



Фондация RiskМонитор

2013

**СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ПРОКУРАТУРИ
ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ НА
ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ
Сравнително изследване**

30

**СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ПРОКУРАТУРИ
ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ
НА ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ
Сравнително изследване**

Фондация RiskМонитор

Рада Смедовска-Тонева
Александър Фатич
Ерсига Сефа
Хуан Хосе Роса Алварес

Настоящата публикация се осъществява с подкрепата на Фондация „Америка за България“. Мненията и позициите в изданието принадлежат единствено на авторите на този материал. Те по никакъв начин не могат да се приемат за израз на мнения и позиции на донорската организация.



AMERICA FOR BULGARIA
F O U N D A T I O N

Фондация Америка за България

Фондация „Америка за България“ подпомага израстването и укрепването на динамична пазарна икономика и демократично общество в България и подкрепя страната в постигане на пълния ѝ потенциал на успешна и модерна европейска нация. Основана през 2008 г., фондацията е наследник на Българо-американския инвестиционен фонд, създаден от правителството на САЩ чрез Американската агенция за международно развитие. Грантовете, които фондация „Америка за България“ предоставя, продължават отношенията на доброжелателство и приятелство между народите на САЩ и България.

**СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ПРОКУРАТУРИ
ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ НА ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ**
Сравнително изследване
Автори: Рада Смедовска-Тонева, Александър Фатич,
Ерсида Сефа, Хуан Хосе Роса Алварес
Фондация **РискМонитор** ©
ISBN 978-954-2914-24-2
София, 2013
Фондация **РискМонитор**
България, София 1000, бул. Цар Освободител 29
ел. поща: riskmonitorinfo@gmail.com
www.riskmonitor.bg



БЛАГОДАРНОСТИ	6
ВЪВЕДЕНИЕ.....	7
ОСНОВНИ ИЗВОДИ	9
ПРЕПОРЪКИ	19
СПЕЦИАЛИЗИРАНА ПРОКУРАТУРА ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ В БЪЛГАРИЯ	22
СПЕЦИАЛИЗИРАНА ПРОКУРАТУРА ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ В ИТАЛИЯ	35
СПЕЦИАЛИЗИРАНА ПРОКУРАТУРА ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ ВЪВ ФРАНЦИЯ.....	57
СПЕЦИАЛИЗИРАНА ПРОКУРАТУРА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ В ИСПАНИЯ.....	74
СПЕЦИАЛИЗИРАНА ПРОКУРАТУРА ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ В АЛБАНИЯ.....	86
СПЕЦИАЛИЗИРАНА ПРОКУРАТУРА ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ В СЪРБИЯ.....	101

СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ПРОКУРАТУРИ ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ НА ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ

Сравнително изследване

Благодарности

Настоящата публикация е резултат от сравнителен изследователски проект, посветен на специализираните прокуратури в шест страни – Албания, България, Испания, Италия, Сърбия и Франция. Изследването е част от проект „Върховенство на закона и организирана престъпност“, реализиран с финансовата подкрепа на фондация „Америка за България“. По повод неговото публикуване бихме искали да изкажем нашите благодарности към тези, които допринесоха за успешната реализация на това колективно усилие.

Изключително много благодарим на авторите на всеки един от докладите, включени в изследването – Александър Фатич, изпълнителен директор на Центъра за изследване на сигурността – Сърбия; Ерсига Сифа, Отворено общество – Албания; Хуан Хосе Роса Алварес, прокурор в Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност – Испания. Благодарни сме им за отгадеността, с която работиха в рамките на тази инициатива и за професионалната етика при спазването на изискванията на ръководителя на проекта. Техните задълбочени познания в сферата на противодействието на организираната престъпност спомогнаха за качеството на всеки един от докладите.

Рада Смедовска-Тонева

Ръководител на сравнителното изследване

Фондация РискМонитор

Въведение

А. Цели на изследването

Противодействието на организираната престъпност в България е основен приоритет на всяко правителство. Предприемат се разнородни действия, вариращи от изменение на законодателството и приемане на стратегически документи до реструктурирането на стари звена и създаването на изцяло нови институции. Въпреки това обаче критиките от страна на националната и международната експертна общност не стихват. Напротив, страната ни е обект на чести коментари по повод липсата на конкретни резултати в тази сфера.

Последните няколко години се характеризират с изключително много активност в посока на обогатяване на институционалната картина за борба с неконвенционалната престъпност. През 2009 г. в Прокуратурата са създадени специализирани екипи за разследване на дела за организирана престъпност и корупция. През 2008 г. е институционализирана Държавна агенция „Национална сигурност“, чийто първоначален мандат включва и противодействието на организираната престъпност. Впоследствие обаче правомощията в тази област са ѝ отнети. През 2010 г. е лансиран Център за противодействие и превенция на организираната престъпност и корупцията, чиято основна роля е изготвянето на превантивни антикорупционни мерки.

През 2011 г. са приети измененията на Закона за съдебната власт и на Наказателнопроцесуалния кодекс, които поставят началото на съществуването на Специализирания наказателен съд и Специализираната прокуратура за разглеждане на дела за организирана престъпност.

В този контекст РискМонитор иницира настоящото сравнително изследване, което проследява специализираните прокуратури за разследване на организирана престъпност в шест държави – Албания, България, Италия, Испания, Франция и Сърбия. Целта на този анализ е да се проследи структурата, институционалните взаимоотношения, правомощията и начина, по който функционират тези специализирани прокуратури. Изследването позволява да се очертаят общите тенденции в изграждането на подобни институции и звена и да се набележат добрите практики при тяхното създаване и конкретно приложение.

Надяваме се тази публикация да подпомогне читателя да разпознае и разбере положителните практики на специализираните прокуратури за разследване на организирана престъпност. Тя може да послужи и за референция за всеки, който се интересува от реформиране и създаване на подобен тип структури.

Б. Методология

Всеки един от докладите, включени в сравнителното изследване се базира на предварително разработена от експертния екип към РискМонитор методология. Тя включва определен брой въпроси, насочени към изясняване на основните характеристики на специализираната прокуратура – структура, вътрешна организация, условия за назначаване на специализирани магистрати, обучение, правомощия, специални методи за разследване на организирана престъпност и др. Подборът на тематичните области, включени във въпросника, се ръководеше от идеята да се достигне максимално обширна картина по отношение на специализираната прокуратура. Основната цел на този подход се основаваше на контекста, в който бе иницирано настоящото изследване, а именно: изграждането и лансирането на специализираната прокуратура в България. Институционалният и функционален преглед на специализираните структури, аналози на българската, позволяват да се осъществи преценка на начина, по който е изграден българският модел и доколко той следва общите тенденции и добри практики.

От една страна, методологията позволява уеднаквяване на структурата на отделните доклади, а от друга – проследяването на основните тенденции при формирането и функционирането на подобни структури. Изборът на страните, които да бъдат включени в изследването, се ръководеше основно от два критерия. Изследването се фокусира и върху държави, характерни със стабилни и добре утвърдени демократични режими, и върху държави, преминали през т.нар. преходен период от тоталитарно към демократично управление. Но всичките страни, включени в изследването, притежават и свои характеристики по отношение на организираната престъпност и проявите ѝ на съответната територия.

Основни изводи

Тази част от изследването има за цел да синтезира общите наблюдения на базата на опита, описан в отделните доклади за специализираните прокуратури в различните изследвани страни. Тя обобщава основните изводи, които се наблюдават по отношение на институционалното изграждане, вътрешната организация, правомощията и практиката на специализираните прокуратури.

А. Общо устройство

1. Териториалната компетентност

Повечето от специализираните прокуратури притежават правомощия върху територията на цялата страна. Изборът на този подход се прави с цел да бъдат пресечени местните зависимости между криминалните групировки в съответния регион и районните прокуратури. Има и случаи, в които са създадени и регионални дирекции в определени точки на държавата, характеризиращи се с високи нива на неконвенционална престъпност.

По-голямата част от изследваните държави структурират специализираните прокуратури на национално ниво – създават специализирани първоинстанционни и апелативни специализирани прокуратури със седалище в столицата на съответната страна (Албания, България, Сърбия). Работещите в тях прокурори отговарят за разследванията за организирана престъпност на територията на цялата страна.

Испания е възприела друг модел, според който специализираната прокуратура е централизирана в Мадрид, но тя разполага с определен брой делегирани прокурори, които са разположени в региони, характеризиращи се с високи нива на корупция и организирана престъпност.

Италия и Франция конституират трета група, в която специализираната прокуратура притежава и регионални дирекции. Причините за този подход обаче са различни при двете държави. В Италия специализираната прокуратура – Национална дирекция *Антимафия* – играе ролята на централа за координиране на разследванията с цел тяхното ефективно провеждане. Работата ѝ се подпомага от 26 районни дирекции *Антимафия*, които се занимават с разследвания на организирана престъпност на територията, съвпадаща с района на съответния апелативен съд. Италианската система се характеризира с разделяне на зони, които са хомогенни по отношение на организирани престъпни групи, които действат на тази територия. По този начин всеки един от прокурорите се специализира в дейностите на една определена престъпна група. Според италианския закон специализираните прокуратури имат териториална компетентност, т.е. разследването трябва да се извърши от съответния районен прокурор. С оглед постигане на по-голяма ефективност обаче съществува възможност за изключения от това правило. В случай че съответната регионална специализирана

дирекция трябва да извърши разследване на организирана престъпна група, за която няма никакви познания и данни, Националната дирекция *Антимафия* може да реши да прехвърли компетентността на друга прокуратура, която е разработвала съответната престъпна група.

Във Франция се учредяват осем Специализирани прокуратури. Избраният от законодателя критерий е количествен – първоинстанционните прокуратури предоставят броя на делата от всяко едно от апелативните съдилища на територията на Франция, които евентуално биха попаднали в прерогативите на новосъздадените специализирани юрисдикции. Зоните, характеризиращи се с най-много престъпност, не са взети предвид, тъй като властите отчитат и международния характер на организираната престъпност. По този начин се определят седалищата на 8-те специализирани прокуратури. Те имат разширена териториална компетентност, което се прави с цел да се улесни разследването на престъпления, извършени в различни точки на страната. Вследствие на това 40% от делата на специализираните прокуратури произлизат от първоинстанционен съд, чиято териториална компетентност е извън тази на района на апелативния съд, седалище на специализираната прокуратура.

2. Вътрешното устройство

Институционализирането на специализирана прокуратура следва единен модел – създава се като част от системата на държавното обвинение. Начело на специализираните прокуратури се назначават ръководители и техни заместници, които имат за основна функция да координират разследванията за организирана престъпност, предприети от съответните специализирани прокуратури. Вътрешното устройство се определя въз основа на национални и политически характеристики. В страните, в които съществуват регионални специализирани прокуратури, броят на работещите в тях прокурори варира в зависимост от нивата на организирана престъпност в региона. Добрите практики показват, че в една част от страните специализираните прокуратури имат на тяхно разположение експертни екипи в различни сфери, които подпомагат разследванията.

Във всички системи специализираните структури за разследване на организирана престъпност се създават като част от прокуратурата и работят под ръководството на главния прокурор. В някои от държавите се създават специализирани прокуратури на две нива – първоинстанционна и апелативна (Албания, България), докато в други се назначават няколко прокурора с определен брой заместници или делегирани прокурори, които са компетентни за делата за неконвенционалната престъпност (Сърбия, Испания) и действията им се простират върху цялата територия на страната. Франция и Италия създават структури и на регионално ниво, като нямат изисквания за унифицирано вътрешно устройство. В резултат на това всяка регионална специализирана прокуратура се организира по свой начин, в зависимост от характеристиките и нивата на престъпност в дадения район и в тях работят различен брой прокурори и заместници. Затова специализираните прокуратури в Неапол и Палермо, както и тази в Марсилия се отличават с по-голям брой специализирани прокурори, тъй като тяхната натовареност е най-значителна.

Специализираните прокуратури, които изглеждат повече като централизирани структури (Албания, България, Сърбия), се ръководят от председател, подпомаган от заместници (техният брой варира в различните страни), административен и помощен персонал. Прави впечатление, че към тях рядко се назначават сътрудници с експертни познания в определени области, които да подпомагат работата на специализираните прокурори по разследванията. Във Франция например към магистратите, работещи в ЖИРС, се назначават и специализирани помощници. Става въпрос за експерти в различни сфери – митническа, данъчна, банкова, ветеринарна..., които подпомагат разследванията в съответната област. Те подготвят анализи и дават разяснения на магистратите в областта, в която притежават експертни знания.

3. Назначаване и квалификация

В повечето от страните назначаването на ръководителите на специализираните прокуратури се извършва от кадровия орган на магистратите. В някои системи роля играе и главният прокурор. Почти всички страни въвеждат критерии за заемане на длъжност в специализираната прокуратура. Прави впечатление, че предварителният стаж като прокурор не винаги присъства в тези критерии или ако съществува, не е прекалено завишен. Първоначалното и текущо образование на специализираните прокурори се счита за важен принос за повишаване на професионалната квалификация на работещите в тях. Рядко съществува задължително текущо обучение за прокурорите.

В повечето системи ръководителите на специализираната прокуратура се назначават от кадровия и управленски орган на съдебната система (България, Италия, Сърбия). В други държави той има за роля предварително да одобри кандидата, който впоследствие се назначава от Главния прокурор (Испания) или от Президента (Албания). В третата група страни (Франция) председателите на апелативните съдилища и прокурорите към тях назначават (след одобрение от окръжните прокурори на съответния район) един или няколко съдии, съдии-следователи и прокурори, които да отговарят за делата за организирана престъпност.

В стремежа си да постигне по-голяма ефективност в делата за организирана престъпност, специализацията на магистратите е изведена на преден план. Прави впечатление, че в малка част от страните има завишени законови критерии за назначаването на специализираните прокурори – в България и Испания са едни от най-строгите в това отношение. Българският закон изисква за ръководителя на специализираната прокуратура 12 г. стаж, от които 8 като съдия по наказателни дела или прокурор, а за специализиран прокурор – 10 г., от които 5 като съдия по наказателни дела или прокурор. Испания изисква минимум 10 г. стаж и преминаване през предварително специализирано обучение, което обикновено се изразява в стаж към специализиран отдел в някоя от окръжните прокуратури. В Албания са необходими 5 г. професионален опит като прокурор в първоинстанционна прокуратура. В другата крайност е Сърбия, в която Главният прокурор си назначава автономно своите заместници, като в закона липсват всякакви критерии за необходимите условия за заемане на този пост.

В междинно положение са Франция и Италия, които предприемат различен подход за концентрацията на специалисти в специализираните прокуратури. В Италия мандатът на Националния прокурор *Антимафия* е 4 г. с възможност за еднократно подновяване. Останалите 20-ина прокурори, които го подпомагат, също се назначават за срок от 2 г. на базата на доказан опит за работа в екип и опит в разследвания на организирана престъпност. Преди окончателното назначаване от Висшия съвет на магистратурата обаче има изискване за преминаване през определен период на стаж към прокурор от Национална дирекция Антимафия. Едва след изтичането на този стаж кандидатите се изпращат и гласуват от съвета. Прокурорите в регионалните дирекции Антимафия се назначават за срок от 10 г. Смята се, че поради сложността и тежестта на този вид дела 10-годишният период е достатъчен за работа в тази сфера. След това съответният прокурор може да бъде преместен на друга длъжност.

При назначаването на специализираните магистрати във Франция се взимат предвид няколко основни критерия. Първият от тях е способността за работа в екип, което за прокуратурата не представлява новост, но за съдия-следователят не е много очевидно, защото френската законодателна и практическа традиция повелява той да работи самостоятелно. Останалите критерии са свързани със способността да се разглеждат сложни и обемни дела, с готовността да се работи с колеги от чуждите страни и с капацитета да се разследва имуществом т.е. разследванията да се водят по начин, който проследява из основи средствата, с които разполагат криминалните групи.

4. Обучение

Международните стандарти смятат текущото обучение на прокурорите за задължение.¹ Текущото обучение се счита за задължителен елемент в повишаването на професионалната квалификация на прокурорите, особено що се отнася до разследване на организирана престъпност. Повечето системи осигуряват продължаващо обучение за специализираните прокурори посредством институциите, отговорни за обучителни програми на магистратите.

В повечето държави специализираните прокурори се включват в текущи обучения с цел повишаване на тяхната професионална квалификация. До голяма степен характерът на делата за организирана престъпност и специфичните методи за нейното разследване налагат съществуването на подобен тип обучения и всички страни го смятат за важен аспект за повишаване на качеството на работа. В по-голямата част от държавите този вид обучение е доброволно (България, Испания, Италия,

¹ Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 7 („Обучението е право и задължение на всички прокурори, както преди тяхното назначаване, така и постоянно []“, като се призовава по-специално за обучение относно:

- а. принципите и етичните норми в тяхната работа;
- б. конституционната и правна защита на обвиняемите, пострадалите и свидетелите;
- в. правата на човека и свободите, закрепени в Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи...; [и]
- г. принципите и практиките за организация на работата и управление на човешките ресурси в контекста на съдебната власт []“.

В допълнение Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 8 предлага да се отдава предпочитание на обучението с оглед специализация.

Сърбия и Франция) и само в един единствен случай е задължително за прокурорите (Албания). По отношение на институциите, които са отговорни за организирането на обучителни семинари, се срещат няколко модела: в една част от страните то се осъществява от институцията, която отговаря за обучението на магистратите на национално ниво (Франция, Испания, Албания, България). Италия е една от малкото държави, в която няма специализирана институция, която да отговаря за обучението на магистратите. Затова отговорният орган е Висшият съвет на магистратурата, който организира първоначално и текущо обучение за съдии и прокурори. Няма разделение на обученията за съдии и прокурори, защото би било в противоречие с политиката на съвета на магистратурата. В някои от системите текущите обучения се организират в сътрудничество с международни институции и неправителствени организации (Албания, България, Сърбия), като голямо значение имат и международните проекти за обучения, обмяна на опит, на кадри и др.

Б. Функции и правомощия

1. Материалната компетентност

Дефинирането на организираната престъпност в отделните държави се отразява върху определянето на материалната компетентност на специализираните прокуратури. Трудностите в намирането на единна дефиниция на понятието организирана престъпност оказва пряко влияние върху критериите, които служат за разпределяне на делата между обикновените и специализираните прокуратури. По-голямата част от системите предоставят по-тясна материална компетентност, която ограничава правомощията на специализираните прокуратури за случаи на организирана престъпност, характеризиращи се като особено тежки, важни и обществено значими.

Специализираните прокуратури в повечето държави се характеризират с по-тясна материална компетентност. От формална гледна точка законодателствата във всички страни определят критериите, според които се определя компетентността на специализираните структури: тежка организирана престъпност и организирана престъпност с по-малки размери (Франция), обединяване в организация от мафиотски тип (Италия), образуване, ръководене или участие в организирана престъпна група (България). Тъй като членството в престъпна група не е криминализирано само по себе си, а се явява в допълнение на друго престъпление, извършено от престъпната група, законодателят изготвя и списък с определен брой престъпления, които влизат в сферата на специализираната прокуратура. В Испания например при създаването ѝ през 95 г. специализираната прокуратура е отговаряла само за икономически престъпления, свързани с корупцията. С течение на времето обаче усложняването на методите, използвани от престъпните групи, и международният характер на тяхната дейност принуждават испанските власти прогресивно да увеличат материалната компетентност на специализираната прокуратура. Правомощията ѝ се простират върху дела за организирана престъпност и корупция в случаи от особено значение, като законът изчерпателно изброява престъпленията, които могат да попаднат в тази квалификация (15 престъпления). Подобен е случаят и в Италия, където специализираната прокуратура разполага

със списък от 10-ина престъпни състава, влизащи в сферата на нейните действия.

В редки случаи материалната компетентност е дефинирана широко (България), което обаче се отчита като недостатък и като основание за законодателни промени в посока на премахване на част от престъпленията от правомощията на специализираната прокуратура². Основният аргумент за това е, че някои от престъпните състави не изискват особена специфика на разследванията, нямат нищо общо с проявите на организираната престъпна дейност и не се отличават с някаква правна и фактическа сложност.

Повечето системи се характеризират с това, че специализираните структури разследват дела, които се смятат за особено тежки и от обществено значение. В този смисъл особено показателен е примерът на френската специализирана прокуратура: тя не разглежда всички дела за организирана престъпност, а само най-сложните, най-важните и емблематични казуси. Към този критерий за разпределяне на делата се взема предвид и каква ще е принадлежната стойност, ако даден случай се разследва от специализираната прокуратура. Един от плюсовете например е бързината на производството, както и реактивността. Т.е. специализираната прокуратура гледа да си избира делата, за да може да не се затрупва и за да може да има тази принадлежна стойност за случаите, които се разследват от нея. Затова френският законодател говори за конкурентна компетентност между специализираната и обикновените прокуратури, което означава, че специализираната няма изключителната компетентност в тази сфера и местните прокуратури също могат да разглеждат също толкова сложни дела за организирана престъпност.

2. Специални методи и средства за разследване на организирана престъпност

Повечето системи предвиждат специфични методи за разследване на организираната престъпност, отвъд традиционните процесуални правила. Опитът показва, че класическите методи не са достатъчно ефективни. Степента на разширяване на правомощията на специализираните прокуратури варира в отделните държави. Разследванията на организираната престъпност налагат въвеждането на специфични процедурни правила. Инструментът „сътрудник на правосъдието“, с който разполагат по-малкият брой от изследваните държави, се смята за особено атрактивен и ефективен, поради което повечето страни имат стремеж да институционализират подобен инструмент. Всички системи поставят акцент върху разследванията на паричните средства на организираната престъпност и залагат на конфискацията на престъпното имущество като основен инструмент в противодействието на неконвенционалната престъпност.

Една част от държавите (България, Албания, Сърбия) концентрират усилията си в по-традиционните методи за разследване на организирана престъпност – телефонни подслушвания, наблюдение, проследяване на кореспонденция. Затова в тези страни обикновено процентът на използваните специални разузнавателни средства е завишен. В Сърбия

² Доклад на Специализираната прокуратура за 2012 г. стр. 29.

подслушването на телефони и следенето на електронна кореспонденция достигнат нива, които принуждават телефонните оператори да се оплачат, че повечето от техните клиенти са обект на подслушване и проверка. През 2012 г. Омбудсманът и Комисарят за достъп до информация изразяват тревога от начина, по който се използват специалните разузнавателни средства. Всички гържави регламентират и по-специфични методи за противодействие на организираната престъпност – контролирана доставка, внедряване на агенти под прикритие, които обаче поради рисковете, които съпровождат тяхното приложение, се използват по-рядко.

В някои от страните прокурорите не разполагат с различни от обикновените прокурори правомощия и процедурните правила за разследване на организираната престъпност не се различават (Албания, България). Това се отчита като недостатък на националната система. В България например специализирана прокуратура посочва в отчетния си доклад, че с оглед постигането на по-голяма ефективност в разследванията на неконвенционалната престъпност е необходимо въвеждането на специфични процедурни правила като институт на „покаялия се мафиот“, сътруднически обвиняем и др.³

Разследванията на организираната престъпност налагат въвеждането на специфични процедурни правила (Сърбия, Франция). В Сърбия най-важната промяна, свързана с наказателното преследване на организираната престъпност, е въвеждането на независимо прокурорско разследване. Двете специализирани прокуратури – за организирана престъпност и за военни престъпления, получават правомощия да провеждат независими прокурорски разследвания, като това са единствените прокурорски институции с такива права. Останалата част от прокурорите все още трябва да разчитат на разследващи магистрати за извършване на досъдебното производство. Френското законодателство регламентира различни процесуални правила по отношение на делата за неконвенционалната престъпност – по-голяма продължителност на задържанятия под стража, различен режим на претърсванията.

В Италия постигането на резултатност в борбата с организираната престъпност до голяма степен се дължи на един от методите за разследване на престъпления, свързани с мафията, а именно използването на т. нар. сътрудници на правосъдието (*collaboratori di giustizia*). Изучавайки организираната престъпност, публичните власти си дават сметка, че един от добрите начини за справяне с този проблем е прекъсването на връзките в престъпните групи и тяхното вътрешно разклащане на основите.⁴ Вследствие на това схващане законодателят предприема пакет от мерки, които целят, от една страна, утежняване на наказателната политика спрямо извършителите на престъпленията, свързани с мафията и от друга – смекчаване на наказателния режим по отношение на онези членове от престъпни групи, които се съгласяват да съдействат на правоприлагащите органи. Този метод за противодействие на организираната престъпност се смята за особено атрактивен, затова и повечето гържави се стремят към създаването на

³ Доклад на Специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност за 2012 г.

⁴ Вж. Piero Luigi Vigna Fighting Organized Crime, with Particular Reference to Mafia Crimes in Italy – Journal of international criminal justice – <http://jicj.oxfordjournals.org/cgi/content/full/4/3/522>

подобен инструмент (Испания, Франция). Това обаче се оказва нелека задача, изискваща предимно значителни финансови средства.

Във всички страни за основен инструмент се смята конфискацията на престъпното имущество. Някои от системите предвиждат т.нар. гражданска конфискация (Албания, България). Сърбия позволява запорирането на имущество въз основа на граждански процедури, докато тече наказателното производство, но окончателната конфискация може да бъде осъществена след произнасяне на окончателната присъда. В останалите държави конфискацията се осъществява по реда на наказателните процедури. Във Франция например отнемането на имуществото може да бъде произнесено и като наказание за особено тежките и сериозни престъпления. Освен това законът позволява и конфискация на имущество, с което осъденият разполага свободно т.е. имуществото принадлежи на друго лице, но осъденият разполага с него (напр. яхта). Доскоро разследващите са имали задължението да разследват и реалния собственик на това имущество, но подобно изискване вече не съществува.

В. Специализирани съдилища

В сравнителен план специализираните структури за дела за организирана престъпност са институционализирани предимно в рамките на досъдебната фаза на процеса. Специализирани състави за разглеждане на дела за неконвенционална престъпност рядко съществуват.

Повечето системи прибегват до създаването на специализирани органи за разследване на случаи на организирана престъпност и в тях не съществуват специализирани състави за разглеждане на такива дела (Италия, Франция). Това се обяснява с факта, че съществуването на подобни съдилища може да бъде интерпретирано като извънреден съд. Смята се, че наличието на такива специализирани състави по-трудно ще осигури необходимите условия за справедлив процес и независим съдия. Затова и в държавите, в които са създадени специализирани съдилища (България, Албания, Сърбия) се характеризират с оживен предварителен дебат относно необходимостта от подобна стъпка. В Испания е институционализирана Национална аудюенция, която включва шестима съдии-следователи и четири специализирани състава, състоящи се от трима съдии, отговорни за делата за организирана престъпност. Съдии-следователите ръководят разследванията, които в съдебната фаза се гледат от Националната аудюенция.

В България идеята за институционализирането на Специализиран наказателен съд за разглеждане на дела за организирана престъпност още от самото начало е обявена за ненужна и дори опасна. Тя предизвиква остри дебати, тъй като подобни съдилища по света не са често срещани, а там, където ги има, те се създават по изключителни причини. В България обаче подобни изключителни обстоятелства не са налице. Поради това възникването на тази институция поражда съмнение, че приоритет на вносителите на законодателните промени не е борбата с престъпността чрез общоприетия начин на честния и справедлив процес, а спечелването на определени дела от държавата на всяка цена и без оглед на средствата. Специализираният наказателен съд е компетентен на територията на цялата страна и гледа дела за престъпления против личността, против правата на гражданите, против

паричната и кредитната система, против собствеността, против стопанството, против данъчната и осигурителната система. Т.е. той разглежда дела за различни по характер престъпления, които обаче са извършени или инициирани от организираната престъпна група.

В Албания Специализираният съд започва работа през януари 2004 г., първоначално с много малък брой съдии, но постепенно техният щат се увеличава. Той се състои от първоинстанционен и апелативен съд за организирана престъпност. Седалището им е в Тирана и компетентността им се простира върху територията на цялата страна.

Друга балканска държава, в която е създаден специализиран съд за разглеждане на дела за организирана престъпност, е Сърбия. Специализираният съд за организираната престъпност работи като специална секция на Белградския Върховен съд. При първоначалното назначаване на съдиите в него са отправени критики относно липсата на ясни критерии за избор на достатъчно квалифицирани съдии. В периода на институционализирането на съда в Сърбия няма съдии, които да са специализирани в борбата с организираната престъпност. Поради това през първите две години от неговото функциониране съдиите участват в редица национални и международни семинари с цел повишаване на тяхната квалификация. Въпреки че законът разпорежда, че мандатът на специализираните съдии е две години, нито един от първоначално назначените не е бил отстранен от тази позиция след изтичането на двугодишния срок. По този начин успява да се запази континуитета на делата и съмненията, че по този начин независимостта и безпристрастността на съдиите са поставени на риск, са отстранени.

В Италия и Франция не съществуват специализирани съдилища и състави за разглеждане на дела за организирана престъпност. Случаите на неконвенционална престъпност се гледат от обикновени съдии и не съществуват изисквания за специализация на магистратите в тази област.

Г. Измерване на резултатите от работата на специализираната прокуратура

Статистическите данни в отчетните доклади на специализираните прокуратури показват постепенно покачване на нивата на тяхната дейност. Наблюдава се едновременно ръст в броя на досъдебните производства и на осъдителните присъди. Отчетните доклади обаче се основават предимно на количествени параметри. Те боравят основно с вътрешни показатели за самооценка, които са напълно откъснати от обществените очаквания и разбирания. Основен акцент се поставя на ефективността, като тя се измерва предимно чрез процента на осъдителните присъди.

Всички страни се характеризират с нарастване на дейността на специализираните прокуратури. От началото на тяхното институционализиране броят на разглежданите от тях дела се увеличава, като едновременно с това се наблюдава и покачване на броя на осъдителните присъди. Това показва, че през годините специализираните прокурори натрупват квалификация и увереност и свидетелстват за успешен институционален модел за противодействие на организираната престъпност.

В повечето системи специализираната прокуратура, макар и под ръководството на Главния прокурор, води собствена статистическа отчетност, която е публично достъпна. Едно от изключенията е Сърбия, където статистическите данни за броя на делата, разглеждани от нея, не са публично достояние. Те се публикуват по решение на прокурора в случай на постъпило искане от Комисаря за достъп до обществена информация. Прокуратурата решава как и къде да отговори на такива искания. Освен това отчетните данни се представят съвкупно с останалата част от прокуратурата и е трудно да се разграничат делата, водени от специализираната прокуратура.

В останалите страни подобен проблем не съществува, но прави впечатление, че специализираните прокуратури боравят изключително с количествени параметри. Акцентира се върху броя на досъдебните производства, на обвинителните актове и на произнесените осъдителни присъди. Почти никъде не се обръща внимание на ефикасността на специализираната прокуратура, т.е. да се направи преценка дали според бюджетните средства, с които разполагат специализираните прокуратури, те са ефективни. Анализите рядко отчитат тези два параметъра – количествен и качествен – едновременно. С оглед по-добрата преценка обаче подобна съпоставка е необходима. Това е така, защото специализираните прокуратури по принцип са създадени с цел повишаване на ефективността в разследването на делата за организирана престъпност, с повишаване на бързината на производството и т.н. Т.е. броят на делата, разглеждани от тях и постановените осъдителни присъди не са достатъчни критерии за измерване на това дали съответната специализирана прокуратура е постигнала своите цели. Това твърдение се засилва от факта, че този тип институции боравят предимно с вътрешни показатели за самооценка, които по никакъв начин не съвпадат с обществените очаквания.

III. Препоръки

Тази част от доклада има за цел да обобщи основните наблюдения от опита на България в изграждането на специализираната прокуратура за организирана престъпност. Прегледът на чуждия опит позволява да се направи съпоставка с начина, по който българският модел се институционализира и да се прецени до каква степен той се вписва в общите тенденции и следва добрите практики. В този контекст могат да бъдат отправени следните препоръки:

1. Да се запази широка териториална компетентност – българската специализирана прокуратура следва общата тенденция, според която на този тип структура се предоставя по-широка териториална компетентност. За разлика от някои западноевропейски държави, България е разположена на сравнително малка територия и не се характеризира с ярко изразено разпределение на отделни престъпни групи, които оперират на дадена територия. В български контекст правомощията ѝ се простират на територията на цялата страна с цел да бъдат премахнати местните зависимости, като по този начин се повиши ефективността на разследванията.

2. Да се преосмисли материалната компетентност – престъпните състави, спрямо които има правомощия специализираната прокуратура, са изключително многобройни. Материалната ѝ компетентност следва да се стесни. Една част от тях нямат общи точки с проявите на организираната престъпност и не изискват определена специфика при провеждане на разследванията. Добрите практики показват, че специализираните юрисдикции третират случаите, които се характеризират със сложност и висока обществена значимост. Противно на тази тенденция, в България списъкът с престъпления, които влизат в правомощията на специализираната прокуратура, е прекалено широкообхватен, което води до ненужно натоварване на тази структура. От една страна, това води до нарастване на броя на производства на специализираната прокуратура и съответно създава погрешно впечатление за покачване на нейната ефективност. От друга страна обаче, изкуственото завишаване на статистическите данни създава усещането, че специализираните юрисдикции третират предимно маловажните случаи. Прекомерно разширената компетентност изисква средства и най-вече не отговаря на кадровия дефицит, с който се сблъсква специализираната прокуратура през първата година от нейното институционализиране. Освен това ѝ пречи за постигането на заложените от законодателя цели. Действително специализираната прокуратура допринесе за бързина и облекчаването на съдопроизводството по определена категория дела. Демонстрира се положителен модел за сътрудничество между институциите, лична ангажираност на магистратите с наблюдаваните от тях дела и бързина на процесуалните действия. Това обаче не е съпроводено с очакваната тежка репресия спрямо предадените на съд лица и с намаляване на щетите, нанесени от организираната престъпност.

3. Към специализираната прокуратура следва да бъдат привлечени експерти от различни сфери (данъчни, митнически и др.), които да подпомагат прокурорите по време на разследванията и които да имат за задача да изготвят анализи в помощ на прокурорите в работата им по конкретните дела.

4. Засилване на усилията от страна на специализираната прокуратура за отнемане и възстановяване на активи, придобити от престъпна дейност. Финансовите разследвания и проследяването на пътя на парите са приоритет в работата на всички специализирани прокуратури в ЕС и САЩ. В повечето държави се въвеждат допълнителни инструменти и се разширяват възможностите на специализираните прокуратури за конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност.

5. Централизиране на информацията, осигуряване на достъп и поддържане на информационни бази данни. В това отношение особено интересен е опитът на Италия, където самата Национална дирекция Антимафия администрира, със средства на Министерство на правосъдието, централизирана база данни, в която се съхранява информация за всяка престъпна организация - цялата информация, придобита от страна на полицията, на прокуратурата, всички специални разузнавателни средства, свидетелски показания, банкови разследвания, информация свързана с конфискация на имущество и т.н.

