



Фондация RiskМонитор

2008

СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ОРГАНИ ЗА
БОРБА С ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ
Сравнително-правно изследване

3

**СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ОРГАНИ ЗА
БОРБА С ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ**

Фондация **RiskМонитор**

Сравнително-правно изследване

Пага Смеговска

СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ОРГАНИ ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ

Сравнително-правно изследване

Автор: Рада Смедовска

Фондация „**RiskМонитор**“

София, 2008, ISBN 978-954-92264-3-0

Фондация **RiskМонитор**

България, София 1000, ул. Аксаков 46

ел. поща: riskmonitor@riskmonitor.bg

<http://www.riskmonitor.bg/>

Докладът е публикуван със съдействието на



Съдържание

I. Въведение	5
II. Методология	7
III. Общ преглед	8
IV. Три страни, три различни институции, три еднакви проблема	14
ДИРЕКЦИЯ ЗА СПЕЦИАЛНИ ОПЕРАЦИИ (Южна Африка)	14
I. Въведение	14
II. Характеристики на организираната престъпност в Южна Африка	15
II.1. Дефиниции на организираната престъпност в Южна Африка	16
II.2. Как реагира държавата на организираната престъпност?	18
II.3. Причини за създаването на специализиран орган за борба с организираната престъпност	19
III. Създаване на Дирекцията за специални операции (ДСО)	20
III.1. Институционално устройство на ДСО	22
III.2. Структура на ДСО	23
III.3. Служители на ДСО	26
III.4. Функции на ДСО	28
IV. Взаимодействие на ДСО с други институции	31
V. Ефективност на ДСО	32
VI. Политически намеси на ДСО	33

НАЦИОНАЛНА ДИРЕКЦИЯ „АНТИМАФИЯ“	
(Италия)	37
I. Въведение	37
II. Характеристики на организираната престъпност в Италия	39
II.1. Дефиниции на организираната престъпност в Италия	39
II.2. Мафиите в Италия	41
II.3. Причини за създаването на специализиран орган за борба с организираната престъпност	43
III. Създаване на Национална дирекция „Антимафия“ (НДА)	46
III.1. Институционално устройство на НДА	47
III.2. Структура на НДА	48
III.3. Функции на НДА	48
III.4. Международна дейност на НДА	51
IV. Създаване на Дирекция за разследвания „Антимафия“	51
V. Ефективност на разследващите организираната престъпност институции	53
 АГЕНЦИЯ ЗА БОРБА С ТЕЖКАТА ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ (Обединено кралство)	59
I. Въведение	59
II. Характеристики на организираната престъпност в Обединеното кралство	60
II.1. Дефиниции на организираната престъпност в Обединеното кралство	61
II.2. Служби за борба с организираната престъпност преди създаването на национална агенция	61
II.3. Причини за създаването на специализиран орган за борба с организираната престъпност	62
III. Създаване на Агенцията за борба с тежката организирана престъпност (АБТОП)	63
III.1. Институционално устройство на АБТОП	65
III.2. Функции на АБТОП	66
IV. Отчетност и контрол над АБТОП	72
V. Ефективност на АБТОП	74
 V. Основни изводи	78

СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ОРГАНИ ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ

СРАВНИТЕЛНО-ПРАВНО ИЗСЛЕДВАНЕ

„Ако искаме ефективно да се борим срещу мафията, не трябва да я превръщаме в чудовище и да я сравняваме с октопод. Ние просто трябва да признаем, че тя прилича на нас“.

Джовани Фалконе

I. Въведение

Съществува ли институция, способна да се бори с организираната престъпност? Ако има, то как е изградена тя? Тези въпроси ангажират вниманието на множество институции, но рядко са обект на сравнително-правни изследвания. Голяма част от аналитичните трудове се фокусират предимно върху два въпроса: какви са основните дефиниции за организирана престъпност и какви методи за разследването ѝ съществуват. Този проект е първият, който анализира институционалното изграждане на самите органи за превенция и противодействие на организираната престъпност.

Докладът изследва опыта на три страни: Италия, Обединеното кралство и Южна Африка. В него са описани институциите, разследващи организираната престъпност, причините за тяхното създаване и начина им на функциониране.

Проектът идентифицира проблемите, съпътствали създаването на тези органи, откроява успешните практики и наложените стандарти. Доколкото публичната информация го позволява, докладът акцентира и върху ефективността на институциите. Там, където това е възможно, са посочени начините за установяване на оптимални институционални рамки, насочени към постигане на интегриран модел за противодействие на организираната престъпност.

II. Методология

Изправени пред нарастващите нива на организирана престъпност през последните години, страните по света предприемат значителни реформи в сферата на наказателното производство, за да повишат ефективността на органите, имащи правомощия в тази сфера. Този проект представя основните тенденции и различните подходи при осъществяването на тази мисия. Броят на страните, включени в изследването, не е изчерпателен. Трите държави, които са обект на изследването, принадлежат към правните системи както на общото, така и на континенталното право. В две от тях специализираните органи са създадени изключително скоро.

Изследването е разработено въз основа на предварително избрани унифицирани тематични единици, които да уеднаквят съдържателния обхват на всеки доклад. За целите на анализа е използвана единствено и само публично достъпна информация. Тя обхваща първично и вторично законодателство, официални доклади на изследваните институции, статистики, академични разработки и медийни публикации. В случаите, когато е имало информация за практическото функциониране на институционалните уредби, тя е била включвана на съответните места.

Изследването не обхваща всички аспекти на своя обект. То се съсредоточава предимно върху характеристиките на организираната престъпност в съответната страна, основните проблеми в тази сфера, причините за създаването на специализиран орган за борба с тежката престъпност и начините на неговото функциониране. Докладите не представляват строго научни аналитични разработки, а по-скоро теоретично описание на различните подходи за противодействие на организираната престъпност.

Изследването се състои от две части. Тъй като всяка от изследваните страни има своите специфики и практиките се различават, първата част обобщава резултатите от сравнителния преглед и представя основните наблюдения и изводи. Втората глава включва последователно докладите за специализираните органи за борба с организираната престъпност в Италия, Южна Африка и Обединеното кралство.

III. Общ преглед

В началото на XXI век организираната престъпност е безспорната гореща тема в политическия дневен ред и в публичния дебат. Много от държавите по света предприемат сериозни законодателни и институционални реформи, за да подобрят превенцията и противодействието на организираната престъпност. Редица *ad hoc* нормативни инструменти са приети на международно и европейско равнище. Съвременното наказателно преследване на организираната престъпност изисква значителни усилия. От една страна, в инструментите за международно сътрудничество и в националните законодателства трябва да се разграничи и дефинира това явление, срещу което трябва да се борят националните и международните институции. От друга страна е нужно да се осъвременят методите за противодействие, тъй като всеки опит за борба срещу тежката престъпност със средствата, които дава законът за противодействие на обикновената престъпност, е обречен на неуспех.

Една от мерките за подобряване *a priori* на ефективността с борбата срещу организираната престъпност се състои в създаването на специализирани органи, били те полицейски, прокурорски, съдебни или разузнавателни. Това гласи и препоръка номер 1 на резолюцията на Европейския парламент от 20 ноември 1997 г.: „подкрепя[ме] по принцип създаването във всяка държава членка на орган за координиране в национален мащаб на мерките за борба с организираната престъпност, при условие че това означава създаване не на нов тромав бюрократичен апарат, а на гъвкава служба, която да оказва бърза, небюрократична и неформална помощ на националните органи за борба с престъпността“.

Трите държави, обект на настоящото изследване, са пример за страни, в които са създадени специализирани органи за борба с организираната престъпност. В Италия това е Националната дирекция „Антимафия“ (НДА), в Южна Африка – Дирекцията за специални операции (ДСО), а в Обединеното кралство – Агенцията за борба с тежката организирана престъпност (АБТОП). В две от страните идеите за изграждането на подобен орган са лансирани сравнително скоро: ДСО съществува ефективно от 2001 г., АБТОП – от 2006 г., докато НДА в Италия е създадена през 1992 г.

Основните наблюдения и изводи, направени въз основа на сравнителния преглед, могат да бъдат обобщени по следния начин:

- **Липса на унифицирана дефиниция на понятието организирана престъпност**

Националното законодателство на изследваните държави не предлага общо определение на понятието организирана престъпност за целите на функционалния мандат на специализираните органи. Това обаче не е задължително критерий за неефективност на техните действия.

В Южна Африка, например, преди създаването на ДСО всяка регионална полицейска служба използва различно определение за организирана престъпност. На национално ниво също има известно разнообразие от дефиниции, като не е ясно за какви случаи и кога се използват различните определения. От една страна, това води до извода, че подобни формулировки не са от съществено значение за институциите. От друга обаче, принуждава компетентните органи да развиват системи от допълнителни индикатори, които могат да се използват при провеждането на разследващите действия.

Законът за тежката организирана престъпност и полицията, основополагащ АБТОП, също пропуска да конкретизира понятието „тежка организирана престъпност“, което неминуемо се оценява като негов недостатък и предпоставка за широка интерпретация на функциите на Агенцията. Правителственият доклад, лансиращ идеята за създаване на специализиран орган за борба с организираната престъпност, прибегва до определението, използвано от Националната служба за наказателно разузнаване (впоследствие погълната от АБТОП).

Понятието организираната престъпност се среща в голяма част от законодателството на Италия, макар и никъде в нормативната уредба да не се съдържа негова дефиниция. Освен това специфичното за италианското законодателство е, че то прави разлика между организираната престъпност от общ характер и престъпността с мафиотски характер. Организираната престъпност от общ характер е дефинирана с понятието „обединяване в организация с цел извършване на престъпление“, към която през 1982 г. с приемането на съответните нормативни изменения се прибавя престъплението „обединяване в организация от мафиотски тип“.

• **Интензивен законодателен процес в сферата на организираната престъпност**

Изследваните страни се характеризират с изключително интензивен законодателен процес в сферата на борбата с организираната престъпност. Това, разбира се, има своето логично обяснение: застрашителното нарастване на този тип престъпност.

В Южна Африка се приема изцяло ново законодателство в тази област, като основната причина за това е смяната на политическия режим и преминаването към демократични форми на управление. Например за период от осем години се приемат десет отделни закона, регулиращи различни аспекти от борбата с организираната престъпност. От една страна, напредването с бързи темпове има своите положителни страни, тъй като Южна Африка се приобщава към общите демократични стандарти. От друга страна, то създава известни трудности, тъй като наличието на пакет от законодателни актове не води задължително до повишаване на ефективността в съответната сфера. Напротив, необходимо е време, за да се постигне успешно приложение на нормативната база.

Италия се сблъсква с друг проблем – разпокъсаност на правните норми, свързани с организираната престъпност. Законодателството „Антимафия“ се състои от редица актове, разпръснати в множество правни отрасли. Основното обяснение за това е, че повечето от законите са „родени от кръвта“ т.е. значителна част от тях са приети след тежки събития. В резултат на тази реактивна политика за период от 10 години са приети около 114 законодателни акта, свързани с борбата с организираната престъпност.

• Лоша координация между компетентните институции и припокриващи се правомощия са основните причини за създаване на специализирани органи за борба с организираната престъпност

Изследването показва, че причините, довели до създаването на специализирани органи за разследване на организираната престъпност, до голяма степен се припокриват. В повечето случаи причините за неефективността се обясняват със съществуването на институционални проблеми, водещи до лоша координация между отделните компетентни органи, фрагментарни разследвания (Италия, Южна Африка и Обединеното кралство), застъпващи се правомощия (най-силно изразени в Южна Африка и Обединеното кралство), както и липса на необходимия обмен на информация и сътрудничество между отделните институции, което води до непродуктивна конкуренция между тях (доминиращ фактор в Обединеното кралство).

• Не съществува унифициран институционален модел за борба с организираната престъпност

Всяка от страните избира подходящата за нея структурна организация, ръководейки се от фактори като законодателно и институционално устройство, политически приоритети, отчетливо дефинирани публични нужди, обществени очаквания и т.н.

В две от изследваните държави (Италия и Южна Африка) органите са създадени като специализирани функционални отдели към прокуратурата и изпълняват специализирани дейности по наказателното преследване. НДА се създава като част от прокуратурата към Върховния касационен съд, като тя изпълнява ролята на централа за координиране на разследванията с цел тяхното ефикасно провеждане. Работата ѝ се подпомага от 26 районни дирекции „Антимафия“, които се занимават с разследвания на организирана престъпност на съответната територия. Подобно на нея ДСО е прикрепена към Националната прокуратура, която е най-голямото звено в Централното управление на националната прокуратура и изпълнява основно функцията по образуване на наказателни производства от името на държавата.

Опитът на Обединеното кралство се различава значително от този на другите две страни, тъй като АБТОП не е единствено разследваща, а и разузнавателна структура. АБТОП е създадена като изпълнителна неведомствена агенция, която обаче претърпява редица критики за своя статут. В академичните среди се появяват съмнения относно голяма част от елементите на нейното институционално изграждане.

Например не е ясно дали е правоприлагаща или разузнавателна структура. В процеса на нейното лансиране правителството обявява, че това не е полицейска институция, но в същото време устройственят закон за Агенцията предвижда за служителите ѝ полицейски правомощия. Разузнавателният ѝ характер приписва на Агенцията правото да събира информация, свързана с конкретни тежки престъпления, което обаче може да не доведе задължително до провеждане на разследване.

• Труден период на „прохождане“

В двете от изследваните държави първите години на функциониране на специализираните институции са белязани от редица трудни моменти.

В Италия малко след институционализирането на НДА 2/3 от работещите в нея прокурори се оплакват от нейната неефективност и липсата на капацитет за управление. Като цяло се изразяват 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 – магистрата, който полага основите на този орган, но малко преди неговото създаване е убит от мафията. Впоследствие обаче тези трудности са преодолени и НДА успява да докаже своята ефективност.

Работата на АБТОП също е затруднена от редица причини, произтичащи от междуведомствения ѝ характер. През първата година на функционирането си тя трябва да се справя с много организационни проблеми, свързани с реструктуриране на службите, които обединява, както и с адаптирането към нови процедурни правила и изграждане на собствена организационна култура. За двугодишния си период на съществуване АБТОП си изгражда в публичното пространство образ на предпазлива и бюрократична институция, претоварена от ръководни длъжности и парализирана от тежка мениджърска структура.

Единствено в Южна Африка създаването на ДСО е съпроводено с неимоверна еуфория, като основната причина за това са високите обществени очаквания и необходимостта от възвръщането на доверието в съдебната система. Трудностите възникват едва през 2007 г., когато Африканският национален конгрес съобщава за намерението да реструктурира полицейските и прокурорските служби, вследствие на което ДСО да премине към Южноафриканската полицейска служба. Решението за тази реформа е лансирано, без да бъдат представени основателни причини. Поради това опозиционните партии виждат в подобно действие единствено стремеж АНК да предпази членовете си от евентуални обвинения и разследвания за корупция. Тоест реформата е предизвикана много повече от политическите импликации, свързани с ДСО, отколкото от неефективността на нейните действия.

• Широко дефиниран законодателен мандат, затрудняващ на практика конкретните действия

Законодателната практика в изследваните страни показва, че като цяло функциите на специализираните органи са широко дефинирани, което затруднява до голяма степен техния оперативен мандат.

Южноафриканската Дирекция за специални операции има правото да образува наказателно производство, да разследва и да осъществява всички функции, присъщи на разследването на организираната престъпност или на всяка друга категория престъпления, прокламирана от Президента. Тя също така може да събира, съхранява и анализира информация, свързана с дейността ѝ. Законодателят умишлено определя по-широка сфера на действие, за да може в нея да влязат по-голям брой престъпления. Обхватът на законово определените правомощия обаче се явява естествена пречка за оперативния мандат, който в действителност трябва да бъде много по-точно дефиниран. Поради това ДСО е принудена да изработи своя собствена система от критерии, очертаващи сферите ѝ на действие, които приличат много повече на съвкупност от вътрешни правила, отколкото на мандат в истинския смисъл на понятието.

Подобен е казусът с АБТОП. Законовите разпоредби я определят като разузнавателна агенция с правоприлагащи правомощия и три основни функции: превенция и разкриване на тежката организирана престъпност, намаляване броя на тези престъпления и намаляване на щетите, причинени от тях. Тя разполага също така и с правото да събира, регистрира, анализира и разпространява информация, свързана с горепосочените функции. Както беше казано и по-горе, това до голяма степен предизвиква появилите се съмнения относно статута на Агенцията и нейния институционален образ. Най-вероятно това е и една от причините, поради които в общественото пространство АБТОП е обявена за институция, която все още търси своята роля.

Опитът на Италия е различен. НДА играе роля на централа за координиране на разследванията, които се провеждат от 26 районни дирекции „Антимафия“. За постигането на тази цел правомощията на ръководителя на НДА – Националния антимафия прокурор – са ясно законодателно регламентирани.

• **Липса на обществено-политически критерии за оценка на ефективността на дейността на органите за борба с организираната престъпност**

Ефективността на действията на дадена институция зависи до голяма степен от дефинирането на нейните функции и правомощия. От своя страна измерването на ефективността се определя от това дали съответният орган успява да постигне предварително заложените цели и да отговори на политико-обществените нужди, в името на които е бил създаден.

Практиката в изследваните страни доказва, че като цяло липсват заложените критерии за оценка на ефективността на органите за борба с организираната престъпност. В докладите на институциите се набляга много повече на статистическото оценяване и съпътстващите го количествени индикатори. Борбата с организираната престъпност обаче изисква друг вид оценка. Тъй като става въпрос за явление, което нанася изключително много щети в икономически, политически и социален аспект, ефективността на органите, ангажирани в борбата

с нея, трябва да се съсредоточава много повече върху качествените аспекти, оказващи пряко влияние върху обществото като цяло.

Освен това количествените параметри, колкото и *a priori* да отразяват положителни резултати, не винаги могат да са в услуга на институцията, която ги е постигнала. В Южна Африка например изнесените статистически данни впечатляват с доста високия процент на обвинителни актове, внесени в съда (през първите години той достига до 94%, докато за периода 2006–2007 е 85%). Този праг на успеваемост обаче е причина често пъти да се смята, че ДСО поема тези случаи, за които е сигурна, че ще влязат в съда. От друга страна, сравнението с Националната прокуратура показва, че ефективността на ДСО се равнява на тази на обикновените прокурори, тъй като процентът на осъдителните присъди е близо 86%. Разбира се, трябва да се отчита фактът, че Националната прокуратура се занимава с по-леките престъпления, докато ДСО – само с организирана престъпност. С други думи, количествените измерения играят малка роля и служат предимно за измерване на ефективността спрямо минали години. Поради това в Южна Африка се отбелязва необходимостта от наблягане на качествените показатели, като например прекратена ли е съответната престъпна дейност, ликвидирана ли е организираната престъпна група и т.н.

Идентичен е случаят и с АБТОП. Основната мисия на агенцията, а именно намаляване на щетите, нанесени от организираната престъпност, предпоставя нуждата от съществуване на качествени индикатори за измерване на нейната ефективност. Докладите от двугодишното ѝ съществуване обаче акцентират предимно върху статистическите индикатори, изоставяйки анализа за това как дейността ѝ се вписва в политико-обществените стандарти за ефективност на подобни органи. Служители на агенцията твърдят например, че конфискуването на големи количества наркотици по принцип оказва слабо влияние върху незаконната дейност на големите трафиканти. Освен това се изразяват опасения, че широко дефинираният ѝ мандат на практика не означава нищо и е изключително трудно приложим. Към това се добавя и фактът, че поради липсата на независим орган, който да упражнява контрол върху агенцията, тя сама оценява ефективността си и тъй като не съществуват изработени за целта критерии, трудно може да се прецени дали дейността на тази институция е ефективна и съответства на финансовите ресурси, с които тя разполага.

Италия също има своите специфики при измерване на ефективността на разследващите организираната престъпност органи. Тя е пример за страна, в която не се правят усилия за оценка на ефективността въз основа на успеха на прокурорите в съда и тяхната ефективност при използването на ресурсите за разследване, съотнесени спрямо постигнатите резултати. Едно от обясненията за това е, че използването на такива данни за оценка на ефективността на отделния прокурор биха се възприели като заплаха за независимостта на прокурорите при прилагането на конституционния принцип за задължителното наказателно преследване.

