



Администрация на Президента

ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ДЕЙНОСТТА ПО ПОМИЛВАНЕ И НЕЙНОТО УПРАВЛЕНИЕ

КОМИСИЯ ПО ПОМИЛВАНЕТО

23 ЯНУАРИ 2012 Г. - 22 ЯНУАРИ 2017 Г.



ОБОБЩЕНИ СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ:

Заварени молби при встъпване: 50
Молби, постъпили през време на мандата: 3170
Разгледани и решени молби: 3011
Прекратени: 385
Решени с предложение за отказ: 2591
Решени с предложение за помилване: 35
Помилвани лица – 28 (25 по предложение на КП)
Лица, предложени за помилване, на които то е отказано: 8

Молители към 31.12.2016 г.: 3431 (2155 осъдени)
Брой заседания на КП: 139
Средна натовареност на член на КП: 3 доклада/засед.
Средна натовареност на член на КП-лекар: 3 доклада/засед.
Средна натовареност на председателя: 8 доклада/засед.
Брой стажанти: 100

Мандатна година ¹	Заварени	ПОЛУЧЕНИ	РЕШЕНИ с предложение за				Укази за помилване	Заседания на КП
			Общо решени	Прекратяване	Отказ	Помилване		
2016 г.	50	449	494	45	438	11	8	24
	499							
2015 г.	60	469	487	66	411	10	7	24
	529							
2014 г.	70	446	455	53	401	1	4	28
	516							
2013 г.	71	588	587	81	497	9	8	31
	659							
2012 г.	179	838	988	140	844	4	1	32
	1017							
ОБЩО 2012-2016 г.	50	3170	3011	385	2591	35	28	139

1. СТРУКТУРА НА КОМИСИЯТА

Структурата на КП, която периодично обновява състава си чрез смяна на ротационен член, осигурява отвореност към нови подходи и възгледи, критичност към собствената практика и връзка с общите политики на държавния глава, като предотвратява капсулиране, изолация и безконтролност на дейността. През мандата в работата на КП взеха участие 4 ротационни членове, а 2 от 3 постоянни външни членове бяха сменени. Общо КП работи с 10 членове.

Нововъведение е и въвеждането на председателя на КП като щатен служител на Администрацията на президента с преки отговорности по управление и отчитане на дейността и представителство на КП.

Критерии за подбор на членове на КП са: утвърден професионален авторитет в материята на наказателното право, конституционното право, правата на човека, затворното дело, криминологията или медицината, високи лични и професионални качества, независимост от политически власти, политически партии и движения, неправителствени организации, съдебната система, системата за изпълнение на наказанията, системата на здравеопазване в местата за лишаване от свобода и адвокатската защита по наказателни дела, приемственост с предходни КП, умения за интегриране на научно знание при решаване на молбите, лична посветеност на каузата на върховенството на закона и ценностите на правовата държава.

През мандата към КП работиха и трима младши експерти, наети по програмата „Старт в кариерата“ на състезателен принцип.

2. УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯТА

Основна цел на КП през мандата бе да изгради **единна, предсказуема, устойчива и обществено подкрепена политика по помилване, основана на знание.**

2.1. „Политики, основани на знание“

Основен принцип в работата на КП през целия мандат бе максимална информационна и аналитична обезпеченост на дейността на помилване. Поради това:

- КП започна работа след **изчерпателен анализ на практиката по помилване през ранните президентски мандати.** Такъв анализ се проведе за първи път в историята на Третата българска държава;

- КП разработи **собствени научни изследвания, анализи на съдебна практика, практика на ЕСПЧ, криминологични анализи, сравнителноправни анализи** и др., свързани с: видовете и

¹ Мандатната година започва на 22 януари и завършва на 23 януари следващата календарна година.

приложното поле на помилването; критерии за помилване, отказ от помилване и прекратяване на разглеждането; приложни полета и практика по прилагането на близки до помилването институти; работа със значими за помилването експертизи и справки; съдебна практика по налагане на различни видове наказания; прокурорска и пенитенциарна практика по изпълнение на различни по вид наказания; усложнения при осъждане в чужбина, висящи производства, множество наказания и трансформации на наказания; практика по предсрочно освобождаване, прекъсване на изтърпяването, замяна на доживотен затвор по чл. 38а, ал. 3 от НК и др.; профил на различните видове молители; приложение на помилването към различни видове осъдени, вкл. непълнолетни; значение на различни обстоятелства за помилването; критерии за оценка на корекционния процес; риск от рецидив и от вреди; рецидивна престъпност; престъпления на лица с компрометирано психично здраве; цели на наказанието; критерии за оценка на пропорционалността и целесъобразността на наказанието; критерии за последваща индивидуализация на наказанието; свързани с помилването права и задължения на титуляря; европейски модели за помилване и др.

