се е явило в разрез със закона. Противното би означавало да се приеме, че за продължените престъпления, извършването на които не е преустановено, не би могъл да започне да тече давностен срок – идея, която не е съвместима с общите принципи на наказателното право.

⁴⁴ Вж. Р № 208-90-І н.о.

⁴⁵ Вж. чл. 80, ал. 3, НК и Р № 62-87-ІІ н. о.

В случаите, в които е налице хипотеза на наказуем стадий на умишлена престъпна дейност – опит или приготвяне към престъпление, давността за наказателно преследване започва да тече от деня, когато е извършено последното действие, насочено към реализиране на престъпния замисъл (чл. 80, ал. 3 НК).

В случаите, в които престъплението или наказуемият стадий на умишлена престъпна дейност са осъществени от непълнолетно лице, продължителността на погасителната давност се преценява след редукция на наказанието, съгласно правилото на чл. 63 НК.

В случаите, в които деецът следва да носи наказателна отговорност за престъпление, за което се предвиждат алтернативно или кумулативно различни видове наказания (например, доживотен затвор и лишаване от свобода или лишаване от свобода и пробация), давностният срок се преценява съобразно с най-тежкото по вид и размер наказание, предвидено за престъплението.

В случаите, в които деецът следва да носи наказателна отговорност за престъпление, извършено в съучастие, давността тече за всеки от съучастниците независимо един от друг и е възможно да е с различна продължителност за всеки от тях (например, в случаите в които единият съучастник е непълнолетен или отговаря за по-тежко наказуем състав на същото по вид престъпление, или спрямо единия съучастник давността е била прекъсната).

В случаите, в които деецът следва да носи наказателна отговорност за съвкупност от престъпления, давностният срок се преценява за всяко от престъпленията поотделно, като е възможно за едно от тях да изтече (например, ако деецът не е привлечен своевременно към наказателна отговорност за това престъпление или ако отговорността за едно от престъпленията се погасява с изтичането на по-кратък давностен срок), а за другото – не.

Крайният срок, след изтичане на който държавата губи окончателно възможността си да осъди дееца, е по-краткият период от време между обикновената давност (тази по чл. 80, ал. 1 НК), като се отчетат спирането и прекъсването ѝ, и абсолютната давност (тази, уредена в чл. 81, ал. 3 НК).

Така, в случай че лицето е осъществило състав на престъплението пасивен подкуп по чл. 301, ал. 1 НК, наказуемо с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева, то крайният срок, до който компетентните държавни органи биха могли да предприемат каквито и да било действия, насочени към ангажиране и реализация на отговорността му, е десет години от датата на довършване на деянието (арг. от чл. 80, ал. 1, т. 3 НК).

Ако в посочения десетгодишен период държавните органи не предприемат действия по ангажиране отговорността на дееца за извършеното престъпление, същите не биха могли впоследствие законосъобразно да упражнят правомощията си по наказателното правоотношение (извън хипотезата на чл. 24, ал. 2 НПК).

Ако в посочения десетгодишен период бъдат предприети действия, от естество да прекъснат погасителната давност, то възможността на държавата да осъди дееца ще се погаси с изтичането на по-краткия срок между обикновената давност (в зависимост от това колко пъти и за какъв период от време е спирана или прекъсвана) и петнадесетгодишния срок на абсолютната давност.

Така например, ако давността бъде прекъсната еднократно, след изтичане на една година от извършване на престъплението, то възможността на държавата да реализира обсъжданото правомощие ще се погаси след изтичане на десетгодишен срок от датата, на която давността е била прекъсната, или след единадесет години от довършване на деянието.

Ако давността бъде прекъсвана многократно, например на първата, петата и седмата година от извършване на деянието, то държавата ще изгуби възможността да реализира правомощието си след изтичане на срока по чл. 81, ал. 3 вр. с чл. 80, ал. 1, т. 3 НК, който ще се яви по-кратък от срока на обикновената давност, считан след последното му прекъсване.

Тук са необходими някои уточнения. Продължителността на давностния срок е в зависимост от най-тежкото по вид и размер наказание, предвидено за извършеното престъпление.

Възможно е, обаче, деянието, осъществено от престъпния деец, да е било неправилно квалифицирано от органите на досъдебното производство.

В тези случаи, от една страна, следва да се преценява давността за действително извършеното престъпление, а от друга – да се съобразява давността за престъплението, за което е ангажирана наказателната отговорност на дееца. Производството за последното престъпление би могло да продължи до изтичане на по-краткия срок между обикновената (ако е спирана или прекъсвана) и абсолютната давност за същото, като в този период деецът би могъл да бъде привлечен към наказателна отговорност за действително извършеното от него престъпление, ако не е изтекла обикновената давност за преследването му.

В случаите, в които се налага преквалификация на деянието от съда, тази преквалификация може да бъде извършена до крайния момент, в който производството може да бъде продължавано законосъобразно, като тук са възможни две хипотези: ако не е изтекла обикновената давност за приложимия престъпен състав, то съдът може да осъди извършителя,

като му наложи следващото му се наказание; ако обикновената давност за приложимия престъпен състав е изтекла, то съдът може да признае извършителя му за виновен, но няма възможност да му наложи наказание (арг. от чл. 305, ал. 5 НПК).

Наказателният закон регламентира случаите на **спиране и прекъсване на обикновената давност**.

Разпоредбата на чл. 81, ал. 2 НК гласи следното:

„Давността се прекъсва с всяко действие на надлежните органи, предприето за преследване, и то само спрямо лицето, срещу което е насочено преследването. След свършването на действието, с което е прекъсната давността, започва да тече нова давност“.

Тук съществен е въпросът **кои са действията, имащи за свой правен ефект прекъсването на давността**. Практиката в тази насока е оскъдна⁴⁶, но все пак може да се приеме, че такива са:

- образуването на наказателно производство срещу известен извършител (по отношение на лицето, посочено в акта за образуване като извършител);
- повдигане на обвинение срещу съответното лице;
- постановяване на съдебен акт срещу съответното лице.

Разпоредбата на чл. 81, ал. 1 НК гласи следното:

„Давността спира, когато започването или продължаването на наказателното преследване зависи от разрешаването на някой предварителен въпрос с влязъл в сила съдебен акт.“.

Към настоящия момент имунитетът по отношение на наказателно преследване, направено искане за международна правна помощ, извършването на друго престъпление и други институти за спиране и прекъсване на давността, познати в някои държави-членки на Европейския съюз, не са регламентирани у нас.

Следва да се посочи, че макар институтът на спирането на погасителната давност да е традиционен за българското наказателно право, възможността за приложението му е по-скоро теоретична. Поради това и по приложението на този текст не е създадена съдебна практика.

Разглежданите институти са неотносими към абсолютната давност.

Това са принципните законови постановки по отношение погасителната давност в наказателното право.

Как стои въпросът за погасяване отговорността на извършителите на корупционни престъпления?

⁴⁶ Вж. единствено Р 46-85-І н. о.

Отговорът на този въпрос предполага изследването на няколко обстоятелства:

- кои от регламентиранияте в сега действащия Наказателен кодекс престъпления са корупционни;
- съществуват ли особени правила, предвидени в наказателното законодателство, за преследване и наказване на извършителите на корупционни престъпления;
- съществуват ли особени правила за погасяване на възможността за реализация на всички или някои от правомощията на държавата по наказателното правоотношение, възникнало в резултат на извършено корупционно престъпление или наказуем стадий на такова;
- необходима ли е промяна на законодателството относно давностните срокове за корупционни престъпления.

Понастоящем, тези форми на корумпирано поведение, които разкриват достатъчно висока степен на обществена опасност, обуславяща въздействието по отношение на извършителите им посредством методите и средствата на наказателното право, са въздигнати в състави на престъпления в Особената част на НК.

За да се определи **кои са престъпните посегателства с корупционен произход**, следва най-напред да се посочи какво следва да разбираме под **корупция**.

В българското законодателство не се съдържа легална дефиниция на това понятие. Такава е предложена в чл. 2 от Гражданската конвенция относно корупцията, която гласи:

“Корупцията е искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга неследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава”.

При подготовката на Наказателната конвенция относно корупцията, Мултидисциплинарната група на Съвета на Европа по корупцията дава следното определение:

“Корупция е подкупът и всяко друго действие, в което са въвлечени/участват лица, изпълняващи публични или частни функции, и което нарушава задълженията, произтичащи от статута на тези лица и е насочено към придобиване на каквато и да е неследваща се облага за тях самите или за други лица”.

Заслуга на наказателноправната теория е очертаването на общите характеристики на **корумпирано поведение**. При него:

- е налице злоупотреба с власт или нарушаване на служебни

задължения с цел лично облагодетелстване за сметка на интересите на обществото;

- извършването на правомерно действие по служба се поставя в зависимост от получаването на определена облага;
- противозаконно се преразпределят ресурси в ущърб на обществения интерес, когато деецът цели лично облагодетелстване.

В доктрината е дадено определение и на понятието **корупционна престъпност**. Такава е налице, когато:

- в корупционните деяния участват или са въввлечени лица, които изпълняват служба/работа/функция в публичния или частния сектор;
- поведението на тези лица не съответства на задълженията, произтичащи от техния статут и на правилата, установени за изпълнение на тяхната работа;
- поведението на тези лица е насочено към придобиване на наследваща се/противоправна облага/предимство от какъвто и да е вид (користен мотив).⁴⁷

Въз основа на дефинициите, предложени по-горе, **като корупционни** могат да бъдат определяни онези престъпни състави, чрез които се инкриминира:

- ненадлежното изпълнение на задълженията по служба на едно лице;
- свързано пряко или косвено с извличане на каквато и да било облага.

Изложеното по-горе позволява да се даде, макар и без претенции за изчерпателност, разгърната **номенклатура на корупционните престъпления**, уредени в Особената част на българския НК. Това са: длъжностното присвояване (чл. 201 НК), умишлената безстопанственост (по чл. 219, ал. 3), сключването на неизгодна сделка (по чл. 220), стопанският подкуп (по чл. 224), пасивният подкуп в частния сектор (по чл. 225б), пасивният подкуп при осъществяване дейността на юридическо лице или едноличен търговец (по чл. 225в, ал. 1), активният подкуп при осъществяване дейността на юридическо лице или едноличен търговец (по чл. 225в, ал. 2), посредничеството към подкуп при осъществяване дейността на юридическо лице или едноличен търговец (по чл. 225в, ал. 4), престъпното използване на обществена организация за развиване на частна стопанска дейност (по чл. 226, ал. 1), престъпното прикриване на частна стопанска дейност под

⁴⁷ Рупчев, Г. Анализ на материалното наказателно законодателство с оглед ефективността му в борбата с корупцията, изд. на Асоциация "Прозрачност без граници", С., 2004.

