

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 19 януари 2010 г. конституционно дело № 14 /2009 г., докладвано от съдията Емилия Друмева.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Делото е образувано на 25.09.2009 г. по искане на Министерския съвет. Иска се да бъдат обявени за противоконституционни разпоредбите на чл. 1 от Закона за амнистия (ЗАмн) (ДВ, бр. 26 от 2009 г.), които гласят:

„(1) Амнистират се, като се освобождават от наказателна отговорност и от последиците на осъждането, лицата, които до 1 юли 2008 г. са извършили престъпления по непредпазливост, за които по закон се предвижда лишаване от свобода до 5 години или друго по-леко наказание.

(2) Алинея 1 не се прилага, когато деянието е извършено в пияно състояние или са причинени тежка телесна повреда или смърт.

(3) Конфискуваните или отнетите на основание чл. 53 от Наказателния кодекс имущества и събраните глоби въз основа на влезли в сила присъди до влизането в сила на този закон не се връщат. Глобите, наложени с влязъл в сила съдебен акт, се събират.

(4) Иззетите вещи и парични суми по незавършени наказателни производства се връщат на правоимащите, освен ако придобиването или притежаването им е забранено или подлежат на отнемане по друг закон.

(5) Амнистията по ал. 1 не е пречка за реализиране на административната отговорност по специалните закони.“

Според искането спорен и несъобразен с принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията (КРБ) е начинът за определяне на деянията, обхванати от амнистията – чрез обобщаването им по общи критерии – формата на вината и предвиденото в закона наказание, а не чрез изрично посочване на конкретните престъпления и обществената сфера, където се проявяват последиците от тях; по този начин се амнистират деяния от различни раздели на Наказателния кодекс, включително и престъпления, извършени при осъществяване на публични функции. В искането се поддържа още, че оспорените законови разпоредби нарушават

принципа на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 КРБ), както и чл. 31, ал. 1 КРБ, съгласно който всеки обвинен в престъпление трябва да бъде предаден на съдебната власт в законно определения срок. Иска се Конституционният съд да установи противоконституционността на разпоредбите на чл. 1 ЗАмн.

Досега Конституционният съд не е бил сезиран за установяване противоконституционност на закон за амнистия. С определение от 6 октомври 2009 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество въпреки безспорната специфика на всеки закон за амнистия – обратното му действие, като е преценил, че всеки закон за амнистия, в т.ч. и сега оспореният, трябва да отговаря на изискванията, произтичащи от конституционните принципи за правовата държава и равенството пред закона; поради това контролът за конституционност върху такъв особен вид закони има своето оправдание в стабилизирането на посочените основни начала.

Съдът е конституирал като заинтересовани страни Народното събрание, министъра на правосъдието, главния прокурор, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия съдебен съвет, Съюза на юристите в България и Висшия адвокатски съвет. Становища по делото са представили министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Съюзът на юристите в България и Висшият адвокатски съвет. Искането изцяло се подкрепя от министъра на правосъдието. Върховният касационен съд и Висшият адвокатски съвет считат, че не е налице противоконституционност на оспорените законови разпоредби. Съюзът на юристите в България изразява становище, че, първо, искането е недопустимо, тъй като въпреки формалното спазване на чл. 149, ал. 1, т. 2 и на чл. 150, ал. 1 КРБ оспорените разпоредби имат еднократно действие, което вече е произведено в правния мир и представлява непроменим нормативен акт, и, второ, искането е неоснователно.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на страните, установените факти и обстоятелства, за да се произнесе, взе предвид следното:

1. Правомощие на Народното събрание е да „дава амнистия“ (чл. 84, т. 13 КРБ). В съвременния конституционализъм се приема, че такова правомощие по правило принадлежи на националния представителен орган, дори и да не му е изрично възложено по конституция. Конституцията на Република България не поставя

никакви условия по даването на амнистия. И все пак правната уредба на всяка амнистия има своите предели, които произтичат от същността на амнистията като правен институт.

Законодателната техника, приложена при чл. 84, т. 13, свидетелства, че КРБ съдържа „амнистията“ като познат на правото институт, чиито характеристики имат трайна уредба в законодателството; съзнанието за „трайността“ на законовата уредба се съдържа във факта, че Конституцията не препраща принципно към закон, който да уреди условията и реда за прилагането на амнистията, както изрично прави с други правни институти (например гражданството). Впрочем този подход на КРБ спрямо амнистията е присъщ на съвременните конституции в Европа; присъщ е и на българската конституционна традиция – Търновската конституция и конституциите от 1947 и 1971 г. съдържат също икономична уредба.