IV. Три различни страни, три еднакви проблема

ДИРЕКЦИЯ ЗА СПЕЦИАЛНИ ОПЕРАЦИИ
(Directorate of Special Operations)
Южна Африка

I. Въведение

През 1994 г. в Южна Африка започва процес на институционално изграждане и конституционализъм. Големите планове за преустройство се съсредоточават върху реорганизация на услугите, законодателни реформи, институционална трансформация и развитие. През този период държавните институции, включително органите за наказателно правораздаване, трябва да работят в трудни условия, като същевременно се преобразуват, за да отговорят на потребностите на новата конституционна държава. Приемат се нови закони и политики, целящи изграждането на нова Южна Африка, основана на културата на правата на човека, демокрацията и антирасизма. Само през 1998 г. в Парламента са обсъдени 132 законодателни акта¹. Приемат се изцяло ново законодателство и стратегии в областта на превенцията и борбата с организираната престъпност не само в отговор на нарастващата несигурност и заплахи, но и в стремежа да се възвърне доверието на гражданите в съдебната система.

Феноменът организирана престъпност се появява сравнително скоро в Южна Африка, но много бързо се превръща в един от най-сериозните и осезаеми социални проблеми. По времето на апартейда престъпните действия са много слабо развити, тъй като държавата е откъсната от останалата част на света и е ангажирана най-вече с гражданската война. Нивото на криминалните прояви се покачва още през 80-те години и през ранните 90 това започва да се усеща по особено драматичен начин. По тази причина борбата с престъпността е определена от правителството като най-важен политически приоритет.

Географското разположение на Южна Африка изиграва роля при покачването на престъпността. Появата на демократичното управление заличава международната изолация, в която се развива страната до този момент, и тя се превръща в подходящ канал за трафик на наркотици между Близкия и Средния изток, Америка и Европа.

Идеята за създаването на Дирекцията за специални операции е лансирана през 1999 г. от президента на Южна Африка Табо Мбеки, но тя започва ефективно работата си едва през 2001 г., когато е прието

¹ Вж. Антон дьо Плеси, Мартин Шонтайх, Джиън Реглат, Доклад за прокуратурата в Южна Африка, Поощряване на отчетността, независимостта и ефективността на прокурорската институция, Институт „Отворено общество“ – София, 2008 г.

съответното основополагащо я законодателство. Причините за нейното създаване са няколко: непрестанно покачващите се нива на организирана престъпност, неспособността на Южноафриканската полицейска служба да се бори ефективно с нея, както и необходимостта от въвеждането на нови мултидисциплинарни методи за противодействие на тежката престъпност.

II. Характеристики на организираната престъпност в Южна Африка

Първият опит да се направи оценка на обхвата и сериозността на организираната престъпност в Южна Африка е реализиран през 1994 г. от Южноафриканската полицейска служба. През следващите няколко години се осъществяват още няколко анализа, които се съсредоточават основно върху броя на организираните престъпни групи, както и разделието им по видове престъпления. Тези оценки показват основните тенденции, наблюдавани в сферата на организираната престъпност: а) продължаващо нарастване на организираните престъпни дейности; б) нарастване на дейности, извършвани от международни криминални групи (нигерийски, руски, китайски и италиански); в) усъвършенстване на методите на действие на местните организирани престъпни групи; г) използването на повече смъртоносни оръжия. Експертите споделят, че при анализа на състоянието на организираната престъпност трябва да се взимат предвид няколко фактора, а именно: а) степента, в която различни престъпни групи са се обединили или структурирали; б) ролята на бившите членове на силите за сигурност от апартейда; в) степента, до която престъпните групи са достигнали до нивата на държавното управление; г) навлизането на международни организирани престъпни групи на територията на Южна Африка и установяването на връзки с местните такива².

Основната причина за нарастващата престъпност е премахването на граничния контрол, което прави възможно навлизането на международни престъпни групи на територията на Южна Африка. Правоприлагащите органи се оказват неподготвени и не могат да отговорят адекватно на тези промени. Те не разполагат с достатъчно експертиза и средства, а освен това са в процес на реформиране и стремеж за преминаване от авторитарен контрол към демократични форми на управление.

Международните криминални групи, действащи на територията на Южна Африка, са предимно от нигерийски, руски, китайски и италиански произход, като всяка от тях развива престъпна дейност в определена сфера. Според данни на полицията нигерийските престъпни сдружения държат пазара на кокаин, руските престъпни групи се занимават предимно с трафик на оръжие, кражби на коли и трафик на наркотици, китайските – с незаконен трафик на слонова кост, пране на пари и трафик на китайски имигранти.

² Вж. Mark Shaw, Organized crime in post-apartheid South Africa, Institute for security studies, Occasional paper No 28 – January 1998.

Научните разработки показват, че като цяло организираната престъпност е фрагментирана и не може да бъде измерена с точност. Според доклад на полицейските служби за 2004 г. на територията на Южна Африка действат 341 престъпни групи. Основните престъпления, които я характеризират, са кражби на коли и трафик на наркотици, трафик на метали и ценни камъни. Криминалните групи биват дъва вида – местни и международни. Местните организирани престъпни групи обикновено не са толкова тясно сплетени и добре организирани, колкото чуждите мафии³. Те се характеризират с повече динамика и свобода в структурирането, което създава редица трудности на правоприлагащите органи при тяхното регистриране и разследване. Освен това се установяват връзки между някои от местните организирани престъпни групи с китайските триади, руските криминални групи и италианската мафия.

II.1. Дефиниции на организираната престъпност

В продължение на много години в Южна Африка няма задълбочено изследване на тема организирана престъпност и съответно не съществува легална дефиниция на това понятие. Законът за Южноафриканската полицейска служба⁴, приет през 1995 г., въвежда доста общо определение на този феномен. Престъпното поведение се счита за организирана престъпност, когато „е извършено от предприятие или група лица, имащи за обща цел извършването на престъпление по организиран начин“⁵. Научни разработки посочват обаче, че полицията използва и други формулировки, като например дефиницията, изработена от Интерпол⁶, или определение, според което „организираната престъпност е системно извършване на престъпления, мотивирани от жаждата за облага и/или власт“⁷. Не е ясно за какви случаи и кога се използват различните определения, което най-вероятно подсказва, че подобни формулировки не са от съществено значение за работата на полицията⁸.

Тъй като тези определения сами по себе си се оказват недостатъчни, полицията въвежда система от допълнителни индикатори, които използва при провеждане на разследванията си. Съвкупността от минимален техен брой води до наличието на организирана престъпна група⁹:

³ Вж. P. Gastrow, *Organised crime in South Africa: An assessment of its nature and origins*, ISS Monograph 28, Institute of Security Studies, Halfway House, August 1998

⁴ Закон за Южноафриканската полицейска служба No 68 от 1995 г.

⁵ Член 16, ал. 1 и 2а от Закона за южноафриканската полицейска служба от 1995 г.

⁶ „Корпоративна структура, чиято основна цел е парична печалба чрез незаконна дейност“ (Paul Nesbitt, Head of Organized Crime Group, cit. in Bresler 1993, 319), <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm#interpol>

⁷ Вж. Andre Standing, *Organized crime: the evolution of a mainstream definition*, Monograph 77, February 2003.

⁸ Вж. Andre Standing, *Organized crime: the evolution of a mainstream definition*, Monograph 77, February 2003.

⁹ Така там

- сътрудничество на повече от двама души,
- участие в тежко криминално престъпление за продължителен или неопределен период от време,
- престъпление, мотивирано от стремеж към материална облага или власт.

В допълнение към тези критерии трябва да бъдат очевидни поне два от следните елементи:

- използване на търговски или бизнес структури,
- членовете на групата имат ясно поставени задачи,
- въвличане в схема за пране на пари,
- употреба на насилие с цел сплашване,
- опит за упражняване на политическо влияние.

Законът за превенция на организираната престъпност от 1998 г. прави опит да дефинира този феномен, но не дава негово точно определение, а говори за „модел на гангстерски действия“ и „модел за рекетърска дейност“¹⁰.

Наред с официалните дефиниции, съществуват и редица неформални определения. Институтът за проучвания на сигурността например разработва следната дефиниция: „организираната престъпност е планирана престъпна дейност, която въвлича няколко души с обща цел извършване на едно или серия от престъпления, мотивирани от желание за пряка или косвена материална облага. Участниците в тези действия могат да бъдат физически или юридически лица“¹¹.

Намирането на подходяща дефиниция за организирана престъпност до голяма степен е затруднено от съществуващото и твърде популярното понятие в Южна Африка – гангстер. По смисъла на Закона за превенция на организираната престъпност това е всяка формална или неформална организация или сдружение, състояща/о се от три или повече лица, имащи за цел извършването на престъпление, която/кото има свое наименование, знак и символ и чиито членове се сдружават, за да извършват действия, квалифицирани като гангстерски¹².

Според някои южноафрикански изследователи гангстерите не са толкова формално структурирани, колкото сдруженията. Те действат на определена територия, престъпните им действия не са толкова сложни, обикновено са млади и се идентифицират с гангстерски имена¹³. „Ганг-

¹⁰ Раздел 2 и 4 от Закона за превенция на организираната престъпност от 1998 г.

¹¹ <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm#iss>

¹² Член 1, ал. 1, (iv) от Закона за превенция на организираната престъпност No 121 от 1998г.

¹³ Вж. P Gastrow, Organised crime in South Africa: An assessment of its nature and origins, ISS Monograph 28, Institute of Security Studies, Halfway House, August 1998.

стерът е член на организирана група, която има чувство за сплотеност, ограничена е териториално, създава атмосфера на страх и заплахи и чиито членове извършват индивидуално или колективно гангстерски престъпни действия¹⁴. Различните гангстерски прояви обаче затрудняват намирането на адекватна и разбираема дефиниция, покриваща разнообразието от дейностите, квалифицирани като гангстерски.

Макар и да съществуват различни интерпретации, могат да бъдат идентифицирани няколко общи черти¹⁵:

- Възрастовата група на гангстерите варира – от деца до младежи между 20 и 40 години.
- Характерът на действията им се предопределя от социалния им статус.
- Гангстери могат да бъдат както обикновените улични престъпници, така и ръководители на организирани престъпни групи.

II.2. Как реагира държавата на организираната престъпност?

Една от първите реакции на правителството в отговор на нарастващите нива на престъпност е създаването на ефективна стратегия за противодействие на престъпността, както и законодателство, посветено на отделни категории престъпления. Превенцията и борбата приемат формата на два отделни документа: А) Национална стратегия за превенция на престъпността, приета от правителството през 1996 г. Поставете от нея дългосрочни цели се сблъскват с нарастващо политическо влияние и обществено недоволство срещу покачващите се нива на престъпността. Впоследствие се възприемат по-краткосрочни действия, които обаче са загърбени за сметка на Стратегията за растеж и социално развитие на Южна Африка¹⁶. Б) Стратегия за борба с престъпността – разработена е предимно от ЮАПС и фактически никога не се превръща в публичен документ¹⁷. Тя съдържа два елемента. Първият е описание на териториите, в които са регистрирани най-високи нива на престъпност и в които полицията инвестира най-много ресурси и провежда интензивни полицейски операции. Вторият компонент е посветен на организираната престъпност и разследването на организирани престъпни групи от високкоквалифицирани полицейски детективи. Обществено проучване, проведено през 2003 г., показва, че стратегията има добър практически резултат, тъй като в регионите, в които се провеждат полицейските операции, нивото на обществена сигурност значително се покачва¹⁸.

¹⁴ Pak там.

¹⁵ Вж. Irvin Kinnes, GANG WARFARE IN THE WESTERN CAPE: BACKGROUND, Published in Monograph No 48, From urban street gangs to criminal empires: The changing face of gangs in the Western Cape, June 2000

¹⁶ Вж. Anton du Plessis, Antoinette Louw, Crime and Crime Prevention in South Africa: 10 Years After, Crime and Justice Program, Institute for Security Studies, Revue canadienne de criminologie et de justice penale, Avril 2005, стр. 430.

¹⁷ Pak там.

¹⁸ Pak там, стр. 431.

Отделно от тези два стратегически документа, очертаващи основните политики по отношение на престъпността, Южна Африка приема и редица специфични закони, основният от които е Закон за превенция на организираната престъпност¹⁹. Той се създава с цел: въвеждане на мерки за борба с организираната престъпност, прането на пари и действията на престъпните групи; забрана на рекета и прането на пари; криминализиране на някои дейности, квалифицирани като гангстерски; въвеждане на процедури за отнемане на облаги от незаконна дейност, както и на имущество, придобито от престъпна дейност.

Влизането в сила на този законодателен акт е съпроводено със създаването на специализирани звена към Централното управление на националната прокуратура, които да отговарят за приложението му. Става въпрос за Дирекцията за специални операции и за Звено за отнемане на имущество, което се съсредоточава върху прилагането на гражданското и наказателното законодателство във връзка с изземването на имущество²⁰.

Една от положителните стъпки в процеса на реформите е приемането на изцяло ново законодателство, свързано с борбата с организираната престъпност. Голямо влияние оказват САЩ и Великобритания. Макар че международни експерти оценяват пакета от закони като кохерентен, представители на правоприлагащите органи заявяват, че „едно е да имаш разбираеми и добри закони, друго е да ги прилагаш“²¹. За по-малко от десет години (между началото и края на 90-те) се приемат десет отделни закона, чието влизане в сила обаче е доста забавено – четири от тях влизат в сила през 1997–1998 г., два – през 1999 г. и един едва през 2000 г.²². Макар да е необходимо време за ефективно приложение на законодателните мерки, в нормативно отношение Южна Африка напредва със сравнително бързи темпове.

II.3. Причини за създаването на специализиран орган за борба с организираната престъпност

В първите години на политическа трансформация управляващите смятат политическите въпроси за по-съществени и едва към края на 90-те организираната престъпност се обявява за приоритет. Броят на медийните публикации се увеличава и общественият интерес към докладването на разследвания за организираната престъпност постепенно нараства. Този процес обаче не е съпроводен от адекватна наказателна система и специална служба, която да анализира и да се бори срещу организираната престъпност. В повечето случаи действията са накъсани и като цяло липсва координация между отделните органи, имащи правомощия в тази сфера. Проблемите са предимно от институционален характер.

¹⁹ Закон 121 за предотвратяване на организираната престъпност от 1998 г.

²⁰ Закон 121 за предотвратяване на организираната престъпност от 1998 г., Глави 5 и 6.

²¹ Вж. Anton du Plessis, Antoinette Louw, Crime and Crime Prevention in South Africa: 10 Years After, Crime and Justice Program, Institute for Security Studies, Revue canadienne de criminologie et de justice penale, Avril 2005

²² Вж. Martin Schoenteich, How Organized is the State's Response to Organized Crime?, African Security Review, Vol. 8 No 2, 1999.

Лоша координация: Едно от големите предизвикателства в областта на борбата с организираната престъпност е трудната, дори лоша координация между отделните органи, ангажирани в тази област. В наказателноправен аспект разследването и събирането на информация, свързана с организирани престъпни групи, е разпръснато в различни отдели на полицейските служби – отдел за борба с организираната престъпност, отдел за кражби на коли, отдели за борба с корупцията, отдел „Вътрешна сигурност“, Национална разузнавателна агенция, Военно разузнаване и Южноафрикански тайни служби. Поради това разпокъсване на различните структури е много трудно да се определят бюджетните средства, които се разходват за борба с организираната престъпност. Липсата на прозрачност по отношение на това какви средства са предназначени за дадени действия затруднява преценката за ефективността при тяхното изпълнение.

Преди създаването на Дирекцията за специални операции водещите служби, които разследват организираната престъпност, са различните национални и провинциални отдели на Полицейската служба на Южна Африка. Те се подпомагат от Crime Intelligence Service (бившето Звено „Сигурност“, занимаващо се с политическите престъпления по времето на апартейда), както и от Националната разузнавателна агенция (National Intelligence Agency). Служители на тези служби обаче признават за съществуването на вътрешни борби между полицията и агенцията²³.

Липсва разследващ капацитет: Към края на 90-те години академични разработки доказват, че независимо от действията на компетентните органи има остра необходимост от оценка на състоянието на организираната престъпност, както и от анализ на различните заплахи и рискове за страната с по-софистицирани методи. В своите годишни доклади повечето институции изтъкват като успех броя на арестите, но рядко отбелязват постиженията по отношение на разследванията. Значително голям е броят на неприключилите дела и неуспешните разследвания. Основната причина за това е липсата на необходимия капацитет у разследващите органи – трудно е да се премине от наказателна система, опираща се изцяло на самопризнанията, към демократичната, в която водеща роля играе събирането на доказателства²⁴. Ключов проблем е липсата на умения и средства, която не позволява на специализираните отдели да поемат повече дела. Освен това полицията се оказва неспособна да създаде твърдо ядро от опитни детективи, които да участват в по-сложните и специализирани разследвания.

III. Създаване на Дирекция за специални операции (ДСО)

Идеята за създаването на специална служба за борба с организираната престъпност е лансирана през 1999 г. от президента Мбеки скоро след избирането му на тази длъжност. Тъй като визията за подобен ор-

²³ Вж. Mark Shaw, Organized crime in post-apartheid South Africa, Institute for security studies, Occasional paper No 28 – January 1998.

²⁴ Пак там.

ган не е предхождана от обществен дебат, той е приет с подозрение – опозиционните партии изразяват опасения, че ДСО ще се превърне в елитна „частна полицейска сила“ на Мбеки²⁵. Въпреки това очевидно ефективната работа на ДСО и тенденцията да се насочва към богатите и влиятелни лица, в съчетание с добре насочена публичност, скоро прави ДСО популярна сред обществеността²⁶.

Три са основните причини, които водят до създаването на ДСО²⁷: а) съмнения относно способността и капацитета на ЮАПС да разследва сложните престъпления; б) необходимостта от нови методи за борба с организираната престъпност и корупцията; в) нуждата от създаване на нова структура, която е по-способна да привлича и назначава висококвалифицирани следователи.

Всички основни институции, имащи отношение и правомощия в сферата на престъпността, се обединяват около необходимостта от създаване на подобна служба. Според полицията има *„необходимост от мултидисциплинарни разследвания на организираната престъпност и тероризъм“*, Националната прокуратура заявява нуждата от *„комбинирано усилие, което радикално да подобри сигурността на гражданите“*, а министърът на правосъдието и конституционното развитие говори за *„необходимост от ефективна борба с организираната престъпност и корупцията“*²⁸.

Общественото недоверие и недоволството по отношение на неспособността на институциите да се справят с борбата с организираната престъпност са основният фактор, който мотивира лансирането на ДСО. Това вероятно е една от причините тя да заработи преди дори да е законодателно регламентирана – идеята е обявена през септември 1999 г., а необходимите нормативни промени се осъществяват през януари 2001 г. Тоест цели 16 месеца ДСО функционира в правен вакуум. Лансирането на ДСО, носеща прякора „Скорпионите“ (*Scorpions*), е съпроводено с неимоверна еуфория – засилена медийна кампания, раздаване на фланелки, бейзболни шапки с логото и името на Дирекцията. Дори назначеният за директор на ДСО (Франк Дютън) е извън страната по това време и се завръща месец по-късно от мисия в Хага.

Скорпионите започват ефективно работа през 2001 г., когато са приети необходимите законодателни изменения в Закона за националната прокуратура²⁹. През този 16-месечен период служителите в ДСО работят в госта несигурна атмосфера, тъй като не знаят дали ще бъдат официално назначени, но най-вече не е уточнено към коя институция ще бъде прикрепена Дирекцията, какви ще са нейните правомощия и задължения. Изработването на законодателството отнема няколко месеца. Първоначално е разписан устройствен закон за ДСО, който обаче

²⁶ Пак там.

²⁷ Commission of Inquiry into the Mandate and Location of the Directorate of Special Operations, 14 June 2005

²⁸ Вж. Комисията „Кампене“, Бъдещето на Скорпионите в опасност (The Khampere Commission, The future of the Scorpions at stake), Институт за проучвания на сигурността, Поредица монографии, № 126, юни 2006 г., стр.2.

²⁹ Закон № 61 от 2000 г. за изменение на Закона за Националната прокуратура.

е определен от депутати като неясен и труден за изпълнение. Вследствие на това Скорпионите се регламентират с изменение на Закона за Националната прокуратура.

III.1. Институционално устройство на ДСО

Дирекцията за специални операции е част от Националната прокуратура и се отчита директно пред нея. Една от основните причини, поради които тя е поставена извън структурите на полицията, е постоянното усещане сред политиките и общественото за несправянето на полицейските служби със сложните форми на организирана престъпност. В самото начало на 90-те дори се говори за сериозни нива на корупция в нейните структури. Когато анонсира създаването на ДСО, президентът Мбеки е принуден да каже, че едно от нещата, с които институцията ще се занимава, е разследването на корупцията в полицията³⁰.