6. Повишаване специализацията на магистратите – още при създаването на специализираната прокуратура се поставя специален акцент върху квалификацията на магистратите. Българският модел обаче се отличава с изключително високи изисквания за назначаване на специализираните прокурори. Добрите практики показват, че квалификацията може да бъде постигната с изисквания за предварителен стаж към съответната специализирана прокуратура. Едва след преминаването на този стаж се пристъпва към назначение. Българската специализирана прокуратура е директен потърпевш от законодателното решение за въвеждане едновременно на няколко и строги критерия за назначаване. Вследствие на това повечето от прокурорите идват от районните прокуратури, които не са специализирани в делата за организирана престъпност. Това неминуемо се отразява върху квалификацията и ефективността на работата на прокуратурата. Законодателят се стреми да постигне ефективност на прокуратурата чрез повишаване на изискванията за назначаване. В действителност обаче практическото приложение на разпоредбите се обръща срещу тази идея.

7. Въвеждане на специални процесуални инструменти – българската специализирана прокуратура не разполага с различни правомощия от тези на обикновените прокурори. В синхрон с добрите практики обаче българският законодател следва да преосмисли процесуалните инструменти, с които борава специализираната юрисдикция. Чуждият

опит показва, че този тип структури разполагат със специфични процесуални правила за разследвания, както и с допълнителни инструменти като *сътруднически обвиняем* или *свидетел, разкалял се мафиот* и др., които улесняват и съответно покачват ефективността на тяхната работа.

8. Въвеждане на качествени параметри по отношение на отчетността на специализираната прокуратура – българският модел следва общите тенденции, според които този тип структури наблягат предимно на количествени критерии при отчитане на дейността си (досъдебни производства, осъдителни присъди и т.н.). Например броят на преписките, обработени от един прокурор е важен показател за самата прокуратура за това, в каква посока тя би могла да се реформира, но този критерий не отговаря на обществените разбирания. В България този показател е от особено значение, тъй като кадровият дефицит пречи на пълноценното функциониране на специализираната прокуратура и подпомага законодателя да предприеме съответните реформаторски действия. За да може обаче една специализирана прокуратура да отговори на обществените разбирания, е необходимо включването и на обществено политически критерии – има ли спад в нивата на престъпността, регистрира ли се намаление на щетите, нанесени от организираната престъпност, и др.

Специализирана прокуратура за борба с организираната престъпност в България

Рада Смеговска-Тонева

Въведение

Организираната престъпност и корупцията са едни от най-често срещаните понятия в политически, институционален, обществен и медиен контекст. Борбата с тези два особено рисковани обществени проблема е приоритет на всяко правителство през последните 20-ина години. Въпреки предварително заявените политически платформи обаче напредък в тази област няма, поради което България ежегодно е критикувана от страна на ЕС за липсата на ефективни действия и видими резултати в тези две сфери.

Целта на настоящия доклад е да опише институционалната структура и функционирането на Специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност, създадена в България през 2011 г. Тя е институционализирана заедно със Специализирания наказателен съд, който е част от пакета с нови институции, които създава тогавашното правителство в областта на противодействието на организираната престъпност. За разлика от предходните години през последните две правителствата на страната предприема редица нестандартни методи за справяне с тежката престъпност. Неговата политика се изразява в лансирането на луксозни проекти, състоящи се в създаването на редица нови институции, призвани да противодействат на организирания криминалитет.

Наред с учредяването на нови структури правителството на България инвестира усилия и в приемането на стратегически документи и планове. Така през ноември 2009 г., е приета Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. Стратегията обаче е представена като ключова мярка по изпълнение на показателите в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка на ЕК. Нейната голяма цел е възстановяване на доверието на гражданите към правовия ред и държавността, както и на европейските партньори и чуждестранните инвеститори към България. Документът има амбицията максимално да ограничи организираната престъпност, ефективно наказателно преследване и отнемане на облагите от нея. Половин година по-късно е приет и План за действие за превенция и противодействие на организираната престъпност.

Всички тези мерки обаче са предприети напълно изолирано от законодателните проблеми, свързани с организираната престъпност, както и с практическите трудности, които срещат редовите институции в приложението на закона. „Организирана престъпност“ като такава не

съществува в българския правен свят. Съществуваща дефиниция дава яснота само за понятието „организираната престъпна група“, въведено в България в изпълнение на задълженията на българската страна, произтичащи от Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност. Наличието на тази дефиниция обаче не улеснява правоприлагащите органи. Напротив, експерти и представители на националните институции години наред споделят притесненията си, че различните структури влагат различен смисъл в понятието организирана престъпност. Този понятиен хаос се дължи най-вече на прекомерната политическа употреба на израз с не толкова ясно съдържание.

Специализираният наказателен съд и свързаните с него институции започват да функционират с няколко месеца закъснение след окончателното приемане на законодателните промени. Намеренията на управляващите бе да организират неговата работа на 12 август 2011 г., но поради технически обстоятелства (време за обезпечаване и адаптиране на сградата, в която се помещават двете институции, проблеми при назначаване на ръководствата на специализирания съд) това начало е отложено за началото на 2012 г.

I. Създаване на Специализирана прокуратура

1. Законодателна рамка

В България не съществува отделен закон за борба с организираната престъпност. Тази материя е регулирана основно от Наказателния и Наказателнопроцесуалния кодекс. Освен тях противодействието на организираната престъпност се допълва и от някои специални закони с превантивен характер срещу явления, които са свързани с организираната престъпност: Закон за мерките срещу финансирането на тероризма (2003 г.), Закон за мерките срещу изпирането на пари (1998 г.), Закон за борба с трафика на хора (2005 г.), Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (2012 г.). НК предвижда наказателна отговорност, а отделните закони превантивни или рехабилитационни мерки.

2. Причини за създаване на специализирана прокуратура

На 15 юли 2010 г. е внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, който предвижда създаването на Специализиран наказателен съд, Апелативен специализиран наказателен съд, Специализирана прокуратура и Апелативна специализирана прокуратура⁵. Идеята за тяхната поява принадлежи изцяло на управляващото мнозинство и е представена като следствие от препоръка на ЕК, отправена по повод на мониторинговите доклади, на които България е обект гва пъти годишно. Истина обаче е, че в тях подобна препоръка няма – говори се единствено за необходимост от промени в досъдебното производство и за създаване на специализирани звена.

⁵ В Закона за съдебната власт са създадени нови раздел VIa „Специализиран наказателен съд“ (чл. 100а–100е) и раздел VIIa „Апелативен специализиран съд“ (чл. 107а–107в), както и „специализирана прокуратура“ и „следствен отдел“ към нея, а в Наказателнопроцесуалния кодекс е създадена нова глава „Особени правила за разглеждане на дела, подсъдни на специализираните наказателни съдилища“.

Преди създаването на специализиран съд и прокуратура за борба с организираната престъпност България предприема и други мерки в тази сфера. Една от тях се състои в създаването на специализирани екипи за разследване, които представляват междуведомствени звена, създадени със споразумение, подписано от Главния прокурор, председателя на ДАНС и министъра на вътрешните работи през септември 2009 г. Тези екипи са постоянно действащи и работят единствено в съответното направление – занимават се с дела за организирана престъпност и корупция. Тяхната работа обхваща всички аспекти на престъпната дейност. Съществуването им е отбелязано в редовните мониторингови доклади на Европейската комисия като положителна стъпка в противодействието на организираната престъпност.

През януари 2008 г. е създадена Държавна агенция „Национална сигурност“, която обединява три отделни структури – Национална служба сигурност, военното контраразузнаване и финансовото разузнаване. Основната причина, поради която се създава тази нова институция е борбата с корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност. Пред българската и европейската общественост тя е представена като институционалния отговор на неефективността в справянето с тежката престъпност. В началото обаче ДАНС е погрешно натоварена с излишно огромни очаквания за справяне с организираната престъпност и високата институционална корупция. Само за две години съществуване тя доказва неспособността си да се бори с тези високо рискови обществени проблеми. Вследствие на тези проблеми през есента на 2009 г. Законът за ДАНС е изменен. Основните промени се отнасят до следните параметри:

- Премахнати са разследващите и полицейските правомощия на агенцията, като по този начин тя се превръща предимно в разузнавателна структура и не дублира функциите на Генерална дирекция „Борба с организираната престъпност“ към МВР. На агенцията ѝ е отнета възможността да използва оперативните способности – агенти под прикритие, контролирани доставки и доверителни сделки. Функциите ѝ се ограничават и дейностите ѝ се предефинират в съответствие с основния акцент на ДАНС, който вече е поставен върху „контраразузнавателната, информационно-аналитичната и прогностичната дейност“;
- Организираната престъпност и злоупотребата с европейските фондове са премахнати от списъка с нейните задачи;
- Осъществена е структурна реформа вътре в ДАНС с цел опростяване на нейното административно управление.

Въпреки наличието на тези институционални инструменти България решава да предприеме още стъпки с цел повишаване на ефективността в борбата с тежката организирана престъпност, прибегвайки до създаването на специализирана разследваща и съдебна структура. Причините за това са няколко:

- Изтъква се липсата на осъдителни присъди за организирана престъпност. Експерти посочват обаче, че този аргумент е несъстоятелен, тъй като причината да няма наложени наказания се дължи всъщност на липсата на внесени обвинения.⁶ Многобройните полицейски акции, завършващи с арестите на определени лица, в крайна сметка не довеждат до ефективен резултат, тъй като повечето от събраните

⁶ Иванка Иванова, Рискове пред създаването на специализиран съд корупцията и организираната престъпност, Адвокатски преглед 4-5/2010 г. стр. 69.

доказателствени материали в рамките на тези казуси не издържат в съдебната фаза на процеса;

- Посочва се необходимостта от оптимизация на съдебните процеси. Организацията на съда, при която всеки съдия разглежда няколко дела, не му дава възможност да приоритизира делата. Това води до отлагане на делата, вследствие на което процесите стават необосновано дълги;
- Посочва се необходимостта от бързина на производството. Привържениците на идеята за създаване на специализиран съд за борба с организираната престъпност смятат, че това е основна мярка за поощряване на бързината на производството. Според експертната общност обаче това също е невалиден аргумент, тъй като според единственото изследване, проведено от неправителствената организация Център за либерални стратегии, посветено на продължителността на наказателните дела, излиза, че средната продължителност е 841 дни, а около 500 от тях са в досъдебната фаза. Това недвусмислено показва, че проблемът е много повече в досъдебната фаза, отколкото в съдебната.⁷

Основната цел на законодателя е създаване на специализирани съдилища и прокуратури, чрез които да се постигне по-качествено правораздаване от една страна, а от друга, да се създаде възможност за образуване, разглеждане и решаване на наказателни дела в разумни срокове. Чрез специализацията се очаква да бъдат постигнати следните резултати: повишаване на капацитета на разследващите органи, прокуратурата и съда; избор и назначаване на магистрати с по-високи професионални качества; полагане на специални грижи от страна на държавата чрез съответната материална и техническа обезпеченост.

Идеята за създаването на специализиран съд срещу организираната престъпност предизвиква остри дебати. Подобни съдилища по света не са често срещани, а там, където ги има, те се създават по изключителни причини. В България обаче подобни изключителни обстоятелства не са налице. Поради това тази новина поражда съмнение, че приоритет на вносителите на промените не е борбата с престъпността чрез общоприетия начин на честния и справедлив процес, а спечелването на определени дела от държавата на всяка цена и без оглед на средствата. Лансирането на идеята е критикувана поради няколко причини:

- Обявена е не от Министерство на правосъдието, а от Министъра на вътрешните работи, който се откроява като един от най-яроствните критици на съдебната власт;
- Липсва задълбочен предварителен дебат, който да посочва причините за създаването на подобна специализирана структура. Няма и анализ нито на статистическите данни, нито на криминогенната обстановка в страната;
- Измененията в ЗСВ и в НПК представляват реформа, осъществявана за пореден път „на парче“;
- Приемането на законовата база на Специализираната прокуратура и съд предизвикват неодобрението на опозиционните партии и редица неправителствени организации. Законът за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт е атакуван пред Конституционния съд. Той излиза с решение № 10 от 15 ноември 2011 г.⁸, което отменя част от законовите разпоредби.

⁷ Пак там, стр. 70.

⁸ Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. № 6/2011, (Обн., ДВ, бр. 93, 25.11.2011 г.)

3. Структура

3.1. Териториална компетентност

Конституционната основа за създаването на специализиран наказателен съд е чл. 119, ал. 2 от Конституцията, според който със закон могат да се създават специализирани съдилища. Моделът на специализираните структури включва три отделни звена:

- Специализирано разследващо звено;
- Специализирана прокуратура;
- Специализиран наказателен съд.

Специализираната прокуратура е на две нива:

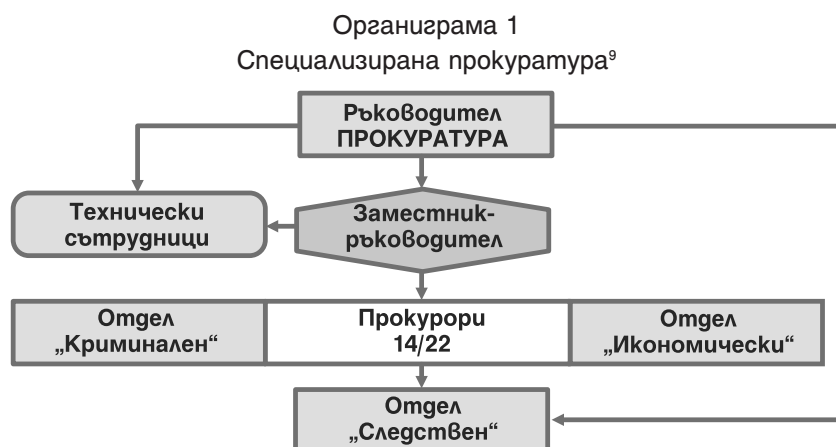
- Специализираната първоинстанционна прокуратура е една за цялата страна, разположена в столицата с ранг на окръжна прокуратура, осъществяваща ръководство на разследването и пряко разследване по делата за престъпления, подсъдни на Специализирания наказателен съд. Прокурорите от специализираната прокуратура участват в съдебното производство по тези дела при разглеждането им от специализирания първоинстанционен съд;
- Специализирана апелативна прокуратура също е една за страната със седалище в София. Прокурорите, работещи в тази прокуратура, участват в делата пред специализирания апелативен съд.

И двете прокуратури са част от единната и централизирана система на държавното обвинение и работят под ръководството на главния прокурор.

Специализираната прокуратура притежава екстериториална компетентност, т.е. прокурорите могат да разследват престъпленията, които влизат в техните правомощия и когато те са извършени в чужбина. Тя се характеризира и с т.нар. свързана компетентност – когато са извършени няколко престъпления, разследвани в едно или повече дела, те имат връзка помежду си и едно от тях е в списъка на чл. 411а, ал. 1 и 2 от НПК, всички престъпления са подсъдни на Специализирания наказателен съд.

3.2. Вътрешна организация

В специализираната прокуратура са създадени два отдела – криминален и икономически. Съществува също така и следствен отдел.



⁹ Източник: Доклад за дейността на Специализираната прокуратура за 2012 г.

Специализираната прокуратура се характеризира с няколко основни принципа на работа. Един от тях е специализацията на прокурорите, работещи в нея. По този начин се осигурява по-ефективното използване на знанията на магистратите, повишаването на тяхната квалификация, което води до ускоряване на разследването. Другата идея, на която се набляга, е екипният принцип на работа. Във всяко едно от разследванията участват: наблюдаващият/те прокурор/и, следователите от следствения отдел на специализираната прокуратура, разследващи полицаи от съответната полицейска служба, съответният надзорен прокурор от Апелативната специализирана прокуратура, оперативни работници. По дела за данъчни престъпления в екипа се включват и експерти от НАП. Вследствие на това всяко едно дело в специализираната прокуратура се наблюдава от трима прокурори – двама от първоинстанционната специализирана прокуратура (единият по криминална, а другият по стопанска линия) и един прокурор от апелативна. По този начин по всяко дело срещу организирана престъпна група се провежда едновременно криминално и финансово разследване.

Апелативната специализирана прокуратура осъществява функции по контрол и надзор на делата на първоинстанционната специализирана прокуратура. Към нея първоначално са назначени 8 прокурора, като впоследствие щатът е увеличен и към момента в нея работят 13 прокурора (3-ма от които командировани), включително и административният ръководител. Отделно от тях има 30 съдебни служители.

3.3. Назначаване

Прокурорите в специализираната прокуратура, както и съдиите от Специализирания съд се назначават и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет, който е кадровият орган на съдебната власт.¹⁰ За съдия в специализирания наказателен съд и прокурор в специализираната прокуратура се назначава съдия или прокурор, който има най-малко 10 години стаж, от които поне 5 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател. За административен ръководител на специализирания наказателен съд и на специализираната прокуратура се назначава лице, което има най-малко 12 години стаж по чл. 164, ал. 2–4, от които поне 8 години като съдия по наказателни дела или прокурор.¹¹

Българският законодател въвежда четири допълнителни условия за назначаване, различни от условията за назначаване на останалите съдии и прокурори, а именно: наличие на по-дълъг общ юридически стаж; наличие на специален юридически стаж като съдия, прокурор или следовател; да са били съдии по наказателни дела и към момента на назначаване да заемат длъжност съдия или прокурор. Тези условия са атакувани пред Конституционния съд с искане да бъдат обявени за противоконституционни, защото се счита, че те придават извънреден характер на специализирания съд. В решението си КС¹² посочва, че „въвеждането на допълнителните условия за по-дълъг общ и специален стаж не придава на специализирания наказателен съд и специализираната прокуратура качеството на извънредни. Въведените завишени изисквания са израз на намерението на законодателя в новосъздадените специализирани

¹⁰ Чл. 164, ал. 3 от Закона за съдебната власт.

¹¹ Чл. 170, ал. 2 от Закона за съдебната власт.

¹² Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по к.д. № 6/2011 г. (Обн. ДВ. Бр. 93 от 25.11.2011 г.)

звена в съдебната власт да бъдат назначени съдии и прокурори с голям практически опит... Предвидената в закона по-висока квалификация следва по-високи стандарти от предвидените за останалите органи на съдебната власт, защото се предполага, че по-дългият стаж е гаранция за по-доброто познаване на спецификите на конкретната дейност...

Обявено за противоконституционно е единствено четвъртото въведено условие – към момента на назначаване съдиите и прокурорите да заемат такива длъжности. „Изискването за заемане на определена длъжност към момента на назначаване не е израз на професионализъм, за разлика от продължителността на придобития стаж...изискването надхвърля законодателната целесъобразност и е дискриминационно, защото се нарушава принципа за равенство на гражданите пред закона. Забраната за външни назначения в специализираните наказателни съдилища и специализираните прокуратури е дискриминационна по признака обществено положение, тъй като ограничава правата на всички останали юристи, които притежават необходимия за заемане на длъжност общ и специален стаж.“

Процесът на първоначалното назначаване на прокурорите е една от причините, поради които и започването на работата на тази институция е забавено във времето. Изборът на председателите на двете прокуратури не предизвиква трудности. И двете места са заети при първия обявен конкурс¹³.

По отношение на прокурорите в тях ВСС успява да запълни местата в Апелативната специализирана прокуратура още с първия обявен конкурс, но в първата остават пет незаети места. Трудно се оказва заемането на щатните бройки в следствения отдел, където след проведеня първи конкурс, всичките остават непопълнени. На втория за обявените двет места се явяват само петима души.¹⁴

Процедурите по назначаването се характеризират с два проблема. От една страна, през цялата 2012 г. ВСС не обявява конкурс за незаетите места в специализираната прокуратура. В резултат на това през този период тя функционира с 14 прокурора, от които 6 са командировани. Заради недостиг на достатъчно кадри и с цел да не се натоварва бюджета на специализираната структура, се използва практиката на командироването, т.е. незаети щатни бройки от различните районни прокуратури се прехвърлят към специализираната. Въпреки липсата на човешки ресурси ВСС увеличава щата на специализирана прокуратура на 23-ма прокурори. Очаква се през пролетта на 2013 г. тези бройки да бъдат попълнени.

От друга страна, се усеща липса на добре подготвени кандидати за тази позиция. Повечето от прокурорите идват от районни прокуратури, които по принцип не се занимават с дела за организирана престъпност.

¹³ Със 17 гласа „за“ и един „въздържал се“ прокурорът от ВКП – Борислав Сарафов е избран за председател на Апелативната специализирана прокуратура. След избора на нов Главен прокурор през декември 2012 г. той е назначен за зам.-главен прокурор. Към момента на настоящото изследване се очаква назначаването на нов председател на Апелативната специализирана прокуратура. Прокурорът Светлозар Костов, известен като обвинител по едно от делата за организирана престъпност от висок обществен интерес е избран с 15 гласа „за“, един „против“ и двама въздържали се за председател на Специализираната прокуратура.

¹⁴ Намаляват желаещите за работа в специализираните съд и прокуратура, Правен свят, 15 ноември 2011 г. – www.legalworld.bg/show.php?storyid=24926

Това неминуемо оказва влияние върху общата квалификация на специализираната прокуратура.

Апелативната специализирана прокуратура не се сблъсква с подобен проблем, тъй като нейните щатни бройки успяват да се попълнят значително по-лесно. Една от възможните причини за това е по-високото заплащане, предвидено за прокурорите на апелативно ниво, което неминуемо създава по-голям стимул за работа. Повечето от прокурорите, назначени към нея, идват от Софийска градска прокуратура.

3.4. Възнаграждение

Прокурорите в специализираната прокуратура, както и съдиите в специализирания съд получават по-високо възнаграждение, като основната посочена от законодателя причина е тежестта на делата, по-голямата отговорност, натовареността и степента на сигурност. Според закона съдиите в специализирания наказателен съд са с ранг на съдия в апелативен съд, прокурорите в специализираната прокуратура са с ранг на прокурор в апелативна прокуратура, съдиите в апелативния специализиран наказателен съд са с ранг на съдии във Върховния касационен съд и прокурорите в апелативната специализирана прокуратура са с ранг на прокурор във Върховната касационна прокуратура.

Тези законови разпоредби също са оспорени пред КС, които обаче не обявява тяхната противоконституционност. Той пояснява в решението си, че „възнаграждението е въпрос, който не е уреден на конституционно равнище, а е въпрос на законодателна целесъобразност. От значение е и фактът, че предвидените в закона изисквания за общ юридически стаж на съдиите и прокурорите в специализираните звена са равни на изискванията за по-високите по степен съд и прокуратура, чийто размер на възнагражденията ще получават... Оспорените разпоредби относно трудовото възнаграждение не нарушават равенството между съдиите и прокурорите в новосъздадените специализирани структури и тези в останалите общи и специални съдилища и прокуратура.“

II. Функции и правомощия на специализираната прокуратура

1. Материална компетентност

Специализираната прокуратура работи по делата за престъпления, които съгласно чл. 411а, ал. 1–3 от НПК, са подсъдни на Специализирания наказателен съд:

- Образуване, ръководене или участие в организирана престъпна група¹⁵;
- Участие или ръководство на организация или група, която сключва сделки или извлича облаги чрез сила или страх;¹⁶
- Престъпление по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група или извършени от лица, които са служители в охранителна или застрахователна организация, действат по поръчка на такава организация, извършват охранителна дейност, от лице от състава на МВР, от лице, което се представя за такова – 33 престъпления от НК¹⁷.

¹⁵ Чл. 321 от Наказателния кодекс.

¹⁶ Чл. 321а от Наказателния кодекс.

¹⁷ Чл. 116, ал. 1, т. 10, чл. 131, ал. 1, т. 8, чл. 142, ал. 2, т. 6 и 8, чл. 142а, ал. 2, предложение второ, чл. 143, ал. 2, чл. 143а, ал. 3, чл. 144, ал. 3, предложение второ, чл. 155, ал. 5, т. 1, чл. 156, ал. 3, т. 1, чл. 159, ал. 5, чл. 159г, предложение

Материалната компетентност, предоставена на специализираните прокуратура и съд, предизвиква критики, вследствие на което е атакувана през КС, като основният мотив е, че противно на принципа, според който специализирания съд трябва да разглежда еднородна материя, в неговата компетентност влизат множество престъпления, които са безразборно нахвърляни без критерии. Конституционният съд обаче отхвърля тази част от искането като неоснователно. В решението си той посочва, че „действително в предмета на специализирания наказателен съд са включени престъпления от различни раздели на Особената част на Наказателния кодекс... Съображенията за включване на делата за престъпления в предмета на специализирания наказателен съд е, че в голямата си част те са свързани с организиране и ръководене на организирана престъпна група или са извършени по поръчение или в изпълнение на решение на такава група“.

2. Правомощия

Специализираната прокуратура не разполага с допълнителни и различни правомощия от тези на обикновените прокурори. Специалните разузнавателни средства, предвидени в българското законодателство, могат да допринасят за ефективното разследване на случаи на организирана престъпност. Последната, поради своите специфики, предполага и по-различни от традиционните методи за нейното противодействие.

Оперативните способности, с които разполагат разследващите органи, са описани в Наказателнопроцесуалния кодекс и в Закона за специалните разузнавателни средства. Това са: наблюдение, подслушване, проследяване, проникване, белязване и проверка на кореспонденция и компютърна информация, контролирана доставка, доверителна сделка и разследване чрез служител под прикритие.¹⁸ Практиката на тяхното използване обаче демонстрира известни проблеми и тяхната прекомерна употреба често пъти бива критикувана. Самата прокуратура отбелязва в своя годишен доклад за 2010 г., че се наблюдава „тенденцията за значително увеличение на използваните СРС и това налага обезпокоителния извод, че този способ за доказване прекалено често се използва в практиката при разследването, вместо по изключение, съгласно закона. Прекомерното използване на СРС създава условия за дезинтересиране на разследващите органи от провеждането на други следствени действия и създава предпоставка за злоупотреба с данните, събрани чрез СРС.“¹⁹

Специалните методи за противодействие на организираната престъпност според българското законодателство са контролираната доставка, доверителната сделка и разследването чрез служител под прикритие. Тези методи се окачествяват като „активни“ и превръщат

второ, чл. 162, ал. 3, предложение първо и ал. 4, чл. 195, ал. 1, т. 9, чл. 199, ал. 1, т. 5, чл. 208, ал. 5, предложение първо, чл. 213а, ал. 2, т. 5 и ал. 3, т. 3, чл. 214, ал. 2, т. 1 и 2, чл. 216, ал. 5, предложение трето, чл. 235, ал. 4, предложение първо, чл. 242, ал. 1, буква „ж“, чл. 253, ал. 3, т. 1, предложение второ, чл. 256, ал. 2, предложение второ, чл. 278а, ал. 3, предложение трето, чл. 280, ал. 2, т. 5, чл. 282, ал. 4, чл. 330, ал. 2, т. 4, чл. 337, ал. 2 и 3, чл. 339, ал. 2 и 3, чл. 346, ал. 6, предложение първо и второ, чл. 354а, ал. 2, т. 1, чл. 354б, ал. 2–4, чл. 354в, ал. 2–4 и чл. 356б от Наказателния кодекс.

¹⁸ Чл. 172, ал. 1 от НПК.

¹⁹ Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи за 2010 г. – www.prb.bg/main/bg/Information/2076/

разследващите органи в проактивни играчи, защото се използват за събиране на информация и доказателствени средства непосредствено преди извършването на дадено престъпление или по време на неговото осъществяване. Те са въведени сравнително скоро в българската практика и поради това все още не са достатъчно детайлно систематизирани и използването им не е толкова често. Например за 2012 г. специализираната прокуратура има само два случая, в които е използван оперативния способ „разследване чрез служител под прикритие“.

Законодателството в България обаче отчита пропуски по отношение на специалните процесуални инструменти, които подпомагат разследванията за организирана престъпност. Става въпрос за институти като *разкалялия се мафиот* и *сътруднически свидетел*, които съществуват в много от чуждите страни, в които са институционализирани специализирани прокуратури за организирана престъпност.

Българското законодателство регламентира единствено фигурата на защитения свидетел.²⁰ Експертните публикации по темата посочват, че в теорията и практиката този процесуален инструмент се разглежда като основен при доказване на организирана престъпна група.²¹

Българското законодателство позволява на прокуратурата да сключва споразумения с обвиняемите за престъпления, свързани с организирана престъпност. Този институт е въведен в българския наказателен процес през 2005 г., като чрез него е позволено т.нар. бързо съдебно производство. При него се предвижда наказание под минимума, ако обвиняемият направи пълни самопризнания. Този способ обаче често пъти води до критики, защото чрез него се налага наказание, което невинаги звучи справедливо, особено за случаи на организирана престъпност. В своите редовни мониторингови доклади по механизма за оценка на напредъка на България Европейската комисия отбелязва, че са налице първи присъди по бързата процедура и след споразумение между обвиняем и прокуратура. Тази процедура обаче често води до присъди под минимално предвиденото наказание след признание за вина. Този метод води до лишаване от свобода на членове на организирани престъпни групи, което е важно послание към обществото, че добре известни престъпници не стоят над закона. Тези присъди може да улеснят замразяването на авоари и разследванията за пране на пари и съответно да доведат до втора присъда. Въпреки това трябва да се обмисли дали употребата на споразумения в случаите на организирана престъпност като цяло води до достатъчно възпиращ ефект.

Въпреки тези констатации обаче споразумението е институт, който прокуратурата често пъти използва. От началото на функционирането на специализираните прокуратури и съд са сключени 8 споразумения.

3. Конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност

Конфискация на престъпно имущество съществува в България от 2005 г., когато е приет първият Закон за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност. С този закон се институционализира и не-

²⁰ Чл. 123, ал. 1 и 2 от НПК.

²¹ Паунова, Л. Дацов, Пл. Организирана престъпна група, С., Сиела, 2010, стр. 110 и сл., Йорданова, М., Марков, Д. Противоположение на организираната престъпност: оценка на правната рамка, Център за изследване на демокрацията, 2012 г.

зависим административен орган, който има правомощия в тази сфера – Комисия за отнемане на имуществото, придобито от престъпна дейност. Въпреки това обаче България продължава да е обект на остри критики от страна на ЕС за липсата на ефективност в противодействието на организираната престъпност. Това принуждава властите да преосмислят подхода в тази област. Освен това Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество отчита като основен проблем в своята работа дългият период от време между налагането на обезпечителни мерки върху имуществото и влизането в сила на присъда за престъпление от общ характер срещу проверяваното лице. Това е така, защото Комисията може да внесе граждански иск за отнемане на имущество едва след като се постанови влязла в сила присъда. Обвързаността на постановените осъдителни присъди за конкретни престъпления с гражданскоправния иск за отнемане на имуществото най-често прави неефективна намесата на държавните органи при отнемане на имуществото. Вследствие на това през 2012 г. е приет изцяло нов нормативен акт – Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, който дава възможност за отнемане на имущество, без да има образувано наказателно производство, във всеки случай т.нар. гражданска конфискация. Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество е специализиран държавен орган, чийто мандат е 5 г. Проверката за конфискация на имуществото ще започва при несъответствие между имущество и доход, които надвишават 250 000 лева. В Закона са изброени и престъпленията, при които ще има конфискация.

При получаване на информация от досъдебните органи и съдилищата органите на Комисията я сезират и въз основа на представените от тях доказателства тя взема решение за образуване на производство за установяване на имущество със значителна стойност, придобито от престъпна дейност. При наличието на достатъчно данни Комисията взема решение за внасяне в съда на мотивирано искане за налагане на обезпечителни мерки, а в последствие взема решение за внасяне в съда на мотивирано искане за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност.²²

²² Законът предизвиква огромни критики сред опозицията, адвокати, експерти и неправителствени организации, вследствие на което група депутати сезират КС. Вносителите на искането оспорват конституциосъобразността на целия закон, но КС обявява само шест разпоредби като противоконституционни. Решението не засяга нито една от основните нови идеи, заложили в този закон:

- производство в Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество се образува въз основа на влязъл в сила акт за административно нарушение от естество да създаде облага на стойност над 150 000 лв. Такова започва и при признат акт на чуждестранен съд за престъпление, което попада в приложното поле на закона.
- Имущество се отнема само при несъответствие от поне 250 000 лв. между стойността му и чистите приходи на лицето през проверявания период.
- За да се образува съдебно производство за отнемане на имущество, е достатъчно лицето да е привлечено като обвиняем и няма да е нужно срещу него да има влязла в сила осъдителна присъда.

КС отменя срока от 15 години назад, в който може да се извършва проверка на съответствието между имущество и приходи, както и аналогичната давност за извършване на проверка по закона. Отменя и задължението за абсолютно всички държавни и местни институции, както и върху гражданите, да съобщават на Комисията за конфискация, ако забележат, че някой се е обогатил с над 150 000 лева от незаконна дейност.

През 2012 г. от страна на специализираната първоинстанционна прокуратура са изпратени 37 уведомления. Прокурорите са изготвили 47 бр. искания за обезпечаване на глоба, конфискация и отнемане на вещи в полза на държавата. По досъдебните производства на специализираната прокуратура са наложени запори на 62 бр. банкови сметки, като общият брой на обезпечените суми е над 2 000 000 евро. Наложени са възбрани върху 24 недвижими имота и запори върху 13 моторни превозни средства²³.

III. Обучение

Обучението на магистратите в България се осъществява от Националния институт на правосъдието (НИП), който е създаден през 2004 г. на основата на Център за обучение на магистрати, неправителствена организация, учредена през 1999 г. Основните му функции са осигуряване на задължително първоначално обучение на младшите съдии и прокурори, както и поддържането и повишаването на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите.²⁴ НИП осигурява и текущо обучение на магистрати, което се изразява в квалификационни курсове за всички действащи магистрати. Основен акцент се поставя върху измененията в законодателството и съдебната практика, интердисциплинарните теми и европейското право.

Тъй като при създаването на специализираната прокуратура основен акцент беше поставен върху квалификацията на магистратите, работещи в нея, новопостъпилите прокурори и съдии са обект на множество обучения. Проект на ОПАК, ръководен от прокуратура, има за цел специализацията на над 100 прокурори от специализираната прокуратура, както и изработването на учебно помагало за борба с организираната престъпност. Неправителствената организация РискМонитор също реализира проект, чиято цел е повишаването на квалификацията на специализираните магистрати.²⁵ В рамките на този проект са осъществени редица национални и международни обучителни семинари с участници на чужди лектори от страни, в които са създадени специализирани структури за борба с организираната престъпност.

IV. Специализиран съд за организирана престъпност

Специализираният наказателен съд на Република България е създаден със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт²⁶. Той е единствен за територията на страната. Юрисдикцията за подсъдните му наказателни дела от общ характер е за престъпления, осъществени на цялата територия на Република България. Специализираният наказателен съд е приравнен на окръжен съд и седалището му е в град София.

Критерият за определяне на подсъдността на делата, разглеждани от Специализирания наказателен съд, е предметът на делото, а не качеството на извършителя на престъплението. Предметната подсъдност на СпНС е очертана в разпоредбите на чл. 411 а от Наказателнопро-

²³ Доклад за дейността на Специализираната прокуратура за 2012 г.