Разпоредбата на чл. 84, т. 13 е от 1991 г. Споменатата „трайна законова уредба“, върху която тогава е стъпила Конституцията, е от Наказателния кодекс (НК). Той е „предконституционен“ закон; в сила е от 1968 г., действа и понастоящем с редица изменения. Уредбата на амнистията като институт на материалното наказателно право е в Общата част на НК – чл. 83; той е от първоначалния текст на НК, т.е. от 1968 г. Тази устойчивост и стабилност на материалноправната уредба на амнистията оправдава в 1991 г. конституционния запис и прави ненужни повече правила на конституционно равнище. И още – от юли 1991 г. насам НК многократно е бил изменян, но чл. 83 е останал незасегнат и е бил прилаган – Народното събрание е приемало и е изменяло закони за амнистия: Закон за амнистия и връщане на отнети имущества, ДВ, бр. 1 от 1991 г.; изм. бр. 62 от 1997 г.; доп. бр. 9 от 2000 г.; Закон за амнистия от 2002 г., ДВ, бр. 78 от 2002 г.; Закон за амнистия, ДВ, бр. 26 от 2009 г. Тези факти, възприети в светлината на § 3, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на КРБ („Разпоредбите на заварените закони се прилагат, ако не противоречат на Конституцията“), са признание за това, че съдържащата се в чл. 83 НК уредба не противоречи на КРБ.

Съдът не намира основание да направи заключението, че разбирането за амнистията, вложено в правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 13 КРБ, е различно от това по чл. 83 НК. При това положение, за да тълкува конституционното разбиране за амнистия и да се произнесе по искането, съдът първо ще насочи вниманието си към устойчивата законова уредба на института.

2. Член 83 НК гласи: „Амнистията заличава престъпния характер на определен вид извършени деяния или освобождава от наказателна отговорност и от последиците на осъждането за определени престъпления.“

2.1. Разпоредбата на чл. 83 е поместена в глава „Погасяването на наказателното преследване и на наложеното наказание“ на НК наред с другите основания (давност, смърт). Родовото понятие е „погасяване на наказателната отговорност“; амнистията е един от пътищата за постигането му.

2.2. Амнистията винаги се дава абстрактно и общо за разлика от помилването, което е конкретно и индивидуално. Конституцията на Република България не определя изрично с какъв акт Народното събрание упражнява правомощието си по чл. 84, т. 13. При действието на КРБ Народното събрание винаги е давало амнистия със закон, а не с решение.

С амнистията се прави преоценка на вече извършени престъпни деяния. Тя винаги е израз на наказателна политика, която е държавната политика в определен момент. Впрочем това се отнася за всяко законодателство. Но тъй като амнистията представлява изключение от общото правило за привличането към наказателна отговорност при извършване на престъпление, логично е такава радикална намеса да е осъществима със значима цел – политическо събитие и/или от съображения на правната политика.

2.3. Амнистията се отнася винаги и само до извършени към определен минал момент престъпни деяния. Те биват преоценявани като „непрестъпни“ само за периода, обхванат от амнистията, но запазват престъпния си характер в бъдеще. Амнистията е обратно обществено-правно окачествяване на прояви, третиращи по време на тяхното извършване като престъпления, пораждащи на общо основание наказателна отговорност (Ив. Ненов). Амнистията въздейства само назад във времето. Всеки закон за амнистия добавя нещо към прилагането на засегнатите разпоредби на материалното наказателно право. Такъв закон не отменя тяхното действие; отменя по изключение и назад във времето наказуемостта за определени престъпления, извършени до определена дата. Поради това амнистията оставя самото наказателно право недокоснато; действието ѝ е външно за него.

С тази си класическа същност институтът на амнистията е имал законова уредба при действието на Търновската конституция, която уредба има проекция и в правната

теория: „Амнистията ... унищожава престъплението, преследването, присъдата, всичко, което може да бъде разрушено, и се спира само пред невъзможността да измени факта – Quod factum est, infectum redere non potest, което е сторено, не може да стане несторено“ (К. Н. Ников).