формата на обществена организация (по чл. 226, ал. 2), допустителството към престъпно осъществяване на частна стопанска дейност (по чл. 226, ал. 3), изпирането на пари (по чл. 253 – 253а), нарушаването на разпоредбите на Закона за мерките срещу изпирането на пари (по чл. 253б), общото престъпление по служба (по чл. 282), отказът или забавянето да се издаде специално разрешение (чл. 282а), злоупотребата със служебно положение (по чл. 283), допустителството към престъпление по служба (по чл. 285) НК, осуетяването на наказателното преследване (по чл. 288), склоняването на длъжностно лице от органите на предварителното производство да наруши задълженията си във връзка с правораздаването (по чл. 289), личното укривателство (по чл. 294), осуетяване изпълнението на влязла в сила присъда (по чл. 295), престъпното освобождаване на затворник (по чл. 299), пасивният подкуп (по чл. 301 – 303), активният подкуп (по чл. 304), посредничеството към подкуп (по чл. 305а), провокацията към подкуп (по чл. 307), лъжливото документиране от длъжностно лице (по чл. 311), лъжливото документиране от лекар (по чл. 312), даването на неверни сведения за младеж, подлежащ на военна служба (по чл. 365), престъпното нарушаване на задълженията по военния отчет (по чл. 366) и общото военно длъжностно престъпление (по чл. 387 НК).

Големият брой престъпни посегателства, уредени в Особената част на НК, които могат да бъдат определени като корупционни, пречатства възможността да се очертаят техни общи обективни или субективни признаци, но същевременно дава възможност да бъдат **систематизирани** въз основа на различни класификационни критерии.

А. Така, в зависимост от това дали осъщественото общественоопасно деяние е насочено пряко към извличане на противозаконна облага или това е само опосредствана възможност различаваме същински⁴⁸ и несъщински⁴⁹ корупционни престъпления.

Характерно за същинските корупционни престъпления е, че при тях облагодетелстването на дееца, в резултат на инкриминираното деяние, е въздигнато в съставомерен признак.

При несъщинските корупционни престъпления облагодетелстването на дееца или което и да било трето лице, не е въздигнато в съставомерен признак. Корумпираното поведение, инкриминирано по тези престъпни състави, се заключава до ненадлежащото изпълнение на служебни задължения или до злоупотреба със служебно положение, причиняване на вреда на

⁴⁸ Като същински корупционни престъпления, според съставителите, следва да се разглеждат тези по чл. 224, чл. 225, чл. 225б, чл. 225в, чл. 226, чл. 282, чл. 283, чл. 301 – 307 и по чл. 387 НК.

⁴⁹ Несъщински корупционни престъпления са тези по чл. 219, ал. 3, чл. 220, чл. 253 – 253б, чл. 282а, чл. 285, чл. 288, чл. 289, чл. 294, чл. 295, чл. 299, чл. 311, чл. 312, чл. 365 и по чл. 366 НК.

предприятието или организацията, към които се числи дееца или създаване на опосредствана възможност за облагодетелстване на трето лице.

Б. В зависимост от мястото на субекта в структурата на съществуващите обществени и правни връзки, различаваме корупционни престъпления в публичния сектор⁵⁰, в частния сектор⁵¹, и такива, които могат да се осъществят и в двата сектора на икономиката.⁵²

При посегателствата, осъществявани в публичния сектор, по необходимост, наред със специфичния обект на закрила, с който е съобразено и систематичното място на съответните престъпни състави в Особената част на НК, се засягат и обществените отношения, в рамките на които се гарантира нормалното функциониране на държавните органи и обществени организации и законосъобразното осъществяване на дейността на заетите в тях и на лицата с публични функции.

Значителният брой корупционните престъпления в публичния сектор, инкриминирани по сега действащия НК, позволява тяхната допълнителна класификация, съответно на:

- престъпления, осъществявани от лица, заети в системата на държавните или обществени организации (посегателства “отвътре”⁵³) и
- престъпления, осъществявани от лица, външни по отношение на обществената структура (посегателства “отвън”⁵⁴).

Без съмнение, посегателствата от първата група разкриват значително по-висока степен на обществена опасност в сравнение с тези от втората, с оглед специфичния субект на престъпленията.

Посегателствата в частния сектор накърняват обществените отношения, в рамките на които се осигурява възможността за нормално и законосъобразно осъществяване на стопанска дейност от частноправните субекти.

В. С оглед субекта на престъпно посегателство различаваме корупционни престъпления с особен субект (най-често това е длъжностно лице⁵⁵) и такива с общ субект (всяко наказателноотговорно лице⁵⁶).

От своя страна, корупционните престъпления с особен субект могат да се подразделят на:

⁵⁰ Корупционните престъпления, които намират проявление само в публичния сектор са тези по чл. 226, ал. 1 и 3, чл. 282, чл. 282а, чл. 283, чл. 285, чл. 288, чл. 289, чл. 294, чл. 295, чл. 299, чл. 301 – 307, чл. 365, чл. 366 и по чл. 387 НК.

⁵¹ Корупционните престъпления, осъществявани в частния сектор са тези по чл. 225б, чл. 225в, чл. 226, ал. 2 и по чл. 312 НК.

⁵² Това са престъпленията по чл. 201, чл. 219, ал. 3, чл. 220, чл. 224, чл. 226, ал. 3, чл. 253 – 253б и по чл. 311 НК.

⁵³ Корупционните престъпления от тази категория са тези по чл. 226, ал. 1 и 3, чл. 282, чл. 282а, чл. 283, чл. 285, чл. 288, чл. 295, чл. 299, чл. 301 – 303, чл. 307, чл. 365, чл. 366 и чл. 387 НК.

⁵⁴ Това са посегателствата, инкриминирани в разпоредбите на чл. 289, чл. 294, чл. 304 и чл. 307 НК.⁵⁵ Корупционните престъпления с особен субект – длъжностно лице, са тези по чл. 219, ал. 3, чл. 220, чл. 226, ал. 3, чл. 253, ал. 3, т. 3, чл. 253б, чл. 282, чл. 282а, чл. 283, чл. 285, чл. 288, чл. 295, чл. 299, чл. 301 – 303, чл. 311, чл. 365, чл. 366 и чл. 387 НК.

⁵⁶ Корупционните престъпления с общ субект – всяко наказателноотговорно лице, са тези по чл. 224, чл. 225б, чл. 225в, чл. 226, ал. 1 и 2, чл. 253 – 253а, чл. 289, чл. 294, чл. 304, чл. 305, чл. 305а и по чл. 307 НК.

- престъпления, при които особеното качество на субекта е признак по основния им състав и които не могат да се осъществят от лице, непритежаващо длъжностно качество.
- престъпления, които могат да се осъществят от всяко наказателноотговорно лице, но особеното качество на субекта е въздигнато в квалифициращ признак.

Вероятно могат да се предложат и други класификационни критерии за подразделяне на корупционните престъпления. Изложеното, обаче, е достатъчно, за да илюстрира многообразието на инкриминираните понастоящем форми на корумпирано поведение.

Същевременно в съвременното българско наказателно законодателство не са предвидени специални правила за погасяване по давност на отговорността на извършителите на корупционни престъпления. А и въвеждането на такива би съставлявало изключителна трудност, поради няколко обстоятелства:

- липсата на единен критерий, който да изхожда от състоянието на обективното право или от достиженията на правната наука, относно номенклатурата от престъпления, които биха могли да се окачествят като корупционни, по сега действащия Наказателен кодекс;
- твърде различната степен на обществена опасност на отделните видове корупционни престъпления, което предпоставя и значителни отлики в предвидените за извършването им наказания и логично – в продължителността на давностните срокове;
- сложността при съвместяване на различни критерии при формулиране на общите давностни срокове.

Ето защо, погасяването на наказателната отговорност за корупционни престъпления следва общите правила и може да се илюстрира, както следва:

Вид корупционно престъпление	Видове състави	Предвидено наказание	Обикновена давност	Абсолютна давност
Длъжностно присвояване	чл. 201 основен	лишаване от свобода до осем години	10 години	15 години
	чл. 202, ал. 1 квалифициран	лишаване от свобода от една до десет години	10 години	15 години

	чл. 202, ал. 2 квалифициран	лишаване от свобода от три до петнадесет години	15 години	22 години и 6 месеца
	чл. 203 квалифициран	лишаване от свобода от десет до двадесет години	15 години	22 години и 6 месеца
	чл. 204, б. „а“ привилегирован	лишаване от свобода до една година или пробация	3 години	4 години и 6 месеца
	чл. 204, б. „б“ привилегирован	лишаване от свобода до две години или пробация	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 205, ал.1, т. 1 привилегирован	лишаване от свобода до пет години	10 години	15 години
	чл. 205, ал. 1, т.2 привилегирован	лишаване от свобода от една до седем години	10 години	15 години
	чл. 205, ал. 1, т.3 привилегирован	лишаване от свобода от три до десет години	15 години	22 години и 6 месеца
	чл. 205, ал.1, т. 4 привилегирован	лишаване от свобода от осем до двадесет години	3 години	4 години и 6 месеца
	чл. 205, ал. 1, т.5 привилегирован	пробация или глоба	3 години	4 години и 6 месеца
	чл. 205, ал. 1, т.6 привилегирован	лишаване от свобода до шест месеца или пробация	3 години	4 години и 6 месеца
Безстопанственост	чл. 219, ал.1 основен	лишаване от свобода до пет години и глоба	10 години	15 години
	чл. 219, ал.2 основен	лишаване от свобода до шест години и глоба	10 години	15 години
	чл. 219, ал.3 основен	лишаване от свобода от две до осем години	10 години	15 години
Сключване на неизгодна сделка	чл.219, ал.4, пр.1 квалифициран	лишаване от свобода от три до десет години	10 години	15 години
	чл.219, ал.4, пр.2 квалифициран	лишаване от три до дванадесет години	15 години	22 години и 6 месеца

	чл. 220, ал.1 основен	лишаване от свобода от една до шест години	10 години	15 години
	чл. 220, ал. 2 квалифициран	лишаване от свобода от три до десет години	10 години	15 години
Стопански подкуп	чл. 224 основен	лишаване от свобода до пет години	10 години	15 години
	чл. 225б, ал. 1 основен	лишаване от свобода до две години и глоба	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 225б, ал. 2 квалифициран	лишаване от свобода до три години	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 225б, ал. 3 привилегирован	глоба	3 години	4 години и 6 месеца
Подкуп в частния сектор	чл. 225в, ал. 1 основен	лишаване от свобода до пет години или глоба	10 години	15 години
	чл. 225в, ал. 2 основен	лишаване от свобода до три години или глоба	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 225в, ал. 4 основен	лишаване от свобода до една година или глоба	3 години	4 години и 6 месеца
Престъпно използване на обществена организация за частна стопанска дейност	чл. 226, ал. 1 и ал. 2 основен	лишаване от свобода до пет години и глоба	10 години	15 години
	чл. 226, ал. 3 основен	лишаване от свобода до три години или пробация	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 226, ал. 4 квалифициран	лишаване от свобода от една до осем години	10 години	15 години
	чл. 226, ал. 5 квалифициран	лишаване от свобода от три до дванадесет години	15 години	22 години и 6 месеца
Изпиране на пари	чл. 253, ал. 1 и 2 основен	лишаване от свобода от една до шест години и глоба	10 години	15 години