По-голямата част от тези анализи бяха публикувани в научни списания, на сайта на държавния глава, в годишните доклади и месечни отчети на КП и/или докладвани на конференции и публични обсъждания, организирани от КП през първите две мандатни години².

- **КП интегрира чуждестранна практика** и външна експертиза в дейността си. За целта бе създадена **библиотека от научна литература** в областта на съдебната психиатрия и психология, криминология, наказателно и наказателноизпълнително право, оценка на риска от рецидив и от вреди, практика на националните съдилища и ЕСПЧ и т.н. През първите две мандатни години КП установи контакт и с чуждестранни експерти, които по възлагане от КП подготвиха анализи (публикувани на сайта на държавния глава).

- КП разви **безпрецедентна практика на провеждане на научни конференции** за представяне и обсъждане на изследвания и очертани от практиката проблеми³.

- КП **обобщаваше и анализираше периодично практиката си** с цел проследяване на развитието на подходите, възгледите и критериите при прилагането на помилването на фона на сменящ се състав на КП, приобщаване на различни екипи стажанти и разглеждане на различни случаи в променяща се правна среда. Тези анализи са развити в месечните отчети и годишните доклади и по същество отразяват **правния стандарт на правото на помилване**.

Така бе изградено устойчиво разбиране за същността и приложното поле на помилването, което стана основа на постоянната практика на Комисията.

2.2. Стандартизиране и електронно управление на дейността. Публичност и прозрачност

- КП въведе **вътрешна методика за събиране, обработване, анализиране и публично отчитане на дейността си**. Методиката гарантира еднакъв стандарт на работа по всяка молба, вкл.

² „Най-тежкото наказание в Европа: сравнителноправно изследване“ (доц. д-р Ива Пушкарлова), „Особености на помилването при непълнолетните“ (Диляна Калоянова), „Помилването: прозрачност на процедурата и граници на правото на помилване“ (Екатерина Михайлова), „Пълното и частичното помилване: самостоятелни институти“ (доц. д-р Ива Пушкарлова), „Системата за оценка на риска от рецидив през погледа на пенитенциарната система“ (проф. д-р Юлия Бояджиева), „Мерките за пробационен надзор в контекста на понятието за наказание“ (доц. д-р Ива Пушкарлова), „Съдебната практика по условно предсрочно освобождаване“ (доц. д-р Ива Пушкарлова, проф. д-р Юлия Бояджиева, Косьо Иванов), „Специфични криминогенни фактори: погледът на новите поколения“ (стажантски екип на Комисията), „Молители, осъдени за трафик на хора“ (Добромир Петров, Стажантска програма) и др.

³ Кръгла маса „Помилването: между социалните митове и правната реалност“ (11.07.2012 г.), българско-германска научна конференция „Помилването – репресия и хуманност в съвременните наказателни политики“ (28-29.11.2012 г., с подкрепата на Германската фондация за международно правно сътрудничество), конференция „Политики, основани на знание: поглед към бъдеще, свободно от престъпност“ (10.07.2013 г., с подкрепата на Фондация „Конрад Аденауер“), Конференция „От риск към сигурност: реформа на системата за оценка на риска от рецидив (11.07.2013 г., с подкрепата на Фондация „Фридрих Еберт“), конференция „Помилването като държавна политика“ (7-8.11.2013 г., представляваща заключителна конференция по двата проекта).

спазване на срокове и информационно обезпечаване, и позволява текущ анализ на практиката. Тя включва стандарти за комплектуване и разпределяне на преписките; за докладването им; за съхранение и аналитично текущо обработване на приключените преписки; за месечно статистическо и аналитично отчитане; за кореспонденция с молителите и др.

- в рамките на спечелен от КП проект „Политики, основани на знание – поглед към бъдеще, свободно от престъпност“, финансиран от Правната програма за Югоизточна Европа на Фондация „Конрад Аденауер“ за 2013 г., бе изградена **първа по рода си Електронна система за управление на дейността на КП** (на стойност 7500 лева).

Тя изцяло дигитализира процеса по разглеждане, решаване, архивиране и статистическо обработване на данните от молбите за помилване, поддържа електронни папки за всеки молител и **генерира статистическа информация по множество показатели, достъпна пряко през електронната страница на държавния глава** („open data“). Системата позволява на гражданите да следят в реално време работата на КП, като получават информация за динамиката на молбите, молителите по вид, пол, възраст, образование, професия, семейно положение, здравен статус, нива и зони на рецидивен риск, минали помилвания, място на изтърпяване на наказанието, вид престъпление, вид наказание, мотиви на молбата, предложения на Комисията и мотивите за тях. Системата съществено улеснява Комисията при аналитичното обобщаване на нейната практика и извеждане на тенденции, с които да съобразява развитието на института на помилването. Въвеждането на данни в системата изисква познания по наказателно право, наказателноизпълнително право и системите за оценка на риска от рецидив и риска от вреди, за които се провежда предварително обучение на лицата, работещи със системата. Работата е обезпечена и с Глосарий (ръководство за въвеждане на данни, разчитане на данни и работа със системата).