2.4. Със Закона за амнистия, приет 1964 г. (ДВ, бр. 71 от 1964 г.), в правното пространство на България се въвежда разграничаване на две хипотези: в първата (чл. 1 – 5) определени деяния се амнистират, т.е. заличава се престъпният им характер; във втората (чл. 6) – лицата, които са извършили до определена дата престъпления, които се наказват с лишаване от свобода до 5 години или с друго по-леко наказание и отговарят на определени условия и признаци, се освобождават от наказателно преследване или от изтърпяване на наказание за тях.

С приетия в 1968 г. нов (тогава) Наказателен кодекс разграничението, направено в самостоятелния Закон за амнистия от 1964 г., се превръща в общо правило (чл. 83): двете хипотези са вместени със съюза „или“ в нормативната уредба на амнистията; тази уредба действа без промяна и днес. В доктрината съответно е въведена и терминологията: „декриминализираща амнистия“, покриваща първото предложение на чл. 83 НК – тя заличава престъпния характер на определен вид извършени деяния..., и „помилваща амнистия“, покриваща второто предложение на същата разпоредба – тя освобождава лицата от наказателна отговорност и от последиците на осъждането за определени престъпления, без изрично да заличава престъпния характер на деянията.

В доктрината преобладаващо се поддържа, че декриминализиращата амнистия е по-силна и радикална, тъй като прави престъпното деяние, обхванато от амнистията, несъществуващо за наказателното право. А помилващата амнистия е форма на държавна милост, т.е. общо помилване с обратно действие, при което освобождаването е само от наказателноправните последици; тя не премахва противоправността на деянието, а само възможността за него да бъде реализирана наказателна отговорност, при това временно, като извършените след това деяния са на общо основание наказуеми. И при двата вида амнистията е препятствие срещу привличане към наказателна отговорност на лицата, които са извършили деянията, обхванати от нея; амнистията погасява всяко едно от правата на държавата по осъществяване на наказателната отговорност.

2.5. В искането до Конституционния съд изрично се подчертава, че оспореният чл. 1

ЗАмн съдържа „т.нар. декриминализираща“ амнистия и се цитира съответно дефиниция от правната теория. По този въпрос в становището, представено от Върховния касационен съд, се отбелязва, че тази квалификация е неточна, защото оспореният чл. 1, ал. 1 от процесния ЗАмн буквално възпроизвежда второто предложение на чл. 83 НК, от което следва, че става дума не за декриминализираща амнистия, а за помилваща амнистия с присъщите ѝ характеристики.

От уредбата на чл. 84, т. 13 КРБ, че Народното събрание дава амнистия, Конституционният съд не може да направи друго заключение, освен че преценката е изцяло на Народното събрание да приложи един от двата варианта на амнистия, визирани в чл. 83 НК. Конституцията не въвежда ограничение за това изключително правомощие на Народното събрание.

Конституционният съд не навлиза в спора какъв вид амнистия е приложил законодателят в разглеждания сега ЗАмн, тъй като намира спора за неотносим към предмета на конституционното дело, а именно дали уредбата на чл. 1 от оспорения ЗАмн е конституционносъобразна. Съответствието с Конституцията ще бъде проверено на базата на основните компоненти, които съдържа всяка работеща конституция, в т.ч. и КРБ – правовата държава и разделението на властите, както и основните права на гражданите, и конкретно – равенството пред закона.

3. Основен компонент от същността на правовата държава е принципът за разделението на властите. Амнистията е особен правен институт, който съответно има особено място в разделението на властите – тя представлява законодателна намеса в приложното поле на материалния наказателен закон, т.е. в полето на съдебната власт; преценката, която законодателят прави относно определени престъпни деяния и тяхната наказуемост, навлиза пряко в правомощията на съдилищата.

Но амнистията е предназначена да осъществява друга съставка от богатата същност на правовата държава; тази същност се е формирала от идеи и цивилизационни стандарти за изграждането на общество, чиято основна грижа са човешките права (Решение на Конституционния съд № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004).

4. Законодателят разполага с широк периметър за преценка за обхвата на една амнистия – какви деяния и по какъв критерий: само за определени типове деяния или при определени условия и т.н., като действа правилото, че колкото амнистията е по-диференцирана, толкова по-тесен е кръгът на обхванатите престъпления.