	чл. 253, ал. 3 квалифициран	лишаване от свобода от една до осем години и глоба	10 години	15 години
	чл. 253, ал. 4 квалифициран	лишаване от свобода от три до дванадесет години и глоба	15 години	22 години и 6 месеца
	чл. 253, ал. 5 квалифициран	лишаване от свобода от пет до петнадесет години и глоба	15 години	22 години и 6 месеца
Приготовление за изпиране на пари	чл. 253а основен	лишаване от свобода до две години и глоба	5 години	7 години и 6 месеца
Нарушаване на разпоредбите на Закона за мерките срещу изпирането на пари	чл. 253б основен	лишаване от свобода до три години и глоба	5 години	7 години и 6 месеца
Общо престъпление по служба	чл.282, ал.1 основен	лишаване от свобода до пет години	10 години	15 години
	чл. 282, ал. 2 квалифициран	лишаване от една до осем години	10 години	15 години
	чл.282, ал.3 и 4 квалифициран	лишаване от свобода от три до десет години	10 години	15 години
	чл. 282, ал. 5 квалифициран	лишаване от свобода до десет години	10 години	15 години
Злоупотреба с власт	чл. 283, основен	лишаване от свобода до три години	5 години	7 години и 6 месеца
Допустителство към престъпление по служба	чл. 285 основен	съобразно наказанието, предвидено за извършеното длъжностно престъпление	давностният срок е равен на този за допуснатото длъжностно престъпление (чл. 284 и чл. 284в)	давностният срок е равен на този за допуснатото длъжностно престъпление (чл. 284 и чл. 284в)
Осуетяване на наказателно преследване	чл. 288 основен	лишаване от свобода от една до шест години	10 години	15 години

Склоняване на разследващ орган или орган на съдебната власт да наруши служебното си задължение	чл. 289 основен	лишаване от свобода до пет години или пробация	10 години	15 години
Лично укривателство	чл. 294 основен	лишаване от свобода до пет години	10 години	15 години
Осуетяване изпълнението на наложено наказание	чл. 295 основен	лишаване от свобода до шест години	10 години	15 години
Престъпно освобождаване на затворник	чл. 299 основен	лишаване от свобода до пет години	10 години	15 години
Пасивен подкуп в публичния сектор	чл. 301, ал. 1 основен	лишаване от свобода до шест години и глоба	10 години	15 години
	чл. 301, ал. 2 основен	лишаване от свобода до шест години и глоба	10 години	15 години
	чл. 301, ал. 3 основен	лишаване от свобода до шест години и глоба	10 години	15 години
	чл. 302, б. „а“ квалифициран	лишаване от свобода от три до десет години и глоба	10 години	15 години
	чл. 302, б. „б“ квалифициран	лишаване от свобода от три до петнадесет години	15 години	22 години и 6 месеца
	чл. 302а квалифициран	лишаване от свобода от десет до тридесет години	15 години	22 години и 6 месеца
Активен подкуп в публичния сектор	чл. 304, ал. 1 основен	лишаване от свобода до шест години и глоба	10 години	15 години
	чл. 304, ал. 2 квалифициран	лишаване от свобода до осем години и глоба	10 години	15 години
	чл. 304а квалифициран	лишаване от свобода до десет години и глоба	10 години	15 години

Търговия с влияние	чл. 304б, ал.1 основен	лишаване от свобода до шест години	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 304б, ал. 2 основен	лишаване от свобода до три години	5 години	7 години и 6 месеца
Посредничество при подкуп	чл. 305а основен	лишаване от свобода до три години	5 години	7 години и 6 месеца
Провокация към подкуп	чл. 307 основен	лишаване от свобода до три години	5 години	7 години и 6 месеца
Лъжливо документиране	чл. 311, ал. 1 основен	лишаване от свобода до пет години	10 години	15 години
	чл. 311, ал. 2 привилегирован	лишаване от свобода до една година или пробация	3 години	4 години и 6 месеца
Лъжливо документиране от лекар	чл. 312, ал. 1	лишаване от свобода до две години или пробация	5 години	7 години и 6 месеца

Следва да се посочи, че **предвидените понастоящем давностни срокове за преследване на извършителите на корупционни престъпления са достатъчни по продължителност** и липсва практически или теоретично обоснована необходимост за удължаването им. Това е видно и от съпоставката им с давностните срокове за корупционни престъпления, предвидени в останалите държави-членки на Европейския съюз.

Тук е мястото да се обсъди и **процесуалния ефект** от изтичането на давностните срокове по чл. 80, ал. 1 и сл. НК. Той се проявява в няколко насоки:

- в случай че извършеното престъпление или личността на извършителя му са станали известни на компетентните органи след изтичане на обикновената давност за преследването му, наказателното производство не може да се образува законосъобразно, а ако е било образувано (срещу неизвестен извършител), следва да се прекрати (арг. от чл. 24, ал. 1, т. 3 НПК);
- в случай че съответното лице е привлечено към наказателна отговорност в срока по чл. 80, ал. 1 НК, но до предаването му на съд отговорността му се погаси по давност и не е налице съответно волеизявление по реда на чл. 24, ал. 2 НПК, образуваното наказателно производство следва да се прекрати на основание чл. 243, ал. 1, т. 1 вр. с чл. 24, ал. 1, т. 3 НПК;

- в случай че съответното лице е привлечено към наказателна отговорност в срока по чл. 80, ал. 1 НК, но в съдебната фаза на производството отговорността му се погаси по давност и не е налице съответно волеизявление по реда на чл. 24, ал. 2 НПК, образуваното наказателно производство следва да се прекрати, на основание чл. 289, ал. 1 вр. с чл. 24, ал. 1, т. 3 НПК;
- в случай че съответното лице е привлечено към наказателна отговорност в срока по чл. 80, ал. 1 НК, в хода на производството отговорността му се погаси по давност, но е налице съответно волеизявление по реда на чл. 24, ал. 2 НПК, производството може да продължи законосъобразно, като може да приключи по реда на чл. 305, ал. 5 НПК.

В българското наказателно законодателство на е предвидено ограничението давността да може да се прилага само до приключване на съдебното следствие пред първоинстанционния съд, каквото е предвидено в законодателството на други държави-членки на Европейския съюз. Въвеждането на подобно ограничение, обаче, е уместно да бъде обсъдено.

Като **препоръки** за усъвършенстване регламентацията на погасителната давност следва да се посочат:

- въвеждането на унифициран критерии за продължителността на погасителната давност;
- въвеждането на по-малки амплитуди в продължителността на давностните срокове за различно наказуемите престъпления;
- усъвършенстването регламентацията на началния момент на давностните срокове при продължените и продължаваните престъпления;
- подробната регламентация на случаите, в които давността се прекъсва.

1.3. ОСОБЕНОСТИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛСКАТА ДАВНОСТ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВО

Институтът на изпълнителската давност (давност за изпълнение на наложеното наказание⁵⁷), уреден в наказателния закон, има за цел да стимулира органите по изпълнението към навременно упражняване на второто от правомощията на държавата по наказателното правоотношение: принудителното ограничаване на правата на осъдения, в зависимост от естеството на наложеното му наказание, както и да не се допусне трайна несигурност в правния мир при продължително бездействие на правоохранителните органи.

⁵⁷ Терминът е употребен в Стойнов, Ал. Цит. съч., с. 466.

За разлика от института на погасителната давност, този на изпълнителската давност, регламентиран в чл. 82 НК, не създава значими затруднения пред представителите на доктрината и правоприлагащите органи.

Едно възможно обяснение за това е, че уредбата му е сравнително подробна и изчерпателна. Не е за пренебрегване и фактът, че поради продължителните срокове за погасяване възможността на компетентните органи да наложат принудително изпълнение на наказанието, институтът намира приложение в крайно ограничени хипотези.

Регламентацията на изпълнителската давност в наказателното право се съдържа в Наказателния кодекс (чл. 82 НК), като и тук различаваме два вида изпълнителска давност:

- обикновена давност, чието приложение е в зависимост от това дали държавата е предприела действия по реализация на второто си правомощие по наказателното правоотношение или не, а продължителността ѝ зависи от вида и размера на наложеното на осъдения наказание;
- абсолютна давност, чието приложение зависи от евентуалното прекъсване или спиране на давността, а продължителността ѝ е винаги с една втора повече от срока на обикновената давност.

Обикновената изпълнителска давност е регламентирана в разпоредбата на чл. 82, ал. 1 НК, съгласно която:

“Наложено наказание не се изпълнява, когато са изтекли:

1. (изм. – ДВ, бр. 153 от 1998 г.) *двадесет години, ако наказанието е доживотен затвор без замяна или доживотен затвор;*
2. *петнадесет години, ако наказанието е лишаване от свобода повече от десет години;*
3. *десет години, ако наказанието е лишаване от свобода от три до десет години;*
4. *пет години, ако наказанието е лишаване от свобода по-малко от три години;*
5. *две години за всички останали случаи.”*

Срокът, след изтичането на който държавата губи възможността си да реализира принудително второто от правомощията си по правоотношението, е съобразен не с вида на престъплението, за което е осъдено лицето, а единствено с вида и размера на наложеното му с влязъл в сила съдебен акт наказание, а когато те са повече от едно – срокът се преценява за всяко от тях поотделно.

Абсолютната изпълнителска давност е регламентирана в разпоредбата на чл. 82, ал. 4 НК, съгласно която:

*“Независимо от спирането или прекъсването на давността, наказанието не се изпълнява (освен, ако не е глоба, за събирането на която вече е образувано изпълнително производство – бел. авт.), ако е изтекъл срок, който надвишава с една втора срока по ал. 1”.*⁵⁸

Установено е, че **началото на давностния срок** за изпълнение на наказанието е датата на влизане на съдебния акт в сила, а в случаите, в които изпълнението на наказанието първоначално е било отложено с изпитателен срок, по реда на чл. 66 НК – датата на влизане в сила на съдебния акт, с който е постановено отложеното наказание да бъде изтърпяно ефективно (чл. 82, ал. 2 НК).

Последното условие е още една допълнителна санкция спрямо лицата, които в изпитателния срок по условното си осъждане са извършили престъпление, тъй като забавя във времето крайния момент, до който наказанието може да бъде изтърпявано принудително.

Крайният срок, след изтичане на който държавата губи окончателно възможността си да принуди осъденото лице да изтърпи ограниченията в правната му сфера, произтичащи от факта на осъждането му и от естеството на наложеното му наказание, е по-краткият период от време между обикновената давност (тази по чл. 82, ал. 1 НК), в зависимост от спирането и прекъсването ѝ, и абсолютната давност (тази, уредена в чл. 82, ал. 4 НК).

Така, в случай че лицето е осъдено на лишаване от свобода за срок от пет години, но изтърпяването на наказанието му не е започнало, възможността на държавата да го принуди да изтърпи ограниченията, свързани с осъждането му, ще се погаси с изтичането на срок от десет години.

В случай че съответните правоохранителни институции са предприели действия по издирването му, с цел да бъде приведен в място за изтърпяване на наложеното му наказание, то това ѝ правомощие ще се погаси с изтичането на по-краткия срок между оставащия от обикновената давност (в зависимост от това колко пъти и за какъв период от време е спирана или прекъсвана) и петнадесетгодишния срок на абсолютната давност.

Тук са необходими някои уточнения. Съгласно разпоредбата на чл. 82, ал. 3 НК

*“Давността се **прекъсва** с всяко действие на надлежните органи, предприето спрямо осъдения за изпълнение на присъдата. След свършването на действието, с което се прекъсва давността, започва да тече нова давност”.*

Действия, прекъсващи давността, са всички онези, предприети от органите, на които е възложено изпълнението на наказанието, по издирване

⁵⁸ Вж. Р 107-90-П н. о

на осъденото лице и призоваването му за явяване в определеното място за изтърпяване на наказанието.