- За първи път през този мандат КП въведе практика на редовно отчитане чрез **аналитични и статистически месечни отчети и годишни доклади**, публикувани на електронната страница на държавния глава. Годишните доклади за нови по съдържание документи. Те съдържат подробен анализ на практиката на Комисията, богата статистическа информация, анализ на профила на молителите, на мотивите за предложенията на Комисията за помилване и за отказ от помилване, както и идентифицирани през практиката ѝ проблемни области в процесите на престъпността, нейната превенция и ресоциализацията на осъдените от значение за наказателната политика на държавата като цяло.

- КП работи съвместно с общо 100 стажанти и 3 младши експерти, чието интегриране във всеки елемент от дейността ѝ бе подчинено на целта за **осигуряване на множество разнообразни гледни точки в процеса на вземане на решения, в който количествено предимство имаха представители на новите поколения български юристи**.

2.3. Партньорства

КП разви нови по рода си **партньорски отношения с органите от системата за изпълнение на наказанията, прокуратурата и съда**. Те се отличават с непосредствен професионален контакт на ежедневна база, взаимно доверие и взаимно подпомагане на дейностите.

В рамките на тези отношения бяха установени механизми за обмен на информация, взаимно участие в работни групи, конференции и изследвания, инициатива за сезиране и уведомяване по компетентност и др. Екипи на КП проведоха серии от близо 100 посещения и работни срещи с екипите на затворните администрации, повечето от които през първите две мандатни години⁴. В отговор на професионални потребности за специализираната администрация на затворите КП

⁴ През 2012 г. съвместно с експерти на ГД„ИН“ бе проведено дълбочинно криминологично изследване на профила на молителя, на мотивите на молителя за помилване и на разбирането за помилването сред лишените от свобода. През 2012-2013 г. не осъществен проектът „От риск към сигурност: реформа на системата за оценка на риска от рецидив“, подготвен и изпълняван от Комисията в подкрепа на дейността на затворите по оценка на рецидивния риск, по който отделни дейности бяха финансирани от Фондация „Фридрих Еберт“.

разработи, спечели и изпълни преди края на втората мандатна година проект, насочен към реформиране на системата за оценка на риска от рецидив и от вреди⁵. През 2016 г. в рамките на тези партньорства Комисията събра и дари на затворите близо 500 книги за нуждите на техните библиотеки.

Прокурори, специализирани в изпълнение на наказанията, участваха в съвместни инициативи с КП и проведеха обучения на стажанти.

Прокурори и съдии от различни нива на съдебната система се включиха в изследвания на съдебна и прокурорска практика, участваха като гости в множество заседания на КП и като лектори в публичните дискусии, организирани от нея.

3. СТАЖАНТСКА ПРОГРАМА

През септември 2012 г. стартира първата по рода си **Стажантска програма** за студенти от горния курс на специалностите „право“, „политология“, „публична администрация“ и други хуманитарни науки, която предоставя ранен професионален опит на млади български специалисти в създаването и прилагането на политики, основани на знание. Програмата бе разработена на основата на пилотен стаж, проведен през юли-август 2012 г. Стажантите се подбират на състезателен принцип измежду кандидати, показали най-високи теоретични знания и умения за самостоятелно мислене.

След като преминал първоначално обучение, стажантите участват на доброволни начала в разглеждането на молбите за помилване и заседанията на КП, работни срещи в местата за лишаване от свобода, провеждането на сравнително-правни проучвания, криминологични и статистически анализи на динамиката и структурата на престъпността, анализи на ефективността на видовете наказания, аналитично обобщаване на практиката на КП и на съдебна практика, организиране на конференции и публични обсъждания, въвеждане на данни в Електронната система за управление на дейността и други.

Програмата е обезпечена с правила за набиране и подбор на стажанти, провеждане на стажантското обучение, участието на стажантите в различни дейности, осигуряване на поверителност на информацията и наблюдение и отчитане на резултатите.

През време на мандата на стаж бяха приети 104 стажанти, от които 100 завършиха програмата успешно и им бяха издадени сертификати. Макар сред тях да преобладаваха юристи от СУ „Св. Кл. Охридски“, представени бяха специалностите „публична администрация“, „политология“ и „криминология“ от общо 5 български и 3 чуждестранни висши училища.