Националната прокуратура (НП) е най-голямото служебно звено в Централното управление на националната прокуратура (ЦУНП), което изпълнява основно функцията по образуване на наказателни производства от името на гържавата³¹. Останалите служебни звена функционират независимо от НП, като изпълняват обслужващи по своя характер функции или са свързани със специални действия по наказателно преследване. Другите служебни звена включват³²:

- дирекцията за специални операции,
- звеното за изземване на имущество се съсредоточава върху прилагането на гражданското и наказателното законодателство във връзка с изземването на имущество³³,
- четири служебни звена са обединени в националния отдел за специални услуги.

ДСО е директно подчинена на националния директор на Националната прокуратура. Макар да не е прекият ѝ ръководител, той има правото на вето за всички разследвания, включително и тези, провеждани от Скорпионите. Няколко години след създаването на ДСО се повдига въпросът за конституционностъобразността на принадлежността ѝ към ЦУНП, а не към ЮАПС, тъй като южноафриканската конституция повелява, че може да има само една разследваща полицейска инсти-

³⁰ Вж. Мартин Шонтайх, Доклад за прокуратурата в Южна Африка, Поощряване на прозрачността, отчетността и независимостта на прокурорската институция, Институт „Отворено общество“, Ню Йорк, и Институт „Отворено общество“, София, 2008 г.

³¹ (Не е посочен автор) Годишен доклад 2005/06, Централно управление на националната прокуратура (2007), стр. 18.

³² Мартин Шонтайх, Доклад за прокуратурата в Южна Африка, Поощряване на прозрачността, отчетността и независимостта на прокурорската институция, Институт „Отворено общество“, Ню Йорк, и Институт „Отворено общество“, София, 2008 г.

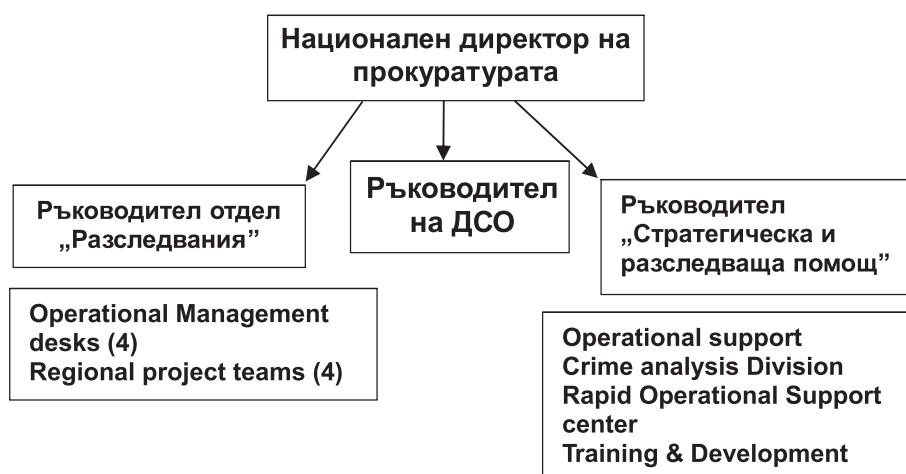
³³ Закон 121 от 1998 г. за предотвратяване на организираната престъпност, Глави 5 и 6.

туция³⁴. В конституцията обаче не се казва, че разследването е ексклузивно правомощие на полицията. Това е една от причините, поради които в преамбюла на Закона за изменение и допълнение на Закона за Националната прокуратура от 2000 г. се казва, че „Конституцията не разпорежда, че превенцията и борбата с организираната престъпност са ексклузивно правомощие на една единствена институция“.

III.2. Структура на ДСО

Структурата е следната³⁵:

Графика 1: Структура на Дирекцията за специални операции



Ръководител на ДСО е един от четирите заместник национални директори на прокуратурата, който се назначава от Националния директор на прокуратурата. Той е отговорен за цялостното функциониране на Дирекцията и се съветва с ръководителя на отдел „Разследвания“ за всякакви разрешения³⁶.

ДСО има два основни отдела – отдел „Разследвания“ и отдел „Стратегическа и разследваща помощ“.

1. Отдел „Стратегическа и разследваща помощ“ обединява три отделни служби:

Отдел „Служби за оперативна помощ“ (*Operational support*) предоставя помощ на регионалните офиси при провеждането на оперативни действия, което включва наблюдение на операциите, подпомагане на следователите при залавянето на заподозрени, извършване на високорискови арести и осигуряване защита на свидетели. Те са разположени

³⁴ Член 199 (1) от Конституцията на Южна Африка.

³⁵ Вж. ADV LF McCARTHY, Directorate of Special Operations „SCORPIONS“, PRESENTATION TO PARLIAMENT, 18 JUNE 2004

³⁶ Вж. Pegnam, Дж. [Redpath, J] Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции [The Scorpions: Analyzing the Directorate of Special Operations], Институт за проучвания на сигурността, Поредица монографии, № 96, март 1994, стр. 34.

В централния офис на ДСО, поради което им се налага да пътуват из цялата страна, за да изпълняват задълженията си.

Отдел „Обучение и развитие“ (*Training and Development*) се състои от осем души обучители. Той отговаря за обучението на новоназначените в ДСО, както и за провеждането на крайния изпит на новоназначените след изтичането на 24-месечен период, в който те трябва да придобият някои основни умения.

Отделът за наказателни анализи (*Crime Analysis Division*) е съставен предимно от аналитици (около 2% от общия брой служители в ДСО). Първоначално при създаването на Скорпионите няма голяма яснота по отношение на тяхната роля, което обяснява и защо рядко ги използват. С течение на времето обаче рамките на техните правомощия се определят и те се превръщат в съществена част от ДСО. Аналитиците биват две групи – старши и младши, чиито задължения са различни. Старшите аналитици извършват стратегическа работа, анализират основните криминални тенденции за всеки регион, дават стратегически напътствия и участват в изработването на годишния управленски план на ДСО. Младшите аналитици извършват по-техническа работа – анализ на данни, инкорпорирането им в специално създаден за работата на ДСО софтуер и гр.

Центърът за бърза оперативна подкрепа (*Rapid Operational Support Center*) е създаден към Отдела за наказателни анализи. Той отговаря за събиране на информация от национални институции и частни организации и компании (най-често изисква и получава информация от Министерството на вътрешните работи и мобилните оператори).

2. Отдел „Разследвания“

Ръководителят на този отдел се назначава от националния директор на прокуратурата. Въпреки това ръководителят на отдел „Разследвания“ има известна автономност при взимането на решения. Той има последната дума за образуването или необразуването на производство; той издава разрешение за подготвителните разследвания и има правото да реши кое разследване да се извърши от Скорпионите, включително и за тези, препратени към ДСО от националния директор на прокуратурата. На практика обаче при наличието на спорни казуси той се консултира с националния директор и често пъти се съобразява с неговата позиция³⁷.

Практиката показва, че политика на този отдел се определя до голяма степен от личността на неговия директор. До 2002 г. този пост се заема от Percy Sonn, чиято управленска политика е изключително отворена и се основава на неформални контакти с подчинените му. Според него процедурите са излишно усложнени и само поставят ограничения при осъществяването на работата, затова при всеки възможен случай се опитва да ги заобиколи³⁸. През юли 2002 г. обаче той подава оставка.

³⁷ Вж. Регнат, Дж. [Redpath, J] Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции [The Scorpions: Analyzing the Directorate of Special Operations], Институт за проучвания на сигурността, Поредица монографии, № 96, март 2004, стр. 16.

³⁸ Пак там.

На негово място е назначен Leonard McCarthy, който започва да води противоположна политика – строго спазване на закона и процедурите, както и писмена комуникация със служителите.

Регионални дирекции. ДСО има четири регионални звена. Техните директори обикновено са заместник национални директори на прокуратурата, но имат значително по-малко правомощия от тези, работещи в ЦУНП. Те отговарят за функционирането на регионалния офис и за неговите служители. Нямаат правото самостоятелно да назначават разследване, а само предварителни следствени действия, по време на които следователите не разполагат с пълните правомощия на ДСО. За извършването на тези действия се изисква предварително разрешение от ръководителя на отдел „Разследвания“.

За образуване на предварително производство директорът на регионалната дирекция се задължава да събере необходимите доказателства за това, че случаят се вмести в рамките на правомощията на ДСО. Тоест той може единствено да дава препоръки дали да бъде образувано производство или не. За провеждането на тайни операции се изисква разрешение от провинциалния прокурор или от ЦУНП³⁹, а за разрешение за подслушвания – от съответното оперативно бюро. Заповедта за извършване на обиски също трябва да получи одобрението на ръководителя на отдел „Разследвания“. Още повече, че той е този, който посочва следователя, който да извърши обиска.

Всеки регионален офис е разделен на групи, които се ръководят от прокурор, отговорен за всяко отделно дело. В резултат на това прокурорите прекарват голяма част от времето си в администриране, управление и насочване на разследването. Отделно от това, всеки случай има определен водещ следовател. Основната отговорност по време на разследването се носи от него, докато прокурорът присъства като наблюдател. Но в момента, в който делото влезе в съда, прокурорът се превръща в основно действащо лице.

В някои от регионите експериментират друга вътрешноорганизационна система: всяка група има двама ръководители – един следовател и един прокурор. Тази необходимост от промяна произлиза от усещането у някои прокурори, че не са добре поставени да ръководят разследването, както и от желанието на следователите да имат повече контрол върху следствените действия. На практика работата на регионалните дирекции не е унифицирана и варира в зависимост от служителите, работещи в нея⁴⁰.

Оперативни бюра. От ноември 2001 г. към ДСО са създадени четири оперативни бюра. Основната им функция е да подпомагат директора на отдел „Разследвания“ и ръководителя на ДСО за издаването на

³⁹ The Office of the Head of Operations: DSO. Circular:1. Effective Date 8, November 2001. Signed: Acting Investigating Director Adv. LF McCarthy 7-11-2001.

⁴⁰ Вж. Pegnam, Дж. [Redpath, J] Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции [The Scorpions: Analyzing the Directorate of Special Operations], Институт за проучвания на сигурността, Поредица монографии, № 96, март 2004, на стр. 32.

разрешителни за провеждане на разследвания, изискани от регионалните офиси. Всяко бюро отговаря за различна категория престъпления⁴¹ – икономически престъпления, корупция, престъпления по смисъла на Закона за превенция на организираната престъпност и организирани престъпни групи. Първоначално тези бюра са остро критикувани за това, че чрез тях се създава излишна бюрокрация между регионалните офиси и директора на отдел „Разследвания“. Въпреки това обаче тяхното съществуване се основава на невъзможността ръководителят на този отдел да обработва всички материали, както и да ги разпределя според различните категории престъпления. Това е и една от причините, които обясняват малкото количество дела на година, образувани от ДСО⁴².

III.3. Служители на ДСО

Общият брой на служителите на ДСО е около 600. Те са разделени в няколко категории.

Следователи. Следователите, назначени към ДСО, представляват около 64% от нейните служители. Те биват три категории – специални следователи (*special investigators*), старши специални следователи (*senior special investigators*) и началник на специалните следователи (*chief investigating officers/chief special investigators*). Наличието на тези три категории следователи ограничава до голяма степен възможността за професионална кариера. След повишаването в старши специален следовател единствената възможност е назначаване като ръководител на специалните следователи. Тези позиции обаче са твърде малобройни, което създава истински проблем за младите и амбициозни служители⁴³. Ръководители на специалните следователи се назначават към всяка регионална дирекция на ДСО. Те обаче са отдалечени от същинските разследващи действия. Основната им задача е да подпомагат ръководителя на регионалното звено, който е заместник национален директор на Националната прокуратура, и да наблюдават работата на отделните следователи.

Следователите имат същите наказателнопроцесуални правомощия като полицейските служители във връзка с разследването на престъпления, достъпа и претърсването на помещения, изземването и разпореждането с вещи, задържането и изпълнението на съдебни постановления⁴⁴. Преди влизането в сила на законодателните изменения от 2000 г. Скорпионите нямат тези правомощия, тъй като по това време те са присъщи единствено за ЮАПС. Поради това през 16-месечния период, през който ДСО действа в правен вакуум, при извършването на тези действия Скорпионите са подпомагани от полицията.

⁴¹ Office of the Head of Operations: DSO. Circular One. Effective Date 8, November 2001.

⁴² Вж. Pegnam, Дж. [Redpath, J] Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции [The Scorpions: Analyzing the Directorate of Special Operations], Институт за проучвания на сигурността, Поредица монографии, № 96, март 2004, стр. 34.

⁴³ Пак там.

⁴⁴ Член 30 (2) от Закон 32 от 1998 г. за Централното управление на националната прокуратура.

Следователите нямат право да блокират пътища или да заграждат периметъра на местопрестъплението.⁴⁵ От друга страна обаче, те имат малко по-широки правомощия от членовете на ЮАПС, след като им е възложено разследване от директора на отдел „Разследвания“⁴⁶ (в тези случаи разполагат с разширени правомощия за претърсване и изземване⁴⁷).

Характерно за следователите е, че те винаги работят в група т.е. нямат много свобода на действие. Всяка група (обикновено под ръководството на прокурор) преценява заедно разпределението на действията и всеки член от нея се задължава да уведомява всички за предприетите от него стъпки и набавената информация по конкретно дело.

Прокурори. Прокурорите са другата група служители в ДСО – около 18%. Тяхната длъжностна характеристика прилича на тази на прокурорите от Централното управление на прокуратурата (включително и заплатите са им уеднаквени). Основната им функция е да наблюдават разследването и да напътстват следствените действия, което на практика създава строг контрол на обвинението върху разследването в досъдебната фаза. Това е една от причините, поставящи под въпрос конституционността на ДСО, поради възможното въздействие върху безпристрастността на прокуратурата⁴⁸. Самият национален директор осъзнава този риск и предлага практични начини за заобикаляне на подобни ситуации⁴⁹. Прокурорите трябва най-вече да избягват да стават свидетели на факти, за които впоследствие ще трябва да се свидетелства пред съда: „съдействието между следователя и прокурора не трябва да води до смесване на техните функции. Следователят е най-добре поставеният, който има за задача да събира доказателства. Прокурорът може да дава съвети и напътствия на следователя, като не трябва да забравя, че той е служител на съда и има някои етични задължения. Прокурорът трябва да насочва разследването, без да изземва работата на следователя“⁵⁰. Комисията „Кампене“ за разследване на мандата и положението на Дирекцията за специални операции обаче счита този аргумент за неоснователен и заключава, че „правомощията на ДСО по събиране на данни“ не трябва да бъдат изменени. През юни 2006 г. кабинетът потвърждава констатациите на комисията „Кампене“⁵¹.

⁴⁵ Тези правомощия се съдържат в чл. 13 от Закон 68 от 1995 г. за Южноафриканската полицейска служба.

⁴⁶ Член. 28 от Закон 32 от 1998 г. за Централното управление на националната прокуратура.

⁴⁷ Член 29 от Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура.

⁴⁸ Вж. Редпат, Дж. [Redpath, J.], Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции, Поредица монографии бр. 96 на Института за проучвания в областта на сигурността, март 2004, стр. 63-65.

⁴⁹ Prosecution-lead Investigation: A practical overview. Presented by Bulelani Ngcuka, National Director of Public Prosecutions. 2nd World Conference on Modern Criminal Investigation, Organised Crime and Human Rights, Durban South Africa 5 December 2001.

⁵⁰ Пак там.

⁵¹ Годишен доклад, Централно управление на националната прокуратура, 2005/06, стр.5.

Аналитици. те представляват 2% от служителите в ДСО и са разделени в две категории – старши и младши, чиито задължения са различни. Старшите аналитици извършват стратегическа работа и анализират основните криминални тенденции за всеки отделен регион, дават стратегически напътствия и участват в изработването на годишния управленски план на ДСО. Младшите аналитици извършват по-техническа работа – анализ на данни, инкорпорирането им в специално създаден за работата на ДСО софтуер и др.

Административни служители. 14% от общия брой работещи в ДСО, като повече от половината са към регионалните звена, а не в централната дирекция.

По отношение на състава ДСО притежава няколко постоянни характеристики. Едната от тях се състои във възрастовите граници на служителите – по-голямата част от тях са сравнително млади (една четвърт са под 30 г., а едва 3% – над 50 г.)⁵². При създаването на Скорпионите се привличат много младежи, току-що завършили висшето си образование или преминали през специализации във ФБР. Назначаването на по-млади служители има своя риск, тъй като макар и да не са обременени от предишния политически режим, те нямат достатъчно житейски и професионален опит. По този начин обаче се инвестира в тях, като се предполага, че в един по-късен етап те ще получат достатъчно опит и професионални умения. Това в известна степен затруднява служителите, притежаващи повече опит, които често трябва да проверяват тяхната работа и да им дават напътствия.

Другата характерна черта на ДСО е, че за разлика от други структури в ЮАР, тя е институция, в която 70% от служителите са африканци, азиатци и др. Близо 30% са жени, като повечето от тях са прокурори или заемат административна длъжност. Останалите (68%) са мъже, които работят като специални следователи⁵³.

III.4. Функции на ДСО

Дирекцията за специални операции има правото да образува наказателно производство, да разследва и да осъществява всички функции, присъщи на разследването във връзка с организираната престъпност или с всяка друга категория престъпления, прокламирана от президента⁵⁴, както и да събира, съхранява и анализира информация, свързана с дейността ѝ⁵⁵. Сферата на действие умишлено е дефинирана по-широко, за да може в нея да влизат по-голям брой престъпления. Въпреки това

⁵² Вж. Редпат, Дж. [Redpath, J] Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции [The Scorpions: Analyzing the Directorate of Special Operations], Институт за проучвания на сигурността, Поредица монографии, № 96, март 2004, на 32 стр.

⁵³ Там там., стр. 24.

⁵⁴ Президентът може да издаде такава прокламация само по препоръка на министъра на правосъдието и националния директор и следва да я внесе в Парламента преди публикуването ѝ. Член 7 (1)(а) и (2) от Закон 32 от 1998 г. за Централното управление на националната прокуратура.

⁵⁵ Член 7 от Закона за Националната прокуратура от 1998 г.

законът повелява, че полицията си запазва всички полицейски и разследващи функции⁵⁶. Обхватът на законово определените правомощия обаче се явява естествена пречка за оперативния мандат, който в действителност трябва да бъде много по-точно дефиниран. По време на обсъждането на нормативните промени се решава, че той ще бъде допълнително договорен между институциите. Възникналите противоречия обаче възпрепятстват това, вследствие на което в законите изменения и допълнения се записва, че ще бъде сформиран специален междуведомствен комитет⁵⁷, под председателството на министъра на правосъдието и конституционното развитие, който да определя политическите насоки и конкретните отговорности на ДСО, както и процедури за координиране работата на дирекцията с други изпълнителни органи (напр. полицията)⁵⁸. Комитетът обаче заседава рядко, поради което ДСО е принудена сама да разработи собствени критерии на базата на вече проведените разследвания. По този начин се постига го изработването на т.нар. Циркуляр 1, който описва критериите, които директорът на отдел „Разследвания“ трябва да приложи, преди да разреши образуването на предварително производство⁵⁹.

Процедурата, предшестваща нареждането на разследващи действия, е сложна и ограничителна. На първо място трябва да се прецени дали престъплението влиза в стратегическия фокус на ДСО. ДСО се занимава със следните престъпления: трафик на наркотици, организирано насилие, търговия с ценни метали, трафик на хора, кражби на коли, сложни финансови престъпления и организирана публична корупция. В допълнение съществуват още 14 общи критерии или фактори, които трябва да бъдат взети предвид преди образуването на предварително производство: каква е сериозността и целта на престъплението; престъплението извършено ли е по „организиран модел“; как е структурирана организираната престъпна група и какво е влиянието ѝ в географския регион, в който действа; какъв е характерът на организираната престъпна група – национален или транснационален; криминалното действие включва ли поне пет души; какъв е резултатът от предишни действия на правоприлагащите органи и дали действията на ДСО ще са по-подходящи; до каква степен престъпната група е навлязла в легитимните структури на публичния или частния сектор; има ли възможност за сътрудничество със специалните звена на ЮАПС; намесата на ДСО ще неутрализира ли потенциални загуби на пазара или индустриите; какъв е потенциалният риск от престъплението за обществеността; колко ще струва разследването; какъв е финансовият праг на престъплението. Вследствие на това в публичното простран-

⁵⁶ Член 26 (2) от Закона за Националната прокуратура от 1998 г.

⁵⁷ Член 31 (2)(а)(i) от Закон 32 от 1998 г. за Централното управление на националната прокуратура. Комитетът се състои от членовете на кабинета, отговорни за правосъдието и конституционното развитие, безопасността и сигурността, местата за лишаване от свобода, разузнаването, отбраната, както и други членове, посочени от президента.