Макар да не е посочено изрично (както е направено в чл. 81, ал. 2 НК), с предприемане на съответните действия се прекъсва само давността за изтърпяване на наказанието от лицето, срещу което са предприети тези действия, не и спрямо други лица, евентуално осъдени със същия съдебен акт.

В наказателния закон е предвидена и възможност изпълнителската давност да **спира**, но не и предпоставките за това. Вероятно в тази насока приложение следва да намери разпоредбата на чл. 81, ал. 1 НК. Тази възможност, обаче, е без реално практическо приложение.

Следва да се отбележи, че в наказателния закон **не са предвидени специални по продължителност срокове за изпълнение на наказанията, наложени за корупционни престъпления**, а и въвеждането им би било ненужно. От една страна, давностните срокове за изпълнение на наказанията, независимо от това за какво престъпление са наложени, са едни от най-продължителните спрямо същия по вид срокове в други държави-членки на Европейския съюз, а от друга – въвеждането на специални такива би било твърде трудно, поради липсата на единно виждане относно това кои престъпления следва да се считат за корупционни.

Ето защо, според изследователите, **предвидените срокове за погасяване възможността за принудително изпълнение на наказанието са достатъчни по продължителност** и не следва да се удължават, нито да се променя механизмът за изчисляване на продължителността им.

Като **препоръки** за усъвършенстване регламентацията на изпълнителската давност следва да се посочат:

- да се регламентира подробно институтът на спирането на давността;
- да се регламентират изчерпателно случаите, в които се прекъсва изпълнителската давност;
- да се регламентира специална абсолютна изпълнителска давност в случаите на първоначално условно осъждане.

2. ДАВНОСТ И АДМИНИСТРАТИВНО-НАКАЗАТЕЛНА ОТГОВОРНОСТ

2.1. СЪЩНОСТ И ПРАВНО ЗНАЧЕНИЕ. ВИДОВЕ ДАВНОСТ ПО БЪЛГАРСКОТО АДМИНИСТРАТИВНО-НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО

Понастоящем, правилата за административните нарушения и наказания, редът за установяване на административните нарушения, за налагане и изпълнение на административните наказания и гаранциите за защита на правата и законните интереси на участниците в административно-наказателното производство са уредени в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН - обн., ДВ, бр. 92 от 1969 г., посл. изм., ДВ, бр. 27 от 2009 г.).

Със съжаление може да се отбележи, че регламентацията на материалното и процесуалното административно-наказателни правоотношения е в значителна степен остаряла и несъответна на съвременното общественоекономическо развитие. Тя се явява в голяма степен несъответна и на естеството и многообразието на възможните нарушения на обществения ред, срещу които следва да бъде осигурена адекватна закрила посредством методите и средствата на административното наказване.

Твърде лаконичната и архаична уредба на административното наказване и липсата на значими актуални теоретични разработки по въпроса предпоставя създаването на крайно противоречива практика на инстанционните съдилища по приложението на закона и не позволява формирането на константни виждания по основните спорни въпроси.⁵⁹ Уредбата и практиката по приложението на института на давността по ЗАНН също не представлява изключение от тази тенденция.

Веднага следва да се посочи, че за разлика от положението в наказателното право и въпреки същественото сходство между повечето институти, регламентиращи от тези санкционни отрасли, в административно-наказателното право **въпросът погасява ли се административно-наказателната отговорност по давност не е безспорен.**

И досега, въпреки че редакцията на разпоредбите на чл. 34, ал. 1, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН не е претърпяла значими изменения от 1969 година насам, някои практикуващи юристи поставят под съмнение въобще приложението на института на погасителната давност в производството по установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания. Като аргумент изтъкват употребата на това понятие едва в чл. 82, ал. 2

⁵⁹ Вж. констатациите в тази насока, направени от Хрусанов, Д., „Полезен, интересен и дискуссионен труд – „Процесът по ЗАНН”, сп. „Съременно право”, кн. 6/2009 г., с. 75 – 83, както и тези, съдържащи се в Панов, Л., Р. Илкова, „Процесът по ЗАНН”, С., Сиела, 2009.

ЗАНН, касаеща дейността по изпълнение на наложеното административно наказание.

Действително, разпоредбата на чл. 34 ЗАНН не е прецизно формулирана. Все пак, според изследователите, е неоснователно да се изключи въобще приложението на института на погасителната давност, най-малко поради две съображения.

От една страна, да се приеме противното би означавало да се даде възможност административните нарушения да се установяват и санкционират след изтичане на неопределен период от време, с което на практика ще се допусне трайна несигурност в правния мир. Такава възможност не е предвидена нито по отношение на извършителите на престъпления (вж. чл. 79, т. 2 НК), нито по отношение на извършителите на други проявни форми на правно запретино поведение, като гражданските деликти (вж. чл. 110 и чл. 111 ЗЗД) и дисциплинарните простъпки (вж. чл. 194, ал. 1 КТ, чл. 94, ал. 1 ЗДСл, чл. 134, ал. 1 ЗАдв, чл. 69, ал. 1 ЗЧСИ, чл. 76, ал. 1 ЗННД и други). Същевременно, няма основание извършителите на административни нарушения да се третираят различно.

От друга страна, това би означавало да се допусне неблагоприятно третиране на извършителите на правно запретино поведение с по-ниска степен на обществена опасност, каквото представлява административното нарушение, спрямо това на извършителите на общественоопасните деяния с най-висока степен на обществена вредност и укоримост, каквото е престъплението. Дори за квалифицираните умишлени убийства е предвиден краен срок, с изтичането на който държавата губи възможността да осъществи наказателно преследване спрямо престъпните дейци. Както вече се посочи, понастоящем санкционното ни законодателство изключва погасяването по давност единствено на престъпленията против мира и човечеството, а едва ли е уместна съпоставката между тези общественоопасни посегателства и което и да било административно нарушение.

По тези съображения, според изследователите, следва да се приеме че и в административното наказване институтът на давността намира приложение.

Законът позволява да се прокара разграничение между погасяването на възможността администрацията да реализира правомощията си да санкционира нарушителя и погасяването на възможността да реализира правомощията си по изпълнение на наложеното наказание.

Макар погасителните основания и в двата случая да са сходни юридически факти (срв. чл. 34 и чл. 82 ЗАНН), в първия случай те настъпват преди влизане в сила на правоохранителния акт, а във втория – след влизането му

в сила, и имат различно правно значение. В първия случай компетентният орган губи възможността да реализира което и да било от правомощията си по правоотношението, а във втория – губи възможността да наложи индивидуалното изтърпяване на наложената административна санкция.

Следователно, може да се приеме, че понастоящем в ЗАНН са регламентирани **два вида давност**:

- давност, с изтичането на която се погасява възможността администрацията да реализира което и да било от правомощията си по административнонаказателното правоотношение (погасителна давност) и
- давност, с изтичането на която се погасява възможността администрацията да наложи принудително изтърпяване на ограниченията, произтичащи от наложената административна санкция (изпълнителска давност).

Само вторият вид давност обаче позволява да бъде класифицирана допълнително на обикновена (по чл. 82, ал. 1 ЗАНН) и абсолютна такава (по чл. 82, ал. 3 ЗАНН).

По-долу ще бъдат разгледани особеностите на отделните видове давност в административното наказване – погасителна и изпълнителска, като акцентът в изложението ще се постави върху отликите между давността в наказателното и в административнонаказателното право, и основните, спорни в практиката, въпроси.

Тук следва да се отбележи, че давността в административнонаказателното право е материалноправен институт (видно и от систематичното място на разпоредбата на чл. 34 ЗАНН), но на плоскостта на процесуалното правоотношение между администрацията и лицето, посочено в акта като нарушител, погасителните основания се явяват прекратителни.

2.2. ОСОБЕНОСТИ НА ПОГАСИТЕЛНАТА ДАВНОСТ ЗА НАЛАГАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ НАКАЗАНИЯ

Както вече се посочи, уредбата на института на погасителната давност за налагане на административни санкции, се съдържа в разпоредбите на чл. 34, ал. 1, б. „в“ и ал. 2 ЗАНН.

Съгласно чл. 34, ал. 1, б. „в“, изр. 2 ЗАНН:

“Не се образува административно-наказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на три месеца от откриване на нарушителя или ако е изтекла една година от извършване на нарушението, а за митнически, данъчни, банкови, екологични и валутни нарушения, както и по Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Кодекса за застраховането и на нормативните актове по прилагането им и по Закона за регистър Булстат – две години”.

Съгласно ал. 2 на същия законов текст:

“За нарушение на нормативен акт, уреждащ бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност по чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната финансова инспекция, както и за нарушение на нормативен акт, уреждащ хазартната дейност и мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, не се образува административно-наказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на шест месеца от откриване на нарушителя или ако са изтекли повече от пет години от извършване на нарушението”.

В тази връзка основният спорен въпрос е **кои от сроковете, уредени в чл. 34 ЗАНН са давностни, и кои – преклузивни**. В доктрината вече са очертани две становища: според първото всички срокове, предвидени в цитираната законова разпоредба са давностни⁶⁰, а според втората – те са преклузивни.⁶¹ За отговора на този въпрос, обаче, следва да се държи сметка за правния ефект от неспазване на сроковете.

Изтичането на сроковете по чл. 34, ал. 1, б. „в“, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН пречатства въобще възможността администрацията да реализира което и да било от правомощията си по административно-наказателното правоотношение. Продължителността на тези срокове е в зависимост от конкретно засегнатите от деянието обществени отношения (срв. чл. 34, ал. 1, б. „в“, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН и чл. 80, ал. 1 НК). За сравнение, срокът по чл. 34, ал. 3 ЗАНН⁶² е предвиден като санкция срещу процесуалното бездействие на наказващия орган и с изтичането му се погасява възможността за реализация на правомощието на държавата да накаже дееца. Последният от сроковете е с подчертано процесуално значение, а останалите – с материалноправно.

При това и ако се изхожда от идеята, че образуването на производството вече се упражнява, макар и сравнително слаба по интензитет, държавна принуда и на нарушителя са налага да търпи определени ограничения на правната му сфера, то ще се достигне до идеята, че сроковете по чл. 34, ал. 1, б. „в“, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН са давностни, а този по ал. 3 – преклузивен. В този смисъл е и тълкувателната практика на върховната съдебна инстанция.⁶³

На следващо място се поставя въпросът **какво е съотношението между по-кратките и по-дълги давностни срокове, визирани в чл. 34, ал. 1, б. „в“, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН**.

⁶⁰ Вж. Стоев, С. Научно-практически коментар към Закона за административните нарушения и наказания. С., НИ, 1975 г., с. 119.

⁶¹ Вж. Златарев, Е. Производство по налагане на административни наказания във финансовото право. В сб. Правни проблеми на държавното и финансовото право, С. БАН, 1975, с. 233 и сл., както и Дерменджиев, Ив., Цит. съч., с. 57 и сл.

⁶² Съгласно чл. 34, ал. 3 ЗАНН, “Образуването административно-наказателно производство се прекратява, ако не е издадено наказателно постановление в шестмесечен срок от съставянето на акта”.

⁶³ Вж. ТРОСНК № 112 от 16.12.1982 г. по н.д. № 96/1982 г.