²⁴ Чл. 249, ал. 1 и 2 от Закона за съдебната власт.

²⁵ Проект „Върховенство на закона и организирана престъпност“, финансиран от фондация Америка за България.

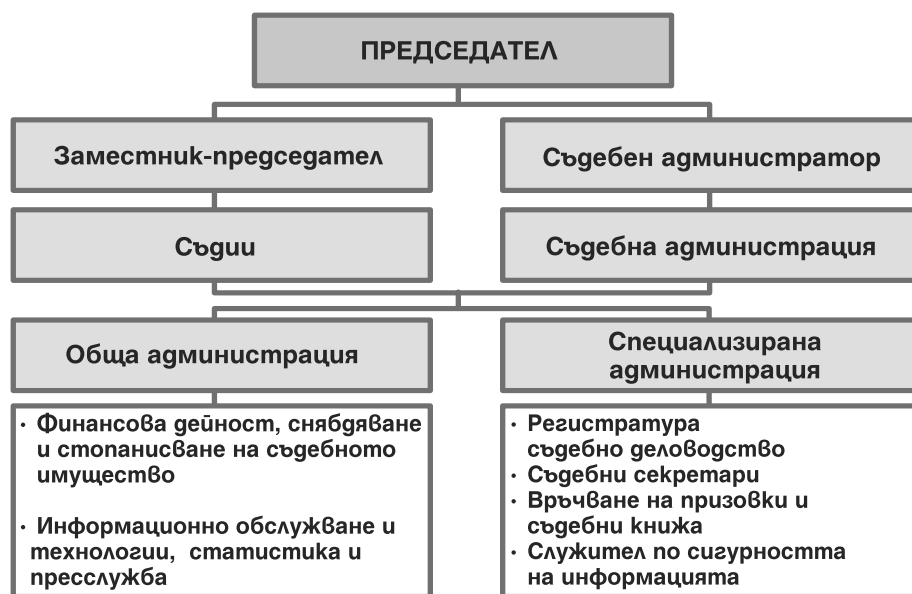
²⁶ Закон за съдебната власт, Раздел VIa и VIIa, обн. ДВ, бр. 1 от 2011 г., в сила от 4.01.2011 г.

цесуалния кодекс. Изчерпателно са изброени делата за престъпления, които са подсъдни на Специализирания наказателен съд – основно извършени от организирани престъпни групи или по поръчение на такива и в изпълнение на тяхно решение. Специализираният наказателен съд гледа дела за престъпления против личността, против правата на гражданите, против паричната и кредитната система, против собствеността, против стопанството, против данъчната и осигурителната система. Т.е. той разглежда дела за различни по характер престъпления, които обаче са извършени или инициирани от организираната престъпна група. В случаите когато срещу едно и също лице е повдигнато обвинение за няколко престъпления, едно от които е подсъдно на специализирания наказателен съд, делото за всички се разглежда от този съд. Според първоначалния замисъл тази институция трябваше да се занимава и с дела срещу депутати и министри, но в хода на парламентарните и обществени обсъждания, това предложение отпада от законовия проект.

Съдебното производство пред Специализирания наказателен съд по наказателните дела от общ характер се образува по внесен обвинителен акт от прокуратурата. Съдебното производство по посочените наказателни дела е триинстанционно. Първа инстанция по тези дела е Специализираният наказателен съд. Делата образувани по жалби и протести срещу актове на специализирания наказателен съд се разглеждат от Апелативния специализиран наказателен съд. Касационният съдебен контрол върху актовете на Апелативния специализиран наказателен съд се осъществява от Върховният касационен съд²⁷.

Когато съдът намери, че делото е подсъдно на друг, равен по степен съд, прекратява съдебното производство и изпраща делото на този съд, а когато намери, че делото е подсъдно на по-горен съд, на специализирания наказателен съд или на военен съд – прекратява съдебното производство и изпраща делото на съответния прокурор.

Органиграма 2
Структура на специализирания съд²⁸



²⁷ Чл. 411б от НПК.

²⁸ Източник: уеб страница на Специализирания наказателен съд: www.spcc.bg

V. Специализираната прокуратура и връзките с обществеността

Работата на Специализираната прокуратура и съд предизвикват сериозен интерес от страна на медиите и общественото. Това се дължи на факта, че борбата с организираната престъпност и корупцията са особено чувствителни теми. Въпреки членството си в ЕС, България продължава да бъде наблюдавана от ЕК по отношение на напредъка в областта на противодействието на организираната престъпност. Често пъти бива критикувана за липсата на достатъчно резултати. Затова и изискванията за прозрачност и достъпност на информацията са високи. Тъй като създаването на специализираните структури предизвиква критики в началото на съществуването му стремежът към изграждане на положителен публичен образ създава известно недоразумение между специализирания съд и медиите. Ръководството на съда изпраща писмо до медиите, с което ги уведомява, че съдът желае да бъде запознат с материалите на медиите, които отразяват дейността му преди да бъдат публикувани. Това предизвиква сериозно недоволство от страна на журналистическата общност, което принуждава съдът да доуточни смисъла на своето искане, обяснявайки, че това не е опит за цензуриране на материалите, а стремеж към усъвършенстване на комуникацията между съда и медийната общност.

Специализираната прокуратура има назначен говорител, а Апелативната специализирана прокуратура – пресаташе, което обаче на практика обслужва и двете. Отделно от това има разработен интернет сайт към общата уеб страница на Прокуратурата.

По отношение на разпространяването на информация действат общите правила, разписани от Главния прокурор. Според тях информация по текущи разследвания се предоставя след предявяване на обвинението.

VI. Статистически данни

Едни от основните видове дейности на специализираните прокурори за 2012 г. са:

- Дейност по преписки и проверки;
- Дейност по досъдебни производства;
- Внасяне и приключване на наказателни производства на териториалните прокуратури в специализирания наказателен съд.²⁹

През 2012 г. специализираната прокуратура е работила по 110 такива дела. Според утвърдените от Главния прокурор правила и механизми за разглеждане на тези досъдебни производства, съответната териториална прокуратура носи отговорност за своите досъдебни производства до приключването им със съдебен акт, като на заседанието пред съда се явяват съвместно прокурори от специализираната прокуратура и съответната териториална такава³⁰. Специализираната прокуратура отчита, че към края на 2012 г. тези производства намаляват, но се предполага, че и през следващата година нейните прокурори ще бъдат ангажирани с подобни дела.

²⁹ Параграф 9 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателнопроцесуалния кодекс

³⁰ Методическо указание относно дейността на прокурорите по приложение на Глава 31А от НПК (№ 506/21.12.2012), Заповед № 240/01.02.2012.

Таблица 1
Статистически данни за дейността
на специализираната прокуратура през 2012 г.³¹

Общ брой разследвания	177
Брой внесени в съда прокурорски актове	48
Общ брой приключили дела	52
Брой осъдителни присъди	14

Общ брой разследвания – 177 – това е общият брой на наблюдаваните наказателни производства. От тях:

- 132 са новообразувани досъдебни производства (от които 113 са образувани от прокурор, а 19 – от разследващ орган);
- 45 досъдебни производства са приети по компетентност;
- През 2012 г. прокурорите са решили 52 досъдебни производства, от които 40 са внесени с обвинителен акт в Специализирания наказателен съд, 4 досъдебни производства са прекратени, 4 – спрени и 4 – изпратени по компетентност. Неприключилите са 127;
- През 2012 г. в СНС са образувани 48 дела, като 40 са с обвинителен акт, а 8 със споразумения;
- Решени са 22 наказателни дела, като 14 от тях по обвинителни актове, 8 – по споразумения.

Специализираната прокуратура отбелязва в своя годишен отчетен доклад, че през изминалата година няма нито една постановена оправдателна присъда.

По отношение на видовете дела най-голям дял са делата за ОПГ за разпространение на наркотични вещества (34 бр.), следвани от престъпления в данъчната и осигурителната система (26 бр.), трафик на хора (20 бр.), кражби и грабежи (10 бр.), скиминг (7 бр.), разпространение на цигари без бангерол (6 бр.), пране на пари (5 бр.). За 2012 г. наблюдаваните производства, свързани с организирана престъпност, са 130 бр., като от тях новообразуваните са 85. Внесените обвинителни актове за организирана престъпност в съда са 37 бр.

Най-голямата част от разследванията приключват в срок от една година. Малък процент (16%) приключват до 7 м. През 2012 г. прокурорските актове и участията в съдебно заседание на прокурорите от специализираната прокуратура наброяват 1861. Като се има предвид реалния брой на работещите прокурори, средната натовареност на прокурорите възлиза на около 186 прокурорски акта и участия в съдебни заседания.

³¹ Доклад за дейността на Специализираната прокуратура за 2012 г.

Специализирана прокуратура за борба с организираната престъпност в Италия

Рада Смеговска-Тонева

Въведение

Една от основните характеристики на италианската нормативна уредба относно борбата с организираната престъпност е нейната изключителна разпокъсаност. Законодателството „антимафия“ се състои от редица актове, разпръснати в множество правни отрасли. Това се дължи на факта, че по-голямата част от нормите са приети вследствие на настъпили тежки събития, т. е. повечето закони са „родени от кръвта“.³² Вследствие на тази реактивна политика са приети около 114 законодателни акта, свързани с борбата с организираната престъпност.

В стремежа да се избегне тази разпокъсаност и да се създаде по-ефективна система от закони, регулиращи борбата с мафията, през 1998 г. Министерството на правосъдието създава Работна група, чиято цел е да изработи един унифициран текст. През 2001 г. групата излиза с предложение за проектозакон, обобщаващ отделните мерки в тази сфера. По политически причини обаче текстът остава на фаза проект.

Въпреки своята фрагментарност, италианското законодателство предвижда специални правила и процедури относно противодействието на организираната престъпност. От една страна, тези правила се разпростират върху три отделни нива – предварителното, съдебното производство и изпълнението на постановените присъди. От друга, наказателноправният режим по отношение на мафиотските престъпления следва едно двойно направление, т. е. той може да бъде изключително суров, но едновременно с това може да се окаже и доста снизходителен към представители на организираната престъпност, които напускат своите организации и се превръщат в т. нар. сътрудници на правосъдието.

По отношение на разследването на организираната престъпност италианското законодателство предвижда две специализирани институции, създадени с цел повишаване на ефективността в преследването на тези престъпления. В стремежа действията на полицейските служби да бъдат по-бързи и резултатни през 1991 г. е проведена реформа, в резултат на която се изгражда Дирекция за разследвания *Антимафия*, чиято мисия е успешното преследване на организациите от мафиотски тип. Паралелно на нейното институционализиране и с цел да се подобри координацията между разследванията на организираната престъп-

³² Legislazione Antimafia, LIBERA, Associazione Nomi e Numeri Contro le Mafie, www.liberanet.org

ност се създава Националната дирекция *Антимафия*, която стои начело на 26 Районни дирекции *Антимафия*, отговарящи за провеждането на разследванията, свързани с мафията.

I. Създаване на специализирани разследващи органи

Причините за създаване на специализиран орган за разследване на организираната престъпност могат да бъдат разделени на няколко групи.

Законодателни проблеми: италианското законодателство „антимафия“ се характеризира с изключителна разпокъсаност, тъй като повечето от нормативните актове са създадени вследствие на възникнали вече събития, свързани с организираната престъпност³³. Това е една от причините, поради които то се окачествява като не достатъчно ефективно, а подходът на законодателя – като неадекватен.

Решаващият момент в борбата срещу организираната престъпност е приемането на закона *Роньони – Ла Торе* през 1982 г.³⁴ До този момент, макар и при честите арести на представители на мафията, наказателното правораздаване е белязано от известна гоза неефективност, тъй като извършителите на престъпления изтърпяват краткотрайни присъди, след което отново се връщат в престъпния свят обикновено на същата позиция и с непокътнато финансово благосъстояние. Организираната престъпност се противопоставя остро на този закон, тъй като той въвежда в италианската правна уредба две радикално нови неща³⁵:

- а) престъплението *обединяване в организация от мафиотски тип*, което се присъединява към правната квалификация на обичайното *обединяване в организация с цел извършване на престъпления*;
- б) включването на превантивни мерки от имуществен характер, даващи възможност за изземване и конфискуване на имуществото на лица, заподозрени в принадлежност към престъпна групировка, както и на имуществото на техни родственици или партньори, с които съ-

³³ Ярък пример за този властови подход са:

- Законът, с който се конституира първата Комисия Антимафия през 1963 г., вследствие на бомбен атентат, при който са убити седем полицаи;
- Законодателни изменения в сферата на превенцията на организираната престъпност, приети през 1975 г., след убийството на прокурора на Палермо Пиетро Скалионе;
- Известният закон Роньони-Ла Торе, който въвежда престъплението „обединяване в организация от мафиотски тип“, както и мерки, позволяващи изземването и конфискуването на имущество, принадлежащо на лица, заподозрени в принадлежност към престъпни групировки;
- През 1991 г., след поредното убийство на публична личност, се създават Дирекцията за разследвания Антимафия и Националната Дирекция Антимафия;
- През 1992 г. след бомбените атентати срещу двамата магистрати Джовани Фалконе и Паоло Борселино, правителството предприема нови спешни мерки, които изменят Наказателнопроцесуалния кодекс. Промените засягат основно правилата относно т. нар. сътрудници на правосъдието и условията, при които лицата, осъдени за дейности на организираната престъпност, изглежават своите присъди.

³⁴ Закон 646 от 13 септември 1982 г., който носи името на вносителите си Пио Ла Торе и тогавашния министър на вътрешните работи Вирджинио Роньони. Пио Ла Торе, както и префектът на Палермо Карло Алберто Далла Кieza са убити от мафията няколко дни преди приемането му.

³⁵ Вж. Пиер Луиджи Дел Осо, Национална дирекция Антимафия – www.mjeli.government.bg/Npk/docs/Library/Other/DireccionNacionalAntimafiaBG.pdf

жителстват, имущество, с което могат да разполагат пряко или косвено и което е резултат от престъпления или най-малкото не съответства на развиваната стопанска дейност или на представената декларация за доходите, освен ако заподозряното за връзки с мафията лице докаже, че споменатото имущество има законен произход.

От този момент нататък разследванията вече не се концентрират върху престъпленията на мафията, а върху „мафията като криминална форма“ и като динамична организация, въввлечена в извършването на легални или нелегални дейности.³⁶ Ефективното прилагане на този закон и извършените разследвания спомагат за образуването на един мега-процес срещу мафията между 1986 и 1992 г. срещу 476 обвиняеми и в резултат на който за първи път са осъдени основните лица на мафията с присъди доживотен затвор за босовите и извършителите на убийства и с присъда от хиляди години лишаване от свобода за останалите участници. След като през 1992 г. съдебното решение става окончателно, реакцията на организираната престъпност е изключително остра – бомбени атентати срещу магистратите Джовани Фалконе и Паоло Борселино, както и атентати в Рим, Флоренция и Милано през 1993 г.

През 1988 г. е създадена Комисията за борба с мафията (*High Commission for the Mafia Fight*), която да координира разследванията, свързани с организираната престъпност. Практиката обаче показва, че тази институция не е достатъчно добре замислена и се превръща в орган, който смесва съдебни, полицейски и разузнавателни функции. Ръководителят на тази институция се превръща в „супер магистрат“ с разузнавателни и полицейски правомощия, който на практика не подлежи на никакъв контрол и отчетност.

Институционални проблеми: До 1991 г., когато е предприета широкомащабна реформа на полицейските служби, органите на полицията имат правомощия в рамките на провинцията, така че техните действия по разследването могат да бъдат оперативни само на една ограничена територия. Големият брой разследващи органи в провинциите, териториалните ограничения в работата на всеки от тях, трудностите по въвеждането на ефективни форми за координиране на различните дейности водят до фрагментарни и изолирани разследвания, които не могат да разкрият връзките между отделните престъпления, за които се смята, че са дело на организираната престъпност, нито пък да проникнат в структурата ѝ.³⁷

Поради тази причина през 1991 г. трите основни полицейски сили в Италия (*Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Corpo della Guardia di Finanza*) са структурирани в централни и междупровинциални служби на полицията с цел да се осигури връзката между дейностите по разследването. На първите са възложени правомощия за провеждането на разследвания на цялата територия на страната, а на вторите, поддържащи тясна връзка със съответната централна служба – провеждането на разследвания на територията на няколко провинции, тоест една достатъчно широка територия. Смята се, че по този начин ще се избегне фрагментарността на разследванията на престъпления, извършени от организираната престъпност.

³⁶ Вж. Alison Jamieson, *The Antimafia: Italy's fight against organized crime*, Macmillan Press LTD, p. 38.

³⁷ Вж. Пиер Луиджи Дел Осо, Национална дирекция Антимафия – www.mjeli.government.bg/Npk/docs/Library/Other/DireccionNacionalAntimafiaBG.pdf

Реформата се осъществява въз основа на разбирането, че престъпленията, извършвани от организираната престъпност, не са импровизирани, а обикновено се осъществяват в рамките на предварително определен план. Едно от последициите е, че често пъти такива престъпления са взаимосвързани, така че единствено чрез разкриването и проверяването на връзките и отношенията между тях може да се разкрие цялата мрежа, да се идентифицира групата и да се установят конкретните извършители.

По отношение на прокурорската институция се наблюдават същите проблеми – разпокъсаност и лоша координация между отделните прокуратури. До 1991 г. на всички прокуратури към съдилищата в Италия (*Procure della Repubblica*) са възложени правомощия за воденето на разследвания по дела, свързани с организирана престъпност от мафиотски тип. Това води отново до фрагментарни разследвания със слаба координация и без връзка между тях. Към всичко това се прибавя и проблема, че прокуратурата, на която е възложено ръководството на полицията, има по-ограничена териториална компетентност от самата полиция.³⁸

Политически проблеми: характерна черта на организираната престъпност в Италия, която я отличава от останалите форми на престъпност, е навлизането ѝ както в легалната икономика, така и в институционалния и обществен живот. Една от предполагаемите причини за влиянието на мафията е в нейните тесни връзки с политиката, поради което експерти смятат, че е погрешно мафията да се схваща като външен за обществото елемент.³⁹ Според магистратите в Италия тя се е превърнала в държава в държавата, замествайки я в много сектори като опазване на обществения ред, икономическата регулация, правораздаване – сфери, в които държавата изпитва слабост или напълно отсъства. Магистратът Джовани Фалконе, станал международно известен с постиженията си в борбата срещу организираната престъпност, заявява, че „Коза Ностра няма интерес да действа против държавата, а по-скоро има интерес да използва всичките ѝ деформации, лошо функциониращи сфери и властови вакууми, за да се вмъкне в тях“.⁴⁰

Инфилтрирането на организираната престъпност в политическия живот и икономиката на страната за първи път се заявява ясно в един от докладите на Комисията *Антимафия* през 1994 г.⁴¹ Целта на Комисията, функционираща през този период, е не просто да докаже съществуването на връзка между политиката и организираната престъпност, а да изясни характеристиките на тези връзки, условията, поради които съществуват и начина, по който те се изразяват в различните политически периоди. Докладът съобщава за криминализирането на цели политически сектори и партии, както и за взаимоотношения между представители на мафията, бизнеса и индивидуални политици. Това кара заместник-председателят на Комисията да сподели, че „именно закъс-

³⁸ Пак там.

³⁹ Вж. U. Santino, *Oltre La Legalita*, (Palermo, Centre Siciliano di Documentazione, Appunti 6, 1997) p. 36.

⁴⁰ Вж. Alison Jamieson, *The Antimafia: Italy's Fight against Organized Crime*, Macmillan Press LTD, p. 13.

⁴¹ Първата парламентарна Комисия Антимафия е създадена през 1963 г., като след това се сформира нова на няколко пъти. Състои се от 25 депутата и 25 сенатора и основната ѝ дейност е да изучава организираната престъпност и съответствието на предприетите законодателни и административни мерки спрямо нуждите и постигнатите резултати.

нението в осъзнаването на този проблем е причина за слабата реакция на гържавата спрямо организираната престъпност⁴². Например през ноември 2002 г. бившият премиер Джулио Андреоти е осъден на 24 години лишаване от свобода за връзки с мафията и убийството на известен разследващ журналист, макар и по-късно присъдата да е отменена, тъй като италианското законодателство не позволява лице над 75 години да изтърпи присъда лишаване от свобода.⁴³

Освен това мафията упражнява изключително силно влияние върху местния бизнес. Председателят на Комисията срещу рекета заявява, че близо 160 000 фирми, предимно в Южна Италия, са рекетирани от мафията. В Сицилия около 80 % от компаниите плащат т. нар. *пизо* (pizzo) на престъпните групировки. Големите фирми, най-вече в строителния бизнес, също са принудени да се „отчитат“ пред организираната престъпност.⁴⁴

1. Създаване на Национална дирекция Антимафия

Стремежът към по-успешно преследване на организираната престъпност подтиква властите в Италия към провеждането на реформа през 1991 г., вследствие на което организационната структура на прокуратурата сериозно се променя. Основната цел на мащабните изменения е постигането на по-добра координация на предварителните разследвания по дела за особено тежки престъпления, за които се смята, че са присъщи на мафията.

Национална дирекция *Антимафия* (НДА) се създава по идея на магистрата Джовани Фалконе. Той е този, който вдъхновява и написва първата редакция на законодателното постановление във връзка с нейното изграждане. Фалконе кандидатства за длъжността директор на Националната дирекция за борба с мафията и въпреки че е далеч най-квалифицираният кандидат за нея, той не получава достатъчен брой гласове в комисията на Висшия съвет на магистратурата (ВСМ) за назначаване на ръководители на съдебни служби. Една от предполагаемите причини за вота на комисията е, че по време на изработването на постановлението относно Дирекцията Фалконе е обвинен от професионалния съюз на магистратите и неговите представители във ВСМ, че залагайки широки правомощия за ръководителя на НДА, той се опитва да подкопае независимостта на прокурорите и жертва своята собствена независимост.⁴⁵ Препоръката на комисията, която не одобрява Фалконе за сметка на друг кандидат, така и не е потвърдена на пленарно заседание на ВСМ, тъй като Фалконе е убит от мафията на 23 май 1992 г.

Структура на НДА

Националната дирекция Антимафия (НДА) се създава като част от прокуратурата към Върховния касационен съд със седалище в Рим.⁴⁶ Тя изпълнява ролята на централа за координиране на разследванията с цел

⁴² Alison Jamieson, *Antimafia: Italy's Fight Against Organized Crime*, Macmillan Press LTD, p. 63.

⁴³ Italy ex-PM cleared of mafia ties – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2996565.stm>

⁴⁴ Румяна Божкова, Борбата с мафията в Италия заприлича на сапунка – www.povinar.net/?act=news&act1=det&stat=center&mater=MjQ5NzszND

⁴⁵ Вж. Джузепе Ди Федерико, *Отчетност, независимост и ефективност на прокурорите в Италия*, Институт „Отворено общество“ – София, 2008.

⁴⁶ Член 6 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнал се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

тяхното ефикасно провеждане. Работата ѝ се подпомага от 26 районни дирекции Антимафия, които се занимават с разследвания на организирана престъпност на територията, съвпадаща с района на съответния Апелативен съд, в който се намира всяка една от тези прокуратури.⁴⁷ Вземайки предвид поведението и професионалния опит, прокурорът към съответния Апелативен съд назначава прокурорите, които ще се занимават с разследвания на организирана престъпност за срок не по-малък от две години. Висшият съвет за магистратурата се уведомява за състава на съответната районна дирекция Антимафия.⁴⁸ В случаите, когато подобна районна дирекция се конституира за първи път, Националният прокурор Антимафия се уведомява за назначението на прокурорите, работещи в нея.

Начело на НДА стои Национален прокурор Антимафия, който се назначава за срок от 4 години от Висшия съвет на магистратурата със съгласие на Министъра на правосъдието.⁴⁹ Мандатът може да бъде подновен веднъж. Той е подчинен на Главния прокурор към Върховния касационен съд, който от своя страна се отчита пред Висшия съвет на магистратурата за дейността на Национална дирекция Антимафия и Районните дирекции Антимафия. Той е подпомаган от 20 прокурори, които се назначават след неговото одобрение от Висшия съвет на магистратурата за срок от 2 години на базата на доказан опит за работа в екип и опит в разследвания срещу организираната престъпност.⁵⁰

При постъпване в дирекциите Антимафия, образованието е важен критерий, но въпреки това работата в тези структури не се счита за кариера. Прокурорите се ползват със същия статут, нямат привилегии по отношение на възнагражденията. За да може един прокурор да бъде назначен в специализираната прокуратура, е необходимо той да се яви на конкурс, като преди това законът изисква той да премине през определен период на стаж. За целта съответният магистрат бива назначен към вече работещ в тези дирекции прокурор. След изтичането на този стаж кандидатът може да подаде молба да бъде назначен на съответния пост. Местният прокурор Антимафия обявява конкурс. Имената на спечелилите конкурса се изпращат на Националния прокурор Антимафия, който трябва да изрази мнение. След това се предават на Висшия съвет на магистратурата. Прокурорът в регионалните дирекции Антимафия има мандат от 10 г. и след изтичането на този срок може да бъде преместен на друга длъжност. Смята се, че поради характера на делата, с които се занимава прокуратурата Антимафия, да си на тази длъжност повече от 10 г. е твърде тежко.

Членовете на НДА, както и всички други магистрати от Прокуратурата се ползват с всички гаранции, които Конституцията на Италианската република дава на магистратите: подчинение единствено на Закона⁵¹,

⁴⁷ Член 5 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнал се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

⁴⁸ Член 5, ал. 1 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнал се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

⁴⁹ Член 11, ал. 3 от Закон № 195 от 24 март 1958 г. (относно създаването и функционирането на Висшия съвет на магистратурата).

⁵⁰ Член 6, ал. 4 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнал се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

⁵¹ Член 101, ал. 2 от Конституцията.

автономност и независимост по отношение на останалите власти в държавата⁵², несменяемост⁵³.

Общият брой на прокурорите *Антимафия* в Италия е около 150. Отделните регионални дирекции имат различен брой прокурори и заместници в зависимост от престъпността на съответния район (5, 4, дори и 3-ма прокурори). Така например Палермо и Неапол се отличават с по-голям брой прокурори, работещи в тези структури. В Неапол към момента има трима прокурори със статут на заместници, които координират работните групи, съставени от няколко магистрати. В Неапол са 30-ина магистрати. Характерното за тези структури е, че ръководителят на регионалната дирекция *Антимафия* обикновено се информира за най-важните разследвания, за разрешения за задържане, но не той извършва дейности в първо лице. Той само координира и прави оценка на дейността на отделните прокурори. Местният прокурор *Антимафия* отговаря и за информацията от неговия район, която трябва да се прехвърли в централизираната база данни. Наблюдава и местната полиция.

Структурата на НДА включва пет отдела и няколко служби:

- Три от тях се занимават с традиционните мафиотски организации, които произхождат съответно от Сицилия, Кампания, Калабрия и Пулия (*Коза Ностра, Камора, Нгрангета и Пулийска престъпност*);
- **Отдел Нови мафии**, който се занимава с останалите форми на престъпност като албанска, китайска, руска и гр.
- **Отдел Проучване и документация**, който освен че подготвя теми за дискусия, изучава развитието на законодателството по отношение на организираната престъпност, като посочва съществуващите съдебни решения, както и приноса на теорията в тази сфера;
- **Отдел Нови технологии**, на който е възложено управлението на базата данни и издирването на най-добрите технологии, приложими в борбата с организираната престъпност (например в телекомуникациите). Той се занимава и с анализ на новите технологии с цел да предложи на съдебните органи подходящи мерки за незабавно противодействие със съответните средства на използването на нови технологии от страна на престъпните организации.

В структурата на НДА влизат и службите *Съмнителни финансови операции, Отвлечения на хора с цел изнудване, Мерки за превенция, Обществени поръчки, Телекомуникации, Организирана престъпност в областта на селското стопанство*.

II. Функции и правомощия на специализираната прокуратура

1. Материална компетентност

Компетентността на НДА се простира върху цялата територия на страната, като задачата ѝ е да осъществява разузнаване и разследване на организираната престъпност. За целта тя разполага със съдействието на различните сили за държавна сигурност, както и на централните и междупровинциални служби на всички видове полиция, ангажирани в борбата срещу мафията. НДА е отговорна и за координирането на действията на всичките районни Дирекции *Антимафия*.

⁵² Член 104, ал. 1 на Конституцията.

⁵³ Член 107, ал. 1 на Конституцията.

Функциите на Националната дирекция Антимафия до голяма степен се основават на престъплението *обединяване в организация от мафиотски тип*. Тематичният обхват на нейните правомощия включва:

- а) обединяване в организация с цел извършване на престъпление;⁵⁴
- б) обединяване в организация от мафиотски тип;⁵⁵
- в) отвлечане на лице с цел изнудване;⁵⁶
- г) организация с цел нелегален трафик на упойващи или психотропни вещества;⁵⁷
- д) всички престъпления, извършени със заплаха, употреба на сила и прилагане на закона на мълчанието, произтичащи от установяването на организационни връзки от мафиотски тип;
- е) създаване на организация с цел извършване на контрабанда с чуждестранни тютюневи изделия;⁵⁸
- ж) поставяне и държане в състояние на робство или подчинение;⁵⁹
- з) търговия с хора;⁶⁰
- и) придобиване и отнемане на роби.⁶¹

Националният прокурор Антимафия насърчава работата на районните прокуратури с цел да направи по-ефективна координацията на разследващите действия, да осигури функционално използване на полицейските сили и да гарантира пълнота и бързина на разследванията.⁶² Извършването на този тип дейности изисква задълбочено познаване на феномена мафия, както и способността да се набляга на събирането и разпространяването на всякакъв вид информация и данни за организираната престъпност.⁶³ За целта той разполага с база данни, изградена въз основа на документи и информация от съдебни източници (доклади за извършени престъпления, мерки за залавяне на извършителите, показания на сътрудници на правосъдието). Районните Дирекции Антимафия също са задължени да поддържат такава електронна база данни, която е свързана към централното управление на НДА. Тази информация, придружена със съответния анализ, се качва на електронен носител и има значително по-висока степен на достоверност и стабилност от обикновените полицейски доклади.⁶⁴

Създаването на Национална дирекция Антимафия е съпроводено със силно противопоставяне срещу всяка форма на йерархическо ръководство върху дейността на прокурорите, работещи в нея. Първата реакция на законодателното постановление възлага на ръководителя на тази служба значителни йерархически правомощия спрямо дейността на прокурорите на местно равнище (той може да издава обвързващи

⁵⁴ Член 416 от Наказателния кодекс.

⁵⁵ Член 416bis от Наказателния кодекс.

⁵⁶ Член 630 от Наказателния кодекс.

⁵⁷ Член 74 от Декрет № 309 на Президента на републиката от 9 октомври 1990 г.

⁵⁸ Член 291-*quater*, въведен с чл. 1 – Закон № 92 от 19 март 2001 г. – от Декрет № 43 на Президента на републиката от 23 януари 1973 г.

⁵⁹ Член 600 от Наказателния кодекс.

⁶⁰ Член 601 от Наказателния кодекс.

⁶¹ Член 602 от Наказателния кодекс.

⁶² Член 7, ал. 2 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнал се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

⁶³ Вж. Пиер Луиджи Дел Осо, Национална дирекция Антимафия, www.mjeli.government.bg/Npk/docs/Library/Other/DireccionNacionalAntimafiaBG.pdf

⁶⁴ Пак там.

указания, да иззема дела от местните прокуратури и директно да провежда необходимите действия по разследването). Магистратите реагират остро срещу това, докато министърът на правосъдието не се съгласява да премахне йерархическото ръководство над дейността на местните прокурори от законодателното постановление. Надделява възгледът, че с оглед на защитата на независимостта на прокурорите спонтанното сътрудничество е единственото легитимно средство за насърчаване на необходимата координация между тях.⁶⁵

Крайният вариант на разпоредбите относно НДА предпоставят на Националния прокурор Антимафия доста широки правомощия. Законът му позволява:⁶⁶

- да дава указания на 26-те районни дирекции с оглед избягването на противоречия и насърчаването на по-ефективни пътища за координация на съвместните им дейности по разследване;
- ако тези инструкции не се спазват, той може да свиква съвещания на заинтересованите районни прокурори с цел преодоляване на съществуващите противоречия, както и различията във воденето на разследванията. Това отново се прави с цел постигане на по-ефективна координация;
- ако срещите се окажат неефективни, той може да изземе делото и пряко да проведе разследването при наличие само на две обстоятелства, които се считат за незаконни прояви от страна на местните прокурори – забавяне и неаргументирано бездействие при разследването или необосновано продължително нарушаване на нормата, предвиждаща доброволно сътрудничество. Това се счита за изключително крайна мярка и не се е случвало през последните 14 години, т.е. от създаването на Националната дирекция за борба с мафията. В случай на такова събитие законът предвижда, от една страна, че решението на директора на Националната дирекция за борба с мафията може да бъде обжалвано пред Главния прокурор към Касационния съд и, от друга, че директорът следва да уведоми Висшия съвет на магистратурата относно своето решение и мотивите за него;
- да разпореди делото да бъде отнето и да го възложи на магистрат от НДА – това се прави по изключение и с цел да се избегне неоправдана инерция при разследването, както и за да се гарантира координация на разследванията;
- да разпореди временно да бъдат използвани магистрати от неговата служба или от други прокуратури във връзка с мафиотски престъпления от особена сложност, изискващи специална професионална подготовка, винаги когато това е необходимо за ускоряване на разследвания, по които няма движение или по някаква причина не са започнати, или за да отговори, включително и в съдебното производство, на искания за следствени действия или особени и основателни искания от процесуален характер.

Правото на Националния прокурор да разпоредва временно използване на прокурори от неговата служба е предпоставка за възникване на известно напрежение във функционирането на Дирекцията. Служителите на районната Дирекция Антимафия могат да схванат подоб-

⁶⁵ Вж. Джузепе Ди Федерико, Отчетност, независимост и ефективност на прокурорите в Италия, Институт „Отворено общество“ – София, 2008.