⁵⁸ Член 31 (1) от Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура.

⁵⁹ The Office of the Head of Operations: DSO. Circular:1. Effective Date 8 November. 2001. Signed: Acting Investigating Director Adv. LF McCarthy 7-11-2001.

твото се създава впечатлението, че ДСО прекарва много повече време в преценка как трябва да се постъпи, отколкото в извършването на конкретни действия⁶⁰.

Наред с това съществуват и допълнителни детайли, които трябва да бъдат описани, като например служителите (списък от двадесет души), които могат да бъдат натоварени с провеждането на разследващите действия.

Макар че процедурата за разпореждане на разследвания е твърде подробно описана, тя съдържа редица недостатъци. Първо, почти невъзможно е да се събере информация за престъпната група или за извършеното престъпление преди провеждането на разследващи действия, т.е. създава се омагьосан кръг – от една страна, не може да се разследва, преди да има разрешение, а от друга са необходими следствени действия, за да има разрешение за разследване. За преодоляването на тази пречка законът предвижда провеждането на подготвителни следствени действия (*preparatory investigation*) преди разрешението за пълното разследване⁶¹. За тази цел директорът на отдел „Разследвания“ също прилага строги критерии. Поради това системата за предварителни следствени действия създава усещането у външните институции, че ДСО предприема определени действия, след което делото се прекратява⁶².

Второ, Циркуляр 1 дефинира еднакъв стандарт за финансовото измерение на престъплението, докато териториално ЮА не е финансово хомогенна. В нея има по-бедни и по-богати региони, в които финансовата стойност на криминалните действия са от различно значение.

Трето, правомощията се определят според вида престъпление, а не според извършителите (възможно е те да са замесени в многобройни други престъпления).

Четвърто, правомощията са дефинирани без предварително да са консултирани с други органи, нито с министерската комисия. Това превръща Циркуляр 1 много повече в система от вътрешни правила, отколкото в мандат в истинския смисъл на понятието.

Друг проблем по отношение на функциите е застъпването на правомощия с ЮАПС, която също има специализирано звено за борба с организираната престъпност. Това е една от причините да се смята, че създаването на ДСО е излишно разходване на средства. Освен това има случаи, в които двете институции са провеждали паралелни следствени действия. Има обаче и казуси, в които служители на ДСО и ЮАПС действат съвместно, поради което се смята, че наличието на два органа създава условия за продуктивна конкурентност, дори и възможности за положително сътрудничество между тях.

⁶⁰ Вж. Регпат, Дж. [Redpath, J] Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции [The Scorpions: Analyzing the Directorate of Special Operations], Институт за проучвания на сигурността, Поредица монографии, № 96, март 2004 г.

⁶¹ Член 28(13) от Закона за Националната прокуратура от 1998 г.

⁶² Вж. Регпат, Дж. [Redpath, J] Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции [The Scorpions: Analyzing the Directorate of Special Operations], Институт за проучвания на сигурността, Поредица монографии, № 96, март 2004, стр. 48.

IV. Взаимодействие на ДСО с групи институции

В Южна Африка съществуват няколко институции, свързани с функционирането на ДСО, от които зависи ефективното изпълнение на нейните правомощия. Става въпрос за:

1. Звено за събиране на криминална информация (*Crime Information Collection Unit*) – това е сравнително нова структура, прикрепена към Националната прокуратура, за която обаче все още не е изяснено дали да остане към прокуратурата или да премине към ДСО. Отговорна е за провеждането на внезапни проверки и обиски, както и за събирането на информация, необходима за предприетите разследвания. Работи едновременно за ДСО и за Националната прокуратура.

2. Звено за конфискуване на имущество (*Asset Forfeiture Unit*) – прикрепено е към Националната прокуратура, а не към ДСО. Отговаря за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, като работи едновременно за ЮАПС и ДСО. Основните му служители са прокурори, специализирани в процедурите за отнемане на облагите от престъплението.

3. Звеното за съдебно преследване на приоритетни престъпления (*Priority Crimes Litigation Unit*), създадено през 2003 г. с прокламация на президента⁶³. Първоначално е създадено като част от ДСО под друго наименование (*Special National Projects Unit*), но през 2003 г. преминава към Националната прокуратура. Звеното ръководи и наблюдава наказателното преследване на:

- престъпления по Римския статут⁶⁴, включително геноцид, престъпления против човечеството и военни престъпления,
- престъпления против държавата, включително вътрешен и международен тероризъм,
- нарушения на законодателството, криминализиращо наемничеството⁶⁵ и разпространението на атомни, химически и биологични оръжия⁶⁶, на законодателството относно контрола върху оръжията⁶⁷, употребата на атомна енергия⁶⁸ и разузнавателните средства⁶⁹,

⁶³ Прокламация по смисъла на чл. 13 (1)(с) от Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура: Прокламация на Президента на Република Южна Африка, Закон за Централното управление на националната прокуратура, 1998, 24 март 2003 г., <http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/PCLU%20PROCLAMATION.tif>

⁶⁴ В изпълнение на Римския статут на международния наказателен съд, Закон 27 от 2002 г.

⁶⁵ Закон 15 от 1998 г. за уреждане на международната военна помощ.

⁶⁶ Закон 87 от 1993 г. за неразпространение на оръжия за масово унищожение.

⁶⁷ Закон 41 от 2002 г. за контрол върху конвенционалните оръжия в страната.

⁶⁸ Закон 46 от 1999 г. за атомната енергия.

⁶⁹ Закон 65 от 2002 г. за разузнавателните средства.

• Всички производства или дела, свързани с изчезнали лица, образувани във връзка с производства през Комисията за правда и помирение⁷⁰.

V. Ефективност на ДСО

Работата на ДСО се приема с високо обществено доверие, докато Скорпионите не дават толкова висока оценка на действията си и смятат, че това се дължи по-скоро на успешно изградения медиен образ.

Таблица 1: Дирекция за специални операции – статистика за периода 2002–2007⁷¹

Дейност	2002/ 03	2003/ 04	2004/ 05	2005/ 06	2006/ 07	Разлика в сравнение с предиш- ната година	Разлика за целия период
Приключени следствия	190	205	325	318	267	-16,0%	40,5%
Арести	66	290	471	447	617	38,0%	834,8%
Приключени прокурор- ски разслед- вания	180	189	234	243	214	-11,9%	18,9%
Процент на осъди- телни присъди	86%	94%	88%	82%	85%	3,7%	-1,2%

От изнесените статистически данни прави впечатление доста високият процент на обвинителни актове, внесени в съда – през първите години той достига до 94%, докато за периода 2006–2007 е 85%. Този праг на успеваемост е причина често пъти да се смята, че ДСО поема тези случаи, за които е сигурна, че ще влязат в съда⁷². Ако се вземе например Националната прокуратура, за 2006/2007 г. има 378 296 приключени случаи⁷³, от които процентът на осъдителните присъди е

⁷⁰ Прокламация на Президента на Република Южна Африка, Закон за Централното управление на националната прокуратура, 1998, 24 март 2003, <http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/PCLU%20PROCLAMATION.tif>

⁷¹ Доклад на ЦУНП за 2006–2007
<http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/Section%20-%20Delivery.pdf>

⁷² Вж. Регнат, Дж. [Redpath, J] Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции [The Scorpions: Analyzing the Directorate of Special Operations], Институт за проучвания на сигурността, Поредица монографии, № 96, март 2004 г., стр. 50.

⁷³ Доклад на ЦУНП за 2006-2007 г.,
<http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/Section%20-%20Delivery.pdf>

85,8%. Това показва, че ефективността на ДСО се равнява на тази на обикновените прокурори. Трябва обаче да се има предвид, че Националната прокуратура се занимава с по-леките престъпления, докато ДСО – с по-тежките.

Трудно е да се прецени как общият брой приключени случаи и продължителността на тяхното разследване се отразяват върху популярността на Скорпионите. На пръв поглед броят изглежда малък, а периодът – дълъг. Експерти са на мнение, че работата на ДСО не трябва да се изразява в стремеж към по-голям брой внесени обвинителни актове. С други думи, количествените измерения на работата на ДСО са от малко значение и служат предимно да се оцени ефективността ѝ в сравнение с предишни години⁷⁴. Взем самостоятелно, броят на обвинителните актове може да бъде критерий както за ефективност, така и за невисока резултатност. Рязко повишаване на обвиненията може да е индикация за това, че ДСО се занимава с лесни казуси, загърбвайки сложните случаи. Тоест преценката трябва да бъде направена според качествените измерения, на основата на анализ на случаи по случаи. Голяма част от служителите на ДСО смятат, че ефективността трябва да се измерва на базата на други показатели, например прекратена ли е съответната престъпна дейност и/или ликвидирана ли е организираната престъпна група⁷⁵. Експерти правят предложение за законово изменение, задължаващо ДСО да се отчита пред Междуведомствения комитет или друга независима институция, като набляга предимно на неуспешните случаи с цел да се намерят подходящите количествени показатели и да се постигне по-реална преценка за ефективността на работата ѝ.

V. Политически намеси на ДСО

През 2000 г. ДСО започва разследване за корупция на сделка за крупна доставка на оръжие на стойност няколко милиарда южноафрикански ранда, сключена през 1999 г. от южноафриканското правителство. През юли 2003 г. се оказва, че тогавашният вицепрезидент на Южна Африка, Джейкъб Зума, е заподозрян по това дело. През август 2003 г. националният директор съобщава, че въпреки наличието на ясни улики срещу вицепрезидента ЦУНП няма да образува наказателно производство⁷⁶. Делото срещу Шабир Шайк (Schabir Shaik), бизнесмена по сделката с оръжие, обвинен в отношения на корупция със Зума, обаче продължава. През юли 2004 г. националният директор оповестява решението си да подаде оставка по лични причини. Година по-късно Шабир Шайк е осъден и скоро след това президентът Мбеки съобщава, че вицепрезидентът Джейкъб Зума ще бъде освободен от държавните си задължения поради връзката му с Шайк, съгласно констатациите в

⁷⁴ Вж. Регпат, Дж. [Redpath, J.], Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции, Поредица монографии, бр. 96 на Института за проучвания в областта на сигурността, март 2004, стр. 51.

⁷⁵ Пак там.

⁷⁶ Джонсън, С. [Johnson, C.], Зума няма да бъде преследван, Меркурий, 27 август 2003 г.

съдебното решение⁷⁷. Зума обаче остава заместник-председател на АНК.

Не след дълго ЦУНП обявява, че ще образува наказателно производство срещу Зума по две обвинения в корупция, като процесът ще започне през юли 2006 г. През септември същата година обаче висшият съд отхвърля молбата на прокуратурата за последващо отлагане и прекратява съдебното производство. ЦУНП поддържа становището, че отново ще внесе обвинение, след като бъдат разрешени проблемите, забавящи съдопроизводството.

След триседмично разследване през декември 2006 г. Зума е обвинен в изнасилване на виден анти-ХИВ/СПИН активист в дома му. Зума доброволно прекратява участието си в партийните структури на АНК до приключване на процеса. През май 2007 г. той е оправдан, като съдът приема, че е извършен сексуален акт по взаимно съгласие⁷⁸. Тогава поновява дейността си като вицепрезидент на АНК. Делото срещу Зума за корупция остава висящо.

Разследванията срещу високопоставени политически фигури и агресивната медийна стратегия на Скорпионите провокират негативни реакции сред политическата общност, поради което на 1 април 2005 г. президентът Мбеки назначава специална комисия, ръководена от съдията Сиси Кампене, която да преразгледа мандата и положението на ДСО⁷⁹. Това се прави за намаляване на напрежението, породено между полицията и ДСО, тъй като полицейската служба заявява, че ДСО трябва да стане част от нея. Докладът на комисията „Кампене“ се оповестява през юни 2006.⁸⁰ Комисията препоръчва ДСО да остане в рамките на ЦУНП, като политическият контрол и отговорността за полицейския компонент на ДСО бъдат поверени на министъра на сигурността и безопасността. С гласуване кабинетът приема препоръките.

През юли 2007 г. политическият ръководител на АНК, Джеф Радебе (Jeff Radebe), заявява на политическа конференция на АНК, че ДСО, южноафриканската общинска полиция и провинциалната пътна полиция трябва да преминат под контрола на южноафриканските полицейски служби – въпреки противоположните заключения на комисията „Кампене“, публикувани почти година по-рано⁸¹. Въпросът ДСО да премине към поли-

⁷⁷ (Без автор) Изявление на президента на Южна Африка Табо Мбеки по време на съвместното заседание с парламента по повод освобождаването на Хон Джейкъб Зума от отговорностите му като вицепрезидент: национално събрание, уебсайт на правителството на ЮАР, 14 юни 2005 г., <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2005/mbek0614.htm>

⁷⁸ Държавата срещу Зума [S v Zuma] [2006] JOL 17305 (W).

⁷⁹ (Без автор) Изявление на комисията за разследване на мандата и положението на Дирекцията за специални операции – комисията „Кампене“, уебсайт на правителството на ЮАР, 25 юни 2005, <http://www.info.gov.za/speeches/2005/05072614451001.htm> (достъпно към 9 юли 2007).

⁸⁰ (Без автор) Изявление относно доклада на комисията за разследване „Кампене“, Информация на южноафриканското правителство, 29 юни 2006, <http://www.info.gov.za/speeches/2006/06062915451001.htm> (достъпно към 20 юли 2007 г.).

⁸¹ Пагу Харпър (Paddy Harper) Общ план за полицията, Сънди таймс, 1 юли 2007 г., <http://www.suntimes.co.za/article.aspx?ID=505777>

цията вероятно се появява отново, защото през октомври 2006 г. в пресата излизат репортажи, че ДСО разследва обвинения срещу националния комисар на полицията и други висши полицейски служители⁸² и че комисарят е тясно свързан с „ръководител на голямо обединение за контрабанда“⁸³.

Решението за преминаването на ДСО към ЮАПС е лансирано от АНК, без да бъдат представени основателни причини за тази реформа. Поради това опозиционните партии виждат в подобно действие единствено стремеж АНК да предпази членовете си от евентуални обвинения и разследвания за корупция. Лидерът на Демократическия альянс (Hellen Zille) заявява, че шестима от членовете на изпълнителния комитет на АНК са обект на наказателно преследване, като двама от тях са разследвани от ДСО⁸⁴.

Изработени са два законопроекта, които предвиждат сливането на двете институции. Те предизвикват редица негативни реакции в политико-обществените среди. Предвижданата реформа се оценява като неуспешна стъпка, тъй като през годините, в които функционира, ДСО успява да докаже своята ефективност. Предполага се, че причините за това са основно три: следователските и прокурорските действия са обединени в една правоприлагаща структура, което съществено повишава сътрудничеството между следователи и прокурори още в най-ранна фаза на разследването; политическата, институционалната и оперативната независимост на ДСО ѝ позволяват да предприеме редица разследвания за корупция, които при различни условия няма да са възможни; ефективността на ДСО се дължи на сравнително малкия брой служители, високата им професионална квалификация (голяма част от тях притежават интердисциплинарни умения) и доброто ниво на заплащане⁸⁵.

Паралелно с внасянето на законопроектите в парламента, докладът на комисията „Кампене“, чиито резултати излизат още през 2006 г., е публично разпространен. По време на изготвянето му властите нямат намерения да го правят публичен, но впоследствие президентът Мбеки решава резултатите от работата на комисията да придружават внасянето на законопроектите за промени в парламента⁸⁶. В доклада изрично се споменава, че необходимостта от съществуването на Дирекцията за специални операции е „също толкова валидна, колкото и в

⁸² Висани Ва ка Нгобени (Wisani wa ka Ngobeni), Доминик Махлангу (Dominic Mahlangu) и Димузане Лубиси [Dumisane Lubisi], Скорпионите шпионират Селеби, Сънгу таймс, 29 октомври 2006 г., <http://www.suntimes.co.za/article.aspx?ID=305138>

⁸³ Симфиу Пилизо (Simphiwe Piliso), Джоселин Меърър (Jocelyn Maker) и Джесика Безуиденхут (Jessica Bezuidenhout), Селеби посочен в дневник на експлозиите, Сънгу Таймс, <http://www.suntimes.co.za/article.aspx?ID=316074>

⁸⁴ ANC's efforts to disband Scorpions sinister: Opposition, the Citizen, 21.1.2008, <http://www.citizen.co.za/index/article.aspx?pdesc=56697,1,22>

⁸⁵ Вж. Letter to President Thabo Mbeki regarding the Proposed Bill regarding the Directorate of Special Operations (4 March 2008), HB Holomisa, MP, UDM President.

⁸⁶ Bathandwa Mbola, Scorpions report made public, 6 May 2008, SouthAfrica.info, The official Gateway, <http://www.southafrica.info/about/democracy/scorpions-060508.htm>

началото на нейното създаване⁸⁷. Той отделя внимание и на няколко сфери от дейността на службата, по отношение на които съществуват известни проблеми. Споменава се например, че съществуват координационни проблеми между ДСО и ЮАПС, че в изпълнение на своите функции ДСО е нарушила устройствените си закони, че незаконно е събирала информация и дори е застрашавала националната сигурност. Според комисията „Кампене“ съществува и проблем с ранното разпространяване на информация, свързана с конкретни разследвания, поради което ДСО трябва да преразгледа политиката си относно публичността на своите действия. В противен случай, има риск действията ѝ да нарушат основни конституционни правила за запазване в тайна на информацията по разследванията.

Предприетите от изпълнителната власт промени относно закриването на ДСО предизвикват сериозни обществени реакции. Стига се и до образуване на съдебно производство пред Върховния съд в Претория, който се признава за некомпетентен – в решението си съдът заявява, че принципът за разделение на властите не му позволява да се намесва в работата на изпълнителната власт, както и че парламентът е свободен да обсъжда внесените в него проектозакони⁸⁸. През юни 2008 г. подателят на жалбата (Hugh Glenister) решава да образува дело пред Конституционния съд на Южна Африка. Към момента на изработването на този доклад решението все още е висящо.

⁸⁷ Окончателен доклад на комисията „Кампене“ за мандата и местоположението на Дирекцията за специални операции, февруари 2006 г. (KHAMPEPE COMMISSION OF INQUIRY INTO THE MANDATE AND LOCATION OF THE DIRECTORATE OF SPECIAL OPERATIONS ("THE DSO"), FINAL REPORT, FEBRUARY 2006), <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=80441>

⁸⁸ Scorpions battle taken to Constitutional Court, Mail&Guardian online, <http://www2.mg.co.za/article/2008-06-18-scorpions-battle-taken-to-constitutional-court>

НАЦИОНАЛНА ДИРЕКЦИЯ „АНТИМАФИЯ“ (Direzione Nazionale Antimafia) ИТАЛИЯ

I. Въведение

Понятието „мафия“ – безспорно най-често срещаната дума от италиански език в международен план, първоначално е употребявано единствено в контекста на престъпността в Сицилия. Етимологията му има редица интерпретации и в исторически план произходът му все още е неизяснен: някои го свързват с арабската *mahyah* или *ma afir*, арабски шейх, който управлявал между 831 и 1072 г. в Палермо. Според други думата произлиза от френското прилагателно „*mauvais*“⁸⁹. Историци свързват понятието с инициалите на изразите „*Morte Alla Francia, Italia Apela*“⁹⁰ или „*Morte Ai Francesi, Invasori, Assassini*“⁹¹. В италианския речник думата мафия се появява през 1868 г. като синоним на престъпната организация Камора.

Италианската нормативна уредба използва това понятие за първи път в Закона срещу мафията от 31 май 1965 г.⁹². Този акт разширява тематичния обхват на своето приложение и обхваща както лицата, считани за „обществено опасни“, така и заподозрените в участие в организация от мафиотски тип, в Камора или в друга организирана престъпна група, чиито цели и действия отговарят на мафиотските организации. Приложението на законовите разпоредби обаче се оказва недостатъчно ефективно, основно поради две причини: от една страна, липсва законово определение на понятието „мафиотска организация“ и от друга, мярката, според която мафиотите са извеждани от Сицилия и настанявани на друга територия, води до разпространяването на нови незаконни действия в Централна и Северна Италия⁹³.

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“⁹⁴. Вследствие на тази реактивна политика за период от 10 години са приети около 114 законодателни акта, свързани с борбата с организираната престъпност⁹⁵. Ярък пример за този властови подход са:

⁸⁹ Лош (фр.).

⁹⁰ Смърт на Франция зове Италия (ит.).

⁹¹ Смърт на французите, узурпатори, убийци (ит.).

⁹² Закон 575 от 31 май 1965 г., Разпоредби срещу мафията.