Съгласно цитираните законови разпоредби не се образува административно-наказателно производство, а образуваното се прекратява, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на три месеца (шест месеца в хипотезите по ал. 2) от откриване на нарушителя или ако е изтекла една година (респективно две години по ал. 1, б. „в“, изр. 2 и пет години по ал. 2) от извършване на нарушението.

От тук се налага изводът, че по-дългият давностен срок винаги е субсидиарен спрямо по-краткия и приложението на единия от двата се поставя в зависимост от това кога личността на нарушителя е станала известна на съставителя на акта.

В теорията се приема, че “При открит автор е недопустимо образуването на производство, ако не е съставен акт в тримесечен срок (респективно – шестмесечен по ал. 2) от извършване на нарушението. Този срок е достатъчен за установяване на нарушението чрез съставяне на акт. Нарушителят се счита за открит, когато в писмен документ, показания на свидетели или лично волеизявление на дееца се съдържат данни, които не пораждаат съмнение за авторството на деянието. Тримесечният срок не тече, ако авторът не е открит, т.е. ако не се знае кой е извършителят. При извършител, който е известен, но се укрива, срокът тече от момента на узнаване авторството на деянието”.⁶⁴

Възприетото двойно деление на по-кратък и по-дълъг давностен срок силно наподобява делението на погасителната давност в наказателното право на обикновена и абсолютна, но трябва да се признае, че уредбата на последните в НК е в значителна степен по-прецизна, поради което и не поставя сериозни проблеми пред правоприлагащите органи.

За отбелязване е обстоятелството, че за разлика от положението по НПК (вж. чл. 24, ал. 2 НПК) в ЗАНН не е предвидена възможност нарушителят да направи искане производството да продължи и при изтекла погасителна давност, независимо че следва да му се признае правен интерес. Това положение е уместно да бъде преодоляно при последващи изменения в нормативната уредба на административното наказване.

Погасителната давност в административнонаказателното право, поради твърде лаконичната си уредба, поставя сериозни въпроси пред правоприлагащите органи и по отношение на **кръга правни субекти, които могат да се ползват от този институт**. И досега не е изяснено приложим ли е институтът на давността по отношение на всички категории административнонаказателно отговорни лица.

В тази насока има две становища. Според първото давността е основание за погасяване на административнонаказателната отговорност

⁶⁴ Вж. Стоев, С. Цит. съч., с. 119.

само на нарушителите – физически лица, предвид уредбата на института след други погасителни основания, относими само към физическите лица (смъртта на нарушителя и изпадането му в постоянно разстройство на съзнанието). Според второто давността е погасително основание и по отношение закононарушения, допуснати при осъществяване дейността на еднолични търговци и юридически лица, подлежащи на санкциониране по реда на чл. 83 ЗАНН, доколкото тази разпоредба предвижда изключение само от правилата по чл. 6 и по чл. 24, ал. 1 ЗАНН, не и от другите правила за реализация на административнонаказателната отговорност.

Действително, не може да се остави без внимание обстоятелството, че основанието за търсене на административнонаказателна отговорност от физически лица е посочено в чл. 6 ЗАНН като “това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред”, а съответното основание за едноличните търговци и юридическите лица е визирано в чл. 83 ЗАНН като “неизпълнение на задълженията към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност”.

Все пак би било твърде крайно да се приеме, че правилата по чл. 34 ЗАНН не важат по отношение на еднолични търговци и юридически лица. Това е така, на първо място, поради липса на съответни правила в Глава IV ЗАНН, и на второ място – поради изложените вече съображения за сигурност в правния мир, която е от не по-малко значение за търговския оборот. По тези съображения, според изследователите, правилата за давността са общо-валидни в настоящата редакция на закона.

Следващ важен въпрос по отношение на погасителната давност в административното наказване е **какъв е критерият за продължителност на давностните срокове.**

Както видяхме, в наказателното право продължителността на давностния срок е в зависимост от вида на наказанието, предвидено за извършване на съответното престъпление, а когато то е лишаване от свобода – от максималния размер, предвиден в закона.

За съжаление, подобен критерий не е възпроизведен в ЗАНН, въпреки че е бил познат в санкционното ни законодателство десетилетия преди приемане на разглеждания нормативен акт.

Поради това и понастоящем продължителността на сроковете за преследване и санкциониране на извършителите на административни нарушения е в зависимост от две обстоятелства:

- нормативния акт, в който са регламентирани съответните административни нарушения (например, погасителната давност е различна по продължителност за нарушения на Закона за движението

по пътищата и на Закона за публичното предлагане на ценни книжа) или

- естеството на накърнените от нарушението, респективно – защитените от правото обществени отношения (например, погасителната давност е с по-голяма продължителност, ако се отнася за митнически и данъчни нарушения).

Това положение безспорно следва да бъде преодоляно, тъй като е възможно в съответния специален административен закон, регламентиращ определен правен отрасъл (например – електронни съобщения, правила за движение по пътищата, защита интересите на потребителите, правила за предоставяне на туристически услуги и др. под.) да са въздигнати в административни нарушения деяния с твърде различна степен на обществена опасност (например осъществяване на съобщителна дейност без лиценз и непредоставяне на достъп до помещения на контролни органи) и не е оправдано санкционирането на извършителите им да се погасява с изтичането на еднакъв по продължителност срок.

Въвеждането на различни давностни срокове според характера и степента на обществената опасност на извършеното или допуснатото нарушение, обаче, изисква преодоляване на съществените различия в санкциите, предвидени в по-старото и по-ново административно законодателство, както и въвеждането на общоприета “стъпаловидност” на санкциите, по подобие на тази в НК.

Следващ важен въпрос пред изследователите на института на давността в административното наказване е **кой е началният момент, от който давността започва да тече**. Възможни са няколко разрешения в зависимост от естеството на нарушението:

- при обикновените формалните нарушения – от датата на довършване на изпълнителното деяние;
- при усложнените формални нарушения – от датата на довършване на последния акт от изпълнителното деяние;
- при резултатните застрашаващи нарушения – от датата, в която непосредственият обект на посегателство е застрашен от увреждане;
- при резултатните увреждащи нарушения – от датата, в която са настъпили предвидените в закона общественоопасни последици;
- при продължените нарушения – от датата, в която бездействието на нарушителя вече е било в разрез със задълженията му по закон.

В ЗАНН не е регламентирано продължаваното нарушение, така че въпросът за давността при осъществяване на такова не стои.

В случаите на осъществен опит за умишлена общественоопасна дейност, наказуема посредством методите и средствата на административното

наказване (твърде рядко срещана хипотеза, предвид изискването, визирано в чл. 9, ал. 1 ЗАНН), давността започва да тече от последното действие, предприето от нарушителя противно на установения правов ред.

Посега действащия административнонаказателен закон при подготовлението не е наказуемо, така че дори да бъде извършено такова, давност за същото не тече.

В случай че административно-наказателната отговорност на дееца е ангажирана за повече от едно нарушение, давностните срокове следва да се преценяват за всяко едно от нарушенията поотделно.

От изключително важно значение е изясняването на въпроса **до кой момент във времето е допустима реализацията на административно-наказателната отговорност на нарушителя**, ако производството е образувано в сроковете по чл. 34, ал. 1, б. „в“, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН (извън хипотезата на чл. 34, ал. 3 ЗАНН).

Въпросът е с важно практическо значение, тъй като би било неоправдано да се приеме, че извършителят на административно нарушение следва да бъде третиран по-неблагоприятно в сравнение с извършителя на престъпление, по отношение на който намира приложение институтът на абсолютната давност (по чл. 81, ал. 3 НК).

Същевременно подобен институт не е регламентиран на съответното систематично място в ЗАНН.

Оттук се налагат и следните изводи:

- първо, в случай че актът за установяване на административното нарушение е съставен в срока по чл. 34, ал. 1, б. „в“, изр. 2 или ал. 2 ЗАНН, то наказващият орган може да издаде наказателно постановление до изтичане на шестмесечния преклузивен срок по чл. 34, ал. 3 ЗАНН;
- второ, в съдебната фаза на производството съдът може да се произнесе по съществуването на делото до изтичане на срока по чл. 81, ал. 3 вр. с чл. 80, ал. 1, т. 5 НК (изм., ДВ., бр. 26 от 2010 г.), приложим в административно-наказателното производство по силата на ограничителното препращане по чл. 84 ЗАНН. След влизане в сила на ЗИДНК, обн., ДВ., бр. 26 от 2010 г., този срок беше увеличен от три години на четири години и шест месеца.

Според изследователите, **предвидените в ЗАНН давностни срокове и приложимите такива, уредени в НК, могат да се считат за достатъчни по продължителност**. Те дават възможност на администрацията да реализира правомощията си по санкционното правоотношение в разумни срокове, включително и когато това налага по-сериозни процесуални усилия като изискване на документи от чужд административен орган, назначаване на експертизи и др. под., и същевременно – не се създава прекомерна във

времето несигурност в правния мир.

Следователно, от законодателна промяна се нуждае не продължителността на давностните срокове, а критериите за продължителността им, както и началният и краен момент на тези срокове.

Необходимо е да се даде недвусмислен отговор и на въпроса **възможно ли е давността**, с която се погасява административно-наказателната отговорност, **да спира или прекъсва**.

Както вече се посочи, понастоящем е регламентирано спирането и прекъсването на погасителната давност за наказателно преследване (в чл. 81, ал. 1 и 2 НК), за изпълнение на наложеното наказание (в чл. 82, ал. 3 НК) и за изпълнение на наложеното административно наказание (в чл. 82, ал. 2 и 3 ЗАНН), но не и за административнонаказателното преследване.

В практиката на върховната съдебна инстанция е обсъждана възможността за приложение на разпоредбите на чл. 81, ал. 1 и 2 НК по аналогия към сроковете по чл. 34 ЗАНН.⁶⁵ Аргументите на съда се свеждат до това, че в чл. 11 ЗАНН е уредено ограничителното препращане към НК по отношение на основанията, изключващи отговорността, каквото е и изтичането на давностния срок.

Същевременно, според изследователите, давността не е обстоятелство, изключващо отговорността, каквито са тези, изключващи елементите на нарушението, а обстоятелство, изключващо преследването на дееца (арг. от чл. 79 и 80 НК). Давността е юридически факт, който настъпва впоследствие, след проявление на санкционното основание (извършено административно нарушение или наказуем стадий към такова), а не основание, изначално изключващо отговорността на дееца (каквито са тези, визирани в чл. 11 ЗАНН).

Това обстоятелство и санкционният характер на производството по административно наказване изключват възможността за приложение на институтите по чл. 81, ал. 1 и 2 НК по аналогия.

Как стои въпросът по отношение на корупционните нарушения?

Трябва да се признае, че в теорията и практиката на административното наказване и до момента не е изработена номенклатура, а още по-малко класификация на административните нарушения с пряк или косвен корупционен характер. И това е така поради няколко обстоятелства:

- административните нарушения, регламентираны в специалните административни закони, са множество на брой и липсва кодификация, която да ги систематизира и отграничи в зависимост

⁶⁵ Вж. ТРОСНК № 12 от 16.12.1982 г. по н.д. № 96/1982 г.