⁶⁶ Член 7, ал. 3 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнал се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

но действие като известна критика относно тяхната работа или директна намеса в действията им. Този риск се илюстрира с два примера от началото на 98 г. по повод две продължителни разследвания на отвлечения – и в двата случая Националният прокурор предлага към районните прокуратури да бъдат изпратени прокурори от централната дирекция, които да ги подпомагат, но районните дирекции отказват.⁶⁷

2. Създаване на Дирекция за разследване Антимафия

През 1991 г. е предприета законодателна мярка по отношение на полицейските служби и техните правомощия, свързани с борбата срещу организираната престъпност, чиято основна цел е да се осигури връзката между дейностите по разследването. Промените са свързани с разбирането, че престъпленията, извършени от мафията не са импровизирани, а обикновено се осъществяват в рамките на предварително определен план.⁶⁸ Реформата се провежда в отговор на критики, отправени относно неефективните форми на координиране на следствените действия, извършвани и от трите полицейски сили, които водят до фрагментарни и изолирани разследвания. Дирекцията за разследване Антимафия (*Direzione Investigativa Antimafia*) е създадена през октомври 1991 г.⁶⁹ Това е разследващ орган към Министерството на вътрешните работи, натоварен със специалната задача да разследва организации от мафиотски тип и престъпления, за които се предполага, че са извършени от тях. Става въпрос за полицейски орган, използващ различните сили на Държавна сигурност (съставена от служители на *Polizia di Stato*, *Arma dei Carabinieri*, *Corpo della Guardia di Finanza*), чиято задача е не само извършването на анализ, но и установяването на връзки със сродни организации в чужбина. Дирекцията разполага с 12 регионални офиса.

Дирекцията за разследване Антимафия осъществява три вида дейности – превантивни разследвания, съдебни разследвания (пог ръководството на прокуратурата) и разузнаване. Разузнавателната ѝ дейност е насочена към разкриване на структурните характеристики на криминалните организации, техните цели и оперативни методи, техните национални и международни дейности.

Служителите на Дирекцията за разследвания Антимафия имат следните правомощия:

- а) да извършват тайни операции и да действат под прикритие с цел събирането на доказателства при случаи на трафик на наркотици, пране на пари и трафик на оръжия;
- б) имат право да поискат разрешение от Националния прокурор Антимафия за телефонни подслушвания или за електронно наблюдение, когато това е необходимо за предотвратяването или събирането на информация за престъпления, свързани с мафията;
- в) да поискат разрешение от Националния прокурор Антимафия за предварително задържане на лица, за които се предполага, че ще извършат престъпление от мафиотски тип;

⁶⁷ Вж. Alison Jamieson, *Antimafia: Italy's Fight Against Organized Crime*, Macmillan Press LTD, стр. 97.

⁶⁸ Вж. Пиер Луиджи Дел Осо, Национална дирекция Антимафия, www.mjeli.government.bg/Npk/docs/Library/Other/DireccionNacionalAntimafiaBG.pdf

⁶⁹ Законодателен декрет № 345 от 29.10.1991 г., превърнат в закон № 410 от 30.12.1991 г.

г) да провеждат разследващи разпити (*investigative conversations*) с осъдените на лишаване от свобода лица с цел събирането на информация относно организираната престъпност, извършени престъпления или престъпления, които предстоят да бъдат извършени.⁷⁰ Националният прокурор Антимafia може по своя инициатива да провежда подобни разпити. Това правомощие е въведено за повишаване на ефективността на борбата с организираната престъпност и по неформален начин да се получи информация по конкретно разследване от лица, запознати с дадена мафиотска организация. Понякога при използването на това правомощие се срещат трудности от процедурен характер – за провеждането на такива разпити е необходимо предварително разрешение от всички замесени прокурорски служби, което на практика може да забави провеждането им с месеци.⁷¹

Максималният период за разследване на престъпления, свързани с организираната престъпност е 12 месеца, като този срок може да бъде удължен до две години.⁷² Законодателството позволява осъществяването на телефонни подслушвания, в случаите когато това се смята за необходимо за целите на разследването на престъпления, свързани с организираната престъпност. Продължителността на подслушванията е 40 дни с възможност за удължаване с още 20. С цел да бъде предотвратено или да бъде получена информация относно престъпления като мафиотски организации, отвлечане с цел откуп, трафик на наркотици Министърът на вътрешните работи, ръководителят на Дирекцията за разследвания Антимafia или ръководителите на специалните полицейски звена могат да поискат от съответния съдия или прокурор разрешение за телефонни подслушвания. За разлика от престъпленията от общ характер в случаите на престъпления, свързани с мафията, изискванията за съдебно разрешение не са толкова строги. Могат да бъдат разрешени подслушвания, ако те са необходими за провеждането на разследването, докато при престъпленията от общ характер това се прави единствено ако тези действия са наложителни. Превантивни подслушвания на територията на частна собственост могат да бъдат разрешени само ако има основания да се смята, че там е извършено престъпление. Когато обаче става въпрос за разследване на престъпления, свързани с организирана престъпност, подобно изискване не е необходимо. Записът на телефонните подслушвания по принцип може да се използва само за разузнавателни цели, докато ако са извършени по повод на конкретно престъпление, могат да бъдат използвани като доказателство по време на съдебното производство⁷³.

⁷⁰ Законодателен декрет No 306 от 8 юни 1992 г. (Държавен вестник No 133 от 8 юни 1992 г.), Спешни изменения в новия Наказателнопроцесуален кодекс и въвеждането на мерки срещу организираната престъпност.

⁷¹ Вж. Alison Jamieson, *Antimafia: Italy's Fight Against Organized Crime*, Macmillan Press LTD, p. 87.

⁷² Законодателен декрет 306 от 8 юни 1991 г., превърнат в Закон 356 от 7 август 1991 г. В него се съдържат редица разпоредби, регулиращи разследващите процедури за тежките престъпления, сътрудниците на правосъдието, конфискуването на средствата и облагите от престъплението, както и режима на наказанието лишаване от свобода. В италианската правна уредба законодателният декрет е мярка, която може да бъде приета от правителството в само в изключителни случаи. В рамките на 60 дни, трябва да бъде ратифицирана от парламента, превръщайки се в закон, в противен случай преставата да действа.

⁷³ Вж. Piero Luigi Vigna, *Fighting Organized Crime, with Particular Reference to Mafia Crimes in Italy* – *Journal of international criminal justice* – <http://jicj.oxfordjournals.org/cgi/content/full/4/3/522>

3. Сътрудници на правосъдието

Постигането на резултатност в борбата с организираната престъпност до голяма степен се дължи на един от методите за разследване на престъпления, свързани с мафията, а именно използването на т. нар. *сътрудници на правосъдието* (*collaboratori di giustizia*). Изучавайки организираната престъпност, публичните власти си дават сметка, че един от добрите начини за справяне с този проблем е прекъсването на връзките в престъпните групи и тяхното вътрешно разклащане на основите.⁷⁴ Вследствие на това схващане, законодателят предприема пакет от мерки, които целят от една страна утежняване на наказателната политика спрямо извършители на престъпленията, свързани с мафията и от друга – смекчаване на наказателния режим по отношение на онези членове от престъпни групи, които се съгласяват да съдействат на правоприлагащите органи. Сътрудниците на правосъдието в повечето случаи са бивши членове на мафията, които веднъж попаднали в затвора, решават да напуснат съответната организация и да сътрудничат на разследващите институции.⁷⁵ Тази политика се доказва като изключително успешна, тъй като тя, от една страна, помага на разследващите органи в разкриването на дадени престъпления, а от друга съдейства за набирането на информация относно стратегии, тактики, незаконни действия на мафиотските организации.⁷⁶ Създадена е специална програма за защита на сътрудниците, която се управлява от Централна служба за защита, чиито основни задачи са: да следи за смяната на местожителството на съответния сътрудник на правосъдието и неговите роднини;; издаване на нови документи за самоличност; осигуряване на по-благоприятни условия в мястото, в което съответното лице излежава присъдата си; да следи за възможността да се договори намаляване на наказанието, както и да се осигури финансова защита.⁷⁷ В случаите, когато това е възможно, сътрудниците на правосъдието могат да дават своите показания по време на съдебния процес посредством видео конферентна връзка с цел повишаване на неговата сигурност.

Броят на сътрудниците на правосъдието значително намалява през 1997 г., защото Централната служба приема стриктни критерии за тяхното приемане като такива. Това води до извода, че преди това техният брой е недопустимо голям.⁷⁸ През 2001 г. нормативната уредба в тази сфера претърпява промени, като измененията са породени от необходимостта от: увеличаване броя на сътрудниците, които не са свързани с мафията, обявяване от страна на сътрудника на правосъдието на незаконните облаги от престъплението с цел свидетелските му показания да станат по-достоверни; подлагане на съответния съ-

⁷⁴ Вж. Piero Luigi Vigna Fighting Organized Crime, with Particular Reference to Mafia Crimes in Italy – Journal of international criminal justice – <http://jicj.oxfordjournals.org/cgi/content/full/4/3/522>

⁷⁵ Едни от най-известните сътрудници на правосъдието са Томасо Бускета и Салваторе Конторно, които стават такива още в средата на 80-те, когато все още не съществува нормативна уредба в тази сфера.

⁷⁶ Вж. Антонио Ла Спина, Recent Anti-Mafia Strategies: The Italian Experience, D. Siegel and H. Nelen (eds.), Organized crime: Culture, Markets and Policies, Springer 2008 – www.springerlink.com/content/lq423888448j4484/

⁷⁷ Член 13 от Законодателен декрет 306 от 8 юни 1992 г., превърнат в Закон 356 от 7 август 1992 г.

⁷⁸ Вж. Антонио Ла Спина, Recent Anti-Mafia Strategies: The Italian Experience, D. Siegel and H. Nelen (eds.), Organized crime: Culture, Markets and Policies, Springer 2008 – www.springerlink.com/content/lq423888448j4484/

трудник на кръстосан разпит по време на съдебния процес; договаряне на минимално излежаване на присъдата, постановена от съда. По закон сътрудникът се задължава да разкаже това, което знае за период от 180 дни от момента, в който е взел решение да сътрудничи. Прокурорите обаче считат този период за твърде кратък и недостатъчен за целите на този метод за разследване на организираната престъпност.⁷⁹ Друг недостатък на тази система е, че според италианските закони сътрудникът се задължава да предостави цялата информация, с която разполага, за разлика от режима в САЩ, където сътрудниците на правосъдието могат да свидетелстват само за определени неща и в зависимост от информацията съществуват различни категории сътрудничене и съответно получаване на различни гаранции в замяна на предоставената информация. В Италия сътрудниците се разпитват като свидетели, като това винаги се осъществява посредством видеоконферентна връзка.

През последните години броят на сътрудниците на правосъдието отново нараства, като една от причините за това е изключително строгият режим в местата за лишаване от свобода. В Италия правилата за изтърпяване на наказанието лишаване от свобода се наричат с изрза „41 bis“. Това е законодателен текст, въведен през 1975 г. като спешна мярка. Тя позволява на министъра на вътрешните работи и на министъра на правосъдието временно да не прилагат някои от правилата, отнасящи се до социализацията на осъдените за престъпления на организираната престъпност.⁸⁰ През 1992 г. законът е променен и отпук нататък рестриктивните мерки могат да бъдат въведени в случаи на сериозни съмнения относно спазването на реда и сигурността в местата за лишаване от свобода.⁸¹ Целта е да се предотвратят срещите и комуникацията между представителите на мафията, както и да се прекрати връзката между босовете на организираната престъпност и техните подчинени.

До скоро в Италия са съществували затвори на малки острови, изолирани, с труден достъп, предназначени за изтърпяването на наказанието лишаване от свобода при много строг режим. Впоследствие обаче са премахнати, като една от версиите е, че това се дължи на договореност между мафията и държавата⁸². В момента строгият затворнически режим се прилага в обикновените затвори, в които има специални секции, предназначени за тази цел.

Наскоро процедурните правила за разпита на сътрудниците на правосъдието са променени, вследствие на което законът не позволява те да бъдат транспортирани до регионалната прокуратура, в която работи прокурорът, който трябва да осъществи техния разпит, а задължава магистратът да отиде до съответния затвор. Тази промяна е реализирана не толкова поради съображения за сигурност, колкото поради икономически причини. Това затруднява изключително много работата на прокурора, който не разполага с нужното време. Още повече че сътрудникът на правосъдието разполага със срок от 180 дни, в които може да предостави информацията, като този срок тече независимо от об-

⁷⁹ Пак там.

⁸⁰ Член 41 bis от Закон 345 от 1975 г.

⁸¹ Член 14 от Законодателен декрет 306 от 8 Юни 1992 г., превърнат в Закон 356 от 7 август 1992 г. През 2002 г. този режим е закрепен и в Наказателния кодекс.

⁸² Интервю с Марко дел Гаудио, заместник-прокурор на Неапол и ръководител на местната дирекция „Антимафия“, 8 ноември 2012 г.

стоятелствата и не може да бъде променен. Тази реформа се смята от магистратите, работещи в тази сфера, като ограничителна, защото пречатства значително ефективността на работата им.

4. Отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност

Законодателство, регулиращо конфискацията, съществува в Италия още от 1965 г. – предвижда се възможността за отнемане на имущество с неустановен произход на лица, заподозрени във връзки с мафията. Според тази нормативна уредба до окончателното постановяване и извършване на конфискацията, имуществата са се намирали под управлението на администратор, а след това са били продавани на търг. Този подход обаче не бил ефективен, тъй като на търговете не винаги е имало купувачи поради опасения от репресии от страна на мафиотите и така представителите на организираната престъпност възвръщали имотите си. Режимът от 1965 година е изменен със Закон № 109 от 1996 г., който регламентира отнемането на имуществата на мафиотите. Той се прилага по отношение на лица, заподозрени във връзки или принадлежност към мафиотски организации или към други, които преследват цели или използват методи, съответстващи на тези на мафията.

Към настоящия момент отново тече дебат за подобряване на мерките за борба с организираната престъпност. В началото на 2010 г. е обявен специален план за борба с мафията. Наред със създаването на нов закон, който да включи всички норми в тази област, се предвижда и изграждането на Национална агенция за контрол и управление на конфискуваното от мафиотските организации имущество (със седалище в Регжо Калабрия). Агенцията ще цели конфискуване на къщи, ферми и други имущества, притежавани от мафията, и използването им за публични цели. Една от първите задачи на тази институция ще е да изработи национална карта със имуществото на мафиотските организации, нова база данни, както и да попречи на представители на мафията да участват в обществените търгове. Характерно за италианската система е, че съгласно законодателството, конфискацията може да се основава и на факта, че съответното имущество принадлежи на мафията, т.е. не е задължително да има незаконосъобразна дейност, а е достатъчно, че имуществото е собственост на мафията. В тези случаи обвинителят трябва да докаже пред съда, че заподозряното лице принадлежи към организация от мафиотски тип, а съответното лице – произхода на имуществото. Ако се установи несъответствие между законните му доходи, икономическото му състояние и имуществото, което притежава, то му бива отнето. Производството може да е или паралелно, или в рамките на наказателното производство.

Отделно от това, отнемане на имущество може да се прилага и за: корупция, пране на пари, трафик на наркотици, изнудване, организирана престъпност.

Италианското законодателство предвижда конфискация по отношение на три категории имущество:

- а) класическата конфискация на имущество, което е инструмент или резултат от престъплението – конфискация, извършена в рамките на наказателното производство;

- б) имущество, на което осъденият не може да докаже произхода – при лага се за някои категории престъпления (пране на пари, трафик на наркотици и организирана престъпност), като има обръщане на доказателствената тежест. В тези случаи не е необходимо да се доказва дали имуществото произлиза от незаконосъобразната дейност или не. Ръководен фактор е несъответствието между доходите на осъденото лице и неговото имущество, както и фактът, че то не може да докаже произхода му. В случаите когато имуществото принадлежи на трети страни bona fides конфискация не може да бъде постановена, ако те не са участници в престъплението. Съгласно практиката на Касационния съд третите страни трябва да докажат, че не са знаели за незаконния произход на имуществото;
- в) превантивна конфискация на имущество на лица, принадлежащи към организации от мафиотски тип. Този тип отнемане на имуществото може да се осъществи независимо от постановена присъда. Може да се води паралелно или в рамките на наказателното производство. Съгласно италианското законодателство, компетентните органи, които имат правомощия по отношение на конфискуването на имущество, са правоохранителните органи – разследващите институции – т.е. съдебна полиция и прокуратура. Няма гражданска конфискация – отнемането на имуществото се осъществява по реда и условията на Наказателнопроцесуалния кодекс. Характерно за италианската система е, че към всеки съд има определен брой съдии, специализирани в областта на отнемането на имуществото.

В някои случаи, а именно когато става въпрос за конфискуване на имущество, принадлежащо на мафиотски организации, отнемането му може да се осъществи или паралелно или в рамките на наказателното производство. Постановяването на конфискацията се прави от наказателен съдебен състав. В тези случаи има обръщане на доказателствената тежест – подсъдимото лице трябва да докаже произхода на имуществото, както и съответствието му с неговите доходи. Ако то не успее, тогава съдът може да постанови конфискация на имуществото, което е диспропорционално на законните доходи на съответното лице.

III. Обучение

Италия е една от малкото държави в Европа, в която няма специализирана институция, която да отговаря за обучението на магистратите. Затова органът, който има правомощия в тази област, е Висшият съвет на магистратурата. Той организира широкообхватни програми за първоначално и текущо обучение на прокурори и съдии, а не само за прокурори. Формалното признание, че съществува различие в професионалната „култура“ на двата компонента в магистратурата, би било в разрез с политиките на Висшия съвет на магистратурата.

Първоначалното обучение е с продължителност 18 месеца и е разделено на две: „обикновено обучение“, което не е повече от 13 месеца и има за цел да запознае младшите магистрати с магистратска дейност в различни сфери – 6 м. в гражданско отделение и 7 м. в наказателно (4 м. в наказателно съдебно отделение и 3 м. в прокуратурата). След изтичане на този период магистратът е назначен на съответната длъжност. От този момент той започва да посещава текущи обуче-

ния в продължение на 5 месеца. Създадена е специализирана комисия към Висшия съвет на магистратурата, състояща се от 16 члена (12 магистрати и 4 университетски преподаватели), чиято задача е да организира текущи семинари за магистрати на различни теми. На година се водят около 40–50 такива семинари, предназначени за около 100 съдии и прокурори. Отворени са също така и за адвокати по покана на Висшия съвет на магистратурата. Организиран се също и местни обучения, които се провеждат извън Рим и са насочени предимно към магистрати, които поради лични причини (бременност, отпуски по майчинство) не могат да пътуват до столицата.

В Италия, както и в другите страни от континентална Европа, младите дипломирани юристи, които нямат предходен професионален опит, не се назначават, за да попълнят конкретни вакантни длъжности в конкретна прокуратура (или съд). По-скоро те се набират през определени периоди от време, за да заемат овакантените междуременно длъжности в целия магистратски корпус. Едва след набране и първоначално обучение ВСМ ги разпределя към конкретна прокуратура (или съд) на първа инстанция, за да заемат дадена вакантна длъжност. След това те могат да поискат преместване от един съд или прокуратура в друг/а и когато бъдат повишени, да бъдат назначавани на други вакантни длъжности на по-високи равнища в йерархията.

IV. Оценка на ефективността на специализираната прокуратура

Една от основните критики по отношение на борбата с организираната престъпност в Италия е погрешният подход на законодателя. Повечето от мерките са приети вследствие на вече извършени тежки престъпления, затова голяма част от нормативната база се основава на законодателни постановления, които впоследствие се ратифицират от парламента. Т.е. става въпрос за спешни мерки, взети при извънредни обстоятелства. Това се дължи на погрешното схващане, че борбата с мафията трябва да се третира като „спешен случай“.⁸³ Твърди се, че до този момент италианското законодателство за борбата с организираната престъпност е неадекватно и не съдържа ясен план за справянето с този феномен във всички негови аспекти. Повечето от законите се окачествяват като символични, приети като реакция на дадено престъпление и целящи да демонстрират по-скоро властови ресурс отколкото ефективност.⁸⁴

Според някои експерти в Италия не се полагат усилия за събиране на надеждни аналитични данни за ефективността на прокуратурата и на отделните прокурори. За разлика от други държави, които оценяват ефективността на прокуратурата въз основа на успеха на прокурорите в съда и тяхната ефективност при използването на ресурсите за разследване, съотнесени спрямо постигнатите резултати, в Италия самото използване на такива данни за оценка на ефективността на отделния прокурор и прокуратура биха се възприели като заплаха за независимостта на прокурорите при прилагането на конституционния принцип за задължителното наказателно преследване.⁸⁵

⁸³ Вж. *Umberto Santino* Law Enforcement in Italy and Europe against mafia and organized crime – www.centroimpastato.it/otherlang/mcdonald.php3

⁸⁴ Пак там.

⁸⁵ Вж. Джузепе Ди Федерико, Отчетност, независимост и ефективност на прокуро-

По отношение на НДА трябва да се спомене, че първите години на функциониране на НДА са белязани от трудни моменти. Малко след нейното институционализиране 18 от работещите в НДА прокурори изпращат писмо до Висшия съвет на магистратурата, в което описват липсата на капацитет за управление на дирекцията, както и нейната неефективност. Изразяват се съмнения, че изградена институционално по този начин, НДА не би могла да заработи успешно. Една от причините за тези негативни настроения е общото усещане, че НДА е изцяло идея на Джовани Фалконе. Смята се дори, че той единствен е способен да я ръководи. Според авторите на писмото НДА е твърде амбициозно замислена в законодателен аспект, без да има ясно разписани директиви и процедури. Липсва заложена обща цел, поради което действията ѝ се основават на предимно на индивидуални инициативи.⁸⁶

Както стана ясно по-горе, някои от критиките са насочени към ролята на ръководителя на НДА. От първоначалния вариант на основополагащите текстове се вижда, че магистратът Фалконе замисля Дирекцията като управленска структура, в която Националният прокурор Антимафия е отговорен за ръководенето и приоритизирането на отделните разследвания. Изпълнението на тази роля предполага предоставянето на по-широки правомощия в неговите ръце, т.е. иерархически правомощия спрямо дейността на прокурорите на местно равнище, позволяващи му да издава обвързващи указания, да изземва дела от местните прокуратури и директно да провежда необходимите действия по разследването. Тъй като магистратите реагират остро на това виждане, министърът на правосъдието се съгласява да заличи иерархическото ръководство над дейността на районните прокурори и правомощията на националния прокурор за значително намалени.⁸⁷

След този критичен начален период обаче НДА постепенно преодолява трудностите. Въпреки някои съмнения относно истинската ѝ стойност като институция, Дирекцията успява да натрупа сериозна експертиза по отношение на борбата с организираната престъпност (напр. икономически престъпления, пране на пари и др.). Назначаването на Пиер Луиджи Виня като Национален прокурор в края на 1996 г. дава нов динамизъм на организацията: провеждат се изследвания за начина, по който организираната престъпност използва новите технологии, както и за употребата им от разследващите органи в ежедневната им работа. Специално внимание се обръща на международното сътрудничество и влиянието на чуждите престъпни групи (китайски, руски, колумбийски и албански). Управлението на Виня дава повече отчетност и резултат в борбата с организираната престъпност.⁸⁸

Паралелно с НДА Дирекция за разследвания Антимафия се превръща в професионална институция със значителен престиж и експертиза, която за кратък период от време успява да преодолее трудностите, свързани с вътрешната си структура и произтичащи от междуведомстве-

рите в Италия, Институт „Отворено общество“ – София, 2008 г.

⁸⁶ Вж. Alison Jamieson, *Antimafia: Italy's Fight Against Organized Crime*, Macmillan Press LTD., стр. 96.

⁸⁷ Вж. Джузепе Ди Федерико, *Отчетност, независимост и ефективност на прокурорите в Италия*, Институт „Отворено общество“ – София, 2008 г.

⁸⁸ Вж. Alison Jamieson, *Antimafia: Italy's Fight Against Organized Crime*, Macmillan Press LTD., Стр. 97.

ния ѝ характер.⁸⁹ Тя отделя голямо внимание на събирането на информация по отношение на мафиотските организации, техните стратегии, тактики и икономически интереси. Един от негативните аспекти на нейното функциониране обаче се изразява във финансовата независимост, високите месечни възнаграждения, гъвкавото работно време, които от една страна създават усещането за динамична и интензивно действаща институция, но от друга създават условия за засилена конкурентност между нея и останалите специализирани полицейски органи. Наличието на конкуренция до известна степен е желателно, тъй като това би довело до стремеж за повишаване на ефективността на действията, но на практика това често довежда до несподелянето на конкретна информация и провеждане на операции в условия на видимо съперничество.⁹⁰

Резултат от работата на тази дирекция се забелязва още в края на 1992 – година след създаването ѝ. Един от показателите е драстично нарастващият брой на арестите между 1990 и 1995 г. Според доклад на Министерството на вътрешните работи през 1990 г. те са 4850, докато през 1995 г. – 11 223.⁹¹ Освен това нараства и броят на арестите по член 416bis – участие в организация от мафиотски тип – през 1991 г. те са общо 874, като през годините нарастват и през 1997 г. са 1324.

Успехите при функционирането на тези органи предизвиква мафията и тя се опитва да неутрализира правоприлагащите органи като ги подкупва. Оказва се, че през 1997 г. действията на Дирекция за разследване Антимafia са компрометирани от няколко нейни служители, за които се доказва, че са „щедро финансирани“ месечно от представителите на Камора, за да образуват производства не срещу тях, а срещу противниковите кланове. На 20 май 2008 г. италианската полиция в гр. Джулиано (Южна Италия) арестува 39 души, от които 23-ма са полицейски служители. Всички те са задържани по подозрения за „връзки с престъпността и злоупотреби, свързани с корупция“.

Въпреки усилията на специализираните органи за борба с мафията и техните успехи различни доклади доказват, че мафията продължава да властва в Италия и да управлява не само престъпния свят, но и икономиката на гържавата. Организираната престъпност представлява най-големия сегмент от икономиката на страната, като успява да реализира печалба от 127 милиарда долара годишно.⁹² Чрез различни видове дейности – изнудване, кражби, контрабанда, хазарт, рекет – тя успява да регистрира 7 % от брутния вътрешен продукт на Италия. Най-доходния бизнес е изнудването (с печалба 30 млрд. евро годишно), следвано от нелегалната търговия и рекета (10 млрд. евро на година).

⁸⁹ Пак там.

⁹⁰ Пак там.

⁹¹ Доклад на Министерство на вътрешните работи за периода 1993-1995 г. – www.interNetit/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/parole/notizie/biblioteche/app_notizia_19140.html

⁹² Вж. Pieter Kiefer, Organized Crime Takes lead in Italy Economy, The New York Times, October 23, 2007 – www.nytimes.com/2007/10/23/world/europe/23italy.html?_r=2&oref=slogin&oref=slogin

Специализирана прокуратура за борба с организираната престъпност във Франция

Рада Смеговска-Тонева

Въведение

Специализирани междурегионални юрисдикции – *Jurisdiction interregionales spécialisées* – *JIRS* – (ЖИРС) във Франция се създават през 2004 г. Те са институционализирани чрез Закон относно адаптиране на правосъдието към развитието на престъпността⁹³. До тяхното създаване се стига вследствие на многогодишните доклади от страна на прокуратурата и министерство на правосъдието, които отчитат несъответствието на френското законодателство към нарастващите нива на организирана престъпност. До приемането на новия закон нормативната база във Франция е насочена много повече към ефективно противодействие на традиционната престъпност, докато неконвенционалната остава незасегната. Поради липса на законови изменения различните институции са изправени пред редица трудности, свързани с разследването на организираната престъпност – лоша координация между отделните органи, обединяване на разследванията, липса на достатъчно специфични методи за разследване. За да отговори на тези недостатъци, законодателят предприема законодателни мерки, чиято основна цел е да повиши ефективността на борбата с неконвенционалната престъпност, създавайки Специализираните междурегионални юрисдикции. Последните не представляват нова инстанция, а обединяване на вече съществуващи структури в специализирани звена за разглеждане на особено тежки и трудни дела за организирана престъпност. Те са отговор от страна на правосъдието на сложните дела от национален и международен характер в областта на организираната престъпност.

I. Създаване на специализирана прокуратура

1. Структура

До началото на 2000 г. във Франция има три области, в които магистратите са специализирани – по отношение на престъпността, свързана с малолетни, тероризъм и специализирани звена в прокуратурата, които се занимават с финансови и икономически престъпления. За организирана престъпност обаче няма специализация. Идеята за създаването на

⁹³ Loi N° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

специализирана прокуратура се появява още през средата на 90-те години. До този момент във Франция съществуват 191 първоинстанционни съдилища, в които работят около 650 съдии-следователи, като към всеки първоинстанционен съд има назначен и по един окръжен прокурор. Практиката обаче показва, че всеки от тях води своя собствена наказателна политика и съдебният отговор спрямо организираната престъпност е изключително разпокъсан. Поради това френските власти си дават сметка, че за случаите на разследване на организиран престъпни групи това не е най-ефикасната организация. Понякога дори се оказва трудно да се групират/обединяват дела, в повечето случаи поради юридически причини, но понякога и защото самите магистрати нямат желание да си правят отвод и да сезират други съдилища или пък не знаят, че в друг съд има друго дело, което се отнася до същата престъпна група. Всичко това кара френският законодател да преосмисли системата и да създаде специализирани звена и за организирана престъпност. Идеята се конкретизира в закон от 2004 г. (Закон Пербен II, на името на тогавашния министър на правосъдието), който на практика институционализира ЖИРС и променя наказателните процедури в тази област.

2. Териториална компетентност

Законът от 2004 г., с който се учредяват ЖИРС, създава 8 Специализирани междурегионални юрисдикции. Те са ситуирани в следните градове: Париж, Лион, Марсилия, Лил, Рен, Бордо, Нанси и Форт дьо Франс. За да се определят техните териториални правомощия критерият не са зоните, характеризиращи се с най-много престъпност, тъй като властите отчитат и международния характер на организираната престъпност. Затова изборът от законодателя критерий е количествен – първоинстанционните прокуратури предоставят броя на делата от всяко едно от апелативните съдилища на територията на Франция, които евентуално биха попаднали в прерогативите на новосъздадените специализирани юрисдикции. По този начин се определят седалищата на 8-те ЖИРС. Последните имат разширена териториална компетентност, което се прави с цел да се улесни разследването на престъпления, извършени в различни точки на страната. Вследствие на това 40% от делата на ЖИРС произлизат от първоинстанционен съд, чиято териториална компетентност е извън тази на района на апелативния съд, седалище на ЖИРС. В случаите когато процедурните действия по разследването са започнати от орган от общия ред, то не може да бъде прехвърлено на ЖИРС, въпреки че делото влиза в техните прерогативи. В случаите когато обаче ЖИРС е била сезирана, делото не може да бъде препратено на друг разследващ орган, дори и да е извън техните правомощия⁹⁴.

Характерно за френското законодателство е, че вече започнатите разследвания не могат да бъдат поемани от ЖИРС. Това законодателно решение е взето поради практически съображения. Смята се, че в противен случай, ако се предприеме прехвърляне на делото на ЖИРС, има риск действията на органите да не доведат до желанния ефект. Причина за това ще е времето, което би отнело прехвърлянето на делото, запознаването на магистратите със съответните документи и т.н.

⁹⁴ Изключение се прави за най-леките престъпления – престъпления-нарушения (contravention), за които е компетентен съответния Полицейски трибунал (Tribunal de Police).

3. Назначаване на прокурори и съдии към ЖИРС

Важен аспект от закона, който институционализира ЖИРС, е, че той предвижда специализирани структури със специализирани магистрати, което означава, че във всяко от тези осем съдилища има специализирани прокурори в сферата на организираната престъпност, специализирано следствено звено, тъй като във Франция има съдии-следователи, които ръководят разследванията в повечето от случаите и специализирани съдии за организирана престъпност. Затова във Франция реформата се смята за значителна, тъй като се взема решение да се специализира цялата съдебна верига – от започването на разследването до изпълнението на наказанието.

Във всяка една ЖИРС се назначават специализирани магистрати. Целта е да се гарантира, че най-подготвените според тяхната специализация ще гледат дела за организирана престъпност. Във всяка една от 8-те ЖИРС председателите на апелативните съдилища, както и прокурорите към тези апелативни съдилища, назначават, след одобрение от окръжните прокурори на съответния район, един или няколко съдии, съдии-следователи и прокурори, които да гледат делата, подсъдни на ЖИРС. Специализирани съдии и прокурори се назначават и към съответния Наказателен съд за тежки престъпления (Cour d'assises)⁹⁵.

Тази специфична компетентност на магистратите обаче не бива да се разглежда като изключителна. Т.е. действия по дела за организирана престъпност могат да се предприемат и от обикновени прокурори, като това се прави с цел в случай на необходимост от неотложни действия, извършените вече действия да не се обявяват за нищожни, поради това че съответният прокурор е действал извън своите правомощия.

Компетентността по делата за организирана престъпност обаче не се дава изрично на назначените специализирани съдии, а на ЖИРС като цяло. Тъй като по закон прокуратурата е неделима⁹⁶, правото да се занимават с дела, подсъдни на ЖИРС, получават всички нейни прокурори. Това се прави с цел да не се губи време и да могат да се извършват спешни действия по дадено дело, без да могат след това да бъдат обявявани за нищожни. Законът обаче задължава прехвърлянето на делото към съответния специализиран прокурор в най-кратки срокове.

Важно е да се отбележи, че това правило обаче не важи за съдиите – делата за организирана престъпност трябва да се гледат от специално назначените специализирани съдии. Друг съдебен състав не може да се произнася дори и върху мерките за неотклонение.

При назначаването се взимат предвид няколко основни критерия. Първият от тях е способността за работа в екип, което не винаги е много очевидно, защото френската законодателна и практическа традиция повелява съдия-следователят да работи самостоятелно. По отношение на прокуратурата това не представлява проблем, тъй като в нея по принцип се работи в екип. Вторият критерий е способността да се разглеждат сложни и обемни дела, тъй като ЖИРС има дела, които

⁹⁵ Наказателният съд е съдебен орган, компетентен да действа като първа и втора инстанция по отношение на най-тежките престъпления. Той се състои от трима професионални съдии и определен брой съдебни заседатели (жури), определяни чрез жребий – те са девет души, когато съдът заседава като първа инстанция, и дванадесет – в рамките на въззивното производство.

⁹⁶ Чл. 34 и 39 от Наказателнопроцесуалния кодекс на Франция.

съдържат по 30 тома. Освен това по време на съдебния процес прокурорът трябва да може да се противопоставя на защитата, защото съществуват дела, в които има по 20–30 обвиняеми т.е. един или двама прокурори срещу 20–30 адвоката. Третият критерий е готовността да се работи с колеги от чуждите страни. Четвъртият критерий е способността да се разследва имуществото, т.е. разследванията да се водят по начин, който проследява из основи средствата, с които разполагат криминалните групи.

3.1. Назначаване на специализирани помощници

Към магистратите, работещи в ЖИРС, се назначават и специализирани помощници. Преди приемането на Закона от 2004 г., техните правомощия не са ясно разписани, което значително затруднява тяхната работа и предизвиква противоречиви интерпретации относно техните действия. Измененията от 2004 г. обаче прецизират техния статут, като разширяват сферите им на действие и предефинират техните задачи. Преди да бъдат назначени, те преминават през задължително обучение. За да бъдат назначени към ЖИРС, се отправя искане до министъра на правосъдието. Необходимо е също така и съгласие от страна на председателите на съдилищата/прокуратурите. Провежда се и събеседване със съответните кандидати. Законовите разпоредби посочват, че съдиите и прокурорите от ЖИРС могат да се обръщат към специализираните помощници⁹⁷. Законът гласи, че те участват в процедурите под надзора на съдиите и прокурорите. Те могат да:

- подпомагат съдиите и прокурорите, в рамките на делегираните им правомощия (да участват в разпити, при обиски), но не могат да ги осъществяват сами;
- подпомагат взимането на решение по конкретно дело чрез подготовка на анализи и документи по съответното дело;
- изискват от тяхно име административни документи, необходими по време на разследването.