⁹³ Вж. Alison Jamieson, *The Antimafia: Italy's Fight against Organized Crime*, Macmillan Press LTD, стр. 37

⁹⁴ Legislazione Antimafia, LIBERA, Associazione Nomi e Numeri Contro le Mafie, www.liberanet.org

⁹⁵ Umberto Sanitno, *Mafia and mafia-type association in Italy*, <http://www.centroimpastato.it/otherlang/mafia-in-italy.php3>

- 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 Наказателно-процесуалния кодекс. Промените засягат основно правилата относно т.нар. сътрудници на правосъдието и условията, при които лицата, осъдени за действия на организираната престъпност, излежават своите присъди.

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 и съдебното производство и изпълнението на постановените присъди. От друга, наказателно-правният 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 престъпност се създава Националната дирекция „Антимафия“, която стои

начело на 26 районни дирекции „Антимафия“, отговарящи за провеждането на разследванията, свързани с мафията.

II. Характеристики на организираната престъпност

II.1. Дефиниция на организирана престъпност

Понятието организираната престъпност се среща в голяма част от законодателството на Италия, макар и никъде в нормативната уредба да не се съдържа негова дефиниция. Докато достигне съвременната си форма, организираната престъпност в страната преминава през няколко фази на развитие, в зависимост от промените на социалния контекст, към които тя винаги се показва много гъвкава и лесно адаптивна⁸⁹:

- Първият период обхваща времето между XVI в. и ранните години на XIX в., през който Италия преминава от феодално управление към капиталистическо стопанство. Икономическата цел на извършваните престъпления (предимно кражби, отвлечения) е натрупване на богатство. Мафиотската прослойка все още е малобройна. Умирайки, мафиотите не са оставяли нищо на своите наследници, което принуждава синовете им да продължават тяхната дейност, като на свой ред изнудват, отвлечат и убиват.
- Земеделският период започва преди обединителната война в Италия и продължава до средата на XX в. В западните части на Сицилия представителите на средната класа, наричани *Mafiosi*, действат в сътрудничество с едри земевладелци, които често пъти отсъстват от града и се занимават предимно със събиране на рентата от големите земи. За да постигнат целите си, те често пъти прибегват до насилие, изнудване и дори убийства.
- Градско-предприемаческият период обхваща времето между 1950 и 1960 г., когато мафията започва да се занимава с контрабанда на цигари през Средиземно море и разпростира действията си в международен план.
- Последната фаза от развитието на мафията протича от 70-те години до днес и може да бъде окачествена като възникване на „финансова мафия“ – мафията, която контролира множество територии в Сицилия и играе важна роля в незаконния трафик на наркотици.

Според италианските социолози организираната престъпност обхваща всички форми на криминални сдружения и криминални поведения, които по някакъв начин са свързани с тези сдружения. Тяхното определение за организирана престъпност включва множество криминални сдружения: сдружения, чиято обща цел е извършването на дадено престъпление, тайни групировки, сдружения с терористични цели, както и

⁸⁹ Вж. Umberto Sanitno, Mafia and mafia-type association in Italy, <http://www.centroimpastato.it/otherlang/mafia-in-italy.php3>

престъпления, извършени вътре, във и от самата мафия (уреждане на сметки, престъпления срещу враговете на гадена група и т.н.)⁹⁷.

От юридическа гледна точка характерните за мафията престъпления са класифицирани в няколко категории: участие в сдружение от мафиотски тип; участие в сдружение, чиято цел е незаконен трафик на наркотици; отвлечане с цел откуп; участие в сдружение, чиято дейност е търговия с цигари и други подобни изделия; трафик на хора; престъпления, за извършването на които се използват мафиотски методи⁹⁸.

Италианската нормативна уредба прави разлика между организираната престъпност от общ характер и престъпността с мафиотски характер. Организираната престъпност от общ характер е дефинирана с понятието „обединяване в организация с цел извършване на престъпление“⁹⁹, към която през 1982 г. с приемането на закона „Роньони-Ла Торе“ се прибавя престъплението „обединяване в организация от мафиотски тип“.¹⁰⁰ Организация с цел извършване на престъпление е налице, „когато две или повече лица се обединяват с цел извършване на престъпление...“ При обикновеното обединяване е достатъчно да има създадена стабилна организация, макар и в най-груб вид, насочена към извършване на неопределен брой престъпления. За разлика от него, за да е налице обединяване в организация от мафиотски тип, е необходимо, освен това тя да е постигнала реална способност да всява страх в околните, членовете ѝ да използват тази сила за налагане на подчинение и прилагане на закона на мълчанието спрямо трети лица, с които съответната организация има отношения¹⁰¹. Законът определя понятието мафиотски метод чрез три параметъра, които го характеризират и които са необходими и съществени за наличието на обединяване в организация от мафиотски тип – сила за сплашване, условия за подчинение и закон на мълчанието. От гледна точка на целите, докато обикновеното, просто обединяване е насочено към извършване на деяния, които законът определя като престъпления, мафиотското обединяване в организация може да бъде насочено, включително и като резултат целите, и към овладяване, пряко или косвено, на управлението или във всеки случай на контрол върху стопанските дейности, даването на разрешения, спечелването на държавни поръчки или към добиването на незаслужени печалби лично или за други лица, или към възпрепятстване

⁹⁷ 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>

⁹⁸ Член 51 (3) bis от Наказателно-процесуалния кодекс.

⁹⁹ Член 416 от Наказателния кодекс.

¹⁰⁰ Член 416bis от Наказателния кодекс: Организация от мафиотски тип е „...тази, чиито членове прилагат заплахата с използване на сила за привличане на участници, поставянето им в условия на подчинение и прилагане на произтичащата от това закон на мълчанието с цел извършване на престъпления за пряко или косвено овладяване на управлението или най-малкото на контрола върху стопански дейности, концесии, даване на разрешения, спечелване на държавни поръчки или за придобиване, лично или за други лица, на незаслужени печалби или привилегии, или с цел затрудняване или възпрепятстване на свободното упражняване на правото на гласуване или придобиване на гласове при избори в полза на самите тях или на други лица...“.

¹⁰¹ Не е посочен автор, Национална дирекция „Антимафия“, (The National Anti-Mafia Bureau, International Affairs Department), http://www.lex.unict.it/cde/documenti/affari_italiani/2000/000217olaf.htm

на свободното упражняване на правото на гласуване, или към осигуряване на гласове при избори лично или за други лица.

Мафиотските организации се стремят към установяването на контрол не само върху чисто престъпни дейности (като например трафика на наркотици и оръжие), но и върху широк кръг формално законни дейности. В случая е много важно да се подчертае, че формално законните дейности не са просто следствие или прикритие за престъпни дейности, а са по-скоро техен завършек в рамките на мафиотското предприемачество. Тогава престъплението се явява като средство за завладяване на икономическата власт, но и като политическо средство, т.е. то се вписва в една глобална логика на завладяване на все по-големи пространства от реалната власт. Това е и една от причините, които подтикваат законодателя да определи този тип престъпление така, че да се смята за осъществено дори при липса на престъпен план, когато с мафиотски метод организацията си поставя като цел установяването на монопол или политико-изборни цели, или извличане на незаслужени печалби¹⁰².

II.2. Мафиите в Италия

Коза Ностра (*Cosa Nostra*): това е най-голямата мафиотска организация в Европа. Основните ѝ центрове са в Сицилия, а клоновете ѝ се разпростират в много други италиански области, в САЩ, Канада, Русия, Франция и др. Основните ѝ дейности са международният трафик на наркотици, пране на пари, изнудвания, рекет и контрабанда на оръжие. Броят на членовете ѝ е около 5000, като отделно има и 20 000 сподвижници. Ръководството на Коза Ностра се представлява от корлеонците в Палермо, чиито основни представители са Тото Риина, Леолука Багрела и Бернардо Провенцано – и тримата излежават своите присъди в затвора, отговорни за жестоките убийства на много политици и висши магистрати.

Структурата на Коза Ностра е вертикална – начело стои главата на семейството (*capofamiglia*), който избира свой съветник (*consigliere*) и заместник (*sotto capo*), и шефовете на десетте (*capodecina*). Най-голу в йерархията се намират „мъжете на честта“ (*uomini d'onore*). Член на организираната престъпна група може да се стане по повикване или по убеждение, като за целта се полага клетва след изпълнението на специален ритуал¹⁰³.

Нгрангета (*'Ndrangheta*): заражда се в средата на XIX в. в областта Калабрия, беден селскостопански район в Южна Италия, и в момента е една от най-силните и агресивни криминални организации. Има своите разклонения в Аржентина, Австралия, Белгия, Канада, Колумбия, САЩ, Франция, Германия и др. Подобно на Коза Ностра, изцяло контролира своята територия. Тя е „специфична конфедерация от различни мафи-

¹⁰² Там там.

¹⁰³ Бъдещият член, придружен от няколко възрастни членове, се отвежда на специално място, където му се обяснява, че влиза в организация, защитаваща слабите и безпомощните. Порязва се пръст от неговата ръка, кръвта се поклава върху свещено изображение, което впоследствие се изгаря в ръката му. През това време той е длъжен да произнесе клетва и едва след това бива представен на *capofamiglia*.

отски семейства¹⁰⁴, чиито членове са около 6000. Повечето от групите (86) извършват дейността си в областта Реджо Калабрия.

Понятието *'ndrina* има гръцки произход и означава човек, който никога не се подчинява. Това е основната организационна единица, като всяка *'ndrina* е автономна и действа на определена територия¹⁰⁵.

Основните дейности, с които се занимава, са международен трафик на наркотици и оръжия, пране на пари и изнудвания.

Има хоризонтална структура, като всяко семейство контролира изцяло своята територия и има монопол върху извършваните легални или нелегални дейности. Всички служещи на клана са роднини, което спомага значително за заздравяване на връзките на криминалната организация.

Камора (*La Camorra*): това е единствената мафиотска организация, която има градски произход. В края на 50-те години понятието „камора“ се употребява като обозначение на малки криминални групи, извършващи нелегални дейности в ограничени територии.

През 60-те години обаче техният размер нараства поради две причини: а) неаполитанският регион се превръща в голям център за незаконна търговия на цигари; б) присъствието на сицилиански мафиоти, които сформират малки престъпни групи, действащи като подразделения на сицилианската организация, и се опитват упражняват контрол върху пристанището на Неапол и неаполитанската област.

Към днешна дата съществуват около 145 организации Камора с приблизително 7000 членове¹⁰⁶. Разпространени са и на територията на други западноевропейски държави и страни от Латинска Америка.

Основните ѝ дейности са трафик на наркотици, контрабанда на цигари, парични измами, кражби, отвлечения и трафик на хора.

Сакра Корона Унита (*La Sacra Corona Unita*): в сравнение с другите това е малка организация, която има 50 клана с приблизително 2000 членове. Действа в областта Пулия, Югоизточна Италия.

Създадена е през 1970 г. от член на организацията Камора (Raffaele Cutolo), който иска да разпространи дейността си в тази област. Основните ѝ дейности са измами, контрабанда на оръжие, международен трафик на наркотици.

¹⁰⁴ Вж. Varese, Federico, How Mafias Migrate: The Case of the 'Ndrangheta in Northern Italy, http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3757/is_200606/ai_n17176956/print

¹⁰⁵ Ако повече от една *'ndrina* действат на една и съща територия, те могат да сформират locale.

¹⁰⁶ Вж. Umberto Sanitno, Mafia and mafia-type association in Italy, <http://www.centroimpastato.it/otherlang/mafia-in-italy.php3>

Има три основни организационни нива, като членовете ѝ могат да преминават от по-ниското в по-високото след изпълнението на специфичен религиозен ритуал¹⁰⁷.

II.3. Причини за създаване на специализиран орган за борба с организираната престъпност

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 престъпност. Това е една от причините, поради които то се окачествява като недостатъчно ефективно, а подходът на законодателя – като неадекватен.

Решаващият момент в борбата срещу организираната престъпност е приемането на закона „Роньони–Ла Торе“ през 1982 г.¹⁰⁸. До този момент въпреки честите арести на представители на мафията наказателното правораздаване е белязано от известна доза 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 неща¹⁰⁹: 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 съжителстват, имуществото, с което могат да разполагат пряко или косвено и което е резултат от престъпления или най-малкото не съответства

¹⁰⁷ Най-ниското ниво е Societa Minore – принадлежащите към него извършват уличните дейности. Новобранците започват като picciotti с 40-дневен изпитателен срок, в който се преценява дали могат да извършват престъпна дейност и дали не са приближени на полицейските сили. След което преминават едно ниво по-нагоре – manoalanza или работник.

Второто ниво е Societa Maggiore, състоящо се от две позиции: Lo Sgarro – може да бъде единствено човек, който е извършил поне три убийства в името на Сакра Корона Унита; поста La Santa – съответният член получава огнестрелно оръжие (да се самоубие в случай, че предаде криминалната организация), хапче цианид, памук (символизиращ връх Мон Блан, който се смята за свещено място), лимон (с който да третира раните на негов гругар), игла, с която да прободне показалеца на дясната си ръка, кърпичка (символизираща чистотата на духа) и spartenza (подарък, обикновено кутия цигари).

Последното ниво е Societa Segreta, което представлява сърцевината на организацията, там, където се взимат всички важни решения.

¹⁰⁸ 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 дала Кieza са убити от мафията няколко дни преди приемането му.

¹⁰⁹ Вж. Пиер Луиджи дел Осо, Национална дирекция „Антимафия“, www.mjeli.government.bg/Npk/docs/Library/Other/DireccionNacionalAntimafiaBG.pdf

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 дейности¹¹⁰. Ефективното прилагане на този закон и извършените разследвания спомагат за образуването на един мегапроцес срещу мафията между 1986 и 1992 г. срещу 476 обвиняеми, в резултат на който за първи път са осъдени основните лица на мафията. Присъдите са доживотен затвор за босовете и извършителите на убийства и 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 ѝ се превръща в „супермагистрат“ 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 ѝ¹¹¹.

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 избег-

¹¹⁰ Вж. Alison Jamieson, *The Antimafia: Italy's fight against organized crime*, Macmillan Press LTD, p. 38.

¹¹¹ Вж. Пиер Луиджи дел Осо, Национална дирекция „Антимафия“, www.mjeli.government.bg/Npk/docs/Library/Other/DireccionNacionalAntimafiaBG.pdf

не фрагментарността на разследванията на престъпления, извършени от организираната престъпност.

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 последствията 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 проблемът, че прокуратурата, на която е възложено ръководството на полицията, има по-ограничена териториална компетентност от самата полиция¹¹².

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 тя да се схваща като външен за обществото елемент¹¹³. 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 направо 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“¹¹⁴.

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.¹¹⁵ Целта на комисия-

¹¹² Там там.

¹¹³ Вж. U. Santino, *Oltre La Legalita*, (Palermo, Centre Siciliano di Documentazione, Appunti 6, 1997) p. 36.

¹¹⁴ Вж. Alison Jamieson, *The Antimafia: Italy's Fight against Organized Crime*, Macmillan Press LTD, p. 13.

¹¹⁵ Първата парламентарна комисия „Антимафия“ е създадена през 1963 г., като след това на няколко пъти се сформира нова. Състои се от 25 депутати и 25 сенатори и основната ѝ дейност е да изучава организираната престъпност и съответствието на предприетите законодателни и административни мерки спрямо нуждите и постигнатите резултати.

та, 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 отделни политици. Това кара заместник-председателя на комисията да сподели, че „именно закъснението в осъзнаването на този проблем е причина за слабата реакция на държавата спрямо организираната престъпност“¹¹⁶. 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 свобода¹¹⁷. Обществена тайна също така е, че хора от обкръжението на Силвио Берлускони са подозирани във връзки с организираната престъпност.

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. пицо (pizzo) на престъпните групировки. Големите фирми, най-вече в строителния бизнес, също са принудени да се „отчитат“ пред организираната престъпност¹¹⁸.

III. Създаване на Национална дирекция „Антимафия“ (НДА)

Стремелът 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.

Националната дирекция „Антимафия“ 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 най-квалифицираният кандидат за нея, не получава достатъчен брой гласове в комисията на Висшия съвет на магистратурата за назначаване на ръководители на съдебни служби. Една от предполагаемите причини за вота на комисията е, че по време на изработването на постановлението относно

¹¹⁶ Alison Jamieson, *Antimafia: Italy's Fight Against Organized Crime*, Macmillan Press LTD, p. 63.

¹¹⁷ Italy ex-PM cleared of mafia ties, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2996565.stm>

¹¹⁸ Румяна Божкова, Борбата с мафията в Италия заприлича на сапунка, <http://www.novinar.net/?act=news&act1=det&stat=center&mater=MjQ5NzszNDI>

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 независимост¹¹⁹. Препоръката на комисията, която не одобрява Фалконе за сметка на друг кандидата, така и не е потвърдена на пленарно заседание на ВСМ, тъй като Фалконе е убит от мафията на 23 май 1992 г.

III.1. Институционално устройство на НДА

Националната дирекция „Антимафия“ (НДА) се създава като част от прокуратурата към Върховния касационен съд със седище в Рим¹²⁰. Тя изпълнява 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, в който се намира всяка една от тези прокуратури¹²¹. 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 на магистратурата се уведомява за състава на съответната районна дирекция „Антимафия“¹²². В случаите, когато подобна районна дирекция се конституира за първи път, Националният антимафия прокурор се уведомява за назначението на прокурорите, работещи в нея.

Начело на НДА стои Национален антимафия прокурор, който се назначава за срок от 4 години от Висшия съвет на магистратурата със съгласие на министъра на правосъдието¹²³. Мандатът му 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“. Подпомаган е 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 престъпност¹²⁴.

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

¹¹⁹ Вж. Джузепе ди Федерико, Отчетност, независимост и ефективност на прокурорите в Италия, Институт „Отворено общество“ – София, 2008.

¹²⁰ Член 6 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнал се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

¹²¹ Член 5 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнал се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

¹²² Член 5, ал. 1 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнал се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

¹²³ Член 11, ал. 3 от Закон № 195 от 24 март 1958 г. (относно създаването и функционирането на Висшия съвет на магистратурата).

¹²⁴ Член 6, ал. 4 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнал се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

Закона¹²⁵, автономност и независимост по отношение на останалите власти в държавата¹²⁶, несменяемост¹²⁷.

III.2. Структура на НДА

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*, *Ндрангета* 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 „Информатика“, 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“.

III.3. Функции на НДА

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“.

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 престъпление¹²⁸; б) обединяване в организация от мафиотски тип¹²⁹; в) отвлечение на лице с цел изнудване¹³⁰; г) организация с цел нелегален трафик на упойващи или психотропни ве-

¹²⁵ Член 101, ал. 2 от Конституцията.

¹²⁶ Член 104, ал. 1 от Конституцията.

¹²⁷ Член 107, ал. 1 от Конституцията.

¹²⁸ Член 416 от Наказателния кодекс.

¹²⁹ Член 416bis от Наказателния кодекс.

¹³⁰ Член 630 от Наказателния кодекс.

щества¹³¹; г) 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 изделия¹³²; ж) поставяне и държане в състояние на робство или подчинение¹³³; з) търговия с хора¹³⁴; и) придобиване и отнемане на роби¹³⁵.

Националният антимафия прокурор 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 разследванията¹³⁶. Извършването на този тип дейности изисква задълбочено познаване на феномена на мафия, както и способността да се набляга на събирането и разпространяването на всякакъв вид информация и данни за организираната престъпност.¹³⁷ 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 доклади¹³⁸.

Създаването на Национална дирекция „Антимафия“ е съпроводено със силно противопоставяне срещу всяка форма на йерархическо ръководство върху дейността на прокурорите, работещи в нея. Първата редакция на законодателното постановление възлага на ръководителя на тази служба значителни йерархически правомощия спрямо дейността на прокурорите на местно равнище (той може да издава обвързващи указания, да изземва 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 тях¹³⁹.

¹³¹ Член 74 от Декрет № 309 на Президента на републиката от 9 октомври 1990 г.

¹³² Член 291-quarter, въведен с чл. 1 – Закон № 92 от 19 март 2001 г. – от Декрет № 43 на Президента на републиката от 23 януари 1973 г.

¹³³ Член 600 от Наказателния кодекс.

¹³⁴ Член 601 от Наказателния кодекс.

¹³⁵ Член 602 от Наказателния кодекс.

¹³⁶ Член 7, ал. 2 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнал се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

¹³⁷ Вж. Пиер Луиджи дел Осо, Национална дирекция „Антимафия“, www.mjeli.government.bg/Npk/docs/Library/Other/DireccionNacionalAntimafiaBG.pdf

¹³⁸ Пак там.

¹³⁹ Вж. Джузепе ди Федерико, Отчетност, независимост и ефективност на прокурорите в Италия, Институт „Отворено общество“ – София, 2008.