от естеството на засегнатите обществени отношения и други класификационни критерии;

- в големия брой случаи корупционните правонарушения, поради по-високата си обществена опасност, са въздигнати в състави на престъпления и се преследват посредством методите и средствата на наказателното право;
- липсват задълбочени теоретични разработки по отношение на съставомерните признаци и особеностите на отделните административни нарушения, регламентирани в специалните административни закони.

Поради това няма принципна разлика по отношение реда за преследване и санкциониране, респективно – по отношение давностните срокове за реализация на административнонаказателната отговорност на извършителите на административни нарушения с корупционен характер в сравнение с извършителите на други видове административни нарушения.

По-горе бяха очертани основните специфики на материалноправния институт на погасителната давност в административното наказване.

Тук е мястото да се обсъди и **процесуалният ефект** от изтичането на давностните срокове по чл. 34, ал. 1, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН. Той се проявява в няколко насоки:

- в случай че извършителят на нарушението е станал известен на контролните органи едновременно с установяване на факта на нарушението, актът за установяването му следва да бъде съставен в три/шестмесечен срок от откриването му, а ако това не бъде направено – административнонаказателно производство въобще не следва да се образува, а ако бъде образувано – то следва да се прекрати;
- в случай че извършителят на нарушението е станал известен на контролните органи след установяване факта на нарушението, актът за установяването му следва да бъде съставен в три-/шестмесечен срок от откриване на нарушителя, но не по-късно от изтичане на едно-/две-/пет-годишния срок от извършване на нарушението, а ако това не бъде направено – производство изобщо не следва да се образува, а образуваното следва да се прекрати;
- в случай че въпреки изтичането на сроковете по чл. 34, ал. 1, б. “в”, изр. 2 или ал. 2 ЗАНН наказателно постановление бъде издадено, то следва да бъде отменено от контролиращата съдебна инстанция като издадено в противоречие с материалния закон;
- в случай че давностният срок по чл. 81, ал. 3 вр. с чл. 80, ал. 1, т. 5 НК вр.

с чл. 84 ЗАНН изтече в хода на съдебното производство, иницирано за упражняване на контрол за законосъобразност на издаденото наказателно постановление, производството следва да се прекрати от съда.

Анализът на правилата относно погасителната давност по ЗАНН и съпоставката им с други сходни институти позволяват да се формулират някои **препоръки** за осъвременяване и усъвършенстване на института на погасителната давност в административното наказване.

Според изследователите е необходимо:

- да се прецизира понятиятният апарат, използван от законодателя при уредбата на института на давността в ЗАНН и по-конкретно – да се унифицира с този, възприет в НК;
- да се възприеме различен критерий за определяне продължителността на погасителната давност, съобразен с характера и степента на обществената опасност на нарушенията;
- да се посочи изрично дали юридическите лица и едноличните търговци, подлежащи на санкциониране по реда на чл. 83 ЗАНН, могат да се ползват от института на погасителната давност, или не;
- да се регламентират основания за спиране и прекъсване на погасителната давност в административното наказване по ЗАНН.

2.3. ОСОБЕНОСТИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛСКАТА ДАВНОСТ В АДМИНИСТРАТИВНОТО НАКАЗВАНЕ

За разлика от института на погасителната давност, този на изпълнителската, регламентиран в чл. 82 ЗАНН, не създава значими трудности пред правоприлагащите органи. Това се дължи най-вече на сравнително прецизната и изчерпателна регламентация на института и сходството му с едноименния институт в наказателното право, по приложението на който е създадена константна практика.

Съгласно ал. 1 на цитираната законова разпоредба:

“Административното наказание не се изпълнява, ако са изтекли:

- а) две години, когато наложеното наказание е глоба;*
- б) шест месеца, когато наложеното наказание е временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност;*
- в) три месеца, когато наложеното наказание е обществено порицание”.*

По подобие на изпълнителската давност, уредена в наказателния закон, и тази, регламентирана в ЗАНН, има за цел да стимулира органите по изпълнението към навременно упражняване на второто от правомощията на администрацията по административно-наказателното правоотноше-

ние – изпълнението на вече наложената, с влязло в сила наказателно по становление, административна санкция, и същевременно – да не допусне трайна несигурност в правния мир при продължително бездействие на администрацията.

Следва да се отбележи, че и тук **не са предвидени специални по продължителност срокове за изпълнение на административните санкции, наложени за осъществено административно нарушение с корупционен характер.**

Независимо от това, според изследователите, **предвидените срокове за погасяване възможността за изпълнение на административните санкции са достатъчни по продължителност** и не следва да се удължават.

И тук е предвидено, че давността започва да тече от влизане в сила на акта, с който е наложено административното наказание, и се прекъсва с всяко действие на надлежните органи, предприето спрямо наказания за изпълнение на наказанието, като след завършване на действието, което е прекъснало давността, започва да тече нова давност (чл. 82, ал. 3 ЗАНН).

Предвидено е независимо от спирането или прекъсването на давността, административното наказание да не се изпълнява (освен ако е глоба, за събирането на която вече е образувано изпълнително производство), ако е изтекъл срок, който надвишава с една втора срока по ал. 1 (чл. 82, ал. 3 ЗАНН).

Същевременно, в ЗАНН липсва регламентация на основанията за спиране на изпълнителската давност.

Анализът на правилата относно института на изпълнителската давност, регламентиращи в ЗАНН, позволява да се формулират някои **препоръки** за осъвременяване и усъвършенстването им. В тази връзка би било удачно:

- да се регламентират подробно и изчерпателно основанията за спиране и прекъсване на изпълнителската давност;
- да се посочи изрично дали изпълнителската давност ползва едноличните търговци и юридическите лица, спрямо които е наложена имуществена санкция, по реда на чл. 83 ЗАНН, или не;
- да се посочи изрично дали изпълнителската давност ползва лицата, спрямо които е постановено отнемане в полза на Държавата на предмета, средството или придобитото от нарушението.

Като **обща препоръка** към администрацията, касаеща дейността ѝ по административно наказване, следва да се посочи създаването на единна база данни за образуваните административнонаказателни производства, движението и приключването им и наложените административни санкции.

Създаването на такава база данни ще позволи избягването на двукратно-то санкционирането или пък пропускането да бъде санкционирано виновното лице. Подобен информационен масив ще облекчи преценката на наказващия орган относно степента на обществена опасност на лицето, подлежащо на санкциониране – дали то има трайно установено противоправно поведение или пък извършеното нарушение се явява случаен за него факт. Реализацията на базата данни ще позволи да се направи проучване по какъв начин приключват производствата, включително и каква част от тях прекратят поради изтекла давност – изследване, каквото към настоящия момент не е възможно да бъде направено.

3. ДАВНОСТ И ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ

3.1. СЪЩНОСТ И ПРАВНО ЗНАЧЕНИЕ. ВИДОВЕ ДАВНОСТ В ДИСЦИПЛИНАРНОТО ПРОИЗВОДСТВО

За разлика от положението в наказателното и административно-наказателното право и процес, правилата относно видовете дисциплинарни нарушения (простъпки) и възможните дисциплинарни наказания, които могат да бъдат наложени за извършването им, реда и условията за установяване извършените дисциплинарни нарушения и реализиране на отговорността на извършителите им, все още не са кодифицирани и това е съществена слабост на българското санкционно законодателство, която се надяваме да бъде преодолена в най-скоро време.

Понастоящем правилата за търсене и реализация на дисциплинарната отговорност и съдържанието на тази отговорност са регламентирани основно в устройствените закони и някои други нормативни актове, регламентиращи статута на работниците и служителите, и въобще – заетите в определен отрасъл.

Без претенции за изчерпателност, такива правила съществуват в:

- Кодекса на труда (чл. 186 – 199) – по отношение на работниците и служителите, които полагат труд въз основа на трудово правоотношение и не са налице спецификите, предвидени в други нормативни актове;
- Закона за държавния служител (чл. 89 – 100) – по отношение на лицата, на които е признат статут на “държавни служители”, полагат труд въз основа на служебно правоотношение и не са налице спецификите, предвидени в други нормативни актове;
- Закона за съдебната власт (чл. 307 – 328) – по отношение на лицата, заети в органите на съдебната власт – съдии, прокурори, следователи, както и по отношение на държавните съдебни изпълнители и съдиите по вписванията;
- Закона за частните съдебни изпълнители (чл. 67 – 73) – по отношение на лицата, упражняващи дейност като частни съдебни изпълнители;
- Закона за нотариусите и нотариалната дейност (чл. 74 – 80а) – по отношение на лицата, упражняващи дейност като нотариуси;
- Закона за адвокатурата (чл. 131 - 146) – по отношение на лицата, упражняващи дейност като адвокати;
- Закона за министерство на вътрешните работи (чл. 224 – 234) – по отношение на държавните служители в Министерство на вътрешните работи, както и в някои други нормативни актове.

Липсата на кодификация на съдържанието на дисциплинарното нарушение и наказание, и на реда за реализация на правомощията по дисциплинарното правоотношение съществено затормозява прилагането на разглеждания институт, не позволява формиране на единна практика сред правоприлагащите органи и затруднява изследването на въпроса. Все пак, анализът на цитираните по-горе разпоредби, позволява отграничаването на някои общи особености на института, които ще бъдат разгледани по-долу.

Основна обща особеност, и едновременно с това – отлика от уредбата на института в другите санкционни правни отрасли, и най-съществена слабост на института, е липсата на регламентация на изпълнителската давност. В голяма част от специалните административни закони са регламентирани институти като “заличаване на наложеното дисциплинарно наказание” (вж. Кодекса на труда, ЗСВ и други) и “реабилитация” (вж. Закона за адвокатурата), но това са институти, относими към реализацията на третото от правомощията на администрацията по дисциплинарното правоотношение (да се третира санкционираното лице като такова) и няма да бъдат предмет на разглеждане в настоящото изследване.

По-долу ще бъдат разгледани общите особености единствено на погасителната давност за реализация на дисциплинарната отговорност на виновните лица.

3.2. ОСОБЕНОСТИ НА ПОГАСИТЕЛНАТА ДАВНОСТ ЗА НАЛАГАНЕ НА ДИСЦИПЛИНАРНО НАКАЗАНИЕ

Сроковете, с изтичането на които се погасява възможността да бъде реализирана дисциплинарната отговорност на виновното лице, имат дисциплиниращ ефект, като съдействат за проявлението на принципа за процесуална икономия и бързина, а също и преклудиращ ефект, тъй като с изтичането им се погасява възможността спрямо нарушителя да бъде започнато дисциплинарно производство, а ако такова вече е образувано да приключи с влязъл в сила правоохранителен акт, с който спрямо виновното лице да бъде въздействано посредством методите и средствата на дисциплинарното наказание.

За съжаление, в големия брой случаи регламентацията на погасителната давност за реализация на дисциплинарната отговорност е пределно лаконична. И ако това донякъде е обяснимо в по-старите нормативни актове (като Кодекса на труда например, обн., ДВ, бр. 26/1986 г.), по които, обаче, е създадена константна съдебна практика, възпроизвеждането на този подход в съвременните нормативни актове (вж. напр. ЗМВР, обн., ДВ, бр. 17 от 2006 г. или ЗСВ, обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.) е напълно неоснователно.

Така, например, съгласно чл. 194 КТ, “Дисциплинарните наказания се налагат не по-късно от два месеца от откриване на нарушението и не по-

късно от една година от извършването му”.