4. ВЛИЯНИЕ ВЪРХУ ПРАВНАТА РЕФОРМА

4.1. В резултат на помилването на осъден на доживотен затвор без замяна през 2013 г. чрез замяна на наказанието в доживотен затвор бе **пряко повлияна практиката на Европейския съд по правата на човека по въпроса дали най-тежкото наказание в българската правна система съответства на стандартите на Европейската конвенция по правата на човека и основните свободи**. В прецедентното решение Харакчиев и Толумов срещу България от 8.10.2014 г. (пар.90-107) ЕСПЧ подробно анализира новата практика по помилване и приема, че поради нея най-тежкото наказание е както юридически, така и фактически променимо след 21.01.2013 г. и поради това не противоречи на правата на човека като вид наказание. В последващата си относима практика ЕСПЧ се позовава на тази констатация (вж. например решението по делото Събев срещу България, Жалба 57004/2014). През 2014 г. последва нов указ за помилване на друг осъден на доживотен затвор без замяна.

Тази констатация на ЕСПЧ не противоречи на изводите на Съда, че наказанието понякога се търпи при условия, несъответстващи на стандартите на ЕКПЧОС, както и на последователно

⁵ „От риск към сигурност: реформа на системата за оценка на риска от рецидив“, с подкрепата на Фондация „Фридрих Еберт“, 2012-2013 г.

изразяваното убеждение на Вицепрезидента и КП, че то следва да отпадне от наказателната система като нецелесъобразно.

4.2. В резултат на усилията на КП да проведе ясно и последователно **разграничение между приложното поле на помилването и на института на условното предсрочно освобождаване**, такава разграничение се оформи и придоби статистическа видимост към средата на 2015 г. От този момент съществено намаля групата на молителите, които мотивират молба за помилване *изцяло* с обстоятелства, които представляват основания за условно предсрочно освобождаване. В практиката се утвърди разбирането, че условното предсрочно освобождаване не е пречка за помилване, но двата института са различни. По този начин бе насърчена и съдебната практика по прилагане на условното предсрочно освобождаване като редовен инструмент за облекчаване на наказателната репресия. Прецизирането на приложно поле на двата института доведе до съществено намаляване на случаите, в които поради конкуренция между тях не се стига до приложение на нито единия, както и на случаите, в които съществува риск от неоправдано прилагане едновременно и на двата.

4.3. В резултат на обоснованата позиция на КП, че **глобата като вид наказание не подлежи на помилване, а на опрощаване като несъбираемо държавно вземане, бе прецизирано приложното поле на тези две различни правомощия** на държавния глава и бе проведено ясно разграничение между тях, препятстващо обърквания, противоречива практика и злоупотреби. При постъпване на такава молба в КП, тя се препраща по компетентност до Комисията за опрощаване на несъбираеми държавни вземания. Така бе предотвратен и реализираният в миналото риск молба за освобождаване на длъжник от задължението му да плати глоба, наложена му като наказание за престъпление, да бъде отхвърляна като недопустима и от двете специализирани комисии, обезпечаващи правата по помилване и опрощаване на несъбираеми държавни вземания.

4.4. В резултат на обстоятелството, че КП следи за изплащането на гражданските иски, уважени в полза на пострадалите от престъпления граждани, като част от критериите за помилване, **множество платежоспособни осъдени започнаха изплащане на тези свои задължения**.

4.5. В работата си КП **подпомага пряко и дейността на редица други органи, вкл. като ги сезира по конкретни случаи**. Така например, по сигнал на КП по случай, в който на извършител на престъпления в съвкупност са наложени за самостоятелно изтърпяване две отделни наказания доживотен затвор без замяна, прокуратурата инициира групиране на наказанията 23 години след осъждането и на осъдения бе определено едно наказание. По сигнали на КП са отстранявани неточни изчисления на остатъци от наказанието, с което е предотвратено „надлежаване“ от страна на осъдените, извършвано е групиране на наказания в случаи, в които поради различни усложнения това не е било направено от компетентния съд, съобщавано е за различни нарушения, чието отстраняване е в правомощията на различни органи.

В периода 2015-2016 г. КП се обърна към Главния прокурор по повод серия конкретни случаи, в които КП прие за необходимо да бъде специално изследван въпросът **дали са спазени изискванията на чл. 2, ал 2 от НК и чл. 7 от ЕКПОС за прилагане на по-благоприятния наказателен закон** при определяне на вида и размера на наказанието. Такава проверка е от компетентността на прокуратурата, която има правомощия да потърси решения, ако установи нарушение.