Специфичният характер и резултатът, към който е насочена една амнистия, изисква деянията, обхванати от нея, да бъдат нормативно определени. Прегледът на законите за амнистия, приемани досега в България, показва, че определянето на деянията е било постигано или чрез изброяване на конкретни текстове от наказателния закон, или чрез посочването на други белези от съставите на съответните престъпления – форма на вина, предвидено наказание или други общи белези, т.е. прилагана е различна законодателна техника предвид конкретните цели на всяка амнистия, без това да променя наказателноправното ѝ действие. Съдът прави извод, че принципът за правовата държава е спазен, ако при използвания подход са изпълнени изискванията за яснота и прецизност на правната норма до степен, която позволява конкретизирането на деянията и субектите, към които е насочена амнистията. При чл. 1 на оспорения ЗАмн тези изисквания са спазени. Приложното поле на амнистията, кои престъпления обхваща и в кой раздел на НК те попадат, е обусловено единствено и само от наказателната политика на формиралото се в народното представителство мнозинство и не зависи от критерия, използван при определянето им.

5. Стремехът към равенство пред закона несъмнено е основен двигател в конституционната държава. Така е и във възстановената държавност на България още от Освобождението – равенството пред закона по Търновската конституция е основен принцип. Без него решенията, приети с мнозинство, а с тях и самата демокрация, въобще са немислими.

5.1. Конституционният съд многократно е разглеждал от различни аспекти същността на принципа за равенството пред закона (чл. 6, ал. 2 КРБ) и неговите проявления, нормирани в отделни конституционни разпоредби – чл. 10; чл. 46, ал. 2 ; чл. 47, ал. 3 и др. Така в правното пространство са се обособили „полета на равенство“, в които прилагането на принципа за равенство има своя специфика и индивидуализация.

Поставя се въпросът може ли да бъде обособено такова „поле на равенство“ в обхвата на един закон за амнистия, за да се провери специфичното конкретно приложение на принципа за равенството? Отговорът е в същността на амнистията като правен институт: всяка амнистия по дефиниция е неравенство *per se*, доколкото позволява на тези, които са в обхвата ѝ, да избегнат наказателната отговорност; за тях обаче важи правилото, че всички засегнати от амнистията деяния и лица се третират равно.

5.2. Съдът е на мнение, че специфичното приложение на принципа за равенството в

обхвата на конкретна амнистия, в случая оспорения ЗАмн, трябва да се проверява по целите на амнистията, критериите за направеното разграничаване и съизмерването на целите с критериите. Впрочем това са и трите ограничения, на които подлежи свободната преценка у законодателя, когато дава амнистия.

Законодателят решава за целта на амнистията, като тя задължително трябва да съответства на Конституцията – например по-ефективно прилагане на наказателното и пенитенциарното право. Законодателят решава и за критериите. Той има право цялостно да изключи от амнистията определени типове деяния; има право също така определени фактически състави да подложи на особена уредба. В чл. 1, ал. 1 на оспорения ЗАмн критериите са горната граница на наказанието лишаване от свобода, формата на вината и деянията да са извършени до 1.07.2008 г. Съизмерването на избраните критерии спрямо поставената цел трябва да може да легитимира амнистията за това, че конкретният закон за амнистия не е произволно привилегироване. Така въпреки отсъствието на изрични условия и изисквания при упражняването на конституционното правомощие на Народното събрание (чл. 84, т. 13) да дава амнистия всеки закон за амнистия има своите предели в специфичното приложение на принципа за равенство в полето на конкретната амнистия.

Конституционният съд не упражнява контрол върху един закон за амнистия за това, дали създадената с него уредба е необходима и целесъобразна. Такава преценка съдът не може да направи и с оглед на правната сигурност и предвидимост като характеристики на правовата държава, които включват забраната при последващи законодателни промени да се влошава положението на привлечения към наказателна отговорност и съответно изискват приложимостта на най-благоприятния закон при нейната реализация – в случая оспорения такъв за амнистия. Конституционният съд може да установи само дали законодателят е прекрачил границите на разполагаемото му по Конституция поле за преценка. Нарушение на общия принцип за равенство е налице само когато дадената със закон амнистия очевидно не е ориентирана към справедливостта, когато за тази уредба не могат да се намерят разумни съображения, които произтичат от същността на амнистията. При оспорената разпоредба на чл. 1 ЗАмн съдът не констатира нарушение на принципа за равенството пред закона съгласно съдържанието се в Конституцията и изложено тук разбиране за амнистия. Оспореният чл. 1 ЗАмн с оглед критериите, които са заложи в него, не създава предпоставки за неравноправно третиране на лицата, извършили деянията, обхванати от амнистията. Поради това съдът намира за несъстоятелно становището на

вносителя, че законът създава неравнопоставеност между лицата, извършили инкриминираните деяния преди и след 1 юли 2008 г.