Крайният вариант на разпоредбите относно НДА предоставят на Националния антимафия прокурор доста широки правомощия. Законът му позволява¹⁴⁰:

- 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 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 изझे делото и пряко да проведе разследването при наличие само на две обстоятелства, които се считат за незаконни прояви от страна на местните прокурори – забавено 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 разпорежи 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 разпорежи 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 разпорежда временното 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 подобно действие като известна критика относно своята работа или директна намеса в действията им.

Този риск се илюстрира с два примера от началото на 1998 г. по повод продължителните разследвания на две отвлечения – и в двата случая националният прокурор предлага към районните прокуратури да бъдат

¹⁴⁰ Член 7, ал. 3 от Законодателен декрет № 367 от 20 ноември 1991 г., превърнат се в закон № 8 от 20 януари 1992 г.

изпратени прокурори от централната дирекция, които да ги подпомогат, но районните дирекции отказват¹⁴¹.

III.4. Международна дейност на НДА

В НДА е изградена собствена служба за международно сътрудничество, която има за задача да развива и задълбочава отношенията си със съдебните органи в други държави, ангажирани в борбата с организираната престъпност, както и да осъществява бърз обмен на данни и информация, свързани с мафията. За целите на координацията на разследванията и преследването на престъпленията Националният антимафия прокурор трябва да придобива и изготвя новини, информация и данни също и за чуждестранните престъпни групи, които си взаимодействат и сътрудничат с националните престъпни групи в управлението на нелегалния трафик. Тази необходимост е официално призната от Министерството на правосъдието в нота от 25 май 1998 г., в която се подчертава, че *„...дейността по добиване и изготвяне на новини, информация и данни за организираната престъпност е от компетенцията на НДА и не може да се ограничава само до територията на страната, при положение че организираната престъпност надхвърля тези граници, което отдавна е факт“*¹⁴².

Функциите на НДА се изразяват в предоставяне на районните дирекции „Антимафия“ или на чуждестранните съдебни органи на новини, информация и данни, които могат да доведат до започване на ново разследване или да допълнят вече съществуващото¹⁴³.

IV. 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 произтичат от разбирането, че престъпленията, извършени от мафията, не са импровизирани, а обикновено се осъществяват в рамките на предварително определен план¹⁴⁴. 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.¹⁴⁵. Това е разследващ орган към Министерс-

¹⁴¹ Вж. Alison Jamieson, *Antimafia: Italy's Fight Against Organized Crime*, Macmillan Press LTD, стр. 97.

¹⁴² Вж. Пиер Луиджи дел Осо, Национална дирекция „Антимафия“, www.mjeli.government.bg/Npk/docs/Library/Other/DireccionNacionalAntimafiaBG.pdf

¹⁴³ Това нейно правомощие се различава от обикновената съдебна поръчка, която е от изключителната компетентност на районните дирекции „Антимафия“ и на Министерството на правосъдието и се използва с цел получаване на доказателства по време на наказателното производство.

¹⁴⁴ Вж. Пиер Луиджи дел Осо, Национална дирекция „Антимафия“, www.mjeli.government.bg/Npk/docs/Library/Other/DireccionNacionalAntimafiaBG.pdf

¹⁴⁵ Законодателен декрет № 345 от 29.10.1991г., превърнат в закон № 410 от 30.12.1991 г.

твото 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 (под ръководството на прокуратурата) и международни отношения с разследваща цел¹⁴⁶. Отговорна е за разследването на структурните характеристики на криминалните организации, техните цели и оперативни методи, техните национални и международни дейности. Провежда също така и разследвания като съдебна полиция, т.е. под ръководството и инструкциите на прокурорската служба.

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 антимафия прокурор 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 антимафия прокурор за предварително задържане на лица, за които се предполага, че ще извършат престъпление от мафиотски тип;

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 предстои да бъдат извършени¹⁴⁷. Националният антимафия прокурор може по своя инициатива да провежда подобни разпити. Това правомощие е въведено с цел 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 месеци¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Член 3 от Законодателен декрет № 345 от 29.10.1991 г., превърнат в закон № 410 от 30.12.1991 г.

¹⁴⁷ Законодателен декрет No 306 от 8 юни 1992 г. (Държавен вестник No 133 от 8 юни 1992 г.), Спешни изменения в новия Наказателно-процесуален кодекс и въвеждането на мерки срещу организираната престъпност.

¹⁴⁸ Вж. Alison Jamieson, *Antimafia: Italy's Fight Against Organized Crime*, Macmillan Press LTD, p. 87.

Максималният период за разследване на престъпления, свързани с организираната престъпност, е дванадесет месеца, като този срок може да бъде удължен до две години¹⁴⁹. 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 се предотврати или да бъде получена информация относно престъпления на мафиотски организации, отвлечане с цел откуп, трафик на наркотици, министърът на вътрешните работи, ръководителят на Дирекцията за разследвания „Антимафия“ 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 производство¹⁵⁰.

V. Ефективност на разследващите организираната престъпност органи

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. Тоест 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“¹⁵¹.

¹⁴⁹ 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 режимът на наказанието лишаване от свобода.

В италианската правна уредба законодателният декрет е мярка, която може да бъде приета от правителството само в изключителни случаи. В рамките на 60 дни трябва да бъде ратифицирана от парламента, превръщайки се в закон, в противен случай престава да действа.

¹⁵⁰ 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>

¹⁵¹ Вж. Umberto Santino Law Enforcement in Italy and Europe against mafia and organized crime, <http://www.centroimpastato.it/otherlang/mcdonald.php3>

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 ефективност¹⁵².

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 преследване¹⁵³.

По отношение на ДНА трябва да се спомене, че първите години на функциониране на ДНА са белязани от трудни моменти. Малко след нейното институционализиране, осемнадесет 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 предимно на индивидуални инициативи¹⁵⁴.

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 антимафия прокурор е отговорен за ръководенето и приоритизирането на отделните разследвания. Изпълнението на тази роля предполага предоставянето на по-широки правомощия в неговите ръце, т.е. йерархически 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 йерархическото ръководство над дейността на районните прокурори и правомощията на Националния прокурор за значително намалени¹⁵⁵.

¹⁵² Пак там.

¹⁵³ Вж. Джузепе ди Федерико, Отчетност, независимост и ефективност на прокурорите в Италия, Институт „Отворено общество“ – София, 2008 г.

¹⁵⁴ Вж. Alison Jamieson, Antimafia: Italy's Fight Against Organized Crime, Macmillan Press LTD, стр. 96.

¹⁵⁵ Вж. Джузепе ди Федерико, Отчетност, независимост и ефективност на прокурорите в Италия, Институт „Отворено общество“ – София, 2008 г.

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 престъпност¹⁵⁶.

Паралелно с НДА, Дирекцията 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 междуведомствения ѝ характер¹⁵⁷. Тя отделя голямо внимание на събирането на информация за 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, предизвикват усещане за динамична и интензивно действаща институция, но от друга, създават условия за засилена конкуренция между нея и останалите специализирани полицейски органи. Наличието на конкуренция до известна степен е желателно, тъй като тя води до стремеж за повишаване на ефективността на действията, но на практика това често довежда до несподеляне на конкретна информация и провеждане на операции в условия на видимо съперничество¹⁵⁸.

Резултат от работата на тази дирекция се забелязва още в края на 1992 г. – 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 223¹⁵⁹. 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 Дирекцията за разследване „Антимафия“ са компрометирани от няколко нейни служители, за които се доказва, че са „щедро финансирани“ месечно от предста-

¹⁵⁶ Вж. Alison Jamieson, *Antimafia: Italy's Fight Against Organized Crime*, Macmillan Press LTD, сmp. 97.

¹⁵⁷ Пак там.

¹⁵⁸ Пак там.

¹⁵⁹ Доклад на Министерството на вътрешните работи за периода 1993–1995 г. http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/biblioteche/app_notizia_19140.html

вителите 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“.

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 основите¹⁶⁰. 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. 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 институции¹⁶¹. 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 организации¹⁶². Създадена е специална програма за защита на сътрудниците, която се управлява от Централната 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 защита¹⁶³. В случаите когато това е възможно, сътрудниците на правосъдието могат да дават своите показания по време на съдебния процес посредством видеоконферентна връзка, за да се повиши сигурността им.

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

¹⁶⁰ 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>

¹⁶¹ 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.

¹⁶² 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. <http://www.springerlink.com/content/lq423888448j4484/>

¹⁶³ Член 13 от Законодателен декрет 306 от 8 юни 1992 г., превърнат в Закон 356 от 7 август 1992 г.

техният брой е бил недопустимо голям¹⁶⁴. 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 сътрудник 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 6 месеца 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 престъпност¹⁶⁵.

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 израза „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 престъпност¹⁶⁶. През 1992 г. законът е променен и оттук нататък рестриктивните мерки могат да бъдат въведени в случаи на сериозни съмнения относно спазването на реда и сигурността в местата за лишаване от свобода¹⁶⁷. Целта е да се предотвратят срещите и комуникацията между представителите на мафията, както и да се прекрати връзката между босовите на организираната престъпност и техните подчинени.

Лицата, осъдени с лишаване от свобода, за престъпления, свързани с организираната престъпност, изтърпяват наказанието си при изключително тежки условия: посещенията са ограничени до едно месечно, и то само до най-близките членове на семейството; общуването протича през дебела стъклена преграда; телефонните обаждания се записват, като изходящите са забранени; не се разрешават участия в спортни и културни дейности; разрешени са едночасови разходки сутрин и следобед.

Към момента има около 650 затворници, излежаващи присъдите си под този режим¹⁶⁸. През октомври 2007 г. въпреки острия протест на италианските власти американски съд отказа да екстрадира член на Коза

¹⁶⁴ 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, <http://www.springerlink.com/content/lq423888448j4484/>

¹⁶⁵ Пак там.

¹⁶⁶ Член 41 bis от Закон 345 от 1975 г.

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ ITALY CONDEMNED FOR TOUGH JAIL CONDITIONS, ANSA, <http://www.lifeinitaly.com/News/news-detailed.asp?newsid=8062>

Ностра, осъден за трафик на наркотици, с мотива, че тежкият затворнически режим в Италия представлява форма на изтезание¹⁶⁹. Месец по-късно Италия беше осъдена от Европейския съд за правата на човека заради тежките условия при изтърпяване на наказанието лишаване от свобода. Според съда т.нар. режим 41bis нарушава две от разпоредбите на Европейската конвенция – правото на справедлив процес (чл. 6) и правото на личен живот (чл. 8).

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-големият сегмент от икономиката на страната, като успява да реализира печалба от 127 милиарда долара годишно¹⁷⁰.

Чрез различни видове дейности – изнудване, кражби, контрабанда, хазарт, рекет – тя успява да регистрира 7% от брутния вътрешен продукт на Италия. Най-доходният бизнес е изнудването (с печалба 30 млрд. евро годишно), следвано от нелегалната търговия и рекета (10 млрд. евро на година).

¹⁶⁹ Вж. John Hooper, Italy dealt double blow over organized crime, The Guardian, <http://www.guardian.co.uk/world/2007/oct/17/usa.italy/print>

¹⁷⁰ Вж. Pieter Kiefer, Organized Crime Takes lead in Italy Economy, The New York Times, October 23, 2007, http://www.nytimes.com/2007/10/23/world/europe/23italy.html?_r=2&oref=slogin&oref=slogin

АГЕНЦИЯ ЗА БОРБА С ТЕЖКАТА
ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ
(Serious Organized Crime Agency)
Обединено кралство

I. Въведение

Идеята за национална агенция за борба с националната и транснационалната престъпност съществува още през 90-те години. Тя намира своята конкретизация през 2004 г., след публикуването на правителствената бяла книга „Една стъпка напред: Стратегия на XXI век за борба с организираната престъпност“. В нея подробно се представят визията и основните параметри за националната агенция. „Правителството си поставя ясна и разбираема цел: значително да се намалят щетите, които причинява организираната престъпност на държавата и нейните граждани“¹⁷¹. Една от основните характеристики на агенцията е, че акцентът на нейната работа се поставя повече върху намаляване на щетите от организираната престъпност, отколкото върху конкретните действия. Това го голяма степен предопределя и институционалната ѝ картина.

Агенцията за борба с тежката организирана престъпност, наричана „британското ФБР“, е сравнително нова институция, създадена в отговор на атентата срещу лондонския обществен транспорт на 7 юли 2005 г. и на усещането, че полицията няма достатъчно капацитет за борба с тероризма¹⁷². Основната ѝ сфера на действие е организираната престъпност, което включва незаконен трафик на наркотици, пране на пари и трафик на хора. Правомощията ѝ се разпростират и на територията на Шотландия и Северна Ирландия, поради което работи в тясно сътрудничество с Шотландската агенция за борба с трафика на наркотици (*Scottish Crime and Drug Enforcement Agency*) и Работната група за борба с организираната престъпност в Северна Ирландия (*The Northern Ireland Organised Crime Taskforce*). Това е първата институция, която има едновременно полицейски, гранични и имиграционни правомощия.

В академичните среди се появяват съмнения и критики относно статута на агенцията, тъй като редица елементи от нейното институционално изграждане имат недостатъчно изричен характер. Възниква въпросът дали тя е правоприлагаща или разузнавателна структура. Година след създаването ѝ вестник „Гардиън“ твърди, че тя все още търси своята роля¹⁷³. В процеса на нейното лансиране правителството обявява, че това не е полицейска институция, но в същото време устройственият закон за агенцията предвижда за служителите ѝ полицей-

¹⁷¹ Вж. Една стъпка напред: Стратегия на 21 век за борба с организираната престъпност (One Step Ahead: 21st Strategy for defeat the Organized Crime).

¹⁷² <http://frontlineonnet.com/fl2308/stories/20060505000907800.htm>

¹⁷³ Вж. THE GARDIAN, March 31, 2007, <http://www.guardian.co.uk/uk/2007/mar/31/ukcrime.prisonsandprobation1>

ски правомощия. Разузнавателният ѝ характер приписва на агенцията правото да събира информация, свързана с конкретни тежки престъпления, което обаче може да не доведе задължително до провеждане на разследване. Това са все въпроси, които замъгляват нейния институционален статут.

II. Характеристики на организираната престъпност

Агенцията за борба с тежката организирана престъпност е изготвила оценка на заплахите от организираната престъпност в Обединеното кралство. В документа са описани няколко категории престъпления, съществуващи в държавата¹⁷⁴.

На първо място е посочен **трафикът на наркотици**, който представлява най-голямата заплаха. Например от 900-те тона кокаин и хероин, произведени в Латинска Америка, 300–400 се разпространяват в Европа, а между 35 и 45 тона навлизат в територията на Обединеното кралство. Има около 300 основни трафиканти, около 3000 търговци на едро, около 70 000 – на дребно¹⁷⁵. Арестите и конфискациите, осъществени преди създаването на националната агенция, не успяват да осигурят устойчиви механизми за намаляване на пазара на наркотици.

На второ място са поставени **имиграционните престъпления**. Има организирани престъпни групи, занимаващи се с трафик на хора. Те използват нелегалните имигранти предимно за евтина работна ръка в сектори като градинарство, земеделие, строителство и хранителна промишленост.

На трето място са **измамите** в различни сфери – трафик на цигари и алкохол, измами с кредитни карти. Обикновено приходите от този тип дейности се използват за финансиране на други престъпни дейности.

Характерното за политиката на изпълнителната власт по отношение на организираната престъпност е въвеждането на нов метод за измерване на нивата на престъпността и щетите, които тя нанася годишно на държавата. Министерството на вътрешните работи прави опит да определи социалната и икономическата цена на организираната престъпност, нивото на общественото безпокойство от този феномен, както и обхвата и големината на организирания престъпен пазар. В Стратегията на правителството за борба с организираната престъпност от 2004 г.¹⁷⁶ организираната престъпност е определена като „голям бизнес“, чиято печалба възлиза на около 40 милиарда лири годишно. Според правителството организираната престъпност във Великобритания включва следните престъпления: трафик на наркотици – 13 милиарда лири годишно, имиграционни престъпления – 3 милиарда лири, престъпления, свързани с интелектуалната собственост – 9 ми-

¹⁷⁴ Вж. United Kingdom Threat Assessment, 2006/07.

¹⁷⁵ Вж. Soca: One Year On, Speech delivered by Sir Stephen Lander, Chair, Serious Organised Crime Agency 13th February 2007.

¹⁷⁶ Вж. The Home office, One Step Ahead, A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime.

лиарда, данъчни измами – 7 милиарда, въоръжени грабежи и някои компютърни престъпления.

Освен това непрекъснато се увеличават условията за нарастване на нивата на организирана престъпност. Усъвършенстват се технологиите и развитието на световната икономика; измамните с кредитни карти нарастват тройно от 1992 г. насам, английските самолетни полети, които са потенциална възможност за трафик на наркотици и незаконна имиграция, се увеличават с 40% между 1998 и 2005 г.

II.1. Дефиниции на организираната престъпност

Законодателството, уреждащо АБТОП, не предвижда легална дефиниция на понятието „тежка организирана престъпност“, което безспорно се оценява като негов недостатък и като предпоставка за широка интерпретация на функциите и правомощията на агенцията¹⁷⁷. В бялата книга „Една стъпка напред: Стратегия на XXI век за борба с организираната престъпност“, правителството си служи с определението, използвано от Националната служба за наказателно разузнаване, според което организираните престъпници са тези, които „са въввлечени и които обикновено действат заедно с други в продължителни тежки престъпни действия на територията на Обединеното кралство или извън нея с цел придобиването на значителна облага“.

II.2. Служби за борба с организираната престъпност преди създаването на национална агенция

Преди сформирането на Агенцията за борба с тежката организирана престъпност, нейните функции се изпълняват от няколко различни служби:

- Национален криминален отряд (*National Crime Squad*). Създаден е през 1998 г. и обединява шест регионални звена. Разполага с около 1330 детективи и 420 души администрация. Сформира се вследствие на доклад на парламентарната комисия по вътрешни работи, в който се твърди, че „ако борбата с организираната престъпност трябва да бъде усъвършенствана и направена по-ефективна, то сегашната регионална структура на регионални криминални отряди (*Regional Crime Squads*) трябва да бъде заменена с по-координирана структура на национално ниво“. Престъпленията, които влизат в неговите правомощия, са трафик на наркотици, поръчкови убийства, имиграционни престъпления, трафик на оръжия, пране на пари, отвлечане и изнудване. Основните му служители са полицейски служители от 43-те полицейски служби на Англия и Уелс.

- Национална служба за наказателно разузнаване (*National Criminal Intelligence Service*). Създадена е като отделна структура през 1992 г. Нейна основна функция е разузнавателна дейност в сферата на организираната престъпност. Закономите и правомощията са били следните¹⁷⁸:

¹⁷⁷ Вж. Ozlem Ulgen, The UK's New Serious Organized Crime Agency (SOCA): Combining Intelligence and Law Enforcement, *Revue Internationale de droit penal*, 2007/1, Vol. 78, стр. 157.

¹⁷⁸ Член 2 от Закона за полицията от 1997 г.

а) събиране, съхраняване и анализ на информация; б) предоставяне на разузнавателна информация на полицейските сили във Великобритания, в Северна Ирландия и на Националния криминален отряд. Една от задачите ѝ е изработване на профили на големите криминални предприятия, на базата на които се провеждат националните и регионалните разследвания.

- Национално звено за компютърни престъпления (*National Hi-Tech Crime Unit*). То е създадено през 2001 г. и основната му функция е разследване на компютърни престъпления.

- Агенция „Митници и акцизи“ (*HM Customs & Excise*) формално започва да съществува през 2005 г. и отговаря за събирането на различни видове данъци (данък общ доход, корпоративен данък, данък печалба, данък наследство, данък върху добавената стойност и др.). Агенцията отговаря също така и за контрола над вноса и износа на стоки, както и за предотвратяване на незаконния внос и износ на наркотици и подправени/фалшиви стоки.

II.3. Причини за създаването на специализирани органи за борба с организирана престъпност

Неефективност в борбата с престъпността. Основната причина за създаването на национална агенция е неефективността в борбата с организираната престъпност, както и съществуващото съперничество между различните органи, имащи правомощия в тази сфера. Оказва се, че в резултат на конкурентните си отношения отделните служби рядко разменят информация помежду си и между тях липсва сътрудничество¹⁷⁹. Действията на различните агенции са накъсани, не са подчинени на разузнаването и са неефективни, тъй като се поставят краткосрочни цели и нереалистични очаквания.