Съгласно чл. 310, ал. 1 ЗСВ, *“Дисциплинарно производство се образува в срок до три месеца от откриване, но не по-късно от две години от извършване на нарушението”*.

Съгласно чл. 134, ал. 1 ЗАдв., *“Дисциплинарното преследване се погасява по давност, когато наказанието не е наложено в продължение на една година от извършване на нарушението...”*.

Съгласно чл.225, ал.1 ЗМВР, *„Дисциплинарните наказания се налагат не по-късно от два месеца от откриване на нарушението и не по-късно от една година от извършването му.“*

Подобно е и положението в другите нормативни актове, регламентирани дисциплинарната отговорност на нарушителите.

Тук откриваме сходство между подхода на регламентацията на погасителната давност за дисциплинарно преследване, възприет в специалните административни закони, и този по ЗАНН.

Логичен, при това положение, е въпросът **какво е съотношението между по-кратките и по-дълги давностни срокове, визирани в нормативните актове.**

Според изследователите, визираните в специалните закони различни по продължителност срокове са предвидени в условията на субсидиарност, като с изтичането на по-кратките такива съответните правоохранителни органи губят възможността законосъобразно да упражнят правомощията си да инициират производство по търсене на дисциплинарна отговорност, а с изтичане на по-продължителните срокове се погасява възможността да упражнят което и да било от правомощията си по дисциплинарното правоотношение, дори и да са предприети действия по инициране на дисциплинарното производство преди изтичане на по-кратките такива срокове.

Разбира се, в съдебната практика⁶⁶ се среща и друго тълкуване, а именно че предвидените срокове са в алтернативност помежду си и с изтичането на който и да било от тях се погасява по давност възможността да се осъществи дисциплинарно преследване спрямо виновното лице.

В голяма част от обсъжданите нормативни актове се сочи, че в случаите, в които дисциплинарното нарушение е и престъпление (в българската санкционна система няма пречка за едновременната реализация на наказателната и дисциплинарната отговорност на едно и също физическо лице за едно и също деяние), установените срокове започват да текат от

⁶⁶ Вж. Р № 295/11.06.2010 г. по гр. дело № 1509/2009 г. по описа на ВКС, III г.о., в което се дава тълкуване на разпоредбата на чл. 69, ал. 1 ЗЧСИ.

влизането на присъдата в сила.

Достижение на някои нормативни актове (вж. напр. чл. 310, ал. 3 ЗСВ) е указването на началната дата на давностния срок в случаите, в които нарушението е осъществено чрез бездействие.

По подобие на положението в административнонаказателното правораздаване, и тук, в специалните административни закони, не е предвидено отграничение в продължителността на давностните срокове с оглед заеманата длъжност от съответното дисциплинарноотговорно лице (каквото в някои случаи е уместно да бъде въведено – например по отношение на лицата, подлежащи на дисциплинарно преследване по реда на ЗСВ), но във всички случаи това са само физически лица.

Не се среща и диференциация на продължителността на давностните срокове с оглед характера и степента на обществена опасност на дисциплинарното нарушение, което също следва да се отчете като слабост на уредбата. В редица случаи, обаче, такава диференциация е невъзможно да бъде въведена поради липсата на номенклатура на дисциплинарните нарушения (например в ЗЧСИ), което изключително много затруднява въвеждането на принципите на законосъобразност, справедливост и обективност при търсенето на дисциплинарна отговорност.

Предвидените в специалните административни закони давностни срокове, включително и тези с най-голяма продължителност, следва да се считат за крайно недостатъчни и следва да се удължат, евентуално – до продължителността на сроковете, предвидени в ЗАНН.

Изключително трудно е за контролните органи да установят извършването на нарушението в три- или шестмесечен срок от довършването му (още повече, предвид факта, че дисциплинарната простъпка се реализира във връзка с правомощията на съответния работник или служител или длъжностно лице по служба и твърде рядко дейността му подлежи на регулярен текущ контрол), а още по-трудно е да се наложи следващото се дисциплинарно наказание и санкционният акт да влезе в сила (особено ако е предвиден съдебен контрол върху същия) в срок до две години от датата на извършване на нарушението.

Необходимо е да се даде недвусмислен отговор и на въпроса възможно ли е давността, с която се погасява дисциплинарната отговорност, да спира или прекъсва.

Анализът на действащото законодателство сочи, че такава възможност е предвидена в малко на брой нормативни актове (вж. например чл. 134, ал. 2 ЗАдв.) и само в тези случаи следва да се приеме, че подобен институт може да намери приложение.

И в дисциплинарното правораздаване липсва номенклатура на

нарушенията, които могат да се приемат за **корупционни**. Съответно на това положение е и липса на **диференциация в условията и реда за налагане на дисциплинарни наказания в случаите на извършване на корупционни дисциплинарни нарушения**.

Подобна диференциация все още не може да се очаква (а и претендира) предвид изключително слабото развитие на учението за дисциплинарната отговорност и законодателната му регламентация.

По-горе бяха очертани основните специфики на материалноправния институт на погасителната давност в дисциплинарното производство.

Тук е мястото да се посочи и **процесуалния ефект** от изтичането на разглежданите давностни срокове. Той се проявява в няколко насоки:

- в случай че извършителят на нарушението е станал известен на контролните органи едновременно с установяване на факта на нарушението, дисциплинарното производство може да се образува законосъобразно до изтичане на по-краткия давностен срок, ако е предвиден такъв;
- в случай че извършителят на нарушението е станал известен на контролните органи след установяване факта на нарушението, дисциплинарното производство следва да се образува до изтичане на по-дългия давностен срок, ако е предвиден такъв;
- във всички случаи с изтичането на по-дългия давностен срок, ако е предвиден такъв, се погасява възможността на виновното лице да се наложи дисциплинарно наказание, независимо от етапа, на който се намира производството.

На базата на извършения анализ е възможно да се формулират някои **препоръки за осъвременяване и усъвършенстване на института на погасителната давност в дисциплинарното производство**. Такива са:

- да се прецизира понятийният апарат, използван от законодателя при уредбата на института на давността в специалните административни закони и по-конкретно – да се унифицира с този по НК;
- да се въведе различен критерий за определяне продължителността на давностния срок за дисциплинарно наказване в зависимост от характера и степента на обществена опасност на дисциплинарното нарушение и/или предвиденото дисциплинарно нарушение и/или личността на нарушителя;
- да се регламентират основания за спиране и прекъсване на погасителната давност.

Като **обща препоръка** към администрацията относно дейността ѝ по дисциплинарно наказване следва да се посочат:

- да бъде създаден единен Дисциплинарен кодекс, който да регламентира правилата за дисциплинарните нарушения и наказания, редът за установяване на дисциплинарните нарушения, редът за налагане и изпълнение на дисциплинарните наказания и гаранциите за защита правата и законните интереси на участниците в дисциплинарното производство;
- да бъде създадена разгърната номенклатура от състави на дисциплинарни нарушения в отделните специални административни закони;
- да бъде създадена единна база данни за образувани дисциплинарни производства, движението и приключването на същите и наложените дисциплинарни наказания.

4. ДАВНОСТ И ГРАЖДАНСКА ОТГОВОРНОСТ

4.1. СЪЩНОСТ И ПРАВНО ЗНАЧЕНИЕ. ВИДОВЕ ДАВНОСТ ЗА РЕАЛИЗАЦИЯ НА ГРАЖДАНСКАТА ОТГОВОРНОСТ

Общите разпоредби на погасителната давност в гражданското право се съдържат в чл. 110 - 120 от Закона за задълженията и договорите. Наред с тях действат и редица специални правни норми, които установяват по-кратки по продължителност давностни срокове за погасителна давност или други отклонения от общите правила.

В българското гражданско законодателство липсва легално определение на погасителната давност като правопогасяващ юридически факт. В доктрината са направени опити за нейното **дефиниране** въз основа на три от общите разпоредби от ЗЗД – чл. 110: *“С изтичане на петгодишна давност се погасяват всички вземания, за които законът не предвижда друг срок”*, чл. 118: *“Ако длъжникът изпълни задължението си след изтичането на давността, той няма право да иска обратно платеното, макар и в момента на плащането да не е знаел, че давността е изтекла”* и чл. 120: *“Давността не се прилага служебно”*.

Подобно на давността в наказателното, респективно – в административно-наказателното право, погасителната давност в гражданското право е юридически факт от категорията на юридическите събития и представлява релевантен период от време, определен от закона, през който носителят на едно право бездейства и не го упражнява. В гражданското право, обаче, погасителната давност не се прилага служебно от компетентните държавни органи, а нейното изтичане поражда за задълженото лице правото да се позове на давността чрез пресекателно (перемпторно) възражение.

Следователно, изтеклата погасителна давност и позоваването на задълженото лице на давността чрез възражение е фактическият състав, който, според българския законодател, поражда самото погасително действие, изразяващо се в лишаване на носителя на едно субективно право от защита, тъй като същото е изгубило годността си да бъде принудително осъществявано от държавните правозащитни органи.

Необходимо е да се подчертае, че погасителната давност не представлява санкция за носителя на едно субективно право, защото неупражняването му не е укоримо поведение. Тя предполага липсата на интерес у титуляра на правото да го упражни преди изтичането на давността, което всъщност е причината за настъпването на неблагоприятния резултат за него по волята на задълженото лице.

Оттук може да се направи извод, че погасителната давност е установена в обществен интерес, а от нея се ползва пряко носителят на самото правно задължение.

Нейните основни **функции** се изразяват в следното:

- да гарантира правната сигурност, съобразявайки правното положение с фактическото, като се отказва държавна защита на неупражнени права, тъй като се презюмира липсата на интерес у титуляра;
- да стимулира носителите на субективни права към по-активно поведение в гражданския и търговски оборот;
- да осигурява възможност за съобразяване с моралната страна на отношенията между титуляра на правото и задълженото лице, тъй като последното преценява дали да се позове на давността.

4.2. ДАВНОСТ ЗА РЕАЛИЗАЦИЯ НА ГРАЖДАНСКАТА ОТГОВОРНОСТ ПРИ НЕПОЗВОЛЕНО УВРЕЖДАНЕ (ДЕЛИКТ)

Общата погасителна давност е установена в разпоредбата на чл. 110 ЗЗД и е с продължителност от пет години. Тя се прилага, когато в закона не е предвиден срок на давност с различна продължителност и води до погасяване на гражданската отговорност за реализиране на отговорността за непозволено увреждане, в резултат на лични виновни действия. Именно тази хипотеза е релевантна за предмета на настоящото изследване, поради което приложението на специалните давностни срокове няма да бъде разглеждано.

Съгласно разпоредбата на чл. 45, ал. 1 от ЗЗД:

“Всеки е длъжен да поправи вредите, които виновно е причинил другиму”.

Нарушаването на забраната за увреждане представлява неправомерен юридически факт, от който възниква задължение за едно лице да поправи противоправно и виновно причинената на друго лице вреда. Тази отговорност е деликтна и от нея възниква субективно право за лицето, което е претърпяло вреди да поиска тяхното овъзмездяване. Тук се включват и извършените престъпни деяния, които са предизвикали отрицателни изменения в правната сфера на пострадалите лица.

Погасителната давност за реализиране на едно право за обезщетение, възникнало в резултат на непозволено увреждане (деликт), в това число и от извършено престъпление, започва да тече от откриване на дееца (извършителя – арг. от чл. 114, ал. 3 от ЗЗД). Ако деликвентът е известен от момента на причиненото увреждане, то от тогава започва да тече и давностният срок.