Става въпрос за експерти в различни сфери – митническа, данъчна, банкова, ветеринарна, които подпомагат разследванията в съответната област. Те подготвят анализи и дават разяснения на магистратите в областта, в която притежават експертни знания.

Законът не съдържа изрично посочена структурна организация за ЖИРС, вследствие на което всяка една от осемте специализирани юрисдикции се самоорганизира по свой начин, според нейните нужди, защото престъпните региони са много различни – например в сравнение с Марсилия, в Рен е много спокойно и има много малко престъпност. В Марсилия има много организирана престъпност, защото нейната ЖИРС отговаря за престъпността в целия средиземноморски регион (от испанската граница до италианската), включително и Корсика, която се характеризира с високи нива на организиран криминалитет. При създаването на ЖИРС през 2004 г. във всяка една от тях се назначават:

- трима прокурори;
- трима съдии-следователи;
- трима съдии;
- за Париж този брой е удвоен.

⁹⁷ Чл. 706-79 от Наказателнопроцесуалния кодекс.

Освен това към всяко от апелативните съдилища има един прокурор (*avocat général*)⁹⁸, който следи работата и организацията на съответната ЖИРС.

След това всяка една ЖИРС се организира по свой начин. Магистратите, които са назначени към ЖИРС, могат да избират да гледат само дела от нейната компетентност, но могат да се занимават и с други дела. Това обяснява защо в някои ЖИРС броят на магистратите е по-голям. От значение е също така и натовареността на съответната ЖИРС.

ЖИРС в Марсилия например, която е в по-особено положение, поради високите нива на организирана престъпност, има следната организация:

- 3,5 места за прокурори по дела за организирана престъпност;
- 1,5 места за прокурори по дела за организирана престъпност от финансов характер;
- 1 място за прокурор с надзорни функции;
- 4 места за съдии-следователи по дела за организирана престъпност;
- 1,5 места за съдии-следователи по дела за организирана престъпност от финансов характер.

В периода 2004–2007 г. около 110 магистрати (съдии и прокурори) са назначени към ЖИРС.

II. Правомощия на специализираната прокуратура

1. Материална компетентност

Една от основните характеристики на ЖИРС е, че тя не разглежда всички дела за организирана престъпност, а само най-сложните, най-важните и емблематични казуси. Към този критерий за разпределяне на делата се взема предвид и каква ще е принадлежната стойност, ако даден случай се разследва от ЖИРС. Един от плюсовете например е бързината на производството, както и реактивността. Т.е. ЖИРС гледа да си избира делата, за да може да не се затрупва и за да може да има тази принадлежна стойност за случаите, които се разследват от нея. В противен случай действията на ЖИРС могат да бъдат напълно парализирани. Затова законът говори за конкурентна компетентност между ЖИРС и обикновените съдилища, което означава, че ЖИРС нямат изключителната компетентност в тази сфера и местните съдилища също могат да разглеждат също толкова сложни дела за организирана престъпност. Например от 2008 г. насам в Марсилия са извършени около 80 убийства от т.нар. разчитване на сметки. ЖИРС е разследвала 7 от тях, като останалите се гледат от другите съдилища.

От формална гледна точка Законът от 2004 г. създава две нови разпоредби в Наказателнопроцесуалния кодекс, които определят критериите, според които делото може да се разглежда от ЖИРС: тежка организирана престъпност и организирана престъпност с по-малки размери.⁹⁹

*а) тежка организирана престъпност*¹⁰⁰

⁹⁸ *Avocat général* – представител на прокуратурата/прокурор, който упражнява дейността си само пред определени съдилища и съдебни инстанции (Апелативните съдилища, Наказателния съд и Касационния съд).

⁹⁹ Чл. 706-73 и 706-74 от Наказателнопроцесуалния кодекс на Франция.

¹⁰⁰ Чл. 706-73 от Наказателнопроцесуалния кодекс на Франция.

Законът дефинира 15 престъпления, които влизат в сферите на действие на ЖИРС, в случаите когато делата са от особена сложност: убийство, извършено от организирана престъпна група; изтезания и варварски действия, извършени от организирана престъпна група; трафик на наркотици; отвлечения; трафик на хора; склоняване към проституция; кражби, извършени от организирана група; фалшифициране на валута; тероризъм; престъпления, свързани с оръжия, извършени от организирана група; престъпления, свързани с незаконно влизане или престой на чуждо лице на територията на Франция; пране на пари.

Юридическият критерий, който използва законът, е организирана престъпна група. Това понятие обаче се оказва с твърде широко поле на интерпретация, поради което Конституционният съвет е сезиран с искане да се произнесе за конституциосъобразността на закона от 2004 г.¹⁰¹

Наказателният кодекс на Франция дефинира организираната престъпна група по следния начин: по смисъла на закона организирана престъпна група е всякакво сдружаване с цел подготовка, характеризираща се с един или няколко материални акта, на едно или повече престъпления.¹⁰² Законодателната дефиниция обаче не е достатъчно ясна, което затруднява практиката на съдилищата, които често пъти се налага да го тълкуват по повод делата, които разглеждат. За да бъде разграничавана от престъпното сдружение, съдилищата се позовават на постановление на Министъра на правосъдието от 1993 г., според което „организирана престъпна група предполага, че извършителите на престъплението са подготвили, посредством материални средства, предполагащи известна организация, извършването на дадено престъпление“.¹⁰³ Организираната престъпна група предполага, освен подготовка, и ръководство, логистика и разпределение на задачите. В своето решение Конституционният съвет посочва, че освен обективните елементи на организирана престъпна група, като броя на нейните членове (минимум два или три), трябва да бъде отчитан и субективният елемент – тежестта на престъплението, освен в случаите на престъпления срещу личността. Съветът посочва, че в списъка, с който законът определя престъпленията, за които ЖИРС са компетентни, преценката на субективните фактори трябва да бъде особено внимателна – при кражба, извършена от организирана престъпна група, при престъпления, свързани с фалшифициране на валута и при престъпления, свързани с незаконно влизане или престой на чуждо лице на територията на Франция. Например Конституционният съвет посочва, че при кражба трябва да бъдат отчитани обема на нанесените щети, както и други утежняващи обстоятелства (използване на оръжие, насилие), подготовка, брой на извършителите и др.

Критерият „организирана престъпност с голяма сложност“, който се споменава в разпоредбите на Наказателнопроцесуалния кодекс изисква динамичен и стратегически подход, за да се определи дали ЖИРС да бъде сезирана или не. Преценката дали казусът е сложен може да се прави въз основа на следните елементи:

- Когато характерът на организираната престъпна група е таен и трудно може да се установи нейното ръководството;

¹⁰¹ Решение 2004-492, ДВ от 10 март 2004 г., стр. 4637.

¹⁰² Чл. 132-71 от Наказателния кодекс на Франция.

¹⁰³ Постановление на Министъра на правосъдието от 13 май 1993 г.

- Функционирането на организираната престъпна група, извършваща различни незаконни действия, се проявява чрез: разпределение на задачите, йерархия вътре в групата, употреба на различни форми на насилие (заплахи, изнудване, отвлечане, убийство).

б) организирана престъпност с по-малки размери

Наказателнопроцесуалният кодекс на Франция разпорежда, че ЖИРС имат правомощия и по отношение на престъпления, извършени от организирана престъпна група или от престъпни сдружения.¹⁰⁴ Разликата с предишната категория е, че в случаите на престъпления, извършени от организирана престъпна група или от престъпни сдружения, не могат да се използват специалните техники за разследване, предвидени от закона. Изключение правят само наблюденията върху цялата територия на Франция и запорирането на имущество. Т.е. специфичните методи за разследване се прилагат само за случаите на тежка организирана престъпност. Например по отношение престъпление, свързано с пране на пари, се прави следната разлика, за да се определят правомощията на ЖИРС:

- Прането на пари е свързано със средства, придобити от престъпления, посочени в чл. 706-73 от Наказателнопроцесуалния кодекс или от такива, произлизащи от организирана престъпност – в тези случаи се прилагат правомощията на ЖИРС, свързани с организираната престъпност;
- Прането на пари е свързано с престъпления, посочени в чл. 706-74 от Наказателнопроцесуалния кодекс или от такива, които нямат връзка с организираната престъпност – тогава ЖИРС прилага правомощията си от финансовата и икономическата сфера.

2. Подаване на оперативна информация

В случаите когато има извършено престъпление, свързано с организирана престъпност, съдебната полиция или жандармерията подават едновременно една и съща информация както на прокуратурата от техния район, така и на прокуратурата от съответната ЖИРС. Това се прави с цел да се прецени в най-ранен стадий коя е компетентната институция. Подаването на информацията обаче не генерира автоматично сезирането на ЖИРС, а се осъществява, за да може възможно най-бързо да се анализират фактите и периметъра на престъпните действия. Често пъти съдебната полиция или жандармерията информират прокуратурата и ЖИРС посредством телефонна връзка.

След като са събрани първите елементи от разследването и са извършени първите разследващи стъпки, се преценява коя е компетентната институция – дали това е ЖИРС или обикновената прокуратура. Сезирането на ЖИРС се извършва според общите правила на функциониране на прокуратурата. След анализ на фактите прокуратурите, до които е подадена информация (съответната окръжна и ЖИРС), преценяват коя от двете ще разглежда делото. Ако няма съгласие между двете – крайното решение се взема от Дирекцията по наказателни дела и помилванията¹⁰⁵, която е

¹⁰⁴ Чл. 706-74 от Наказателнопроцесуалния кодекс на Франция.

¹⁰⁵ Дирекцията по наказателни дела и помилванията е под шапката на Министъра на правосъдието. Тя изготвя проектите за реформа на законодателството в областта на наказателното право и политика. Освен това координира действията на прокуратурата и обвинителната политика на държавата. Тя отговаря също така и за молбите за помилвания, адресирани до Президента на републиката.

сезирана специално, за да се произнесе по спора за компетентност.

3. Правомощията на междурегионалния окръжен прокурор

Наказателнопроцесуалният кодекс разпорежда, че прокурорът от апелативния съд, към който има ЖИРС, прилага и координира с останалите прокурори от района на ЖИРС наказателната политика. Това му правомощие произлиза от разширената му компетентност върху района на няколко апелативни съдилища. За да изпълнява пълноценно тази функция прокурорът може да:

- провежда междурегионални заседания с останалите прокурори, на които се обсъждат дела, които могат да бъдат разследвани от тях, да определят критериите, по които се преценява, дали могат да бъдат сезирани или не, както и да обсъждат хода на разследваните от тях дела. Тези събрания имат за цел да предоставят един по-широк поглед на окръжния прокурор от ЖИРС върху организираната престъпност от неговия район;
- изготвя анализи за състоянието на организираната престъпност в неговия район, очертавайки основните тенденции и приоритети.

Прокурорите от ЖИРС поддържат и регулярна връзка със съответните съдии-следователи. Организиран се работни срещи, на които се обсъждат стратегиите и посоките на разследванията, прави се оценка на текущите разследвания, събира се и се анализира информацията относно развитието на организирана престъпност в съответния район и т.н.

Разпределението на делата между магистратите се осъществява по следния начин: Прокурорът, който има надзорни функции, преценява на кое звено и на кой от прокурорите да разпредели делото в зависимост от неговия характер (финансов или не). По отношение на съдиите-следователи председателят на съда решава кой от съответните съдии-следователи може да поеме делото, отново отчитайки характера на делото (финансов или не).

4. Специфични процедурни правила

С оглед постигане на повече ефективност процедурите за разследване на организирана престъпност се различават от тези на общия режим.

Задържане под стража

Мярката за неотклонение задържане под стража е с различна продължителност в зависимост от това дали става въпрос за обикновено престъпление или за организирана престъпност. Конституционсобразността на това законодателно решение обаче е била поставена под въпрос и Конституционният съвет на Франция е бил сезиран, за да се произнесе. Той посочва в решението си, че магистратите трябва да осъществяват сериозен контрол върху квалификацията на престъплението, защото от тази квалификация зависи каква продължителност на мярката задържане под стража може да бъде приложена. В случаите когато разследването е за престъпление от общ характер, мярката за неотклонение задържане под стража не може да надхвърля 72 часа. Когато разследването е за организирана престъпност, тогава задържането може да достигне 96 ч. След изтичане на първите 24 ч. мярката за неотклонение може да бъде удължена за още 24 ч., след явяване на задържания пред съдията по свободите и задържанята. След изти-

чане на третото продължение, същият съдия може да се произнесе по четвърто удължаване, този път без да е задължително задържаният да се яви пред съда. В случай че явяването е необходимо, това може да се осъществи и посредством видеоконферентна връзка.

По време на задържането си под стража обвиняемият има право на срещи със своя защитник. И в това отношение правилата обаче се различават от общия режим. Има 4 отделни режима по отношение явяването на защитник, в зависимост от фазата на задържането под стража. Според общите правила обвиняемият може да се срещне със защитника си след изтичането на първите 24 ч. от задържането.

По отношение на престъпленията, свързани с организирана престъпност, се прави разлика за три категории престъпления. За едните защитникът може да се срещне със задържания след изтичането на първите 24 ч. За втората категория – след изтичането на 48-те ч., а за третата – след изтичане на третото продължение на мярката за неотклонение задържане под стража. Когато задържаният е непълнолетен, защитникът може да се намесва по всяко време, от самото начало на задържането.

Претърсвания

Наказателнопроцесуалният кодекс на Франция предвижда правилото, според което претърсването в рамките на предварителното следствие може да се извърши само със съгласието на лицето, в чието помещение се извършва претърсването.¹⁰⁶ Тъй като това се е смятало за ограничен режим по отношение постигане на ефективност на разследването, законът е допуснал и осъществяването на претърсвания без съгласието на съответното лице, но само в лимитативно изброени случаи, след разрешение на съдията по свободите.¹⁰⁷ Нарастващите нива на престъпността обаче показали, че и този режим не отговаря на нуждите на разследващите органи. Това е била основната причина, която кара законодателят да внесе изменения в правилата по отношение на претърсванията. Вследствие на тези промени претърсванията могат да се извършват без съгласието на лицето, чиито помещения се претърсват, за всички престъпления, за които се предвижда наказание от пет или повече години лишаване от свобода. По искане на окръжния прокурор съдията по свободите издава предварително разрешение за претърсване. В случаите, когато претърсванията трябва да се извършват в района на друг първоинстанционен съд, прокурорът не може да поиска разрешение от съдията по свободите към този съд, а само към този от неговия съдебен район (в който той има правомощия). Претърсванията се извършват под надзора на съдията по свободите, който може дори и да отиде на място, за да проследи дали законът се спазва. Претърсването не може да има за цел нищо друго, освен установяване на извършеното престъпление.

Общото правило е, че претърсванията могат да се извършват в часовата зона между 6 и 21 ч. Законът от 2004 г. предвижда изключение в следните случаи:

- Разследването на заварени правонарушения (706-89) – прокурорът може да поиска разрешение от съдията по свободите. Претърсването може да се осъществи извън законоустановените рамки и на всякакъв

¹⁰⁶ Чл. 76 от Наказателнопроцесуалния кодекс.

¹⁰⁷ Закон № 2001-1062 от 15 ноември 2001 г.

места, вкл. и в жилища;

- Предварително следствие (706-90) – прокурорът може да поиска разрешение от съдията по свободите. Претърсването може да се осъществи извън законоустановените рамки на всякакви места, но не и в жилища;
- В случаи на разследване от съдия-следовател – съдия-следователят може да разреши претърсване извън законоустановените рамки, но при условие че:
 1. Става въпрос за тежко престъпление или заварено престъпление;
 2. Ако има „внезапен риск от заличаване или изчезване на доказателства“ (практиката на Конституционния съвет показва, че съдия-следователят може да разреши претърсване през нощта, само при положение че то не може да се извърши при други обстоятелства и по друго време);
- Когато има съмнение, че лицата, чиито помещения ще се претърсват, са в процес на извършване на престъпление, изрично посочени в НПК (чл. 706-73).

Законовите правила позволяват задържането на лицата, в чиито помещения се извършва претърсването, в случаите когато се прецени, че те могат да предоставят обяснения относно документи или компютърни данни, за времето, което е необходимо за провеждането на претърсването. Тази възможност също е предвидена със закона от 2004 г. в стремеж към постигане на по-голяма ефективност и адаптация към покачващите се нива на организираната престъпност. Впоследствие, ако се окаже, че по отношение на лицата трябва да бъде постановена мярка за неотклонение задържане под стража, времето, през което те са били задържани на мястото на претърсването, се приспада.

В случаите когато лицето, в чиито помещения ще се извършва претърсване, вече е в ареста, тогава неговото присъствие не е необходимо. Тогава то се извършва в присъствието на двама свидетели или представител, посочен от задържаното лице. Става въпрос за случаите, когато преместването му от ареста би било рисковано или би създавало трудности и рискове за обществения ред.

5. Специални методи за разследване

Наблюдение

През 2004 г. законовите изменения създават разпоредба в Наказателнопроцесуалния кодекс¹⁰⁸, която позволява на служителите на съдебната полиция, със съгласието на окръжния прокурор, да постановят наблюдение на територията на цяла Франция. Наблюдението може да бъде разпоредено по отношение на лица, предмети или недвижими имоти, за които да предполага, че са извършили или са послужили за извършването или са извлечени от престъпления, свързани с организирана престъпност.

За целта окръжният прокурор трябва да бъде уведомен, като това може да стане и устно. Искането и съгласието на прокурора се посочват в протокола, който разпорежда наблюдението. То може да се разпореди в рамките на вече започнато разследване, водено или от съответния те-

¹⁰⁸ Чл. 706-80 от Наказателнопроцесуалния кодекс на Франция.

риториално компетентен окръжен прокурор, или от прокурор от ЖИРС.

Внедряване на агенти

През 2004 г. досега съществуващият режим на внедряване е изменен, като се разширява неговото приложно поле и се уточнява процедурата му. За първи път законът дава дефиниция на това понятие¹⁰⁹. „Служител на съдебната полиция се внедрява в организирана престъпна група, за да наблюдава лицата, заподозрени в извършването на дадено престъпление, представяйки за техен съизвършител или съучастник. За целта на служителя на съдебната полиция се предоставя фалшива самоличност и може да извършва действията, посочени в чл. 706-82 от Наказателнопроцесуалния кодекс. Тези действия не могат да съставляват погуба към извършване на престъпление.“

Специфичността на тази процедура, нейната цена, както и рисковете по време на операциите на внедряване налагат тя да се прилага само от ЖИРС. Във Франция съществува централизирана структура към съдебната полиция, към която са начислени агентите. Тя трябва да бъде уведомявана за всичките операции под прикритие, които се провеждат на територията на Франция. За тази цел разрешенията се предават на Междуведомствената служба за техническо сътрудничество (*Service interministériel d'assistance technique*). Тя е отговорна и за обучението на агентите под прикритие и за координирането на отделните операции.

Преди осъществяването на операцията под прикритие е необходимо издаването на предварително разрешение. То трябва да бъде писмено и мотивирано. В него се посочва престъплението, за което се внедрява агент, както и името на служителя на съдебната полиция, отговорен за операцията. Идентичността на служителя под прикритие не се посочва. Само този, който е отговорен за операцията, знае неговата истинска самоличност.

Срокът на операцията под прикритие е 4 месеца с възможност за удължение с още 4 месеца. Операцията е поставена под контрола на прокурор, който ръководи разследването. Той трябва да бъде уведомяван за хода на операцията и нейното развитие, за да може да прецени дали тя продължава да е необходима. Ако сметне, че не е, може да я прекрати, преди да е изтекъл срокът ѝ. В случай когато операцията се прекратява преждевременно, законът позволява на агента да продължи да действа, за да може да излезе в най-сигурния за него момент¹¹⁰. По време на този период, агентът разполага със същия имунитет и права, както по време на операцията. Този срок на излизане от организираната група не може да надхвърля 4 месеца. Ако след изтичането на този срок сигурността на агента продължава да е застрашена, тогава магистратът, който е разрешил операцията, може да поднови този срок за напускане на ОПГ с още 4 месеца. Въпреки че законът не посочва изрично какво се съдържа в това постановление за удължаване на срока, практиката показва, че се спазват всички формални условия, както при даването на първоначалното разрешение за самата операция под прикритие. Въпреки изтичането на срока, магистратът трябва да продължи да контролира хода на операцията. Другият характерен елемент за законодателството е, че доказателствата, които внедреният аг-

¹⁰⁹ Чл. 706-81-706-87 от Наказателнопроцесуалния кодекс на Франция.

¹¹⁰ Чл. 706-85 от Наказателнопроцесуалния кодекс на Франция.

ент събира през този период, се прилагат към разследването, наравно с тези, събрани през предходния период.

Внедреният агент действа под контрола на служител на съдебната полиция, който координира операцията. Той изготвя протоколите със съдържанието на операцията и дава информация за нейния ход.

Агентът под прикритие може да действа на територията на цялата страна, като той не носи наказателна отговорност за престъпленията, които извършва (като съизвършител или като съучастник). Законът изрично посочва действията, които той може да извършва:

- Получава, съхранява, пренася или предава субстанции, предмети или документи или друга информация, получена от извършването на престъпленията или служещи за тяхното извършване;
- Да използва или да предоставя на лицата, които извършват престъпленията, средства от юридически или финансов характер, или транспортни, телекомуникационни средства;
- Законът посочва, че тези действия могат да бъдат извършвани, само ако са необходими. Може да изисква и други хора да се включват в операцията. Ако това застрашава обаче задействието на тяхната наказателната отговорност, законът предвижда да се ползват от същия имунитет, както и внедрения агент.

По време на операцията под прикритие внедреният агент се ползва с определена защита. На първо място той не носи наказателната отговорност за действията, които извършва по време на операцията под прикритие. Изключение се прави единствено за действията, които съставляват подбуда към извършване на престъпление. Тогава той може да бъде подведен под наказателна отговорност.

На второ място е използването на фалшива самоличност. Истинската самоличност на агента не се разкрива в нито един от етапите на операцията и процедурата по внедряването. Законът предвижда санкции в случай на разкриване на самоличността на агента: 5 години лишаване от свобода или глоба от 75 000 ерво. В случаите когато разкриването на истинската самоличност има последствия за агента и неговите близки, санкциите се увеличават – 7 г. лишаване от свобода и 100 000 евро глоба. Когато разкриването е предизвикало смъртта на агента – 10 г. лишаване от свобода и 150 000 евро глоба.

На трето място са предвидени и процедурни защити. Например доклада за внедряването, който съдържа доказателствата за извършените престъпления, се изготвя от офицера, който ръководи операцията. По принцип агентът под прикритие не се явява в съдебна зала, за да дава свидетелски показания, а като свидетел се призовава офицерът, ръководещ операцията. В случаите обаче когато един от извършителите на престъплението е станал обвиняем вследствие на свидетелските показания и действията на агента под прикритие, той може да поиска да се срещне с него. Това може да се осъществи само на фаза съдебно производство чрез видеоконферентна връзка и коригиране на гласа на агента. Законът не предвижда постановяването на осъдителна присъда само въз основа на показанията на агента под прикритие. Не такъв е случаят обаче, ако агентът под прикритие реши да разкрие своята самоличност.

Френското законодателство предвижда възможността чужди аген-

ти под прикритие да бъдат използвани на територията на Франция и френски да бъдат внедрявани извън страната. За целта обаче е необходимо да бъдат изпълнени няколко условия:

- Съгласие на съдебните органи на съответната страна, от която ще се внедрява агент;
- Съответният агент трябва да принадлежи към специализирана структура и да има сходни правомощия на френските агенти под прикритие;
- Операцията под прикритие се ръководи от френски служител на съдебната полиция.

А за да може агент под прикритие от Франция да бъде внедрен на чужда територия, е нужно:

- Да има искане за международна помощ, адресирана до френското министерство на правосъдието;
- Да има предварително дадено съгласие от страна на Министъра на правосъдието за продължаване на операцията на територията на Франция;
- Операцията трябва да се контролира от служител на френската съдебна полиция.

Френската законодателна система не предвижда възможността по дела за организирана престъпност прокуратурата да сключва споразумения. Правната регламентация разполага с разпоредба, според която разследваното лице може предварително да признае вината си, но това е валидно само за по-леките престъпления и при случаи на организирана престъпност не се прилага. Това не е договаряне, защото на практика прокурорът предлага наказание, но няма договаряне нито по отношение на преследването, нито по отношение на самото наказание. Той предлага наказание и ако обвиняемият го приеме, в този момент делото се предава на съдия, който или може да потвърди или да откаже (по юридически причини или защото смята, че наказанието не е подходящо). Но това се използва за много леките престъпления, тъй като максималното наказание лишаване от свобода, което прокурорът може да предложи, е 4 месеца.

6. Запориране и конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност

В края на 2008 г. във Франция е изработен Законопроект за запора и конфискацията в наказателната сфера. Законопроектът е окончателно приет от през 2010 г.¹¹¹ Дебатът относно правния режим на конфискацията започва още през 2004 г., когато е изработен доклад за борба срещу трафика на наркотици. Една от неговите основни препоръки е именно засилване на мерките за отнемане на имущество в наказателната сфера. След публикуването на този доклад последователно са приети три законодателни промени, които целят разширяването на възможностите за конфискация на имущество, което не е задължително инструмент или продукт на нарушението.¹¹² Впоследствие пра-

¹¹¹ Loi № 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

¹¹² Закон за тероризма и сигурността по граничния контрол (Loi № 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, article 24). Закон за превенцията

Вителството създава т.нар. Платформа за идентификация на имуществата с престъпен произход, чиято основна мисия е да централизира информацията относно имуществата, които биха могли да бъдат обект на конфискация.

Въпреки това обаче законодателството в тази материя продължава да съдържа празноти, което подтиква властите към изработването на изцяло нов закон.

Мотивите за неговото възникване са основно три: а) да се разшири полето на имуществата, които могат да бъдат обект на конфискация; б) да се уточнят процедурите за отнемане на имущество в наказателната сфера, тъй като правилата на Гражданскопроцесуалния кодекс не могат да бъдат адаптирани за тези цели; в) да се подобри управлението на запорираното и отнетото имущество.

Във френското законодателство конфискацията не съществува като самостоятелна санкция. Отнемането на имущество се постановява само като допълнително наказание.

Конфискация се постановява по право за всички престъпления, за които се предвижда наказание лишаване от свобода повече от една година;

- пране на пари;¹¹³
- престъпна група, която цели да извърши престъпление, наказуемо с лишаване от свобода за срок от 10 г.;¹¹⁴
- трафик на наркотици;¹¹⁵
- фалшифициране на пари;¹¹⁶
- тероризъм;¹¹⁷
- трафик на хора;¹¹⁸
- проституция;¹¹⁹
- въвлечане на малолетни в организирана престъпна група с цел разпространение на порнографски снимки;¹²⁰
- престъпления срещу човечеството;¹²¹
- престъпления, свързани с хазарта (гържане на хазартни домове, в които публиката е свободно допускана, реклама на незаконни хазартни домове, внос или производство на хазартни машини и употребата им на публични места);¹²²

срещу престъпността (Loi № 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, article 66). Loi № 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon, article 42.

¹¹³ Чл. 324-7, т. 12 от Наказателния кодекс на Франция. Чл. 3 от Закон 83-628 от 12 юли 1983, забраняващ някои хазартни машини (L'article 3 de la loi № 83-628 du 12 juillet 1983 interdisant certains appareils de jeux, dans sa rédaction issue de la loi № 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie)

¹¹⁴ Чл. 450-5 от Наказателния кодекс на Франция.

¹¹⁵ Чл. 222-49, ал. 2 от Наказателния кодекс на Франция.

¹¹⁶ Чл. 442-16 от Наказателния кодекс на Франция.

¹¹⁷ Чл. 422-6 от Наказателния кодекс на Франция.

¹¹⁸ Чл. 225-25 от Наказателния кодекс на Франция.

¹¹⁹ Чл. 225-25 от Наказателния кодекс на Франция.

¹²⁰ Чл. 227-33 от Наказателния кодекс на Франция.

¹²¹ Чл. 213-1 et 213-3 от Наказателния кодекс на Франция.

¹²² Чл. 3 от Закон 83-628 от 12 юли 1983, забраняващ някои хазартни машини (L'article 3 de la loi № 83-628 du 12 juillet 1983 interdisant certains appareils de jeux, dans sa rédaction issue de la loi № 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation

- митнически нарушения – с конфискация се наказват лицата, които чрез износ, внос, трансфер или клиринг са осъществили или са направили опит да осъществят финансова операция между Франция и чужбина с парични средства, със съзнанието че те са придобити пряко или непряко чрез престъпление или в нарушение на законодателството за отровните вещества и растения, регистрирани като наркотични.

Във Франция няма законодателство, регламентиращо гражданска конфискация. Тя е само наказателна и винаги съпътства наказателното производство. Не съществува специализиран орган за разследване и установяване на имуществено, придобито от престъпна дейност. Тази дейност се осъществява от правоохранителните органи (разследващите служби – съдебна полиция, жангармерия, съдия-следовател, прокурор) в рамките на преварителното производство. В случаите когато са оторизирани от прокурора, митническите служби също така могат да извършват действия по установяване на незаконно придобито имущество.

През 2005 г. е създадена т.нар. Междуведомствена платформа за идентификация на имущество, придобито от престъпна дейност. Нейната основна задача е да идентифицира незаконното имущество и да централизира събраната информация на национално и международно равнище. Поставена е под шапката на Централния офис за борба с финансовата престъпност към Министерството на вътрешните работи. Ръководи се от служител на националната полиция със заместник – служител на жангармерията. Има 30-ина души служители.

Конфискация се постановява по право за всички престъпления, за които се предвижда наказание лишаване от свобода повече от една година. В останалите случаи тя се прилага само като допълнително наказание. Френската съдебна практика показва, че конфискацията се постановява изключително трудно от съда, ако по време на досъдебното производство имуществото не е било запорирано. В случаите на досъдебно разследване на организирана престъпност съдията (по свободите и задържането) може по искане на прокурора да постанови предохранителни мерки по отношение на имуществото, движимо или недвижимо, разделено или не, на следственото лице.¹²³

Постановяването на осъдителна присъда води до потвърждаване на предохранителните мерки, а оправдателната – до тяхната отмяна. Осъдителната присъда не води обаче до автоматична конфискация. Необходимо е съдът изрично да се произнесе по конфискацията.

За най-тежките и сериозни престъпления конфискация на имуществото (дори и да е законно) може да бъде произнесена като наказание. Освен това законът позволява конфискация на имущество, с което осъденият разполага свободно. Т.е. имуществото принадлежи на друго лице, но осъденият разполага свободно с него (напр. яхта, която е собственост на фирма, но осъденото лице я използва). До скоро разследващите служби са имали задължението да разследват и фирмата собственик на имуществото, но сега вече това не е необходимо – достатъчно е да се докаже, че осъденият го използва свободно, за да може да се конфискува. Собственикът от своя страна трябва да докаже, че

de l'économie)

¹²³ Чл. 706-103 от Наказателния кодекс на Франция.

е добросъвестен и че въпреки него имуществото е било използвано от представител на организираната престъпност. Според магистратите това е инструмент, който улеснява изключително много борбата с престъпността.

III. Обучение

Бъдещите прокурори и съдии се обучават в Националната школа на магистратурата (*Ecole Nationale de la Magistrature*). Школата на магистратурата се управлява автономно под надзора на Министерство на правосъдието, което отпуска бюджета ѝ. При организиране на своите обучения Школата на магистратурата се ползва с висока степен на автономия, гарантирана от председателя на касационния съд, който председателства нейния управителен съвет.

Студентите в нея се наричат „стажанти“ (*auditeurs de justice*) и се приемат за принадлежащи към съдебните органи. Стажантите полагат клетва да служат на правосъдието и да пазят поверителна информацията, която им се дава; те получават възнаграждение и участват в различните дейности на прокуратурата и съдилищата, а също така носят всички видове отговорност.

Студентите се приемат с конкурс или след пряко назначаване от министъра на правосъдието въз основа на обвързваща препоръка от комисията по повишенията. Министърът назначава студентите, получили най-високи резултати от приемния конкурс или при пряк подбор в рамките на ограничени брой налични места. Конкурсът включва писмен и усетен изпит, а кандидатите се класират в три отделни категории по възраст и опит. Министърът на правосъдието може да назначава пряко в Школата на магистратурата студенти с определен професионален или правен опит въз основа на обвързваща препоръка от комисията по повишенията.

Обучението в Школата на магистратурата е дветегодишно. По време на обучението стажантите провеждат стажове в своите области на специализация. Там те участват в съдебни дейности под ръководството на действащи магистрати, но нямат делегирани правомощия. Така те могат да съдействат на съдии-следователите по делото; да подпомагат прокурори при отделни действия в рамките на наказателния процес; да участват (с консултативен глас) в съдебни разисквания в граждански и наказателни съдилища (които разглеждат тежки правонарушения, различни от тежките престъпления); а също така да участват в разисквания в наказателния съд.

В края на обучението си стажантите се явяват на изпит, въз основа на него изпитната комисия изготвя списък с назначения на конкретни длъжности, който се внася за обнародване от министъра на правосъдието. Изпитната комисия при завършване на обучението в школата е независим изпитен орган, който изготвя списък, внасян в Министерство на правосъдието; този списък е обвързващ.

Школата на магистратурата предлага също и избираемо продължаващо обучение за магистрати. Това обучение се осигурява под формата на семинари, стажове, срещи и дискусии. Тези обучения се радват на голяма посещаемост от прокурорите, които оценяват тяхното качество и разнообразие, особено ако възнамеряват да се специализират по-задълбочено или да преминат на нова длъжност.

След приемането на Закона от 2004 г. Националната школа на магистратурата организира и специализирани курсове за специализираните съдии и прокурори. Първоначално от нея е организирано обучение на учителите (в съдилищата и прокуратурите, в полицията и националната жандармерия), което има за цел да представи инициативата на Школата за магистратурата, запознаване с материала, който трябва да бъде преподаван, представяне на целите на закона и работа в екип на учителите.

След това обучение на учителите се организират едnodневни семинари в апелативните съдилища, полицията и жандармерията (в семинарите участват едновременно по един магистрат, един жандармерист и един полицай). Основните теми са разпределението на правомощията между съдебните органи, новите методи за разследване на организирана престъпност, европейската заповед за арест.