Застъпващи се правомощия на отделните служби. Положителните резултати в борбата с престъпността са възпрепятствани и от факта, че тези институции застъпват част от правомощията си¹⁸⁰, тъй като разделителната линия между отговорностите им е неясна. Отделните агенции не разполагат с ефективни средства за взаимна координация и обмен на информация. Поради това възниква необходимостта от институционална и организационна реформа, отнасяща се най-вече до процеса на събиране и анализ на информацията.

Липса на разбиране за някои категории престъпления. Липсата на стратегическо знание и разбиране е една от основните причини за неефективността в борбата с организираната престъпност в областта на културните ценности. От една страна, полицейските служби не припознават това като проблем, а от друга, съществува огромно разминаване между вижданията на изпълнителната власт и правопрिलाга-

¹⁷⁹ Вж. Serious organized crime: A new Approach, the Center for Crime and Justice Studies, www.crimeandjustice.org.uk/opus239/serious-organised-crime.doc

¹⁸⁰ Вж. Pegnam, Дж. [Redpath, J.], Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции, Поредица монографии, бр. 96 на Института за проучвания в областта на сигурността, март 2004, на 79 стр.

щите органи относно разследванията на престъпленията, свързани с културни ценности.

Липса на обща стратегия. Институциите, ангажирани в борбата с организираната престъпност, смесват отговорностите си и извършват действията си спрямо индивидуално формулирани институционални приоритети. Това им пречи да изградят партньорски отношения и сътрудничество с останалите органи. Действайки самостоятелно и въз основа на индивидуална стратегия, те не могат да постигнат желаната ефективност¹⁸¹.

Развитието на Европейския съюз. Друга основна причина за създаването на национална агенция е постоянното развитие на ЕС и неговите институции. Отварянето на границите поражда необходимостта от нови организационни промени с цел борба с трафика на наркотици и на хора, прането на пари и др. Според британските анализатори това може да бъде постигнато само ако се премахнат многобройните агенции, между чиито правомощия няма ясна разделителна линия.

III. Създаване на Агенцията за борба с тежката организирана престъпност (АБТОП)

Идеята за лансирането на Агенция за борба с тежката организирана престъпност (АБТОП) е обявена на 9 февруари 2005 г. от министъра на вътрешните работи. Създаването ѝ е съпроводено с двугодишен предварителен дебат в парламента за необходимостта от реструктуриране на разузнавателния сектор. Прозрачността на законодателните обсъждания е единствена по рода си в историята на Великобритания. До този момент се смята, че една реформа в разузнавателния сектор не бива да се съпровожда от широк дебат за изграждането на нова разузнавателна структура и за начина на нейното функциониране¹⁸².

Сформирана е работна група, чиято основна роля е да намери най-удачния начин за управление на тази централизирана агенция. Службите, които впоследствие са включени в АБТОП, участват в обсъжданията и се съгласяват с резултатите от нейната работа. Работната група публикува доклад „Една стъпка напред: Стратегията на XXI век за борба с организираната престъпност“. Като основни причини за създаването на АБТОП са посочени¹⁸³: неясната разделителна линия между институционалните отговорности на всички структури, ангажирани в борбата с организираната престъпност; всеобщото съгласие за припокриване на техните правомощия; дублиране на дейности на някои министерства; нахвърсаните действия за противодействие на организираната престъпност, затрудняващи координацията между институциите.

¹⁸¹ Вж. Clive Harfield, SOCA: A Paradigm Shift in British Policing, British Journal of Criminology, 46/2006, p. 745.

¹⁸² Вж. Glen M. Segell, Intelligence Transformation: The UK's 'Serious Organised Crime Agency' (SOCA), 47th Annual International Studies Association (ISA) Conference, San Diego, CA, March 22-25, 2006.

¹⁸³ Вж. White paper "One step ahead: A 21st Century Strategy for Defeat Organized Crime", published on 29 March 2004.

Предложенията от доклада са включени в устройствения закон за АБТОП, чието обсъждане в парламента протича доста бавно. Основна причина за това е различният контекст, в който се употребяват понятията „разузнаване“ и „информация“. Дебатите водят до решението, че агенцията ще има правото да събира информация с разузнавателна цел, според дефиницията на Закона за разследващите правомощия от 2000 г. Това означава, че АБТОП може да събира и използва информация по същия начин и при същите условия като полицията.

АБТОП се създава с приемането на Закона за тежката организирана престъпност и полицията от 2005 г., който влиза в сила на 3 април 2006 г.¹⁸⁴. Тя поглъща няколко досега съществували институции: Националната криминална разузнавателна служба, Националния криминален отряд, Националното звено за компютърни престъпления, разследващите и разузнавателните отдели на Агенция „Митници и акцизи“, занимаващи се с трафик на наркотици, и Службата за имиграционни престъпления (базирана на двесте лондонски летища). Службата за тежки измами остава извън новата структура.

От 1 април 2008 г. към АБТОП се присъединява и Агенцията за отнемане на незаконно придобито имущество (*Asset Recovery Agency*). Тази агенция е създадена през 2002 г. с приемането на Закона за облагите от престъпленията от 2002 г. и функционира в рамките на четири години. През януари 2007 г., след критиките, че функционирането ѝ струва на данъкоплатеца повече, отколкото отнетото от нея имущество¹⁸⁵, правителството предлага тя да премине към АБТОП¹⁸⁶. През 2007 г. замразените от нея парични средства на територията на Северна Ирландия са в размер на 16 милиона паунда, конфискуваните средства възлизат едва на 8 милиона паунда, а изграждането ѝ струва 60 милиона британски лири¹⁸⁷.

АБТОП е представена от своите създатели като „нещо повече от обикновен сбор от институциите, които я сформират“¹⁸⁸. По своя замисъл и механизми на действие тя трябва да се различава от тях и да се разграничава от класическите разследващи органи.

АБТОП се създава независимо от съществуването на другите специални служби – външното (MI6) и вътрешното разузнаване (MI5). Агенцията за борба с тежката организирана престъпност се различава от MI6 по това, че MI6 отговаря за събиране на информация и провеждането на операции с оглед външнополитическите цели на страната, както и предотвратяването на заплахи срещу интересите на Великобритания извън нейните граници. MI5 има правомощия на територията на държавата, свързани със защитата на националната сигурност – тероризъм, шпионаж, разпространение на оръжия за масово унищожаване – докато АБТОП няма правомощия в тези области.

¹⁸⁴ Serious Organized Crime and Police Act 2005.

¹⁸⁵ <http://www.guardian.co.uk/uk/2007/may/24/ukcrime.prisonsandprobation>

¹⁸⁶ <http://www.assetrecovery.gov.uk/aboutARA>

¹⁸⁷ http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6251339.stm

¹⁸⁸ Вж. Clive Harfield, SOCA: A Paradigm Shift in British Policing, *British Journal of Criminology*, 46/2006, p. 746.

III.1. Институционално устройство на АБТОП

АБТОП е „изпълнителна неведомствена агенция“ (*executive non-departmental public body*)¹⁸⁹, която се управлява от генерален директор и от управителен съвет, състоящ се от единадесет члена. Агенцията е оперативно независима от Министерството на вътрешните работи.

Настоятелството се назначава от министъра на вътрешните работи и следи за това дали агенцията изпълнява функциите си, заложи в устройствения закон, както и приоритетите, определени от министъра на вътрешните работи. **Председателят на УС** също се назначава от министъра на вътрешните работи за срок от пет години. Той отговаря за цялостната дейност на агенцията, отношенията ѝ с останалите министри и за наблюдението над оперативните ѝ действия.

Генералният директор на АБТОП се назначава от министъра на вътрешните работи. Неговата отговорност се простира върху всички оперативни и административни действия на агенцията, а именно каква операция да бъде осъществена и начина, по който тя трябва да бъде проведена¹⁹⁰. Засиленото присъствие на представител на изпълнителната власт в процедурата за назначаване на ръководните органи създава усещането за потенциално политическо влияние върху дейността на агенцията. Отговорността на Генералния директор за конкретните действия на АБТОП изглежда недостатъчна да компенсира евентуалната политизация на нейната дейност¹⁹¹. Освен това в публичното пространство се появяват съмнения относно три от водещите позиции на агенцията, начело на които са поставени бивши ръководители на секретните служби – съмнения засягат техния капацитет в осъществяването на наказателната политика.

АБТОП разполага с около 40 служби, разположени на цялата територия на Обединеното кралство. Структурно е разделена на четири отделни дирекции, всяка от които се занимава със специфични дейности:

- Разузнавателна – отговаря за събиране и анализ на информация, както и за изграждане на образ на организираната престъпност на територията на Обединеното кралство.
- Правоприлагаща – провежда оперативни действия и разследвания срещу индивидуални престъпници и организирани престъпни групи.
- Интервенция – притежава функции за пресичане на дейността на организираната престъпност.

¹⁸⁹ Специфична класификация, характерна за британското законодателство, включваща четири категории органи. Изпълнителните неведомствени институции обикновено извършват гадена обществена услуга и са под контрола на управителен съвет, а не на отделни министри.

¹⁹⁰ Чл. 21, ал. 1 и 2 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005.

¹⁹¹ Clive Harfield, SOCA: A Paradigm Shift in British Policing, British Journal of Criminology, 46/2006, p. 750.

- Корпоративни служби, които подпомагат административно оперативните действия на агенцията.

Министърът на вътрешните работи има правото да определя стратегическите приоритети на АБТОП¹⁹². За целта той трябва да се консултира с агенцията, със съответните министри на Шотландия, както и с „други лица, за които той сметне за необходимо да бъдат консултирани“ (Държавния секретар на Северна Ирландия)¹⁹³. Стратегическите приоритети трябва да бъдат взети предвид при изработването на годишния план за действие на агенцията и при определянето на нейните собствени секторни политики. Освен това АБТОП се задължава да посочи начините, по които те ще бъдат изпълнени, а в годишния доклад за дейността си трябва да има оценка на тяхното изпълнение¹⁹⁴. Законовите разпоредби не задължават АБТОП да взема предвид обществените възприятия по отношение на организираната престъпност при определянето на приоритетите си. Въпреки това в началото на своето създаване агенцията проявява известен популизъм – председателят на УС уверява обществото, че „всички медийни публикации, посветени на различните форми на организирана престъпност, ще бъдат част от формулата, по която министърът на вътрешните работи ще дефинира приоритети на АБТОП“¹⁹⁵. Въпреки това съществува усещането, че правомощията на министъра на вътрешните работи в областта на формирането на политиката на АБТОП му предоставят изключително много власт по отношение на агенцията¹⁹⁶.

III.2. Функции на АБТОП

Законовите разпоредби определят АБТОП като „разузнавателна агенция с правоприлагащи правомощия“ с три основни функции¹⁹⁷: превенция и разкриване на тежката организирана престъпност, намаляване броя на тези престъпления и намаляване на щетите, причинени от тях“. Тя разполага също така и с правото да събира, регистрира, анализира и разпространява информация, свързана с горепосочените функции. Тези правомощия дават съществен властови капацитет на агенцията, като се има предвид, че тя е цивилна, а не полицейска структура¹⁹⁸.

Общи правомощия. Комбинираната роля на АБТОП като правоприлагаща и разузнавателна структура предопределя го голяма степен характера

¹⁹² За периода 2006 – 2007 г. те са следните: в сравнение с предишните агенции повечето от средствата и действията на агенцията трябва да бъдат съсредоточени върху разузнавателните действия; тя трябва да се занимава приоритетно с наркотици и имиграционни престъпления; останалите престъпления също трябва да бъдат разследвани – индивидуални измами, интернет престъпления, незаконно използване на оръжия;

¹⁹³ Член 9 (2) от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

¹⁹⁴ Член 6 (9) от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

¹⁹⁵ Вж. Clive Harfield, SOCA: A Paradigm Shift in British Policing, British Journal of Criminology, 46/2006, p. 749.

¹⁹⁶ Вж. Clive Harfield, SOCA: A Paradigm Shift in British Policing, British Journal of Criminology, 46/2006, p. 750.

¹⁹⁷ Serious Organized Crime and Police Act 2005.

¹⁹⁸ Soca: One Year On, Speech delivered by Sir Stephen Lander, Chair, Serious Organised Crime Agency 13th February 2007.

на нейните общи правомощия. Тя може да образува наказателно производство на територията на Англия и Северна Ирландия и да сътрудничи на полицейските служби и на специалните полицейски сили (по молба на началника на съответната служба). Тя има правото също така да сключва споразумения за сътрудничество с институции на територията на Обединеното кралство, които смята за подходящи при изпълнение на дейността си, както и да оказва помощ на други институции с публичен характер на територията на страната или извън нея¹⁹⁹.

Правомощия на АБТОП, свързани с набиране на информация. Правомощията на АБТОП, свързани с разкриване на информация, са законово определени в Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г. Мотивите на законодателя за наличието им са обосновани от необходимостта да се поощри обменът на информация между отделните министерства, други публични институции, частни организации и АБТОП, когато става въпрос за превенция на престъпността и намаляване на нанесените от нея щети. Практиката до приемането на закона показва, че „макар и при наличието на добра воля, обменът на информация е труден и връзката между разузнаване и разследване се осъществява трудно“²⁰⁰.

АБТОП има право да събира, съхранява, анализира и разпространява информация, свързана с²⁰¹:

- превенция, регистриране, разследване на престъпления,
- намаляване на престъпността и нейните последици.

Правомощията на АБТОП, свързани с набирането и разкриването на информация, предизвикват известни съмнения поради потенциалната възможност за нарушаване на човешките права и в частност правото на личен живот, прокламирано в член 8 от Европейската конвенция за правата на човека. По време на обсъжданията на тази част от закона, основополагащ агенцията, се отбелязва, че разпоредбите са „широко формулирани, няма достатъчно точна дефиниция на понятието информация“ и Агенцията разполага с голяма дискреция по отношение на институциите, на които може да предоставя информация²⁰². Това е една от причините, поради които АБТОП приема собствен правилник за управление на информационния обмен²⁰³.

Агенцията разполага с най-широките информационни правомощия, тъй като законът ѝ позволява да получава от всекиго информация, свързана с нейните сфери на действие, както и да предоставя на всекиго информация, свързана с упражняването на функциите ѝ. Информационният поток може да има две посоки. От една страна, всяко лице може да

¹⁹⁹ Член 5 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

²⁰⁰ Statement of practice, SOCA www.soca.gov.uk

²⁰¹ Член 3 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

²⁰² Clive Harfield, SOCA: A Paradigm Shift in British Policing, British Journal of Criminology, 46/2006, p. 753.

²⁰³ Statement of information management practice, second edition, May 2007, www.soca.gov.uk

разкрие информация на АБТОП за целите на нейните функции²⁰⁴, като законът изрично посочва, че не трябва да се нарушават разпоредбите на Закона за защита на личните данни²⁰⁵. Изключения се правят в случаите, когато неразкриването на информация може да попречи на предотвратяването или разследването на престъплението. От друга страна, АБТОП може да разпространява събраната и анализирана информация до полицейските служби, специалните полицейски сили²⁰⁶ и правоприлагащи агенции. Възможността за разкриване на информация позволява на агенцията да отговаря на запитвания от правоприлагащите органи, както и да подпомага дейността на разузнавателните служби. Агенцията не може да събира или да разкрива информация за никакви други цели освен при изпълнение на законовите си правомощия. За случаите, когато става въпрос за разкриване на лични данни и с цел да се гарантира спазването на Закона за личните данни и член 8 от Европейската конвенция за правата на човека, АБТОП разполага със специални механизми за защита на съхраняваната и разкриваната информация.

Информацията, която може да бъде изисквана от АБТОП, е разделена на три категории:

а) информация за лица, за които се смята, че са свързани с други лица, въввлечени в организирана престъпност;

б) информация, която прави възможно идентифицирането на лица, чиито действия попадат в сферата на законовите правомощия на агенцията. В този случай изисканата информация може да е много по-обширна, което по смисъла на Закона за личните данни създава известни проблеми. Но подаването на по-голямо количество данни на агенцията е от съществено значение при изпълнението на нейните функции – така например може да бъдат установени опити да се прикрие дейност на организираната престъпност чрез упражняването на някаква легитимна дейност²⁰⁷.

Разследващи и правоприлагащи правомощия. Законът предоставя правото на генералния директор на АБТОП да дава „специални правомощия“ на служителите, когато счита това за необходимо²⁰⁸. Вследствие на тази разпоредба служителите на агенцията могат по различно време да имат правомощия на полицейски, граничен или имиграционен служител, без да е необходимо предварително обучение, нито полагане на клетва. По време на обсъжданията на законопроекта за АБТОП правителството отхвърля твърдението, че единствено атестирани

²⁰⁴ Член 34, ал. 1 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

²⁰⁵ Член 34, ал. 3 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

²⁰⁶ Специалните полицейски сили по смисъла на този закон са полицейските сили на Министерството на отбраната, полицейските сили на транспорта, Шотландската агенция за борба с наркотиците.

²⁰⁷ Statement of information management practice, second edition, May 2007, www.soca.gov.uk

²⁰⁸ Член 43 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

те полицейски служители могат да имат полицейски правомощия. В резултат от това цивилните служители на Агенцията могат да при тежават правомощия на полицейски, имиграционни и гранични служите ли. Директорът има правото по всяко време да отмени назначението, като уведоми предварително съответния служител²⁰⁹. Тези права се разглеждат като значителен властови ресурс в ръцете на генералния директор.

Полицейски служители. Всеки полицейски служител на АБТОП има пра во да извършва арести²¹⁰. Ако има основания да смята, че е извърше но престъпление, той може да арестува предполагаемия извършител. Арестите могат да бъдат осъществявани при определени условия: след установяване на самоличността или местожителството; с цел да се предотврати вероятността заподозрения да нарани себе си или друго или да извърши друго престъпление; с цел да се предотврати нараняването на дете или на друго уязвимо лице; с цел да се предотвра ти укриването на заподозрения или възпрепятстването на ефективни разследващи действия. Агенцията не разполага със собствени помеще ния за арести и затова всеки задържан от служител на АБТОП трябва да бъде отведен до съответната полицейска служба.

Полицейските служители имат също така и правото да извършват обиски и конфискации. Нормативната уредба преди приемането на За кона за тежката организирана престъпност и полицията изисква пред варително съдебно разрешение за извършването на обиски (при тежки престъпления) в частни помещения. Разрешението е валидно за срок от един месец и се отнася само до един адрес. Законовите изменения след създаването на АБТОП значително променят този режим – списъкът на престъпленията, за които може да се извършва обиск се разширява; разрешението е валидно за три месеца, през които полицейските слу жители могат да обискрат неограничен брой пъти, като след първия обиск за всеки следващ е необходимо само разрешение от полицейски инспектор. Освен това полученото съдебно разрешение не се отнася само до един-единствен адрес.

Полицейските служители имат достъп и до банкова информация, но за това също е необходимо предварително разрешение от съдия. Спи съкът на престъпленията, за които това право е приложимо, също е разширен след създаването на АБТОП.

Имиграционни служители. Имиграционните служители имат правото да арестуват, да извършват обиски и конфискации, но само за престъп ления срещу имиграционното законодателство. Те нямат правомощия, отнасящи се до прилагането на имиграционния контрол.

Създаването на АБТОП е съпроводено с въвеждането на няколко нови правомощия в сферата на разследването. Смята се, че с тях борбата с организираната престъпност значително ще повиши своята ефектив ност²¹¹. Тези правомощия са следните:

²⁰⁹ Чл. 45 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

²¹⁰ Член 110 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

²¹¹ <http://www.cps.gov.uk/about/cjs.html>

Заповед за предоставяне на информация – В случаите, когато разследващият орган²¹² има сериозни основания да смята, че е извършено престъпление или че дадено лице разполага с информация, която може да бъде от съществено значение за разследването, той може да връчи заповед за предоставяне на информация²¹³. Отказът за изпълнение на заповедта се смята за престъпление и за това може да бъде наложено наказание лишаване от свобода до една година и/или глоба. Получената чрез тази заповед информация не може да бъде използвана като доказателство срещу лицето, което я е предоставило.

Сключване на споразумение с прокуратурата – обвиняемият се признава за виновен и се съгласява да съдейства за успешното провеждане на разследването. Въз основа на оказаното съдействие прокурорът преценява дали да поиска от съдията по-лека присъда. Това се прави с цел да се накара обвиняемият не само да се признае за виновен, но и да сътрудничи с прокуратурата.