При вземанията от непозволено увреждане, съществуват и комплицирани случаи, при които давността не тече от един и същ начален момент за всички вреди. Ако известно време след извършване на деликта се проявят нови увреждания на здравето на пострадалия, които се намират в причинна връзка с виновното и неправомерно деяние, за тях ще може да се търси

допълнително обезщетение и началния момент на давността ще бъде проявяването на тези вреди, а не извършването на неправомерното деяние. В този смисъл е константната практика на върховната съдебна инстанция.⁶⁷ **Крайният момент** на погасителната давност се определя като се отчита срокът на началния момент според установената в закона продължителност за конкретния случай и се спазват правилата за броене на сроковете по чл. 72 ЗЗД. При определяне на крайния момент следва да се съобразяват още правилата за спиране и прекъсване на давността, които са установени изчерпателно и лимитативно в закона.

При наличието на определени предпоставки, законодателят предвидил, че изтеклите срокове се явяват правно ирелевантни поради съображения за социална справедливост.

Такъв е случаят със **спиране** на погасителната давност – тогава, когато тя е започнала да тече, но впоследствие са настъпили факти, които представляват пречка от правна или етична гледна точка, носителят на субективното право да го упражни.

Тези предпоставки са уредени изрично в разпоредбата на чл. 115 ЗЗД и докато те съществуват, изтеклият период от време не се включва в погасителната давност. Съгласно посочената законова разпоредба:

„Давност не тече:

- а) между деца и родители, докато последните упражняват родителски права;*
- б) между намиращи се под настойничество или попечителство и техните настойници или попечители, докато трае настойничеството или попечителството;*
- в) между съпрузи;*
- г) за вземанията на лица, чието имущество по закон или по разпореждане на съда е под управление, срещу управителя, докато трае управлението;*
- д) за вземанията за обезщетение на юридически лица срещу техните управители, докато последните са на служба;*
- е) за вземанията на ненавършили пълнолетие и на поставени под запрещение лица за времето, през което нямат назначен законен представител или попечител, и 6 месеца след назначаването на такъв или след прекратяването на недееспособността;*
- ж) докато трае съдебният процес относно вземането.*

Ако давностният срок изтича по време, когато кредиторът или длъжникът са военно мобилизирани, искът може да бъде предявен до изтичане на 6 месеца от демобилизирането им.”

⁶⁷ Вж. ППВС № 4/1975 г., т. 10 и ППВС № 2/1981 г., т. 1.

Следва да се посочи, че със свое ТРОСГК № 5 от 2006 г. върховната съдебна инстанция утвърди разбирането, че ако не е предявен граждански иск, висящият наказателен процес както в досъдебната, така и в съдебната си фаза, включително и когато е завършил с влязла в сила осъдителна присъда или със споразумение, не е процес относно вземането на пострадалия за вреди от престъплението и не е основание за спиране на погасителната давност.

Това поставя пострадалите от престъпни деяния в изключително неблагоприятно положение, тъй като опасността от изтичане на погасителната давност е реална, предвид неефективното наказателно правосъдие в страната и неговата продължителна реализация във времето. За тези лица остава възможността да предявят иск пред компетентния съд по общия граждански ред, съобразно ГПК, но при тази хипотеза същите следва да заплатят и дължимите държавни такси, които в повечето случаи се оказват прекомерни и непосилни.

При определени от закона обстоятелства, изтеклият срок на погасителната давност може да бъде обявен за ирелевантен и броенето му следва да започне от начало. Такъв е случаят с **прекъсването** на срока на давността, регламентирано в разпоредбата на чл. 116 ЗЗД, съгласно която,

„Давността се прекъсва:

- а) с признаване на вземането от длъжника;*
- б) с предявяване на иск или възражение или на искане за почване на помирително производство; ако искът или възражението или искането за почване на помирително производство не бъдат уважени, давността не се смята прекъсната;*
- в) с предприемане на действия за принудително изпълнение.“*

Съгласно разпоредбата на чл. 117 ЗЗД,

„(1) От прекъсването на давността почва да тече нова давност.

(2) Ако вземането е установено със съдебно решение, срокът на новата давност е всякога пет години.“

С установяване на вземането при уважен иск или възражение за субективно право ще настъпи и правната последица на чл. 117, ал. 2 ЗЗД. Това е така наречената **изпълнителна давност**, според която за вземания установени със съдебно решение, новата давност всякога е пет години – т.е. отново се прилага общата давност.

5. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Настоящото изложение беше подчинено на няколко основни цели:

- да се изяснят основните предпоставки за приложение на института на давността в отделните санкционни правни отрасли в българската санкционна правна система;
- да се анализира ефектът на института върху възможността правоохранителните органи да противодействат на общественотоопасните деяния въобще и на корупцията в частност;
- да се посочат евентуалните слабости и непълноти на уредбата на института в отделните правни отрасли и да се очертаят възможните мерки за преодоляването им.

Направеният по-горе анализ налага няколко **извода** със съответстващите им препоръки.

Понастоящем в законодателството на страната са предвидени множество на брой и функциониращи механизми за превенция и противодействие на правонарушенията, включително – и на тези с корупционен характер, които могат да бъдат подразделени на три категории – институционални, функционални и санкционни.

Най-добре развита и с най-голямо практическо значение е системата на санкционните механизми за противодействие на правонарушения, макар приложението им да зависи до голяма степен от ефективността на останалите две групи механизми и действащите процесуални правила.

Общ за всички български санкционни правни отрасли е институтът на давността, като универсално основание за преклудирание на възможността съответният санкционен орган да упражни правомощията си – всички или част от тях, по санкционното правоотношение.

Все още в теорията и практиката, създадена по приложението на института на давността в отделните санкционни правни отрасли, обаче, съществуват множество спорни въпроси и противоречиви тълкувания, произтичащи най-вече от неудачната законова регламентация на института.

Тъкмо липсата на единомислие по въпросите на приложението на давността, а не толкова възприетата продължителност на давностните срокове или другите особености на института, затрудняват правоприлагащите органи, затормозяват противодействието на противообществените прояви, а в някои случаи – обезсмислят предприетите действия за преследване и санкциониране на съответните лица.

След като по-горе в изложението бяха разгледани подробно институтите на давността в отделните правни отрасли и бяха посочени слабостите

при уредбата и/или правоприлагането им, тук следва да се обобщят възможните законодателни и други мерки, които биха допринесли за осъвременяване и усъвършенстване на уредбата на института.

1. По отношение на института на давността (погасителна и изпълнителска), регламентиран в **наказателното законодателство** на Република България, могат да се формулират следните препоръки:

- да се въведе унифициран критерий за продължителност на погасителната давност;
- да се възприемат по-кратки времеви амплитуди в продължителността на давностните срокове за преследване на извършителите на различно наказуемите престъпления;
- да се усъвършенства регламентацията на началния момент на давностния срок при продължените и продължаваните престъпления;
- да се регламентирант подробно и изчерпателно случаите на прекратяване и спиране на погасителната давност;
- да се регламентирант подробно и изчерпателно случаите на прекратяване и спиране на изпълнителската давност;
- да се регламентирана специална абсолютна изпълнителска давност в случаите на първоначално условно осъждане.

2. По отношение на института на давността (погасителна и изпълнителска), регламентиран в **административнонаказателното законодателство** на Република България, могат да се формулират следните препоръки:

- да се прецизира понятиятният апарат, използван от законодателя при уредбата на института на давността в ЗАНН и по-конкретно – да се унифицира с този по НК;
- да се възприеме различен критерий за определяне продължителността на погасителната давност, най-добре – сходен с този, възприет в НК;
- да се посочи изрично дали юридическите лица и едноличните търговци, подлежащи на санкциониране по реда на чл. 83 ЗАНН, могат да се ползват от института на погасителната давност или не;
- да се регламентирант подробно и изчерпателно случаите на прекратяване и спиране на погасителната давност;
- да се посочи изрично дали изпълнителската давност ползва едноличните търговци и юридическите лица, спрямо които е наложена имуществена санкция, по реда на чл. 83 ЗАНН, или не;
- да се регламентирант подробно и изчерпателно случаите на прекратяване и спиране на изпълнителската давност;

- да се посочи изрично дали изпълнителската давност ползва лицата, спрямо които е постановено отнемане в полза на Държавата на предмета, средството или придобитото от нарушението;
- да се създаде единна база данни за образувани административнонаказателни производства, движението и приключването им и наложените административни санкции.

3. По отношение на института на давността за налагане на дисциплинарни наказания могат да се формулират следните препоръки:

- да се прецизира понятиятният апарат, използван от законодателя при уредбата на института в специалните административни закони и по-конкретно – да се унифицира с този по НК;
- да се въведе различен критерий за определяне продължителността на давностния срок за дисциплинарно наказание, в зависимост от характера и степента на обществена опасност на дисциплинарното нарушение и/или предвиденото дисциплинарно нарушение и/или личността на нарушителя;
- да се регламентират институтите на спирането и прекъсването на погасителната давност;
- да бъде създаден единен Дисциплинарен кодекс, който да регламентира правилата за дисциплинарните нарушения и наказания, реда за установяване на дисциплинарните нарушения, реда за налагане и изпълнение на дисциплинарните наказания и гаранциите за защита правата и законните интереси на гражданите в дисциплинарното производство;
- да бъде създадена разгърната номенклатура от състави на дисциплинарни нарушения в отделните специални административни закони;
- да бъде създадена единна база данни за образувани дисциплинарни производства, движението и приключването на същите и наложените дисциплинарни наказания.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ЗНАЧЕНИЕТО НА ДАВНОСТТА ЗА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРЕСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В ЦИФРИ

(1) Нарушения	(2) Досъдебни производства прекратени поради изтичане на давностен срок	(3) Общ брой прекратени и приключили досъдебни производства	(4) Процентно съотношение (2) от (3)	(5) Прекратени съдебни производства поради изтекла давност	(6) Общ брой прекратени и приключили съдебни производства	(7) Процентно съотношение (5) от (6)
		2009 деветмесечие				
корупционни престъпления	няма данни	решени д.п. 375	-	13	1 584	0,8%
други престъпления	70 958	225 478	31,5%	80	69 289	0,1%
		2008				
корупционни престъпления	няма данни	1 068	-		1 631	0,4%
други престъпления	235 659	653 777	36,0%	87	69 398	0,1%
		2007				
корупционни престъпления	няма данни	1 319	-	16	1 859	0,9%
други престъпления	247 122	743 467	36,9%	82	65 601	0,1%
		2006				
корупционни престъпления	няма данни	3 799	-	9	2 111	0,4%
други престъпления	11 848	243 337	4,9%	82	66 283	0,1%
		2005				
корупционни престъпления		2 317	-	5	1 789	0,3%
други престъпления	статистика се води от 2006 г. насам	232 200	-	50	66 065	0,1%



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

ЗНАЧЕНИЕТО НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯТА И
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ISBN: 978-954-91757-8-3

Асоциация „Прозрачност без граници“
София 1000, ул. „Бистрица“ № 3, ет. 4
тел.: 02/9867713, 9867920
тел./факс: 02/9867834
www.transparency-bg.org
mbox@transparency-bg.org