И до този момент продължават да се организират обучения на специализираните магистрати от Националната школа на магистратурата. Властите обмислят и лансирането на електронно обучение, което обаче все още не е факт.

IV. Специализираната прокуратура и връзките с обществеността

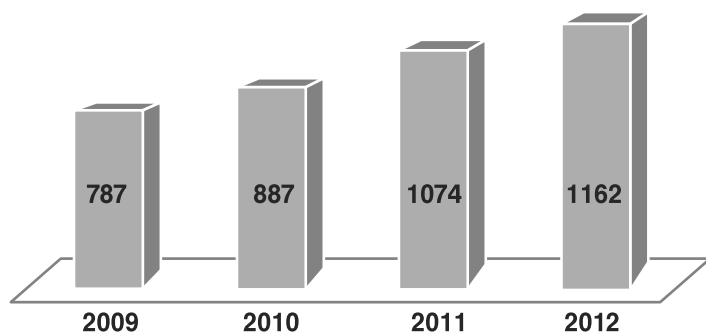
Френските ЖИРС нямат специализирани структури за връзки с медиите. Единственото изключение е Парижката ЖИРС, където е създаден отдел за връзки с обществеността. Магистратите, работещи в останалите ЖИРС обаче, отчитат това като недостатък и призовават към създаването на такива постове. Това е така, защото тези специализирани юрисдикции не разполагат с много средства и умислено са създадени като модел, който да функционира с по-малко средства.

По отношение на разпространяването на информация, свързана с предприятиите от ЖИРС разследвания, не съществува изрична ограничителна разпоредба. Законът предвижда, че прокурорът може да дава информация, включително и по текущи разследвания. Франция следва принципа, според който текущите разследвания са тайни, като един от основните аргументи за това е спазването на принципа на невинност и стремежът към ефективност. Например в т.нар. афера Доминик Строс Кан във Франция показването на снимки, на кадри с белезници съставлява престъпление, защото това накърнява принципа за невинност. Въпреки това прокурорът може да дава информация и често пъти се дават пресконференции.

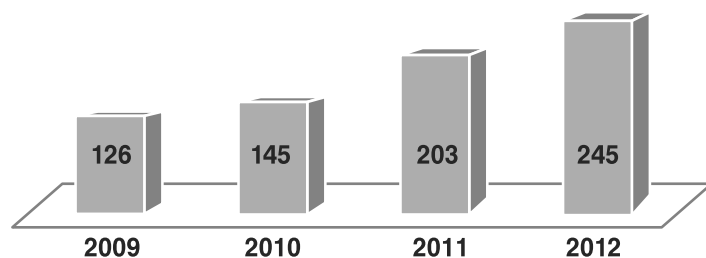
Що се отнася до отношението на медиите към дейността на ЖИРС, има един аспект, спрямо който се отправят критики, като това е валидно само за Корсика. Източникът на негативното отношение е основно престъпна организация, която управлява местен ежедневник и която не е доволна от действията, които се предприемат спрямо тази организация и спрямо вестника, защото 30-ина от нейните членове са с присъди лишаване от свобода. Това са предимно привърженици на независимостта и затова казват, че естественият съдия за Корсика, това е корисканският съдия, а не магистрат от ЖИРС, който се намира извън територията на Корсика. С изключение на този случай обаче отношението на медиите е много положително и никога не оспорва целесъобразността на тяхната работа.

V. Статистически данни

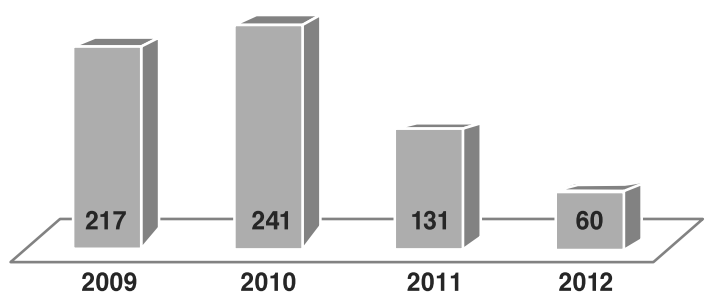
Общ брой разследвания



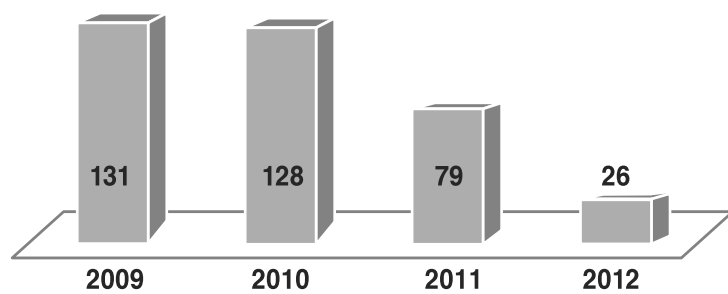
Брой внесени в съда обвинителни актове

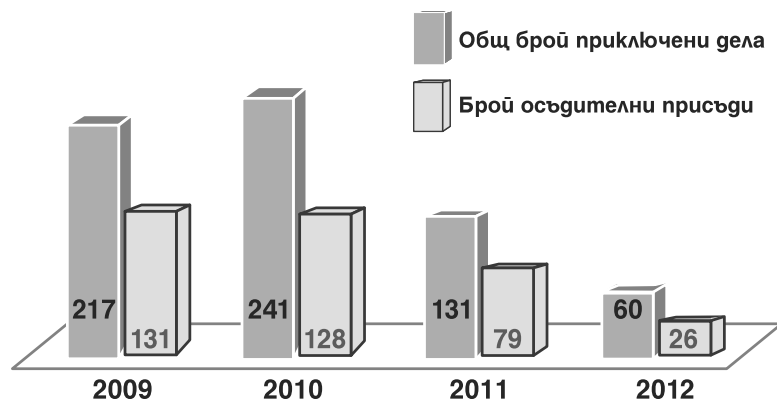


Общ брой приключени дела



Брой осъдителни присъди





При анализа на статистическите данни за работата на ЖИРС трябва да се отчетат фактът, че ЖИРС не разглеждат всички дела за организирана престъпност. Както беше посочено по-горе, те поемат само най-сложните, важните и емблематични дела. Основното съображение за този избор е стремежът към максимална ефективност, която може да се постигне, само ако магистратите не са прекомерно натоварени. Затова ЖИРС имат конкурентна компетентност с останалите съдилища, които също са оправомощени да се занимават с дела за организирана престъпност. Поради тази причина и статистическите данни за делата на ЖИРС не могат да впечатлят със своя брой, тъй като идеята е тези магистрати да се занимават с по-малко дела, които обаче по същество да са от значение за борбата с престъпността. Тази стратегия в работата на ЖИРС често пъти бива оспорвана от защитниците на представителите на организираната престъпност, защото в техен интерес е да има прокурори, които са затрупани от дела.

За илюстрация към казаното по-горе може да бъде даден пример с ЖИРС в Марсилия, която е третата по големина специализирана структура, тъй като регионът, който тя покрива, се характеризира с изключително високи нива на организирана престъпност. Първоинстанционният съд в Марсилия има годишно около 120 000 дела, а ЖИРС в Марсилия има териториална компетентност върху 24 такива съдилища и всяка година има по 60–70 дела. Броят е малък, защото делата са изключително добре подбрани.

Специализирана прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност в Испания

Хуан Хосе Роса Алварес¹²⁴

Въведение

Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност на Кралство Испания е създадена през 1995 г. Тя е със седалище в Мадрид и има компетентност за цялата национална територия. Това е втората специализирана прокуратура, която се създава в Испания, след прокуратурата „Антидрога“. Първоначално е наречена Специализирана прокуратура за преследване на икономически престъпления, свързани с корупцията и нейните правомощия се ограничават до престъпления от икономически характер от особено значение. Постепенно във времето се увеличават правомощията, персоналът и средствата, дадени на разположение на специализираната прокуратура, като се налага и идеята, че не може да се говори за икономически престъпления от особено значение, без задължително те да се обвържат с организираната престъпност, с международната престъпност или изпирането на пари. От 2006 г. тази прокуратура е натоварена с борбата срещу организираната престъпност и прането на пари, генерирани от организираната престъпност, в случаите когато за разследването им е необходимо използването на звената за подкрепа към прокуратурата.

I. Създаване на Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност

В Кралство Испания съществуват две специализирани прокуратури. Едната е специализираната прокуратура „Антидрога“, която участва в наказателни дела, свързани с престъпления за трафик на наркотици, упойващи и психотропни вещества или изпиране на пари, свързано с този трафик, които попадат под юрисдикцията на Националната аудиенция и на Централите следствени съдилища. Освен това тя координи-

¹²⁴ Прокурор в Специализирана прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност на Испания.

ра действията на различните прокуратури в тези сфери. Т.е. тази прокуратура извършва дейността по разследване в случаите, когато става въпрос за такива престъпления и сътрудници на съдебната власт в контрола по прилагането на мерките за лечение на наркозависими престъпници. Другата специализирана прокуратура е срещу корупцията и организираната престъпност.

1. Причини за институционализирането ѝ

Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност се създава през 1995 г.¹²⁵ и тогава е наречена Специализирана прокуратура за преследване на икономически престъпления, свързани с корупцията. Разполага с правомощия, които се ограничават до престъпления от икономически характер, които главният прокурор на държавата тогава счита, че са от особена значимост. Това е рамката, която определя правомощията на специализираната прокуратура и която впоследствие е доразвита в инструкция № 1/1996 г., одобрена на 15 януари от главния прокурор на държавата. С течение на времето обаче усложняването на методите, използвани от престъпните групи, международният характер на тяхната дейност и все по-голямата трудност за ефективна борба с тези опасни и сложни структури показват по категоричен начин, че първоначалната схема, създадена от закона през 1995 г. е крайно недостатъчна.

В днешно време е невъзможно да се говори за икономически престъпления от особено значение без задължително да се обвържат с организираната престъпност, международната престъпност или изпирането на пари в големи размери. Това е и причината, поради която през последните няколко години испанските власти прогресивно увеличават правомощията, персонала и средствата, дадени на разположение на специализираната прокуратура. Целта е да се подобри нейната възможност за действие и да се даде адекватен отговор на все по-разнообразната и ширеща се дейност на престъпните организации и групи. Този нов подход към дейността на специализираната прокуратура се развива по изключително интензивен начин през последните години. Вследствие на него се назначават и делегирани прокурори срещу корупцията и организираната престъпност. Първоначално той е само един, в Барселона, но постепенно техният брой достига 15 за територията на цяла Испания.

На по-късен етап правомощията на специализираната прокуратура са отново разширени и нейната функция бива предефинирана¹²⁶. Основният фактор, който повлиява решението за разширяване на нейните функции са нарастващите нива на организираната престъпност. Тя е причината, поради която делегираните прокурори започват да се считат за прокурори специалисти по дела, свързани с организираната престъпност. Успоредно с това разширяване на правомощията дойде и уважението, което специализираната прокуратура заслужи не само на национална територия, но и на международната сцена. Нейната работа е давана за пример и е поощрявана на различни международни форуми, било то в рамките на ЕС (Евроджъст, ОЛАФ) или от други междуна-

¹²⁵ Създадена е на 24 април 1995 г. по силата на Закон № 10/1995 г.

¹²⁶ Инструкция № 4/2006 г. от 12 юли 2006 г.

родни институции. От известно време насам един от прокурорите на специализираната прокуратура е член на Изпълнителната комисия на Международната асоциация на органите за борба с корупцията (IAACA), в която членуват повече от 130 държави и чиято основна цел е борбата срещу корупцията в рамките на Конвенцията на ООН срещу корупцията от 2003 г.

Засиленото участие на специализирана прокуратура в тези сфери отговаря напълно на осъзнатата необходимост от борба на всички нива с последиците от корупцията и организираната престъпност. Доказателство за това, освен множеството международни и двустранни срещи, е например подписването на Конвенцията на ООН срещу корупцията от 31 октомври, влязла в сила в Испания на 19 юли 2006 г., Конвенцията за борба с корупцията от 26 май 1997, влязла в сила на 28 септември 2005 г.

От друга страна, пример за връзката между корупцията и организираната престъпност е фактът, че малко преди подписването на гореспоменатата Конвенция на ООН срещу корупцията същата организация създава и Конвенцията срещу транснационалната организирана престъпност на 15 ноември 2000 г, която влиза в сила в Кралство Испания на 29 септември 2003 г. Въпреки всички тези усилия не може да се твърди, че започнатият от специализираната прокуратура нов етап на развитие е към своя край, а напротив – все по-необходимо става да се извлекат максимално ползите от съществуващия модел. Специализираната прокуратура се намира в един такъв етап от своето развитие, в който от особена значимост е да постигне приемственост на целите, които са насочвали действията ѝ през последните години. Това твърдение се доказва изцяло от дейността на прокуратурата в разследването на дела, свързани, както с корупция, така и с организирана престъпност, въпреки че разследването на организираната престъпност е по-ограничено, не само защото става въпрос за сложни дела, но и защото съществува изискването делата да са за организирани групи от особено значение.

2. Структура и численост на Специализираната прокуратура

Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност разполага с шестнадесет (16) прокурора в централата в Мадрид; петнадесет (15) делегирани прокурори, занимаващи се със случаи на корупция, които са разположени основно по крайбрежието на Средиземно море, Балеарските и Канарските острови и шест (6) делегирани прокурори, занимаващи се със случаи на корупция, които могат да окажат съдействие на място на някои от другите 15 делегирани прокурори. Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност разполага със собствени помощни звена като Звено „Съдебна полиция“ (9 члена на Националната полиция и 9 члена от Гражданската гвардия), помощно звено „Данъчна агенция“ (10 човека), Звено „Агенция по държавен контрол и вземания“ (7 човека) и допълнителен помощен персонал (26 човека).

Организационната структура на специализираната прокуратура е представена на следващата организграма.

II. Правомощия на Специализираната прокуратура

1. Материална компетентност

В Наказателния кодекс на Кралство Испания съществуват специфични разпоредби, които формулират съставите на престъпна група и престъпна организация – член 570 бис¹²⁷ и член 570 тер¹²⁸ от НК.

В Испания борбата срещу организираната престъпност се основава на решение, заложено в политиката за борба срещу организираната престъпност, което се прилага не само от полицията, но и от прокуратурата. Става въпрос за решението да не се позволява на ръководи-

¹²⁷ Този член 570 бис. гласи:

1. Този, който създаде, организира, координира или ръководи престъпна организация се наказва с лишаване от свобода от четири до осем години, ако същата има за цел извършването на тежки престъпления и с наказание лишаване от свобода от три до шест години в останалите случаи. Този който участва активно в организацията, стане неин член или ѝ сътрудничи финансово или по какъвто и да било друг начин се наказва с лишаване от свобода от две до пет години, ако същата има за цел извършването на тежки престъпления и с наказание от една до три години в останалите случаи. За целите на този кодекс, престъпна организация е сдружение от две или повече лица, устойчива във времето или за неопределен срок, която по съгласуван и координиран начин разпределя задачи или функции с цел извършването на престъпления, както и на множество нарушения;

2. Наказанията, предвидени в предходната алинея се налагат в степен по-висока от средната, когато организацията:

- а) е съставена от множество членове,
- б) разполага с опасни оръжия или други опасни средства,
- в) разполага с модерни технологични средства за комуникация или транспорт, особено полезни за извършването на престъпления или постигане на безнаказаност на виновните.

В случай че са налице две или повече от тези обстоятелства, се налага по-високото наказание.

3. Наказанията, предвидени в настоящия член се налагат в степен по-висока от средната, в случай, че става въпрос за престъпление срещу живота на гражданите, тяхната свобода, сексуална неприкосновеност или трафик на хора.

¹²⁸ Член 570 тер гласи:

1. Който създава, финансира или участва в престъпна група се наказва:

а) Ако целта на групата е извършване на престъпление по ал. 3 на предходния член, наказанието е лишаване от свобода от 2 до 4 години, в случай, че се касае за едно или повече тежки престъпления и от 1 до 3 години лишаване от свобода, ако са касае за по-леки престъпления,

б) Наказанието е лишаване от свобода от 6 месеца до 2 години, ако целта на групата е извършване на друго тежко престъпление,

в) Наказанието е лишаване от свобода от 3 месеца до 2 години, при извършване на едно или повече по-леки престъпления, които не са включени в т. а),

г) Наказанието е лишаване от свобода от 3 месеца до 1 година, в случаите на извършване на едно или повече по-леки престъпления, невключени в т. а), или в случаите на продължавано извършване на леки престъпления, като в този случай се налага наказание по-леко от средното, освен ако не става въпрос за лекото престъпление, предвидено в чл. 623, хипотеза първа, в който случай може да бъде наложен целия размер на наказанието.

За целите на този кодекс под престъпна група се разбира сдружаването на повече от две лица, които без да притежават някоя или някои от характеристиките на престъпната организация, дефинирани в предходния член, има за цел или предмет съгласувано извършване на престъпление или продължаващо извършване на леки престъпления.

2. Наказанието се налага в степен по-тежка от средната, когато групата:

- а) е съставена от множество членове,
- б) разполага с оръжия или други опасни средства,
- в) разполага с модерни технологични средства за комуникация или транспорт, особено полезни за извършването на престъпления или постигане на безнаказаност на виновните.

В случай че са налице две или повече от тези обстоятелства, се налага по-тежкото наказание.

телите на организираната престъпност, които през средата на 90-те години успяват да закупят луксозни вили в испанските туристически зони и да се установят за постоянно в Испания. Това позволява на испанската полиция да събира информация – както полицейска, така и от международното съдебно сътрудничество, за онези лица, които са се установили на испанска територия.

Разпределянето на делата в специализираната прокуратура е работа на ръководителя на прокуратурата и се извършва съобразно специализацията на прокурорите. Делата за организираната престъпност са централизирани и се разпределят между няколко прокурора, защото е по-добре прокурорите да познават службите за сигурност и да имат опит в работата с тях.

Предефинирането на правомощията на специализираната прокуратура се осъществява със специална инструкция на Главната прокуратура¹²⁹ с цел да даде достатъчно правомощия на един орган, превърнал се в незаменим инструмент в борбата срещу икономическата престъпност, свързана с корупцията не само в национален, но и в международен план. Тази инструкция става възможна след влизането в сила на Устройствения правилник на прокуратурата, приет със закон 24/2007 от 9 октомври, който изменя чл. 19, ал. 4, давайки право на специализираната прокуратура да участва директно в наказателните дела за корупция и организирана престъпност в случаите от особено значение. Според главния прокурор на държавата такива случаи може да има във връзка със следните престъпления:

- Данъчни престъпления и контрабанда;
- Престъпления, свързани с валутния контрол;
- Престъпления, свързани със злоупотреба с власт (неизпълнение на служебните задължения);
- Престъпления, свързани със злоупотреба или неправомерно използване на поверителна информация;
- Престъпления, свързани с присвояване на публични средства;
- Измами и неправомерно облагане;
- Престъпления, свързани със злоупотреба със служебно положение;
- Престъпления, свързани с даването на подкуп;
- Извършване на бизнес сделки, забранени за държавни служители;
- Престъпления, свързани с умишлен фалит, банкрут, несъстоятелност, неплатежеспособност;
- Измами;
- Нарушения на авторското право и правото на интелектуална собственост;
- Престъпления, свързани с дръжества;
- Изпирание на пари и вещо укривателство, освен в случаите, в които става въпрос за трафик на наркотици или тероризъм, които ще бъдат разследвани от Специализираната прокуратура „Антидрога“ или Прокуратурата към Националната аудвиенция;
- Корупция при сключването на международни търговски сделки;
- Корупция сред частния сектор;

¹²⁹ Инструкция № 4/2006 г.

- Разследването на всякакъв вид юридически лица, търговски сделки, движение на капитали, ценни книжа или други блага, парични потоци или имущество, които косвено изглеждат свързани с дейността на престъпни групи или с използването на печалбите от дейността на престъпни групи, свързани престъпления, освен в случаите, когато става въпрос за трафик на наркотици или тероризъм, които ще бъдат разследвани от Специализираната прокуратура „Антидроза“ или Прокуратурата към Националната аудиторска агенция.

Що се отнася до методите за наказателно разследване, които се използват от специализираната прокуратура, тя не може да разпорежда мерки или процедури, които водят до ограничаване или оръязване на основни права. Процедурите, които водят до ограничаване на права, трябва да бъдат разпоредени от съдия-следовател, въпреки че обикновено това винаги става по настояване на прокурора. Ето защо като конкретни процедури за разследване, които се използват, могат да се посочат: проследяване на кореспонденцията (комуникациите), проверки в имотния регистър или фирмените регистри, обмен на информация с различни органи или институции, технически или експертни доклади, информация от разузнавателните служби и др. На международно равнище се използва създаването на съвместни екипи или обмен на информация между органите на различни държави.

Друг метод, който се използва много успешно от специализираната прокуратура, е т.нар. „институт на вещното укривателство“. Той е създаден с цел по-ефективно отнемане на активите от престъпните дейности на лица, които не могат да бъдат осъдени. Макар да не е възможно формално да се докаже участието им в престъпна организация, нито да бъдат събрани доказателства, които да доведат до осъдителна присъда, специализираните прокурори са в състояние да ги лишат от средства. Това обикновено са лица, които не са замесени пряко в работата на престъпната група, но на тяхно име има активи, придобити от същата престъпна дейност. Нищо, освен хипотезата за престъпната дейност, не може да обясни факта, че те разполагат с такова имущество.

Втори важен момент по отношение на отнемане на престъпно имущество е това, че, освен печалбите от престъпна дейност, на конфискация подлежат и средствата за извършване на престъплението.

На трето място, ако са укрити активите, т.е. печалбата от престъпната дейност или средствата, с които е извършено престъплението, но специализираната прокуратура има основания да подозира, че съответните лица знаят, където е укрито престъпното имущество, специализираните прокурори разполагат с възможността за т.нар. „еквивалентно отнемане“. Този похват позволява да се отнеме еквивалента на стойността на скритото имущество.

Друг интересен инструмент, с който разполага специализираната прокуратура, е т.нар. „доказателство, получено от вещно разузнаване“. Това означава, че цялата информация, която различните полицейски служби имат във връзка с дадена престъпна организация, се събира на едно място – банкова информация, информация от имотния регистър, информация от наблюденията, които са извършвали полицейските служители, или информация от компютрите, отнети по време на претърсванията

и изземванията в техните апартаменти или офиси. Така събрани, данните се предоставят за анализ от вещо лице. Съдът обаче може да приеме или отхвърли заключенията на този анализ.

Това, което обаче липсва в Испания в борбата с организираната престъпност, е наличието на „статут на покаялия се“, подобен на този в Италия. Регламентирането на фигурата на „покаялия се“ или на „сътрудничащия“ с правосъдието е много полезна за наказателното преследване на организираната престъпност, тъй като връзките между лицата, които са част от една престъпна организация и функциите, и контактите с публичните власти се разкриват истински, само когато някой член на тази организация започне да прави разкрития. За да се случи това, специализираната прокуратура трябва да разполага с правни средства, които да гарантират на „покаялите се“ не само намаляване на наказанията, но и нова идентичност и необходимите средства за съществуване извън престъпния свят.

В Испания съществува институт наречен „conformidad“. Това е един вид споразумение между обвинението и защитата, според което деянието трябва да бъде признато от обвиняемия и той да приеме наказанието и гражданската отговорност (при необходимост). Така логично, когато обвиняемият реши да признае деянията, предмет на обвинението, наказателната му отговорност се редуцира, но винаги в рамките на закона за всеки тип наказание.

III. Обучение

Изискванията за 10-годишен стаж и опит в определени области за кандидатстващите в Специализираната прокуратура предполагат, че прокурорите постъпват с определени познания. Въпреки това в Испания съществува и т.нар. текущо обучение, което не е задължително. Обикновено обученията за специализираните прокурори са базирани на конкретни случаи и са насочени към специфични теми. Водещото при обучението на прокурорите от Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност от 2006 г. насам е една много сериозна подготовка и специализация на кадрите в борбата срещу организираната престъпност, винаги обвързана с изпирание на пари и винаги, касаеща организации с международен характер.

Успешният завършек на делата за организирана престъпност предполага, освен обучаването на органите, с които се работи, и необходимостта от много тясно сътрудничество с институциите и създаването на мултидисциплинарни екипи, за да се прекратят напълно всички дейности, развивани от тези престъпни групи.

IV. Взаимодействието на Специализираната прокуратура с други институции

Разследванията на организираната престъпност отнемат време за провеждането им и изискват съсредоточаването и включването на различни институции за разкриването на престъпленията и наказателното им преследване. Основното в борбата срещу организираната престъпност е наличието на многопрофилни екипи от специалисти, които да могат да анализират и да се борят срещу този феномен от различ-

ни гледни точки. Добавената стойност на Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност, в сравнение с прокуратурата към Националната аудиенция или Специализираната прокуратура „Антидрога“ (които също имат правомощия на цялата територия на Испания), се състои в нейните помощни звена, като това на Съдебната полиция, помощното звено на Данъчната агенция и др.

Връзките на Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност с другите институции могат да бъдат разделени най-общо на: международно сътрудничество с външни органи и сътрудничество с вътрешни органи.

1. Международно сътрудничество

По отношение на международното сътрудничество с външни органи прокуратурата има директен контакт със съдебните власти на други държави и различни международни организации като ARO, CARIN, Европол, Евроджъст, Европейската съдебна мрежа, Интерпол, Sirene, Офицери за свързка, Съдии за свързка, както и ЕГМОИТ Груп.

В днешно време международното съдебно сътрудничество е един незаменим инструмент за постигане на ефикасно правораздаване. Особено в наказателната сфера множество фактори като постепенното заличаване на държавните граници в Европейския съюз и консолидирането на международната организирана престъпност превръщат сътрудничеството между съдебните власти на различните държави в най-подходящия механизъм за борба с престъпността. Техническият секретариат към главната прокуратура е натоварен с упражняването и с координирането на функциите, възложени на прокурорите по силата на международното съдебно сътрудничество. Инstrukция № 2/2007 създава в рамките на Техническият секретариат отдел „Международно сътрудничество“, който се занимава единствено с изпълнението на тези функции. Главната прокуратура участва периодично в международните срещи на главните прокурори, както в Съвета на Европа, така и в събрания на Иbero-американски или световни организации. Важно е да подчертаем дейността, развивана от Иbero-американската асоциация на прокуратурите. Тя събира прокурорите от американския континент и иберийския полуостров, като до момента е провела 16 редовни събрания и няколко извънредни, както и множество технически срещи. На тези срещи са направени важни заключения и са взети важни решения, като решението да се подкрепи автономността на прокуратурите, да се подсили обвинителния модел в наказателния процес в Иbero-Америка, както и да се работи приоритетно срещу организираната престъпност. Членуването на Испания в Иbero-американската мрежа за международно съдебно сътрудничество (Iber-RED) дава допълнителен тласък на това сътрудничество. В момента Главният прокурор на Кралство Испания е председател на Иbero-американската асоциация на прокуратурите.

На международно равнище Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност използва и създаването на съвместни екипи и обмен на информация между органите на различни държави. В този план трябва да се отбележи, че Специализираната

прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност подписва „Меморандуми за сътрудничество“: с Прокуратурата на САЩ (през 2010 г.), с Националната дирекция Антимафия на Италия (през 2011 г.), както и споразумение за сътрудничество с Прокуратурата на Руската федерация от 2009 г., които са много полезни за работата.

2. Сътрудничество с национални органи

По отношение на връзките с националните институции прокуратурата работи активно с различни служби по сигурността като Националната полиция и Гражданската гвардия. Освен това има директен контакт с различни институции като Имотния регистър, Търговския регистър, Нотариалната камара, Регистъра на движимото имущество, Осигурителния институт, Данъчната агенция, Службите по разследване на имуществото, Испанската служба за финансово разузнаване, Регистъра на ценни книги и Националния план срещу дрогата.

Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност разполага с две специализирани помощни звена: едното е звеното на съдебната полиция, а другото е звеното на данъчната агенция и на Службата за обща финансова инспекция на гържавата. Също така се поддържат връзки с Центъра за разузнаване на организираната престъпност (CICO), който координира разследванията на Националната полиция и Гражданската гвардия.

V. Специализираната прокуратура и връзките с обществеността

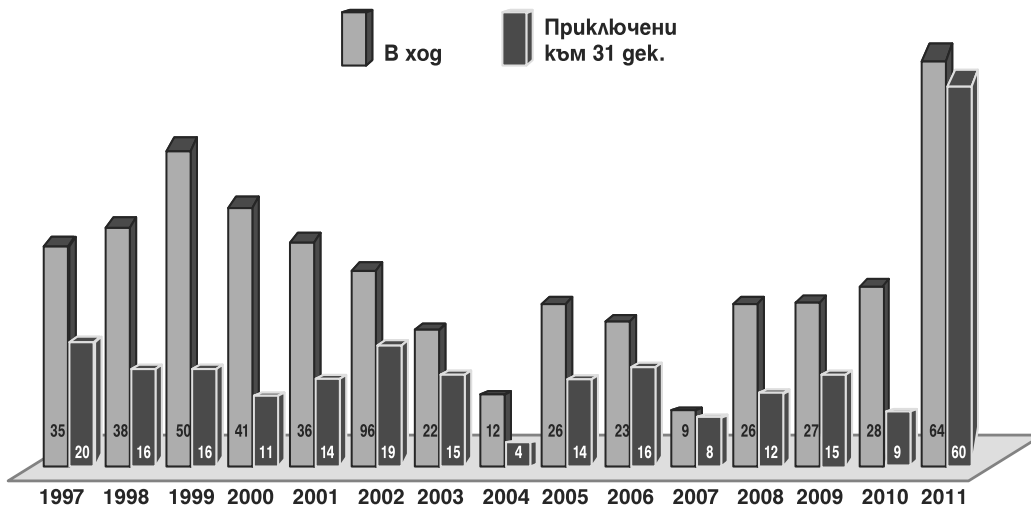
Работата по връзките с медиите и комуникацията с тях е централизирана при Главния прокурор на Кралство Испания. Освен това медиите могат да получат информация за отделните дела, по които работи Специализираната прокуратура, единствено от нейния ръководител.

Делата, разследвани от Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност, особено когато са в досъдебна фаза, са винаги секретни и прокурорите са длъжни да запазят в тайна информацията по тях. Когато делото се намира в съдебна фаза, обикновено прокурорът постига споразумение със съдията и последният запазва тази поверителност за определен период от време с цел разследването да се увенчае с успех.

VI. Статистика информация

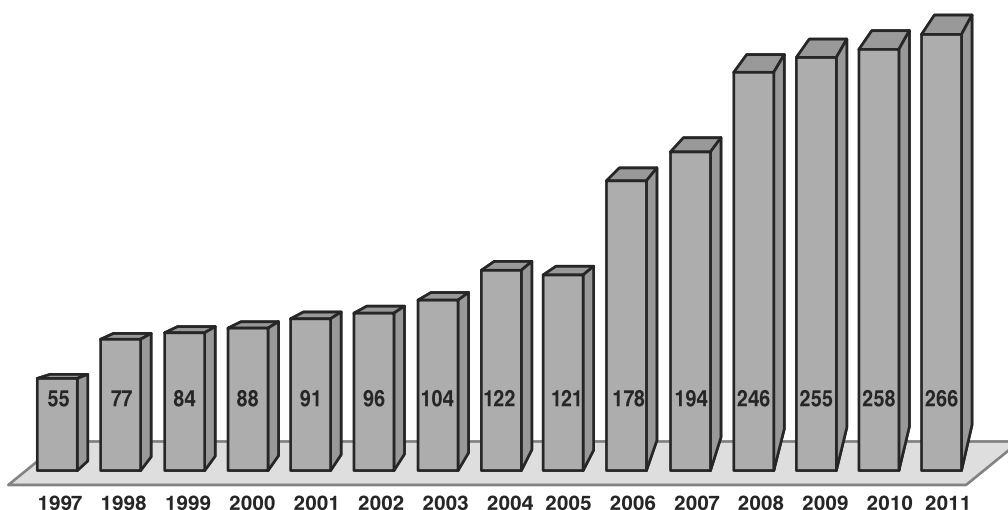
Статистическата информация за дейността на Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност е представена в следващите три графики:

Графика 6
Разследвани дела



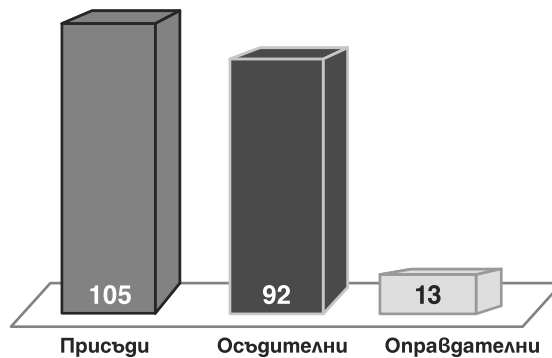
В графика 6 се наблюдава едно значително увеличение на досъдебните производства, започнали през 2011 година, в сравнение с предходните години. Причината за това увеличение е, че през тази година в Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност започват много разследвания, базирани на информация, подадена от Данъчната агенция, свързана с подозрения за укриване на данъци от испански данъкоплатци, притежаващи тайни сметки в швейцарски банки.

Графика 7
Случаи, по които тече разследване



Данните в Графика 7 показват, че през 2011 г. Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност е работила по двеста шестдесет и шест (266) производства, разпръснати по цялата територия на Испания и касаещи разнообразни деяния.

Графика 8
Съдебни дела, приключени в периода 1996–2011 г.



Данните в графика 8 за 90% осъдителни присъди показват достатъчно ясно, че резултатът от работата, извършена от Специализираната прокуратура срещу корупцията и организираната престъпност до момента, е повече от задоволителен, имайки предвид, че делата, които тя разследва, са особено сложни.

Специализирана прокуратура за борба с организираната престъпност в Албания

Ерсига Сефа

Въведение

Организираната престъпност е един от най-тежките проблеми в Албания в последните години. Факторите, които допринасят за тази ситуация, са смяната на политическия режим през 90-те години, отварянето на границите, което води до нови видове престъпления, нарастващото влияние на криминални групировки, действащи на национално и международно равнище, високо ниво на конвенционалната престъпност, слабо противодействие на отговорните институции, нарастващо ниво на бедността, на корупцията в органите на властта и неспазване на законодателството.¹³⁰

Като се има предвид динамиката на организираната престъпност на национално и международно ниво, този въпрос естествено попада в центъра на вниманието на различни европейски и международни органи. Докладът на Европейската комисия (ЕК) за Албания показва, че през последните години има умерен прогрес що се отнася до законодателната и институционална рамка, необходима за справяне с тези проблеми.¹³¹ Наблюдава се и подобряване на професионалния капацитет на институциите да разкриват и противодействат на организираната престъпност. Независимо от постигнатия напредък обаче Албания изостава в ефективността и изискваните стандарти за противодействие на организираната престъпност. Необходими са сериозни конкретни стъпки от отговорните държавни институции. Европейската комисия също така подчертава, че е важно да се приеме мултидисциплинарен, интензивен и систематичен подход в борбата с организираната престъпност. Необходими са и подобрения в идентифицирането и защитата на жертвите на престъпността, укрепване на институциите на полицията и регионалното сътрудничество със съседните страни, противодействието на прането на пари, както и осигуряване на ефективно прилагане на съществуващото законодателство.