6. В искането се поддържа, че оспореният чл. 1 ЗАмн нарушава и чл. 31, ал. 1 КРБ, тъй като съдебната власт ще бъде лишена от възможността да упражни контрол върху лицата, извършили деянията, обхванати от амнистията. Систематическото място на чл. 31, ал. 1 е в глава втора на КРБ – „Основни права и задълженията на гражданите“, и съдържа едно от т.нар. съдебни основни права на всеки, обвинен в престъпление – да бъде предаден на съдебната власт в законно определен срок. Същността на това основно право е в процесуалното задължение на органите на съдебната власт да осигурят в разумен срок разглеждане на делото на всяко лице, обвинено в извършване на престъпление. Съдът е на мнение, че тази същност е неотнормирана към който и да е акт за амнистия, защото един закон за амнистия прекратява с обратна сила не само възникналото материалноправно наказателно правоотношение, но и обусловените от него процесуални правоотношения.

7. Относно мотивите, с които проектът на оспорения ЗАмн е внесен в Народното събрание, в искането се изразява съмнение, че с тях „се прикриват същинските мотиви за приемането на закона, свързани с избягването на наказателната отговорност от лица, заемали висши държавни длъжности в периода до 1 юли 2008 г.“. Предположението се прави в подкрепа на искането за установяване противоконституционност на чл. 1 от въпросния закон.

Според класическите правни принципи никой не може да е съдия по свое дело, в т.ч. и законодателят, който по тази логика не може/не бива да дава амнистия в своя полза; по-начало волеобразуването в парламента като национален представителен орган трябва да бъде ориентирано към общото благо; отделният народен представител представлява не само своите избиратели, но и целия народ (чл. 67, ал. 1 КРБ). Въз основа на тези принципи е съграден конституционният ред на съвременната демократична държава. Те са били създадени, за да се спазват, и хипотетичното допускане, че недобросъвестно няма да бъдат спазвани, е неприемливо (Решение на Конституционния съд № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.).

Поначало предположения за амнистия „в своя полза“ се свеждат принципно до *quaestio facti*, т.е. до преценяването на фактически обстоятелства, които са от значение за правното решение. Фактите в случая са следните: през 2007 г. Министерският съвет е внесъл в Народното събрание законопроект за амнистия

(702-01-8, 2.02.2007 г.). Уредбата му е имала широк предмет, включващ и освобождаване от наказателна отговорност и от последиците на осъждането за извършени до влизането на закона в сила на непредпазливи престъпления, наказуеми с лишаване от свобода до 5 години или с по-леки наказания съгласно чл. 83, предл. 2 НК. В мотивите като повод за амнистията е посочено присъединяването на Република България към Европейския съюз и че по повод на такива забележителни общозначими за страната събития се предприемат актове на хуманизъм и милосърдие към осъдените. Като цел на амнистията се посочва очакваното прекратяване по чл. 78а НК на значителен брой наказателни производства, чрез което съдебната система ще се концентрира по-добре върху по-тежките престъпления. Законопроектът е получил 2 становища от постоянни комисии, след което процесуалното му развитие е спряло преди фазата на I четене – законопроектът е оттеглен от вносителя (27.05.2007 г.).

В мотивите към сега оспорения ЗАмн (Законопроект на Министерския съвет 802-01-90, 26.11.2008 г.) се акцентира върху целта на предвидената амнистия – „до известна степен да облекчи съдебната система от дела за дребни престъпления, които завършват с административно наказване, а така също и да разтовари, макар и незначително, органите по изпълнение на наказанията“. В искането до Конституционния съд се посочва, че такива мотиви могат да обосноват единствено мерки за оптимизиране на съдебната система, не и амнистия, и се прави предположение за прикриване на същинските мотиви.

Съдът прави констатацията, че проучването на фактическия материал и правните доказателства по осъждането и приемането от Народното събрание на оспорения ЗАмн не дава основание в подкрепа на направеното предположение. Едновременно с това съдът държи да подчертае, че поставянето на въпроса за възможни прикрити същински мотиви при даване на амнистия несъмнено ангажира политическото съзнание и изостря общественото внимание в служба на справедливостта и морала.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

#### РЕШИ:

Отхвърля искането на Министерския съвет за установяване противоконституционността на чл. 1 от Закона за амнистия (ДВ, бр. 26 от 2009 г.).