Заповед за финансов отчет (Financial reporting orders) – това правомощие позволява на АБТОП да проследи финансовото състояние на конкретни осъдени лица за максимален период от 20 г. Този тип заповед е нова практика в английското законодателство и се въвежда със Закона за организирана престъпност и полицията от 2005 г. Използва се за наблюдение на финансовите средства на осъдените за организирана престъпност предимно по Закона за кражбите, Закона за сексуалните престъпления и за трафик на наркотици²¹⁴. Налага се с решение на съда по искане на служител на АБТОП. Преди да бъде издадено такова решение, съдът трябва да е убеден, че осъденото лице може след време да извърши престъпление от същия характер. Периодът, за който може да се извършва финансовото наблюдение, е от 5 до 20 години²¹⁵. Лицето, по отношение на което има издадена такава заповед, трябва да предостави подробности за своите финансови средства, както и съответните документи за определения период²¹⁶. Отказът да се изпълни заповедта се счита за престъпление и за това може да бъде наложено наказание лишаване от свобода до 51 седмици или глоба.

АБТОП работи повече от всякога в тясно сътрудничество с прокурорите още от ранния стадий на разследването. Така се спестява време и се подобрява ефективността при подготовката на делата²¹⁷. След основаването на агенцията през 2005 г. в Кралската прокурорска служба се създава специален Съвет за организирана престъпност, който отговаря за подготовката на обвинителните актове и внасянето им в

²¹² По смисъла на закона това са: полицай, служител на АБТОП и служител на Агенция „Митници“, както и отделните прокурори.

²¹³ Член 62 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

²¹⁴ Член 76, ал. 3 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

²¹⁵ Член 76, ал. 6 и 7 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

²¹⁶ Член 79 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

²¹⁷ New Powers Against Organised and Financial Crime Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty July 2006, стр. 5.

съда. Освен него са създадени и други два отдела, които се занимават с борба с тероризма и специализирани престъпления. Звеното за организирана престъпност отговаря за разследванията на делата за организираната престъпност. Разполага с квалифицирани специално в тази сфера прокурори²¹⁸, отговорни пред Директора на гържавното обвинение (Главния прокурор). По смисъла на закона следствените действия, които извършва АБТОП, се ограничават до установяването на извършено престъпление и на неговия извършител²¹⁹. След това разследването се поема съответно от звеното за организирана престъпност към Кралската прокурорска служба или от Агенция „Доходи и митници“, занимаваща се с разследвания, свързани с укриване на доходи.

В случаите на извършено престъпление за тежка измама, чието разследване е започнато от АБТОП, агенцията може да продължи да извършва разследващи действия, ако Службата за тежки измами, компетентна в тази сфера, даде съгласието си или се отказва от разследване на случая. Същото се отнася и за Агенцията „Доходи и митници“²²⁰.

г) правомощия, свързани с отнемане на незаконно придобито имущество: Законът за тежките престъпления от 2007 г. прехвърля гражданското и наказателното отнемане на имущество на АБТОП и на разследващите органи – Кралската прокурорска служба, Разследващата служба на Агенция „Доходи и митници“, Службата за тежки измами. От 1 април 2008 г. влиза в сила и поглъщането на Агенцията за отнемане на имущество от АБТОП. Вследствие на тази реформа АБТОП ще може да извършва разследвания за гражданско отнемане на имущество на територията на Англия и Уелс и в Северна Ирландия. Агенцията може да оказва помощ на другите институции, имащи правомощия в тази сфера, като поема случаи от тях, когато те са от обществен интерес. В случаите, когато тези институции нямат възможност да проведат успешно разследване, могат да прехвърлят случая на АБТОП, като за целта трябва да бъдат спазени два критерия: имуществото, което подлежи на отнемане, трябва да е идентифицирано и да е оценено най-малко на 10 000 английски лири; трябва да има друго имущество освен паричните средства. АБТОП е отговорна за поддържането на база данни, в която се регистрират всички случаи на отнето имущество.

Агенцията може да изиска отнемане на пари в брой, недвижими имущества, бижута, автомобили. Характерно за гражданското отнемане е, че фокусът е поставен върху собствеността, придобита от престъпно поведение/действие, а не върху обвиняемия. Необходимо е наличието на доказателства за криминално поведение (доказателствата могат да бъдат например свидетелски показания, основани на нещо чуто от другото, или показания на друг обвиняем по същото дело). При наличието на достатъчно доказателства АБТОП може да издаде два вида заповеди: *Interim Receiving Order* и *Property Freezing Order*.

г) правомощия, свързани с данъчни престъпления

²¹⁸ <http://www.cps.gov.uk/about/facts.html>

²¹⁹ Член 39 (7) от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

²²⁰ Член 2, ал. 3 и 4 от Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г.

От 1 април 2008 г. АБТОП има правото да провежда данъчни разследвания. За целта агенцията трябва да има съществени основания да смята, че дадено лице има доход, печалба или облага от престъпна дейност, извършена от него или от друго лице. АБТОП приема функциите на HM Revenue & Customs²²¹ за водене на цялостно разследване, включително и за корпоративните данъци в случаите, когато дадена компания е замесена в престъпна дейност²²².

е) правомощия, свързани с пране на пари

С приемането на Закона за организираната престъпност и полицията от 2005 г. част от функциите на финансово разузнаване преминават в ръцете на АБТОП. Оттук нататък банките, казината, гържавните служители, одиторите, счетоводителите, собствениците на бижутерийни магазини, адвокатите, продавачите на коли и собствениците на бюра за обмяна на валута се задължават да подават на АБТОП информация, свързана с пране на пари или с възможна поява на схеми за изпирене на пари. Тази подадена информация приема формата на Доклад за съмнителна дейност (*Suspicious Activity Report*). Той включва следната информация – име на лицето, по отношение на което има подозрения за пране на пари, адрес, номер на сметка, детайли за транзакцията (включително номер на сметката на получателя), причини за съмненията – дата на дейността, тип продукт/дейност, данни за това как съответната дейност е била осъществена и т.н.)²²³. На година се подават около 200 000 сигнала (SARs), от които само 40% се оказват основателни²²⁴. Системата наскоро е преразглеждана от ръководството на АБТОП, тъй като се появяват съмнения относно ефективността ѝ. Директорът на агенцията представя доклад за функционирането на системата, в който са направени 24 препоръки за нейното подобряване²²⁵: АБТОП да поеме цялата отговорност за ефективното функциониране на системата; подобряване на ИТ системата, която го поддържа; подобряване управлението на системата (имало е усещане за липса на централизирана система за събирането на подадените данни, подателите на данните нямат уверението, че информацията им е била оценена и целенасочено използвана), предоставяне на годишен отчет за работата по тази система.

IV. Отчетност и контрол над АБТОП

Влияние на изпълнителната власт. На теория АБТОП е оперативно независима. Тъй като обаче става въпрос за разузнавателна структура,

²²¹ Агенция, която отговаря за събираемостта и администрирането на различните видове данъци.

²²² <http://www.soca.gov.uk/financialIntel/faqs.html#default>

²²³ <http://www.soca.gov.uk/financialIntel/faqs.html#default>

²²⁴ Вж. New Powers Against Organised and Financial Crime Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty July 2006, стр. 21.

²²⁵ Вж. REVIEW OF THE SUSPICIOUS ACTIVITY REPORTS REGIME (The SARs Review), Sir Stephen Lander, March 2006, стр. 19.

е необходимо да се намери баланс между тази независимост и необходимостта от демократичен контрол на изпълнителната власт и парламента²²⁶. На практика управлението на генералния директор и наблюдението на управителния съвет – всички назначени от министъра на вътрешните работи – правят невъзможна липсата на политическо влияние. Министърът на вътрешните работи е отговорен пред парламента за дейността на АБТОП, като за целта той²²⁷: а) определя стратегическите приоритети на агенцията и одобрява стратегията, определена от УС на АБТОП за постигане на стратегическите цели. Това негово право се окачествява като сравнително голямо правомощие, съсредоточено в ръцете на една политическа личност²²⁸; б) информира парламента за дейността на агенцията.

Министърът на вътрешните работи, а не политически независим орган има за задача също така да изработи Практически кодекс (Code of Practice), който ръководи ежедневната работа на агенцията.

Годишен план за действие и годишен отчет. В началото на всяка година АБТОП е задължена да представя годишен план за действие, който да е публично достъпен. Той трябва да включва: описание на действията във Великобритания, Шотландия и Северна Ирландия; стратегическите приоритети, определени от министъра на вътрешните работи и УС на агенцията; средствата и финансовите ресурси за постигане на поставените цели; взаимодействието с останалите институции²²⁹. На всеки четири месеца АБТОП представя отчет за дейността си на Министерството на вътрешните работи, като по искане на министъра или по инициатива на агенцията отчетът може да бъде поискан и за по-кратък период от време.

В края на всяка година агенцията представя годишен отчет за дейността си. Преди да бъде публикуван, той се предоставя на Министерството на вътрешните работи, който го представя пред парламента, а съответните министри в Шотландия – пред шотландския парламент.

Една от критиките, отправени по отношение на отчетността на АБТОП, е липсата на независим орган, който да упражнява контрол върху нея. Поради това експерти смятат, че тя сама оценява ефективността си и тъй като не съществуват изработени за целта критерии, трудно може да се прецени дали дейността ѝ е ефективна и съответства на финансовите ресурси, с които разполага²³⁰.

По време на обсъжданията на устройствения закон за АБТОП се дебатира въпросът за създаването на отделна структура, която да осъществ-

²²⁶ Вж. Една стъпка напред: Стратегия на 21 век за борба с организираната престъпност, стр. 23.

²²⁷ Management statement of SOCA, www.soca.gov.uk; <http://www.crimeinfo.org.uk/servlet/factsheetservlet?command=viewfactsheet&factsheetid=107&category=factsheets>

²²⁸ Вж. Clive Harfield, SOCA: A Paradigm Shift in British Policing, British Journal of Criminology, 46/2006, p. 753.

²²⁹ Statement of management for SOCA, www.soca.gov.uk

²³⁰ Вж. Serious Organized Crime: A new Approach, the Center for Crime and Justice Studies, www.crimeandjustice.org.uk/opus239/serious-organised-crime.doc

вява контрол над агенцията. Аргументите в полза на това, че за това не е необходим нов орган, надделяват, и функциите по наблюдението на АБТОП се поемат от две вече съществуващи институции – Полицейския инспекторат и Независимата комисия за жалби срещу полицията. Разпростирането на техните правомощия върху АБТОП засилва усещането, че агенцията се приближава повече до полицейските структури, въпреки твърденията на нейните създатели и ръководители, че тя не е полицейска служба. Наличието на отделен орган, отговорен за контрола над Агенцията би отстранило това усещане²³¹. Механизмите за отчетност на АБТОП са усложнени и поради наличието на система от различни институции и процедури за контрол в Обединеното кралство. В Северна Ирландия например за разследване на жалби срещу полицията отговаря независим омбудсман. Поради това АБТОП се задължава да уговори с него начина, по който да се разследват жалбите срещу агенцията, подадени на територията на Северна Ирландия.

В Шотландия не съществува механизъм за контрол над полицията, т.е. на нейната територия жалбите срещу служители на агенцията трябва да бъдат разглеждани от Lord Advocate and Procurator Fiscal. Поради наличието на три отделни механизма за наблюдение системата за контрол над агенцията е окачествена по-скоро като объркваща и неясна.

V. Ефективност на работата на АБТОП

Като цяло ефективността на работата на АБТОП трудно може да се оцени поради липсата на достатъчно отчетност и прозрачност в действията ѝ. Освен това секретният характер на агенцията се явява естествена пречка за популяризиране на дейността ѝ, защото за голяма част от нея не може да се говори. Тъй като основната цел в работата на АБТОП е намаляване на щетите, нанесени от организираната престъпност, ефективността на нейните действия трябва да се измерва повече спрямо тези критерии. Такива обаче не съществуват, поради което в публичното пространство се признава необходимостта от изработването на ефективни и прозрачни индикатори, демонстриращи въздействието на АБТОП по отношение намаляването на щетите, нанесени от организираната престъпност²³². Оценката на работата на агенцията е затруднена и от факта, че дефиницията на основната ѝ мисия, а именно намаляването на щетите, нанесени от организираната престъпност, е недостатъчно ясна и конкретно разписана.

Краткият период на съществуване също е потенциална пречка за оценка на ефективността. Прокурори, работещи тясно с АБТОП, смятат например, че две години са твърде кратък период, за да се правят заключения относно нейната успеваемост. Освен това трябва да се има предвид, че преди създаването ѝ в Обединеното кралство не съществувал специализиран орган за борба с организираната престъпност. Тоест страната претърпява сериозна културно-институционална промяна

²³¹ Пак там.

²³² Вж. UK agency seizes £3bn of cocaine, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/6669019.stm>

на относно начина, по който се схваща организираната престъпност и инструментите за справяне с този проблем²³³.

АБТОП действа въз основа на принципи, които до голяма степен я различават от подхода на предшестващите я институции към организираната престъпност. Тя не е полицейска, а разузнавателна структура. Затова се набляга най-вече на информационния характер на нейните правомощия. Основната цел на създаването ѝ се обосновава от необходимостта да се повиши знанието и разбирането на феномена организирана престъпност и начина, по който тя действа. Може би това е и една от причините, поради които ключовите позиции в АБТОП се заемат от бивши високопоставени служители на тайните служби²³⁴.

Тази организация „не е задължена да реагира на конкретно извършено престъпление или на дадени улични ситуации“²³⁵. АБТОП дава приоритет на изграждането на определено знание/картина преди предприемането на конкретно действие. Тя трябва да прецени коя от предоставените ѝ оперативни възможности най-точно отговаря на мисията ѝ за намаляване на щетите, причинени от престъпната дейност. Тоест тя разполага с избор и известна дискреция по отношение на това кое действие да бъде извършено и кое не. Агенцията инвестира голяма част от усилията си в изграждане на разбиране за организираната престъпност и нейните основните проблеми. Тази мисия се осъществява предимно чрез изготвянето на доклад за оценка на заплахите от престъпността (UK Threat Assessment), един от малкото публични документи, свързани с нейната работа. Медии обаче отбелязват, че въпреки големия брой анализи в АБТОП последната оценка датира от юли 2006 г. и оттогава не е актуализирана²³⁶.

Работата на АБТОП е затруднена от редица причини, произтичащи от междуведомствения ѝ характер. През първата година на своето функциониране тя трябва да се справя с много организационни проблеми, свързани с реструктуриране на службите, които обединява, както и с адаптирането към нови процедурни правила и изграждането на собствена организационна култура²³⁷.

Постигнатите резултати от дейността на агенцията се илюстрират предимно чрез статистическите данни в задължителния годишен отчет. За периода 2006/07 АБТОП отбелязва следните постижения:

- предотвратяване на 35 потенциални убийства и изработване на списък с 1600 имена на ръководители на престъпни групи,

²³³ Sean O'Neill, Is SOCA too soft?, Times Online, May 13, 2008, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/crime/article3919731.ece>

²³⁴ За директор на УС е назначен бивш ръководител на MI5, а за началници на гвѐ от дирекциите на АБТОП – гвѐма бивши служители от MI5 и MI6.

²³⁵ Вж. Soca: One Year On, Speech deliverd by Sir Stephen Lander, Chair, Serious Organised Crime Agency 13th February 2007.

²³⁶ Вж. Sean O'Neill, SOCA Abandons Hunt For Crime Lords, Times Online, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/crime/article3919686.ece>

²³⁷ Вж. Годишен отчет на АБТОП за 2006-2007 г. стр.3, http://www.soca.gov.uk/assessPublications/downloads/SOCAAnnualRep2006_7.pdf

- конфискувани наркотици на стойност 125 милиона британски лири – сравнението с постигнатите резултати в тази сфера преди създаването на АБТОП е невъзможно поради различните механизми за изчисление и измерване²³⁸;

- 749 ареста на територията на Обединеното кралство и 1096 извън нея,

- 95% успеваемост на внесените от прокуратурата обвинителни актове (включително и случаите, наследени от предхождащите агенции).

Броят на арестите и внесените от прокуратурата обвинителни актове обаче представлява по-незначителна част от работата на АБТОП, поради което те са сравнително по-маловажни критерии за успеваемост.

За периода 2007/2008 г. са постигнати следните резултати:

- Конфискувани са 90 тона наркотични вещества категория А, което е с около 20 процента повече в сравнение с предишната година.

- 41 заповеди за финансов отчет са влезли в сила.

- 53 издадени заповеди за разкриване на информация.

В същото време се отправят критики относно малкия брой съдебни дела, иницирани от АБТОП. В сравнение с предхождащите я органи техният брой е значително по-малък. Освен това се забелязват и пропуски в областта на отнемането на облагите от престъпната дейност.

Като цяло, за двугодишния си период на съществуване АБТОП си изгражда в публичното пространство образ на предпазлива и бюрократична институция, претоварена от ръководители, които в крайна сметка се оказват и недостатъчно опитни²³⁹. АБТОП е парализирана от „тежка мениджърска структура“, която стои в основата на създалите се вътрешни противникови полета. Това вероятно е една от причините, поради които съвсем наскоро около 150 опитни служители на агенцията подават оставки и се „оплакват“ от липса на правоприлагащи функции и от неефективност и некомпетентност на ръководството на АБТОП. Вследствие на това работещите в агенцията са в по-голямата си част аналитици без достатъчно опит в конкретната работа, свързана с борбата с престъпността.

Един от най-големите проблеми на АБТОП е в това, че ръководителите ѝ са политически фигури, които предпочитат да дефинират краткосрочни и лесно постижими цели. Като проблем при функционирането ѝ се посочва и трудността при изработването на надеждна разузнавателна картина относно организираната престъпност. Наред с това

²³⁸ Вж. UK agency seizes £3bn of cocaine, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/6669019.stm>

²³⁹ Вж. Sean O'Neill, Is SOCA too soft?, Times Online, May 13, 2008, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/crime/article3919731.ece>

съществуват и пречки от технически характер, като например компютърната система на АБТОП, съдържаща разузнавателната база данни. Тя може да поддържа само малък брой потребители, което пречи на необходимия обмен на информация. Трудности възникват и от това, че за последната година изпълнителната власт намалява бюджета на агенцията, като в същото време ѝ поставя нови цели и задачи.

V. Заключение

Сравнението на трите страни представя неочаквано категорична картина: проблемите им са едни и същи. Никоя от държавите не е изработила дефиниция за организираната престъпност, нито пък критерий, по който да се оцени ефективността на борбата с нея. Във всяка от страните специализираните органи се създават изключително трудно, прохождат бавно, а тяхната добросъвестност е обект на силни подозрения. Проблемите са еднакви независимо от спецификите в устройството на специализираните органи за разследване в съответната страна. Проявяват се с еднаква устойчивост на два континента и при две правни системи, отразили различни политически култури и социален опит.

Как изобщо една държава може да се справи с организираната престъпност? Това е въпрос, който си задават политическите власти във всяка страна. Дебатът преминава през изработването на стратегии, законодателни и институционални промени. Очевидно е, че унифициран модел за противодействие на тежката престъпност не може да съществува. Всяка държава реагира на този проблем по различен начин, в зависимост от вътрешнополитическата си и институционална организация, както и според обществените настроения и очаквания. И това е правилният подход – буквалното заимстване на чуждия опит не винаги довежда до желаните положителни резултати. Дори използването на конкретен елемент от реформа, осъществена в друга държава, е желателно да се направи само ако неговият контекст е отчетен и правилно разбран.

Идеята за създаване на специализиран орган за борба с организираната престъпност на пръв поглед изглежда съблазнителна. Тя *a priori* е схващана като атрактивен инструмент за справяне с този високо рисков обществен проблем. Опитът на страните, преминали по този път, показва обаче, че изграждането на подобен орган съвсем не е лека задача. Укрепването му в системата отнема време и често пъти е съпроводено с проблеми, скандали и двоумене дали това е най-подходящият модел.

Практиката сочи, че на фона на нарастващите нива на организирана престъпност причините за създаване на специализирани институции са приблизително еднакви. В повечето случаи това са лошата координация и застъпващите се правомощия на съществуващи структури, което води до непродуктивни и откъслечни разследвания. Примерът на държавите, в които са създадени специализирани органи за разследване на тежката престъпност, недвусмислено илюстрира тезата, че самостоятелните звена към прокуратурата са изключително добър избор. Структурното единство в случая е начин да се преодолее непродуктивната конкуренция, припокриващите се правомощия и липсата на необходимия обмен на информация и сътрудничество между отделните институции. Ефективността на подобен институционален подход се дължи предимно на това, че разследващите действия са обединени

В една структура или са подчинени на отделни централизирани структури, което съществено повишава възможността за сътрудничество още в най-ранна фаза от наказателното производство. Важен елемент е също така и политическата, институционалната и оперативната независимост, която позволява предприемането на редица разследвания за организирана престъпност и корупция, които при други условия не биха били възможни.



ISBN 9789549226413 0