Необходимостта да се противодейства на такова многостранно явление

¹³⁰ Стратегия „Противодействие на организираната престъпност, трафика на хора и тероризма“ приета от Министерски съвет, решение № 1140 от 30.7.2008. В момента тече процес на преработка на стратегията.

¹³¹ Работен доклад на ЕК за напредъка на Албания 2011.12.10.2011.

ние като организираната престъпност изисква множество законодателни и институционални мерки, не само на национално ниво, но и на международно. Законодателната рамка в страната в голямата си част е вече завършена. В последните години Албания ратифицира множество международни конвенции и споразумения, свързани с общи действия срещу организираната престъпност. В перспективата на присъединяване към Европейския съюз има значителен натиск върху страната да се подобри законодателната рамка в съответствие с *acquis communautaire* и да се приемат нови регулаторни рамки.

Един от множеството законодателни инструменти е Законът за превенция и борба с организираната престъпност, приет за първи път през 2004.¹³² Независимо от големите очаквания, свързани с този закон, той не успява да постигне предвижданите резултати и успехи в борбата с организираната престъпност. Законът не предоставя нужните инструменти за борба с имуществото, придобито от престъпна дейност, което наложи и промени в закона. Това се осъществи с решение на Върховния съд, което постанови, че не може да се конфискува имущество на лице, осъдено за организирана престъпност, за което няма доказателства, че е придобито след образуване на производството от прокуратурата.¹³³

Вследствие на този конфликт през декември 2009 г. беше предложен и одобрен нов закон, който даде необходимия отговор на нарастването на организираната престъпност в Албания.¹³⁴ Освен това този текст направи опит да се реализират препоръките на международните органи с оглед на кандидатурата на Албания за членство в Европейския съюз. Независимо от т.нар. Закон *Антимафия*, чиято цел беше да се намали организираната престъпност в Албания, много противоречиви оценки последваха приемането на закона. Негови противници твърдят, че той ограничава човешките права, като дава големи правомощия на полицията и прокуратурата да запорират и конфискуват имущество на основата само на обвинителен акт. В съответствие с новите текстове на закона, доказателствената тежест е прехвърлена на запозряното лице и в случай че то не може да представи доказателства, имуществото се конфискува автоматично. Законът *Антимафия* в сегашния си вид не е насочен към лицето, а към съответното имущество. Неговата цел също така е да се направи ясно разделение между наказателните и гражданските процедури за конфискация що се отнася до имущество, придобито по криминален път.

I. Създаване на специализирана прокуратура

Създаването на съд и прокуратура за организирана престъпност е следствие от задължението за ефективно изпълнение на действащото законодателството.¹³⁵ Приемането на Закона за организация и функцио-

¹³² Закон № 9284/30.9.2004 „Превенция на организираната престъпност“

¹³³ Решение на Върховния съд от 25.1.2007.

¹³⁴ Закон № 10192/03.12.2009 „Превенция и борба с организираната престъпност и трафика на хора чрез превантивни мерки срещу незаконно придобито имущество“.

¹³⁵ Създаването на прокуратура за тежки престъпления следва закон № 8737/12.2.2001, „За организацията и функциите на Прокуратурата в република Албания“, закон 9110/24.7.2003 „За организирането и функциите на съда за тежки престъпления“ и декрета на Президента на републиката № 30993/29.10.2003

ниране на съда за тежки престъпления е последвано от институционализирането на специализирани съд и прокуратура, които имат еднаква юрисдикция по определените престъпни състави.¹³⁶ Квалифицирането на дадено престъпление според чл. 75а от Наказателнопроцесуалния кодекс е един от основните критерии делото да се разглежда от тези специализирани структури.

В рамките на Главната прокуратура са създадени специализирана първоинстанционна прокуратура и специализирана апелативна прокуратура, които започват работа на 1 януари 2004 г. Седалището им е в Тирана и териториалната им компетентност се простира на територията на цялата страна.

Прокуратурата за тежки престъпления има правомощия да води наказателни дела и разследвания, да представява обвинението пред съда, както и да контролира изпълнението на решенията, свързани с чл. 75а от НПК в рамките на страната.

1. Структура

Таблица 1. Структура на Прокуратурата

Структура на Прокуратурата за тежки престъпления	2004*	2012*
Ръководител	1	1
Заместник-главни прокурори	2	2
Прокурори	17	14
Съдебна полиция	12	12
Администрация	33	23
Общо	65	52

* Наредба на главния прокурор No 226/19.12.2003 „Одобрена структура на прокуратурата за тежки престъпления“.

** Официална страница на прокуратурата – www.pp.gov.al

„Определяне на териториалната юрисдикция и броя на съдиите от съдилищата на първа инстанция и апелативния съд за тежки престъпления“.

¹³⁶ Прокуратурата за тежка престъпност разглежда следните престъпления: геноцид, престъпления срещу човечеството, военни престъпления, убийство на определени категории лица (депутати, съдии, полицаи, адвокати) или престъпления извършени при специфични обстоятелства, напр. срещу свидетели на престъпления, отвличане и държане на заложници, изнудване, трафик на хора, отвличане на самолет, кораб и други превозни средства, трафик на жени и малолетни, поръчкови убийства, заговор, терористични актове, бунтове, финансиране на терористични акции, грабеж, трафик на опасни вещества, производство на военно въоръжение, трафик на оръжие, експлозиви, трафик на наркотици, създаване и ръководене на организирана криминална група, пране на пари, въоръжени банди, трафик и притежание на радиоактивни материали и др.

Структура на Апелативната прокуратура	2004	2012
Ръководител	1	1
Заместник-главни прокурори	1	-
Прокурори	2	2
Съдебна полиция	1	1
Администрация	7	5
Общо	12	9

По отношение на структурата и броя на щатните бройки в специализираната прокуратура през годините се наблюдава намаляване на администрацията. Това се дължи на факта, че в началото се предвижда по-голям брой работещи в тази структура, отколкото всъщност е необходимо. Броят на специализираните прокурори също е намален, като основната причина за това е създаването на други звена за противодействие на специфични престъпни състави (пране на пари, корупция, икономическа престъпност).

Функционирането на специализираната прокуратура и връзките ѝ с другите прокуратури и съдебната полиция¹³⁷ са определени в Наредба на Главния прокурор №291¹³⁸. Обикновените прокурори, военните прокурори и съдебната полиция са задължени да информират специализираната прокуратура за престъпления, които попадат в нейната материална компетентност. Посочените институции обаче също могат да разследват случаи на организирана престъпност, докато те не бъдат поети от специализираната прокуратура или докато тя не даде специални указания. Съдебната полиция, когато *ex officio* изпълнява първите разследващи действия или осъществява арести при заварени тежки престъпления, трябва веднага да предаде случая на специализирания прокурор. Прокуратурата съответно действа според своята компетентност. Когато по обективни причини специализираната прокуратура не може да поеме случаи в различни райони на страната, тя уведомява съответната районна прокуратура. След получаване на одобрение от Директора на дирекция „Организирана престъпност“¹³⁹ те извършват всички необходими следствени действия, вземат решение относно

¹³⁷ Съдебната полиция извършва разследвания на наказателни дела под ръководството на прокуратурата. Основана е през 1995.

¹³⁸ Прокуратурата за тежка престъпност разглежда следните престъпления: геноцид, престъпления срещу човечеството, военни престъпления, убийство на определени категории лица (депутати, съдии, полицаи, адвокати) или престъпления извършени при специфични обстоятелства, напр. срещу свидетели на престъпления, отвличане и държане на заложници, изнудване, трафик на хора, отвличане на самолет, кораб и други превозни средства, трафик на жени и малолетни, поръчкови убийства, заговор, терористични актове, бунтове, финансиране на терористични акции, грабеж, трафик на опасни вещества, производство на военно въоръжение, трафик на оръжие, експлозиви, трафик на наркотици, създаване и ръководене на организирана криминална група, пране на пари, въоръжени банди, трафик и притежание на радиоактивни материали и др.

¹³⁹ Наредба № 26 на Главния прокурор от 6.9.2008 „Структура, организация и функции на институцията на Главния прокурор“ трансформира Дирекция „Организирана престъпност“ в Сектор „Организирана престъпност“, който е подчинен на Дирекция „Контрол на разследването и наказателна отговорност.“

мярката за безопасност и т.н.¹⁴⁰

2. Вътрешна организация

В началото на своето институционализиране специализираната прокуратура няма специално вътрешно устройство. През 2010 г. обаче в резултат на покачващите се нива на престъпност и на препоръките на международни организации се създават две специализирани звена в прокуратурата: звено за разследване на престъпно имущество и звено за трафик на жени. Звеното за разследване на имущество¹⁴¹ включва трима прокурори и един полицай. То има задължението да разследва имущество по случаи, подадени от други служби – съдебна полиция, други прокуратури или специализираната прокуратура. Второто звено се състои от двама прокурори и координатор, вкл. една жена – полицейски служител. Освен тези две звена съществува и дирекция за изпълнение на съдебни решения. Тя се състои от прокурори, съдебна полиция и координатори, чиито брой варира в зависимост от неговата натовареност.¹⁴²

Като се има предвид значимостта на борбата с организираната престъпност, в службата на Главния прокурор има и дирекция за контрол на разследването и наказателното преследване, отговорна за три сектора:

- a. Сектор организирана престъпност;
- b. Сектор икономически престъпления и корупция;
- c. Сектор срещу други престъпления и престъпления, извършени от малолетни.

Секторът за организирана престъпност има компетенции по организирана и тежка престъпност, съобразно член 75а от Наказателнопроцесуалния код на Албания. Това звено предоставя методическо ръководство на прокурорите, разследващи тежки престъпления и ги подпомага в координацията с други звена на прокуратурата, полицията и други органи.

3. Назначаване

Условията за назначаване в тези институции са предвидени в Закона за прокуратурата. Прокурорът за организираната престъпност се назначава от президента на републиката, след предложение от страна на главния прокурор и след провеждане на конкурс по документи.¹⁴³ Изискванията към кандидатите за позицията включват:

- Минимум 5 години стаж като прокурор в първоинстанционна прокуратура;
- Изключителни професионални умения и морални качества;
- Оценка „много добър“ на последните две атестации;

¹⁴⁰ Наредба № 291/21.10.2004 „Функции на прокуратурата за тежки престъпления и връзки с другите прокуратури и съдебната полиция“.

¹⁴¹ Данни от Годишния доклад на Прокуратурата за 2010, „Състоянието на престъпността в Албания“, за период от 10 месеца след създаването си, секцията за разследване на незаконно имущество регистрира 35 дела, 11 съдебни решения за конфискация. Според Главния прокурор, тези резултати са обнадеждаващи и показват успехи в борбата с престъпността.

¹⁴² Наредба на Главния прокурор № 171/29.05.2008 „Изпълнение на съдебните решения и контрол по прилагането им“.

¹⁴³ Наредба №26/06.09.2008

- Липса на дисциплинарни наказания.

Селекцията се прави от Съвета на прокурорите и Главния прокурор¹⁴⁴ в зависимост от точките, които кандидатурите са събрали. Академичната дейност на съответния кандидат също се взема предвид. Президентът издава указ в рамките на 30 дни от избора на прокурора. Ако указът се забави повече от 30 дни, кандидатурата се счита за отхвърлена.

Що се отнася до статута и кариерното им развитие специализираните прокурори се третират по същия начин, както съдиите от групи съдилища. В специални случаи, ако съществува опасност за живота на прокурорите, може да им се назначи специална охрана, която включва и техните семейства и имущество им.

II. Функции и правомощия

1. Материална компетентност

Специализираната прокуратура разследва следните престъпления: геноцид, престъпления срещу човечеството, военни престъпления, убийство на определени категории лица (депутати, съдии, полицаи, адвокати) или престъпления, извършени при специфични обстоятелства, напр. срещу свидетели на престъпления, отвлечане и гържане на заложници, изнудване, трафик на хора, отвлечане на самолет, кораб и групи превозни средства, трафик на жени и малолетни, поръчкови убийства, заговор, терористични актове, бунтове, финансиране на терористични акции, грабеж, трафик на опасни вещества, производство на военно въоръжение, трафик на оръжие, експлозиви, трафик на наркотици, създаване и ръководене на организирана криминална група, пране на пари, въоръжени банди, трафик и притежание на радиоактивни материали и др.

2. Правомощия

Техниките за разследване, които използват прокурорите, са разписани в НПК. Като се има предвид нарастването на организираната престъпност в Албания през последните години, ЕК препоръчва да се въведат и използват специални и модерни методи за разследване и противодействие на организираната престъпност.¹⁴⁵ Някои от тях, напр. подслушване на телефони или следене на интернет трафик, видеонаблюдение в частни домове, проследяване, изискват тясно сътрудничество между прокурори и съдебна полиция при работата по конкретни случаи.

От друга страна, прилагането на специални разузнавателни средства и воденето на паралелни разследвания (едновременно разследване в различни гържави), е положителна стъпка към повишаване на ефективността в борбата с организираната престъпност.¹⁴⁶ През първата половина на 2012 г. са проведени 186 операции със СРС, в сравнение

¹⁴⁴ Съветът при Главния прокурор е съществено тяло, което подпомага Главния прокурор при изпълнение на задълженията му. Съветът се състои от 7 члена, от които 6 са прокурори и един е представител на Министерството на правосъдието. Представител на Президента също има право да присъства на тези заседания.

¹⁴⁵ Доклад на ЕК за напредъка на Албания 2011, 12.10.2011.

¹⁴⁶ Доклад на Министерството за европейска интеграция за изпълнението на Плана за действие по 12 препоръки на ЕК, юни–юли 2012 – http://mie.gov.al/previewdoc.php?file_id=2042.

със 143 операции проведени през 2011 г. Това представлява увеличение с 30%.¹⁴⁷ Повишават се и сътрудничеството и обменът на информация с други чуждестранни служби. Най-често използваните техники включват подслушване на телефонни разговори, следене на интернет трафика, служители под прикритие, програма за защита на свидетелите, контролирани доставки и др. Има и увеличение на случаите, в които прокуратурата се самосезира, от 46 случая през 2011 г. на 62 през 2012 г. Независимо от усилията да се укрепят и стандартизират процедурите за работа, съществуват все още трудности, тъй като няма достатъчно специализирани структури в различните райони в страната.

Специално внимание се обръща също и на повишаването на професионалния капацитет на прокурорите, занимаващи се с организирана престъпност, за усвояване на нови методи и разследващи методи. Този процес върви паралелно с подобряването на институционалните механизми за борба с организираната престъпност. В тази перспектива беше реорганизирана службата за следене, за да се повиши ефективността и динамиката на разследването. Създаден е специален офис за звеното по следене, оборудвано с модерна техника и необходимата инфраструктура.¹⁴⁸

Друг важен приоритет за Албания остава създаването на стабилна система за статистически отчет и консолидиране на данните за борбата с организираната престъпност. Необходимостта да се изгради унифицирана система за статистически данни от полицията, прокуратурата и съдебната система доведе до създаване на съвместна работна група с представители от всички заинтересовани институции, за хармонизиране на статистическите данни относно броя на криминалните случаи, съдебни решения, влезли присъди и др.¹⁴⁹

3. Конфискация на имущество

В албанското наказателно законодателство тежестта на доказателството е върху обвинителя. Освен други проблеми тук се налага и спазване на презумпцията за невинност на обвиняемия до доказване на противното и правото на справедлив процес. Прокуратурата е тази, която трябва да докаже виновност на подсъдимия. В този процес прокуратурата има право да поиска замразяване на имуществото чрез две превантивни мерки: запор и конфискация. Съдия или прокурор могат да наредят, при доказване на основание, изземване на материални доказателства и вещи, свързани с престъплението, когато те са необходими за доказване на фактически обстоятелства. Конфискацията се прави само с решение на съда и се отнася до изземване в полза на държавата на:

- Вещи, които са използвани като средство за извършване на престъплението;

¹⁴⁷ Според Годишния доклад на Главния прокурор за 2011.

¹⁴⁸ Наредба №104/2, от 13.4.2012.

¹⁴⁹ Институтът за съдии е публична, независима институция, която работи в областта на обучение и професионална квалификация на съдиите и прокурорите, както и на други юридически професии – www.magjistratura.edu.al/?lang=2#49

- Имущество, придобито от престъпна дейност;
- Обещаната или придобитата облага/заплащане за извършване на престъплението;
- Всяко друго имущество, чиято стойност отговаря на придобитото от престъплението;
- Предмети, чието производство, употреба, съхранение и др. представлява престъпление и няма произнесена присъда;
- Подлежат на конфискация приходи и печалба от престъпно имущество, както и имущество, което е трансформирано в приходи от криминална дейност или от активите, които са включени по някакъв начин в извършване на престъплението.

Освен конфискацията на имущество в рамките на наказателното производство албанското законодателство дава възможност и за гражданска конфискация чрез Закона за превенция и борба с организираната престъпност и трафика. Приемането на гражданската процедура за конфискация е в съответствие с няколко международни конвенции, които Албания е ратифицирала: напр. Конвенцията на ООН срещу трансграничната организирана престъпност, Конвенцията на ООН срещу трафика за наркотици, Конвенцията на Съвета на Европа срещу корупцията и др. Целта на този текст е превенция и удар срещу организираната престъпност и трафика на хора чрез конфискация на имуществото на лица, които имат необосновано висок стандарт на живот, резултат от предполагаема престъпна дейност. Законът визира имуществото на хора, за които съществува основателно съмнение за участие в криминални мрежи или организирани престъпни групи, терористични организации или въоръжени банди, както и заподозрени в извършване на други действия с цел тероризъм.

Една от важните разпоредби в закона е прилагането му и спрямо имуществото на роднини и близки на заподозрения (съпруга, деца, предци, наследници, братя, сестри, чичовци, лели), както и други физически или юридически лица, за които има достатъчно данни, че тяхното имущество частично или изцяло, по директен или индиректен начин е било използвано или е подпомогнало извършването на незаконната дейност от страна на заподозрения.

Гражданската конфискация е независима от условията или резултата от наказателното производство, което е образувано срещу заподозрения. Съдебната заповед за конфискация на имуществото на лицето се издава след мотивирано искане на прокуратурата, когато има основателно съмнение за участие на лицето в престъпна дейност и има имущество, което не отговаря на придобитото от декларираните законови дейности и когато:

- Съществува реална опасност за загуба, отнемане или укриване на това имущество или
- Когато има основателни съмнения, че притежаването на това имущество и упражняването на определени икономически и търговски дейности са под заплахата или са под влияние на престъпна група, или могат да послужат за извършването на престъпни действия.

Друга особеност на закона, която се възприема противоречиво, е прехвърлянето на доказателствената тежест върху заподозрения, а не върху прокуратурата.

III. Обучение

Подобряването на качеството на работата и професионалния капацитет на служителите, както и въвеждането на модерни методи за наказателно преследване е една от основните цели на албанското правителство в борбата с организираната престъпност. Законът предоставя на прокурорите правото и задължението да участват в периодични обучителни курсове. Основни обучителни курсове се предлагат в сътрудничество със Съдебния институт¹⁵⁰ под две форми – първоначално и текущи обучения. Първоначалните програми включват прокурорите и съдиите през първите три години от тяхното академично обучение в института. Продължаващите курсове са предназначени за съдии и прокурори, които вече работят.¹⁵¹ В зависимост от техните нужди, прокурорите редовно се включват и в групи професионални обучения, осъществявани в сътрудничество с групи институции – Главната дирекция на полицията, центъра за полицейска квалификация, международни партньори.¹⁵²

Голяма роля в повишаване на квалификацията на прокурорите имат и различни международни проекти – за обучения, обмяна на опит, обмяна на кадри и др. В тях участват прокурори, съдии, полицаи по множество теми – корупция, пране на пари, трафик, конфискация на имущество и др. Правят се също и съвместни обучения между отделните институции, за да се подобри сътрудничеството между тях. В тази посока е и създадената наредба за обучението на прокурорския състав.¹⁵³ Тази наредба определя основните принципи, върху които трябва да се основава обучителния процес и също така залага периодичен контрол и оценка на професионалните знания на прокурорите. Задачите по организирането на обучението на прокурорския състав е задължение на главния прокурор в тясно сътрудничество с Борда за обучение (ТОВ).¹⁵⁴ Обучителният процес трябва да бъде с широк обхват, прозрачен и съобразен със специфичните нужди на прокурорите и тяхната специализация. Това означава, че обученията трябва да предоставят и необ-

¹⁵⁰ Информация за тригодишната обучителна програма 2009-2012 за съдии и прокурори – www.magjistratura.edu.al/media/users/4/PTV_2009_2012.pdf. Тези курсове включват теория и практически аспекти на албанското и международното законодателство свързано с организирана престъпност, икономически и финансови престъпления, пране на пари, международно сътрудничество, трафик на хора, трафик на наркотици, и др.

¹⁵¹ Според Годишния доклад на Министерството на европейската интеграция за периода май-август 2012 са организирани 34 обучения и 365 участници са получили сертификати.

¹⁵² Има много международни проекти и мисии, които се изпълняват от различни организации в Албания – Assistance and Training Mission in Albania of the US Embassy (OPDAT), Police Assistance Mission of the European Commission (PAMECA III), International Criminal Investigative Training Assistance Program of the US Embassy (ICITAP), Project against Corruption of the Council of Europe (PACA), Project of European Commission on Consolidation of the Justice System in Albania (EURALIUS III), etc.: www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/1917%20PACA%20Agenda%20SV%20Rome%201%203%207.pdf; www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/1917%20PACA%20Agenda%20-%20PACA%20%20GDP%20Training%20-%20Vlora%2015-18%20Nov.pdf; www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Agenda%20-%203%20day-%20Albania%20-%20in%20Strasbourg,%20May%202011.pdf

¹⁵³ Наредба № 107/18.05.2010 „Обучителен процес на прокурорите“.

¹⁵⁴ Съвещателно тяло към Главния прокурор, което има право да взема решения за организиране и провеждане на обучения в цялата страна. В този орган членува и представител на прокуратурата за тежки престъпления.

ходимото техническо знание, за да могат прокурорите да изпълняват своите задължения.¹⁵⁵

Всяка година Бордът за обучение оценява и идентифицира нуждите от обучение и тематичните области, които трябва да се включат. Той предлага на Главния прокурор и списък с обучители по тези теми. След одобрение от главния прокурор тази информация се дава на Съдебния институт, за да се включи в плана за текущо обучение.¹⁵⁶ По подобна процедура се одобряват и кандидатите за самото обучение.

Темите за обучение трябва да отразяват новости, свързани с:

- Най-честите нарушения на Наказателнопроцесуалния кодекс, както и инструкции, издадени от Главния прокурор;
- Неоднозначна практика в приложението на съществуващото законодателство;
- Съдебни решения, свързани с промяна на обвинението, прекратяване на дела и др.;
- Законодателни промени и инструкции на главния прокурор.¹⁵⁷

Участието в продължаващо обучение е задължително. Когато някой прокурор не може да присъства по обективни причини, дава писмено уведомление колкото се може по-рано към ръководителя на Борга за обучение. Участието в обучения се взема предвид при атестацията на прокурорите и в тяхното кариерно развитие.

IV. Взаимоотношения с други институции

Специализираната прокуратура е част от офиса на Главния прокурор, централизирано тяло, което поддържа следните институционални връзки:

1. *Президент на републиката*: след предложение на Главния прокурор Президентът издава декрет за назначението, командироването, повишаването или освобождаване от длъжност на прокурорите, включително и на специализираните прокурори за организирана престъпност. Президентът е редовно информиран и за резултатите от проверки на прокуратурата, както и за проблеми във функционирането на институцията;
2. *Парламент*: това е институцията, която одобрява годишния бюджет и нормативната рамка, регулираща прокуратурата. Прокуратурата дава мнение по законодателни инициативи, подготвени от парламента и свързани с нейната работа. Главният прокурор докладва пред парламента или пред парламентарни комисии на всеки 6 месеца или когато е призован. Информацията в докладите е свързана с типовете престъпност, териториален обхват, интензитет и форми на престъпност в страната. Главният прокурор също така докладва за напредъка в борбата с престъпността, тенденциите и приоритетите на службата¹⁵⁸;

¹⁵⁵ Член 1 от Наредба 107.

¹⁵⁶ Когато определено обучение не може да се включи в календара на Съдийския институт, то може да се направи от ТОВ.

¹⁵⁷ Член 10 от Наредба 107, процедури за организиране на обучението на магистратите.

¹⁵⁸ Закон № 8737/12.02.2001 „Организация и функциониране на прокуратурата в

3. *Министерски съвет*: сътрудничеството между двете институции отразява различните задължения на прокуратурата, произтичащи от процеса на европейска интеграция, общите приоритети в борбата с организираната престъпност и участието на прокуратурата в различни работни групи на правителствено ниво;
4. *Министерство на вътрешните работи* и преди всичко Генералната дирекция на държавната полиция и съдебната полиция. Тези връзки са важни за повишаване на ефективността на прокурорската работа и качеството на разследването. Правят се общи анализи на местно и централно ниво, общи обучения между прокурори и съдебна полиция и гр., които допринасят за подобряване на ефективността в противодействието на организираната престъпност. Налице са обаче и проблеми във връзките със съдебната полиция: липса на професионализъм и приемственост в службата; намаляване на броя на случаите, прехвърлени към прокуратурата от полицията, особено свързаните с корупция и трафик на наркотици; разкриване на тежки престъпления като грабежи и убийства, слаба ефективност на полицията в използването на специални техники за разследване и методи за разследване на организираната престъпност и корупцията;
5. *Министерство на правосъдието*: сътрудничеството с прокуратурата включва подготовката на предложения за нови законодателни инициативи или промяна на съществуващото законодателство, засилване на сътрудничеството по криминални случаи и на връзките с чужди страни при международни разследвания. Министърът на правосъдието има право да контролира легитимността на прокурорските действия¹⁵⁹;
6. *Държавната служба за информация*: връзките между прокуратурата и тази служба са преди всичко с оглед на придобиване на информация за повишаване на ефективността на прокуратурата при разследване на престъпления, организирана престъпност, тероризъм, трафик на хора и корупция;
7. *Висш съдебен съвет* – друга институция, с която прокуратурата тясно сътрудничи. ВСС има право да изиска прокуратурата да започне наказателно производство срещу съдии. В този случай разследването се води от службата на главния прокурор;
8. *Държавният одит и Висшият инспекторат за деклариране на имущество*: взаимодействието с тази институция е особено важно при разкриването на финансово-икономически престъпления и корупционни сделки;
9. В рамките на закона Антимафия за разследване на имущество, придобито от престъпна дейност, прокуратурата има право да изисква информация от Главната дирекция за борба с прането на пари, банки, данъчни служби, регистрите на недвижимо имущество и гр.

Албания“.

¹⁵⁹ Чл. 56 от закон № 8737. През 2011, Министерството на правосъдието направи инспекция на прокуратурата за тежки престъпления, с преглед на 76 наказателни дела, от които 64 са спрени и отхвърлени. Оценени са 18 прокурора.

V. Специализиран съд за организирана престъпност

Стремежът към повишаване на ефективността на борбата срещу организираната престъпност подтиква албанските власти през 2003 г. да приемат специален закон за създаването и организирането на специализиран съд за организирана престъпност.¹⁶⁰ Броят на районните и апелативните съдилища за организирана престъпност, както и броят на съдиите и тяхната териториална юрисдикция се определят с указ на президента на републиката, по предложение на министъра на правосъдието и с мнението на ВСС.

Специализираният съд започва работа през януари 2004 г., първоначално с много малък брой съдии, но постепенно техният щат се увеличава. Независимо от законите разпоредби¹⁶¹ в момента в Албания има един действащ първоинстанционен съд и един апелативен съд за организирана престъпност. Седалището им е в Тирана¹⁶² и компетентността им се простира върху територията на цялата страна. Тези съдилища са част от съдебната система и разглеждат дела от първа и втора степен на обществена опасност според член 75а от Албанския НПК.¹⁶³ Освен тези престъпления съдът разглежда и искания за конфискация на имущество съгласно закона Антимафия.

Съдийските състави в специализирания съд се състоят от петима съдии. В случаите когато определен състав не може да се конституира по обективни причини, Висшият съдебен съвет, след искане на председателя на съда, назначава съдии от Апелативния съд. Тези съдии обаче трябва да отговарят на законите условия за разглеждане на дела за организирана престъпност. Специализираният съд не е разделен на звена. В случаите когато в хода на някое дело се окаже, че то не е от компетентността на съда, делото не се предава на друга структура, а се довършва от специализирания съд.

Таблица 2. Структура на съда

Структура на Специализирания съд	2012
Ръководител	1
Помощник-ръководител	1
Съдии	14
Служители и съдебна администрация	24
Общо	40

Критериите за назначаване на специализирани съдии са посочени в Закона за съдебната власт. Кандидатурите се разглеждат от Висшият съдебен съвет и след като той гласува с мнозинство гаден кандидат,

¹⁶⁰ Закон № 9110/24.7.2003 „Организация и функции за съда за тежки престъпления“.

¹⁶¹ Закон № 9110 предвижда създаване на окръжни и апелативни съдилища за тежки престъпления, макар практиката да показва нужда от създаване само на един окръжен и един апелативен съд, които да разглеждат дела с висока обществена значимост.

¹⁶² Декрет на президента, № 3993.

¹⁶³ Чл. 12, ал. 2 от Закон № 9877/18.2.2008 „Организация на съдебната власт в република Албания“.

предложенията за назначение се одобряват от президента. Условието, на които кандидатите трябва да отговарят са следните¹⁶⁴:

- a) минимум 5 години стаж в първоинстанционен съд;
- b) притежания на изключителни професионални и морални качества;
- c) оценка „много добър“ в последните две атестации;
- d) без наложено дисциплинарно наказание.

Съдии, на които е било наложено дисциплинарно наказание, не могат да се кандидатурат за работа в специализирания съд. При определени наказания съдиите могат да кандидатстват за назначение в съда най-малко две години след изтичане на наказанието.

По предложение на Висшия съдебен съвет съдиите могат да бъдат пре-назначавани на тази позиция. Съдиите остават на поста си и след изтичане на 9-годишния им мандат, докато не бъде назначен нов съдия. Заплащането на съдиите от специализирания съд е 10% по-високо от това на обикновените съдии в районните и апелативните съдилища и се обосновава със специалните условия на работа.¹⁶⁵

Въпреки съществуването на специализиран съд в Албания все още се усеща нуждата от повишаване на ефективността на противодействието на организираната престъпност. Поради това 9 години след започването на работа на новия съд се инициира дебат за ревизиране на съществуващата законодателна рамка. Една от причините за това е появата на нови форми на организирана престъпност. В центъра на дискусиите е идеята да се разширят правомощията на специализирания съд, особено що се отнася до случаи на организирана престъпност. Към гледаните сега престъпления в правомощията на съда трябва да се добавят и корупция, икономически и финансови престъпления, пране на пари,¹⁶⁶ сексуална експлоатация. В момента решенията на съда са по случаи, които нямат толкова голяма връзка и влияние върху организираната престъпност в страната. Това е така поради разширяването на профила на организираните криминални групи в Албания.¹⁶⁷ Тези ограничения в работата на съда пречат в разкриването на престъпления на организирания криминалитет, а това води и до обструкции и в борбата с общата престъпност в страната.

Независимо от тези проблеми съдиите от специализирания съд настояват за повече гаранции за осигуряване на техния мандат и подобряване на общата среда в съда, както и повече мерки за гарантиране на тяхната лична сигурност и сигурността на техните семейства.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Чл. 26, ал. 2 и чл. 27, ал. 2.

¹⁶⁵ Закон № 9110/24.7.2003 „Организация и функциониране на съда за тежки престъпления“.

¹⁶⁶ Включването на пране на пари и корупция, когато тези престъпления са свързани или когато става дума за сериозна форма на институционална корупция, е предложение от Pietro Spera, експерт на EURALIUS мисията в Албания – www.24shqip.com/korrupsioni-be-te-hetohet-nga-gjykata-e-krimeve-te-renda/

¹⁶⁷ Такива съмнения се изказват напоследък в пресата, напр. от 1.9.2012 в ежедневника „Shqip“ – <http://lajme.shqiperia.com/lajme/artikull/iden/1047279306/titulli/Gjykata-dhe-prokuroria-desh-ton-misioni>.

¹⁶⁸ Презентация на Dritan Hallunaj, съдия от първоинстанционния съд за тежки престъпления, изнесена на конференцията „Добри практики на наказателното правосъдие“, организирана от EURALIUS III (European Project on Consolidation of the Justice System in Albania) в сътрудничество с първоинстанционния съд за тежки престъпления, 13 юли 2012.

VI. Специализираната прокуратура и връзките с обществеността

Като част от офиса на главния прокурор специализираната прокуратура няма свой отдел за връзки с обществеността. По правило прокуратурата информира обществеността за извършваната от нея дейност.¹⁶⁹ Прокуратурата няма право да издава информация, която може да навреди на разследването, на личния живот на хората или да наруши правата на малолетни. Тя няма право да споделя данните за трети лица, свързани с разследването, или да съобщава конфиденциална информация. Прокуратурата също така няма право да прави изявления и да коментира дейността на други институции.¹⁷⁰

В предишните години връзката между медиите и прокуратурата е била много ограничена. Поради това обществеността разполага с много малко информация за дейността на прокуратурата и по-специално на специализираната прокуратура. Затова в последните години се полагат усилия да се подобрят връзките на медиите със службата. Но в сравнение с други структури прозрачността на прокуратурата и достъпът до информация от нея все още са недостатъчни.¹⁷¹ Интересът на медиите е предимно към дейността на Главния прокурор и отношението му с други институции, най-вече с изпълнителната и законодателната власт. От друга страна, голям интерес предизвикват и делата за организирана престъпност. В няколко случая обаче имаше изтичане на информация, което попречи на процеса на разследване.¹⁷² Независимо от съществената роля, която медиите имат за информиране на обществеността и за повишаване на прозрачността и отговорността на гържавните институции, Албания трябва да положи усилия за намиране на точен баланс между правото на информираност и нуждата от справедлив процес, както и защитата на общественения ред и сигурност.

До този момент не е осъществявано изследване за публичния образ на прокуратурата.¹⁷³ Независимостта на прокуратурата и на съдебната власт като цяло представляват голям проблем за Албания. Докладите на ЕК за напредъка на страната показват загриженост за недопустима намеса или възпрепятстване на независимото разследване на престъп-

¹⁶⁹ Чл. 6 от закона за организиране и функциониране на прокуратурата в Албания.

¹⁷⁰ Чл. 40 от закона № 8737.

¹⁷¹ В сравнение с Главната дирекция на полицията, връзките на прокуратурата с медиите са доста по-ограничени. Прокуратурата и съдилищата от друга страна, като част от съдебната система и разследването, са по-резервирани в предоставянето на информация по дела и др. аспекти на тяхната работа, основавайки се на защитата на личните данни в съдебния процес.

¹⁷² Един от последните случаи на изтекла информация от прокуратурата беше свързан с разследване на случай от 21 януари 2011, когато четирима души бяха убити в демонстрация пред Министерския съвет. Прокуратурата тогава излезе с изявление, в което подчерта, че даването на информация може да наруши провеждането на разследването и изрази безпокойство от информация, публикувана от медиите.

¹⁷³ От 2005-2009 г. се прави годишен анализ на общественото възприемане на корупцията в Албания, водено от Institute for Development Research and Alternatives (IDRA), финансирано от програма Върховенство на закона на Американската агенция за международно развитие (USAID). През 2009, от 20 институции и групи, включени в доклада, прокуратурата получи 75 точки (скала от 0-100, където 0 означава липса на корупция) и се оказа на 6 място като една от най-корумпираните институции. За посочения период, общественото мнение за прокуратурата непрекъснато се влошава – www.idra-al.org/cs2009/index2.php and www.idra-al.org/en/pdf/en/raporti_anglisht_SURVEY_2008.pdf

ления. Пример за това са събитията на 21 януари 2011.¹⁷⁴ Смята се, че прокуратурата и специализираният съд все още са обект на политически натиск. В сравнение с изпълнителната и законодателната власт съдебната система е слаба. Процесът на назначаване и издигане на прокурорите и съдиите зависи много от законодателната власт, което води до съмнения относно независимостта и професионализма на магистратите. Конституционните промени през 2008 г. разрушиха баланса между различните власти в ущърб на съдебната. Албанските меди често служат на клиентелистки отношения с политическата класа и по този начин оказват въздействие и върху съдебни решения. В този контекст медиите, близки до властта, имат голямо влияние върху действията на прокуратурата.

VII. Статистическа информация

	2009	2010	2011	2012 (първото полугодие)
Брой разследвания	805	1010	1116	808
Брой обвинителни актове	253	334	305	143
Общ брой съдебни дела	136	111	118	73
Процент осъдителни присъди	186 осъдителни присъди	105 осъдителни присъди	156 осъдителни присъди	
	4 оправдателни присъди	8 оправдателни присъди	8 оправдателни присъди	
	3 отхвърлени случая	3 отхвърлени случая	32 отхвърлени случая	

Общ брой разгледани дела през годината	2009	2010	2011	2012
Съдебни дела	136	111	118	73
Мерки за неотклонение	181	354	217	162
Други искове	656	926	661	374
Искове за заповест или конфискация на имуществото	18	22	17	10
Общо	991	1413	1013	619

¹⁷⁴ Доклад за напредъка на Албания 2011 – http://eeas.europa.eu/delegations/albania/documents/eu_albania/al_rapport_2011_en.pdf.

Специализирана прокуратура за борба с организираната престъпност в Сърбия

Александър Фатич

Въведение

Сърбия е една от страните в Югоизточна Европа, които бяха най-силно засегнати от организираната престъпност преди демократичния преход от 2000 г. Това се обяснява с наследството, общо за всички държави от бившата Югославия, свързано най-вече със синергията между престъпния свят и институциите на държавна сигурност, които по навик използваха хора от криминалния контингент за „специални операции“, насочени към политически опоненти вътре в страната и извън нея. След разпадането на Югославия престъпниците се оказаха много по-близо до държавното имущество, отколкото други хора, в добавка към политическите връзки, които вече имаха. Това им помогна да натрупат огромни богатства за изключително кратко време и да се превърнат във водещи бизнесмени. Така сръбската икономика беше „отвлечена“ още в началото на прехода и поставена в ръцете на тези, чиито криминални досиета и монополни сделки бяха публична тайна в обществото.

Сръбското правителство, което дойде на власт през 2012 г., трябваше да приеме и шокиращото наследство от предишните осем години на „демократично“ управление с огромни скандали в банковата система и милиарди евро откраднати чрез лоши заеми. Цялата втора половина на 2012 г. окупира общественото внимание с гръмки арести и публични дебати по въпроса „докъде се разпростират пипалата на Октопода“ с убеждението, че нивото на организираната престъпност и системната корупция са обхванали почти всички части на банковия сектор и големи части от публичната администрация. Независимо от огромната дупка в държавния бюджет на Сърбия, която заплашва да доведе страната до банкрут в началото на 2013 г., вниманието на обществото е насочено към разследването, водено от правителството и към шокиращите разкрития за пладнешките грабежи на национални ресурси по време на предишното правителство начело с Демократическата партия.

По-голямата част от системата за противодействие на организираната престъпност беше изработена от предишното правителство, но практиките на управляващата тогава партия всъщност се оказаха съвсем различни. Сегашното правителство също се опитва да укрепи институциите, за да започнат работа „на чисто“ срещу корупцията.

Целият период на демократичния преход в Сърбия след 5 октомври 2000 г. се характеризира с ясното разбиране на демократичните партии,

че корупцията и мрежата от престъпни дейности, в които държавата и криминалните групи си сътрудничат, е един от най-тежките и най-сериозни проблеми на националната сигурност в Сърбия. В началото на новото хилядолетие бяха направени редица експерименти за създаване на специализирани институции за борба с организираната престъпност, включително специализирани звена в рамките на полицията, както и на специално звено за финансово разузнаване в рамките на Министерството на финансите и групата за противодействие на контрабандата в дирекция „Митници“ на МФ. Тези стъпки бяха резултат на обществен дебат, който потвърди високата устойчивост на организираната престъпност към обикновените методи на разследване и наказателно правосъдие. Тази тенденция кулминира през 2002 г., когато бе приет Законът за организацията и юрисдикцията на държавните органи за борба с организираната престъпност, корупцията и други особено тежки престъпления¹⁷⁵. Впоследствие този акт е променян многократно (през 2003, 2004, 2005, 2009 и 2011 г.), което свидетелства за колебанията на законодателя относно регламентирането на тази сфера. Целта на този закон е да дефинира понятието организирана престъпност и организирана престъпна група, както и да уточни структурата и правомощията на институциите, създадени за противодействието на този феномен.

I. Създаване на специализирана прокуратура

1. Структура

Специализираната прокуратура за противодействие на организираната престъпност е институционализирана със Закона за организацията и юрисдикцията на държавните органи за борба с организираната престъпност. За целта към Окръжна прокуратура е създадена специализирана прокурорска служба, начело на която е назначен Специализиран прокурор за противодействие на организираната престъпност. Териториалната му компетентност се простира на територията на цялата страна. В сегашния си вид офисът на Прокурора за организираната престъпност включва 7 заместник-прокурори (освен Специализираният прокурор) заедно с административен и помощен персонал. Законът разпорежда, че Специализираният прокурор решава автономно за броя на назначенията в неговия отдел. Заместниците му обаче се избират от Главния прокурор по негово предложение. Преди назначаването на щатните бройки, окръжният прокурор изпраща на Специализирания информация за вътрешната организация и професионалните квалификации след одобрение от министъра на правосъдието. Това се смята за логично, тъй като специализираната прокуратура е към окръжната. Законът обаче не пояснява какво се случва в случаите, ако министърът не даде одобрението си, което се определя като законен пропуск.

По предложение на Специализирания прокурор Главният прокурор може да командирова прокурори или заместници в специализираната прокуратура. Срокът на командироването не може да надвишава 9 месеца, но може да бъде удължен с решение на Главния прокурор и с писменото

¹⁷⁵ *Official Gazette of Serbia*, № 42/2002, 27/2003, 39/2003, 29/2004, 58/2004, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 and 101/2011.

съгласие на командированото лице. Деветте месеца се смятат за недостатъчен срок, тъй като поради очевидната сложност на делата за организирана престъпност, разследването обикновено продължава повече от 9 месеца. Затова често се случва заместник-специализираните прокурори да не могат да довършат своите дела.

2. Назначаване

Прокурорът за организирана престъпност се назначава от Висшия прокурорски съвет (*High Prosecutorial Council*), институцията, която отговаря за всички прокурорски назначения в страната. Законът не поставя специални условия за назначаването на тази длъжност освен разпоредбата, според която в процеса на подбор на кандидати за този пост приоритет ще бъде даван на кандидати с адекватна специализирана експертиза и опит в борбата с организираната престъпност и корупцията.¹⁷⁶ Законът също позволява на Главния прокурор на Сърбия да си назначи заместник-прокурори, които да работят в Специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност. Кандидатът за този пост трябва да бъде номиниран от Прокурора за организираната престъпност, който трябва да представи и писмено съгласие за това.¹⁷⁷ Фактът, че специализираният прокурор избира своите заместници, се тълкува като логично законово решение, тъй като той е този, който отговаря за организацията на специализираната прокуратура. Недостатък обаче на разпоредбите е липсата на законови критерии за назначаване на неговите заместници. Това може да доведе до назначаване на лица, които нямат необходимия опит във воденето на дела за организирана престъпност. До този момент обаче специализираният прокурор не правил предложения за заместници, които да не задоволяват изискванията за заместник окръжен прокурор.

По отношение на различния експертен опит, който се изисква по време на работата на специализираната прокуратура, законите разпоредби също демонстрират известен недостатък. Те предвиждат възможността за специализирания прокурор по конкретно дело да изиска от държавни структури да командирова лице с нужната експертиза (финансова, данъчна, техническа и др.). Експертите могат да бъдат само от държавни институции. Смята се, че би било по-добре, ако текстовете дават възможност на специализирания прокурор да си назначи самостоятелен постоянен експертен екип, който да му съдейства по време на разследванията.

II. Функции и правомощия на специализираната прокуратура

1. Материална компетентност

Определението за организирана престъпност в Сърбия следва тенденциите в повечето страни на ЕС, като приема критерия, че криминалната група се състои от поне три лица, чиито действия са насочени към извършване на престъпления, и съответните други елементи, които намирам в чуждестранното законодателство. Въпреки това обаче се наблюдават известни проблеми в това отношение.

¹⁷⁶ Ibid, article 5.2.

¹⁷⁷ Ibid, article 8.

Законът за организацията и юрисдикцията на гържавните органи за борба с организираната престъпност дефинира организираната престъпност като „извършване на престъпления от организирана престъпна група, за което се предвижда наказание над 4 години лишаване от свобода. Проблемът се състои в това, че този вид престъпност се регулира също така и от други законови разпоредби в Наказателния и Наказателнопроцесуалния кодекс¹⁷⁸. Наказателния кодекс дава също така и определение на понятието „престъпно сдружение“. Поради това различните съществуващи дефиниции създават проблем в процеса на прилагане на тези разпоредби.

Същите трудности се срещат и при дефинирането на понятието организирана престъпна група, което отново не е унифицирано и отделните закони определят с различни формулировки. Законът за организацията и юрисдикцията на гържавните органи за борба с организираната престъпност дефинират организираната престъпна група като група от три или повече лица, която съществува определено време, действа по взаимно съгласие с цел извършването на едно или повече престъпления, за което се предвижда наказание над 4 г. лишаване от свобода, с цел директна или индиректна облага. Наказателнопроцесуалният кодекс от своя страна също говори за престъпления на организирана престъпност, за престъпления, извършени от три или повече лица, образувани престъпна организация с цел извършването на тежки престъпления, за да извлекат облага¹⁷⁹. Наказателнопроцесуалният кодекс не използва понятието организирана престъпна група. Различията в тези дефиниции водят до наличието на известен произвол в практиката на институциите.

Специализираната прокуратура е натоварена с разследването на всички случаи на организирана престъпност. Най-тежките престъпления в Сърбия са в юрисдикцията на специализирания прокурор за организирана престъпност, особено тези, извършени от публични лица, членове на правителството или известни бизнесмени. Последните промени в сръбското правителство след изборите през 2012 г., при които нови политически партии се включиха в управлението, доведоха до няколко нови криминални дела, всички в компетентността на специализираната прокуратура. Най-тежкия от тези случаи включва афера за източване на 300 милиона евро от гържавната Агробанка, като подозренията са, че това се е случило с одобрението на Националната банка на Сърбия. Очевидно средствата са били източени от банката чрез нейния Управителен съвет и директора на банката, одобрявайки големи заеми към свързани лица и техните компании, които те очевидно не са били в състояние да върнат. Съответно за да се прикрият липсите, се „инжектират“ средства в банката директно от бюджета, със знанието на правителството. Осем лица са арестувани, вкл. директора на банката, а разследването продължава с членове на предишното правителство, за които се предполага, че са участвали в аферата. Тече

¹⁷⁸ Чл. 504а и 232 от НПК и 346 от НК.

¹⁷⁹ Чл. 504а, параграф 3. Той изисква също така наличието на минимум три от следните условия: всеки член от групата е бил предварително установен; наличие на предварително определени задачи; предварително планирани дейности за известен период от време; дейностите в групата се основават на вътрешен контрол и дисциплина; наличие на международни действия; употреба на заплаха или насилие; наличие на схема за пране на пари или използване на незаконни средства; влияние върху политическите структури, медиите, законодателната, изпълнителната или съдебната власт.

разследване и срещу бившия управител на националната банка Деян Шошкич (Dejan Šoškić).¹⁸⁰

Тези и други случаи стават част от дневния ред на Прокурора за организираната престъпност в съответствие със закона, който третира наравно организирана престъпност, корупция и „особено тежки престъпления“. В най-общи линии практическият критерий гали едно дело ще се разглежда като организирана престъпност и ще се разследва от специализираната прокуратура е гали престъплението подлежи на наказание от 4 и повече години лишаване от свобода, т.е. гали попада в графата на европейските критерии за „тежки престъпления“.

2. Правомощия

2.1. Осъществяване на независими разследвания

Основната разлика в провеждането на разследвания от обикновените прокурори и от Специализираната прокуратура за организирана престъпност се свежда до следните две обстоятелства:

- Юридическата страна на разследването и
- Използването на специализирани средства за разследване.

Между 2008 и 2011 г., Сърбия претърпя сериозна реформа на съдебната система със следните три резултата:

- (а) Съдилищата бяха преместени физически от едно място на друго – високорисков процес заради огромното количество конфиденциална информация по делата за организирана престъпност и корупция;
- (б) Тотална промяна на мрежата и юрисдикциите на съдилищата, което доведе до изцяло нова организация и система на работния процес и на териториалните правомощия на съдилищата;
- (в) Всички съдии и прокурори трябваше да минат през процес на репобор, а много от тях не бяха назначени отново.

По отношение на наказателните процедури най-важната промяна беше въвеждането на прокурорско разследване, което трябваше да бъде въведено във всички съдилища през 2013 г. Двете специализирани прокуратури: за организирана престъпност и за военни престъпления получиха правомощия да провеждат независими прокурорски разследвания, като това са единствените прокурорски институции с такива права. Останалата част от прокурорите все още трябва да разчитат на разследващи магистрати за извършване на досъдебното производство.

През 2012 г., Конституционният съд определи като противоконституционни някои аспекти от съдебната реформа, проведена през 2011 г., включително фактическото уволнение на повече от 300 съдии и прокурори. Съдът разпореди те да бъдат върнати на работа, но Висшият съдебен съвет все още не е извършил изискваните промени в съответните актове и организационната схема на съдилищата, което пренят-

¹⁸⁰ Statement by the Special Prosecutor for Organised Crime, Miljko Radisavljević to B92: „Afera Agrobanka: tek smo počeli“, B92 – www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=08&dd=13&nav_category=16&nav_id=634373, 12 August 2012; „NBS ignorisala zahteve policije o Agrobanci“, Blic, 12 August 2012 – www.blic.rs/Vesti/Hronika/337488/NBS-ignorisala-zahteve-policije-o-Agrobanci; Tanjug State News Agency: „MUP: saslušanje Šoškića zavisi od tužilaštva“, Blic, 12 August 2012 – www.blic.rs/Vesti/Hronika/337653/MUP-Saslusavanje-Soskica-zavisi-od-tuzilastva.

ства връщането на работа на тези 300 души. Новото правителство също декларира, че има нарушения в проведената съдебна реформа, както и големи грешки в териториалното разпределение на съдилищата и заяви намерението си да ревизира тези промени и да осъществи частична нова реформа.

Важна част от новата ревизия на съдебната система е проблемът с прокурорското разследване. В страната все още съществува мнението, че сръбските прокурори не могат да провеждат разследвания, защото извършват политически поръчки и има много случаи на хора, които са били арестувани, заради изфабрикувани престъпления, държани в ареста в продължение на няколко години и след това освободени, без да бъдат обвинени или оправдани от съда. В множество случаи на неправомерно задържаните се изплащат високи компенсации, което принуди новият министър на финансите да обяви, че министерството вече няма средства да плаща тези глоби. По тази причина прокурорите не се ползват с обществено доверие, за да им бъде позволено провеждането на прокурорски разследвания.

Второ – прокурорите в Сърбия нямат професионален опит във воденето на разпити като основна част от всяко разследване. Всички разпити се водят от полицията в присъствието на прокурори (които обаче не винаги присъстват), поради което предвижданата реформа беше да се преназначат всички разследващи съдии в ранг на прокурори, което просто обезсмисля съдебната реформа в тази ѝ част. Поради това много юристи подкрепят идеята да се оспори по съдебен път намерението да се дадат правомощия на прокурорите да извършват разследвания и да се направят съответните законови промени преди началото на 2013 г., което към момента изглежда постижим вариант. В обобщение става дума за основна разлика в правомощията на специализираните прокурори за организирана престъпност и обикновените прокурори, като само първите имат право да провеждат разследване.

Второто правомощие на специализираните прокурори за организирана престъпност се отнася до употребата на т.нар. специални методи за разследване, включително електронни и други комуникационни средства за наблюдение и събиране на данни. Специални техники за разследване се използват от 2008 г. с все по-увеличаваща се степен на свобода от различни структури.¹⁸¹

2.2. Използване на специални техники за разследване

Традиционно досега специални методи за разследване са използвани според закона само от агенциите на държавна сигурност, докато полицията имаше право да ги използва само в изключителни случаи и винаги в присъствието на агенти от държавна сигурност. С началото на прехода тяхната употреба беше либерализирана. В резултат на това днес те се използват не само от прокуратурата за организирана престъпност и специализираните полицейски части за борба с организираната престъпност, но и от обикновените полицейски служби. Подслушването на телефони и следенето на електронна кореспонден-

¹⁸¹ See Milan Škulić, „Specijalne istražne tehnike u funkciji suzbijanja organizovanog kriminaliteta“, International Conference on the Fight Against Organised Crime, Centre for Security Studies, Belgrade, 21–22 November 2008 – www.cbs-css.org/files/conferences/anti_organised_crime/aoc-program-konferencije-nov-08.doc, accessed 12 August 2012.

ция достигаха нива, които принудиха телефонните оператори да се оплачат, че повечето от техните клиенти са обект на подслушване и проверка. През 2012 г. и Омбудсманът, и Комисарят за достъп до информация изразиха тревога от начина, по който се използват специалните разузнавателни средства. Новото правителство подготви нови правила с намерението за ограничаване на телефонното подслушване, което в последните 8 години достигна епидемични размери. Никои не е застрахован от подслушване; властите узаконяваха досегашната си практика на подслушване с искане за разрешение да се подслушва свързан телефон – т.е. не на лицето, от което полицията се интересува, а на свързано с него лице, с което редовно комуникира. След като е получено разрешение за подслушване и е осъществен първият контакт между лицата, полицията автоматично започва да подслушва телефонните разговори на тяхната истинска мишена, използвайки като основание аргумента за „лица, свързани със заподозрения“. През 2012 г., Комисарят за достъп до информация и Омбудсманът публикуваха критични доклади за използването на методи за разследване срещу хора, които дори не са обект на наказателно преследване, в резултат на което Агенцията за гържавна сигурност (BIA) промени протокола си, докато полицията – вкл. всички нейни агенции и структури, които могат да използват специални технически средства – все още неуспешно се борят да осъществят такива промени.¹⁸² В същото време „ръководството“ за осъществяване на наблюдение остава доста либерално, както за Агенцията за гържавна сигурност, така и за полицията. Тези институции обикновено признават за „грешки,“ ако те са публично разкрити, но в същото време продължават да следват практиката си. Реакцията им към скандалите с подслушване и СРС в повечето случаи е не да се ограничи употребата им, а да се вкара в законови рамки, които позволяват да се запази същата практика, ако не и да се разшири, използването на СРС.

2.3. Конфискация на имущество

Политиката за конфискуване на имущество беше заложена в сръбското законодателство на 1 март 2009 г. с приемането на Закона за конфискуване на имущество, придобито от престъпна дейност. Законът предвижда, че имуществото може да бъде запорирано въз основа на граждански процедури, докато тече наказателното производство и може да бъде окончателно конфискувано, след като е произнесена ефективна присъда. Има стотици случаи на запорирано имущество и само няколко големи случая с произнесена присъда и окончателна конфискация. Най-видният от тези случаи е с т.нар. Земунски клан в Белград: след като членовете на клана бяха осъдени за убийството на сръбския премиер Зоран Джинджич, недвижимото им имущество на улица Шилерова в белградски квартал беше сринато, а части от имуществото на наркобарона Дарко Шарич (който още е на свобода) бяха разпродадени на публичен търг. Законодателството за конфискация на имущество в Сърбия също е доста либерализирано.¹⁸³

¹⁸² „Janković i Šabić: MUP mimo zakona pristupa podacima operatera“, *Blic*, 6 July 2012 – www.blic.rs/Vesti/Drustvo/331906/Sabic-i-Jankovic-MUP-mimo-zakona-pristupa-podacima-telefonskih-operatera/komentari.

¹⁸³ „Efekti zakona o oduzimanju imovine stečene kriminalom“, 13 August 2012, *Radio Free Europe/Radio Liberty* – www.slobodnaevropa.org/content/zakon_oduzimanje_imovine/1898421.html.

През 2011 г. беше проведено изследване, финансирано от Съвета на Европа, за отношението на гражданите към законите за конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност. То показва високо ниво на недоверие към закона, към неговото прилагане (опасенията на гражданите са, че този закон може да бъде използван от корумпирани политици срещу техни опоненти), както и съмнения в клаузите на закона, които позволяват запориране на имуществото без присъда (т.нар. гражданска конфискация).¹⁸⁴ Особено показателна е реакцията на хората към изпълнението на закона, като по-голяма част от тях вярват, че факторите, от които зависи дали ще се следват законовите процедури, се определят от „връзката между политици и престъпници“, „решимостта на държавните органи“, „влиянието на престъпните организации в Сърбия“, „работата на полицията“ и само малка част от отговорите засягат „работата на съдебната система“ и „работата на прокуратурата.“ Тези отговори илюстрират ясно ниското ниво на доверие в прокуратурата в Сърбия.¹⁸⁵

Конфискацията на имущество в Сърбия е обект на критики и обсъждания, подобни на тези в много други страни. Може би двата най-спорни въпроса се отнасят до необходимостта от ясно разграничаване на „имущество, придобито от престъпна дейност“, което би трябвало да бъде същинският предмет на конфискация, и „имуществото на престъпно лице“, което не означава автоматично имущество, придобито от престъпна дейност, а в определени, нередки случаи представлява имущество, придобито по легален начин. Прибързаното прилагане на закона означава, че значителна част от притежаваното имущество от лице, осъдено за престъпление, ще бъде конфискувано, независимо от произхода му, а в случаи, които са политически обвързани или в случаи на особено тежки престъпления, това имущество се унищожава. На практика това означава събаряне на къщи напр. като израз на гнева на държавата срещу извършените престъпления. Нито един от посочените по-горе проблеми не е типичен само за Сърбия, но досега нищо не е направено в обществен дебат или като законодателна инициатива по тези въпроси, дори и в страните, които са въвели процедурата на конфискация много преди това да направят Балканските страни.

III. Обучение

В Сърбия не съществува формално академично образование, което се изисква за прокурорите, занимаващи се с дела за организирана престъпност. Такова обучение не е предвидено в закона и единственото обучение, през което минават прокурорите, е доброволно и в повечето случаи е организирано от международни институции в сътрудничество с неправителствени организации. Центърът за изследване на сигурността например в продължение на десетилетие предоставя системно обучение за съдебната власт и сектора за сигурност, включително за прокурори от всички нива, т.е. и от специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност по теми, свързани със сравнителна методология на противодействието на организираната прес-

¹⁸⁴ *Tehnički izveštaj: istraživanje o stavu građana – percepcija primene Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela*, Council of Europe Office in Belgrade, www.coe.int-carserbia, accessed 12 August 2012.

¹⁸⁵ *Ibid*, p. 15.

тъпност. Асоциацията на прокурорите – неправителствена сръбска организация – също организира конференции и кратки обучителни курсове, но това не може да се нарече системно обучение, разработено специфично за нуждите на специализираната прокуратура.

IV. Връзки с други институции

Специализираната прокуратура работи най-тясно с полицията, по-специално с отдела за борба с организираната престъпност, част от Дирекция „Криминална полиция“, с данъчните власти (Дирекция „Данъци“ на Министерство на финансите), с отдела за борба с прането на пари (Дирекция „Пране на пари“ в Министерство на финансите) и с разузнавателните служби, преди всичко с Националната служба за сигурност. Това сътрудничество е двустранно: всяка от тези служби подава информация за престъпления към специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност, а от своя страна прокуратурата може да изиска предприемане на определени действия по случай, които се разследват или се прави досъдебно производство. По закон всеки човек може да подаде информация за престъпление към всеки прокурорски отдел, вкл. към прокуратурата за организирана престъпност. В последно време доста случаи се докладват и от политически партии, които сезират прокуратурата за големи финансови скандали и подозрения в престъпна дейност. Най-общо сътрудничеството между специализираната прокуратура и полицията се изразява в провеждането на публични арести, някои от които показвани по телевизията и широко обсъждани. Това е доста противоречива практика от гледна точка на човешките права на арестуваните, а освен това застрашава независимостта на съдебната система и потенциално нарушава принципа за невинност на запозорения преди доказване на престъплението.

V. Специализиран съд за организираната престъпност

Според последната реорганизация на съдебната система през 2008 г. и 2009 г. Специализираният съд за организираната престъпност работи като специална секция на Белградския Върховен съд.¹⁸⁶ Към момента в него работят 15 съдии (2-ма от тях – специализиращи се в разследването). Повечето от съдиите са избрани от наказателната колегия на окръжния съд в Белград и един от този в Нови сад. При първоначалното назначаване са отправени критики относно липсата на ясни критерии за избор на достатъчно квалифицирани съдии. В периода на институционализирането на съда в Сърбия няма съдии, които да са специализирани в борбата с организираната престъпност. Поради това през първите две години от неговото функциониране съдиите участват в редица национални и международни семинари с цел повишаване на тяхната квалификация. Въпреки че законът разпорежда, че мандатът на специализираните съдии е две години, нито един от първоначално назначените не е бил отстранен от тази позиция след изтичането на двугодишния срок. По този начин успява да се запази континуитетът на делата и съмненията, че по този начин независимостта и безпристрастността на съдиите са поставени на риск, са отстранени. Назначаването на съдии в специализирания съд следва модела на назначаване на всички

¹⁸⁶ *Official Gazette of Serbia* 116/2008 and 104/2009).

други съдии в системата, т.е. те се избират от Висшия съдебен съвет. Тези съдии обикновено имат някакъв опит с дела, свързани с организирана престъпност, по-младите съдии обикновено са преминали през различни неформални обучителни програми или курсове, но няма законово изискване те да могат да демонстрират определени умения.

Съдът разглежда дела според наказателното законодателство и по-специално според „Закона за организацията и юрисдикцията на гържавните органи за борба с организираната престъпност, корупцията и други особено тежки престъпления“. В юрисдикцията на съда са и съдебните дела, свързани с министри, с лица, назначени на служба от парламента, правителството, Висшия съдебен съвет или Държавния съвет на прокурорите. Наскоро специализираният съд отказа да гледа делото по случая на Светлана Вукайлович, бивш директор на гържавния фонд за здравеопазване, която беше обвинена в злоупотреби, свързани с покупката на ваксини срещу птичи грип – един от големите скандали в Сърбия през 2010 г. Вукайлович беше арестувана и разследвана от специализираната прокуратура за организирана престъпност, но специализираният съд отхвърли обвинението с аргумента, че тя трябва да бъде съдена от обикновен съд в Белград (обществеността в Сърбия смята, че тя е изкупителна жертва в случая). Вукайлович беше пусната от ареста, който продължи повече от една година и в резултат на който тя се разболя сериозно. Този случай е достатъчно показателен за факта, че и специализираната прокуратура и специализираният съд се надпреварват да обвиняват и осъждат хора, които са публично обявени за виновни, но без наличието на достатъчно доказателства. Случаи като този доказват защо решението да се дават права на прокурорите да разследват би било абсолютно погрешна стъпка.¹⁸⁷

VI. Специализираната прокуратура и връзките с обществеността

Медииното отразяване е много важно за разследванията на специализираната прокуратура за организирана престъпност. Специализираната прокуратура няма свой говорител (за разлика от прокуратурата за военните престъпления) и е представявана пред медиите от говорителя на сръбския Главен прокурор. От друга страна председателят на специализираната прокуратура е доста чест гост на медиите, коментира различни обществени проблеми, обявява наказателни разследвания и дела и общо взето е обществено активна фигура. Появата на информация за текущи дела в медиите е решение на прокурора, освен когато става дума за гържавни тайни или за съдебна забрана да се разгласява информация.

Фактът, че специализираната прокуратура няма свой отдел за връзки с обществеността, се отразява на степента на неговата публична активност. За разлика от прокурора за военните престъпления, чийто отдел не се пази от открити критики към съдиите от бившия Върховен съд за определени присъди и от търсене на обществена подкрепа за определени дела, преди да бъде произнесена присъда, прокурорът за организираната престъпност е по-предпазлив и не си позволява да наруши процесуалния кодекс със своите публични изяви. Неговите медийни

¹⁸⁷ „Specijalni sud I pravosnažno nenadležan za vakcine“, *Blic*, 14 August 2012 – www.blic.rs/Vesti/Hronika/335043/Specijalni-sud-i-pravosnazno-nenadlezan-za-vaccine.

изяви остават в рамките на очакваното поведение за фигура на такъв пост.

От друга страна влиянието, което политиката има върху прокурора и особено влиянието на медиите, са доста важни. Политическата среда в Сърбия продължава да бъде силно антагонизирана и конфликтите в повечето случаи се фокусират върху случаи, свързани с организирана престъпност. Медиите винаги имат силен интерес към такива казуси и като се има предвид непрозрачното управление и собственост на медиите, както и участието на политици в консорциуми, които финансират медиите, има сравнително ясна разлика между редакторските политики на различните медии в зависимост от близостта им към политически партии или политици. Това означава, че организираната престъпност често е обект на медийно внимание, преди дори да стигне до дневния ред на прокуратурата, което обяснява и обществения натиск върху специализираната прокуратура да се занимае с определени случаи. Понякога правителствените агенции (някои от които в момента се разформироваха) участват в този процес, като изпращат сигнали за криминални престъпления към прокуратурата, след като случаите са били публикувани в медиите.

Такъв беше случаят с Агенцията за борба с корупцията, която пусна сигнал за нарушение срещу бившия министър на отбраната Драган Шутановач през август 2012 г., след като медиите го уличиха в престъпление, а се оказа, че става дума за притежание на 1/10 идеална част от апартамент с площ 62 кв.м. в Белград.¹⁸⁸ Докато това е очевиден случай на виктимизиране от страна на медиите, които няма как да се преследва от прокуратурата, в същото време той показва общата липса на интегритет в работата на контролните институции и начина, по който медиите оказват натиск върху прокуратурата за обвинения срещу обществени фигури.

Реформата в системата на прокуратурата, която е в ход в момента, вероятно ще доведе до смяна на Главния прокурор. Моментният стремеж да се разследват големи случаи в банковия сектор с уличени и много висши политици от предишното правителство (преди изборите от 2012 г.) заема голяма част от работата на специализираната прокуратура за организирана престъпност. Този процес е задвижен от правителството, което е решено да са справи с редица случаи на организирана престъпност в изпълнение на предизборното си обещание най-после да се осъществи кампания за разбиране на връзките между политици и организираната престъпност, които стояха непокътнати в сръбското общество през последните десетилетия.

VII. Статистическа информация

Статистиката за разследванията, провеждани от специализираната прокуратура, се предоставя в обобщена форма от отдела за връзки с обществеността на Главния прокурор на страната, като тя включва както дела, иницирани от специализираната прокуратура, така и тези на обикновената прокуратура. Разликите могат да се видят по вида престъпления, защото някои престъпления могат да се разслед-

¹⁸⁸ „Krivična prijava protiv Šutanovca“, B92, 8. Avgust 2012 – www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=08&dd=08&nav_category=16&nav_id=633254.

ват само от специализираната прокуратура (напр. пране на пари или трафик на хора). Статистиката обаче може да е погвеждаща, доколкото много от престъпленията се обединяват в общи обвинителни актове, напр. за притежание на оръжие, експлозиви и търговия с наркотици. Такива престъпления са по-тежки и попадат в компетентността на специализираната прокуратура за организирана престъпност.

Съдебната статистика в момента се преразглежда и ще бъде публично достояние, след като приключи реформата на съдилищата. Много от големите случаи продължават с години без произнесена окончателна присъда, след като беше създадена специализираната прокуратура и съответното ново законодателство. Продължителността на наказателното производство до внасянето на обвинителен акт в съда варира между 5 месеца и 1 година и 10 месеца. Средната продължителност е около 14 месеца. В един от случаите с 44 обвиняеми продължителността на разследването беше 2 години.

Един от най-големите проблеми е свързан с делата, в които има голям брой обвиняеми (над 15), които трябва да се гледат в няколко съдебни зали едновременно. Участието на голям брой защитници също представлява трудност, доколкото е необходимо тяхното присъствие. Практиката на съда показва, че адвокатите спазват своите задължения и се отнасят с респект към институцията и делата рядко се отлагат поради тяхно отсъствие.

От друга страна статистическите данни за броя на делата, разглеждани от заместниците на специализирания прокурор, и тези, които се водят от главната прокуратура, не са публично достояние. Те се публикуват по решение на прокурора в случай на постъпило искане от Комисаря за достъп до обществена информация. Прокуратурата решава как и къде да отговори на такива искания. В общи линии специализираната прокуратура не забранява достъпа до информация, но все още няма собствена интернет страница например (за разлика от Специализираната прокуратура за военни престъпления, която предоставя много повече публична информация). Специализираната прокуратура се представява публично от Главния прокурор на страната, поради което повечето от статистическите данни, поне тези, които се публикуват, се обединяват с тези на другите прокуратури. Затова е трудно да се даде точна разбивка на случаите, които са разглеждани само от специализираната прокуратура за организирана престъпност.

