

РИСКОВЕ ПРЕД СЪЗДАВАНЕТО НА СПЕЦИАЛИЗИРАН СЪД ЗА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

*Иванка Иванова**

На 3 май 2010 г. Народното събрание беше домакин на обществено обсъждане на идеята на правителството за създаване на специализирана прокуратура и специализиран съд, който да разглежда делата за корупция по високите етажи на властта и срещу организираната престъпност.

Тази статия има за задача да оцени състоятелността на мотивите, които бяха изложени в подкрепа на тази идея, и да очертае някои от рисковете, които са свързани с нейното приложение. Тази статия ще разгледа само идеята за създаване на „специализиран съд“ за корупция и организирана престъпност и няма да разглежда качествата на идеята за създаване на съответна специализирана прокуратура.

Основното възражение срещу идеята на правителството за създаване на специализиран съд за корупция и организирана престъпност е, че тези две понятия са до такава степен неопределени, че изобщо не може да се използват като основа за определяне на материалната подсъдност на отделен съд, която да е по някакъв начин различна от подсъдността на общите наказателни съдилища.

Ето няколко аргумента, изведени от справочната литература и от няколко научни публикации.

Юридическият речник на Блек е популярно помагало за юристите в САЩ. Той съдържа изчерпателно изброяване и определения на понятия и изрази от старото и от съвременното английско и американско право. В *Юридическия речник* на Блек няма определение на „организирана престъпност“. Само за сравнение ще посоча, че речникът съдържа определение на „организирана работна сила“. Мнозина биха казали, че ако дадено явление не присъства в юридическия речник, най-вероятно то не съществува и за правото.

В *Оксфордския наръчник по криминология* също няма част за „организирана престъпност“. В изданието от 2002 г. има глава 24, която се нарича „Организацията на тежки престъпления“, а в изданието от 2007 г. (последно) има глава 23, наречена „Организиране на престъпления и тероризъм“. Самото понятие „организирана престъпност“ се споменава по-често в кавички, а една немалка част от текста е всъщност посветена на критика на различните опреде-

* Директор на Правната програма на Институт „Отворено общество“.

ления за „организирана престъпност“, които се използват от известните автори по темата. Иначе казано, и науката криминология не борави с единна и безпроблемна дефиниция на понятието „организирана престъпност“.

В българския научен свят темата е разгледана през 2007 г. в една много задълбочена и безпристрастна статия¹ на Георги Петрунов. Той цитира първо проф. Албанезе, който твърди, че *има толкова дефиниции за организирана престъпност, колкото и автори*², а след това посочва, че немският изследовател Клаус фон Лампе вече е събрал 76 различни определения на организираната престъпност. Факт, който е многозначителен сам по себе си.

Георги Петрунов представя най-популярните определения за „организирана престъпност“ и извежда техните основни характеристики, като дори подрежда отделните характеристики според честота на използване от различните автори. Така се получава, че наличието на *организационна структура, осигуряване на печалба чрез нелегални дейности, корупция и употреба на насиллие или заплахата от насиллие* са първите четири най-популярни характеристики на организираната престъпност.

С помощта на още четири характеристики авторът извежда в края на статията си нещо като „пълна“ дефиниция на организирана престъпност. Такъв вид определение е от огромно значение за изследването на организираната престъпност като явление в обществения живот, но е напълно непригодно за определяне на компетентността на отделен съд. От изследването на Георги Петрунов се вижда, че според 64% от авторите *осигуряването на печалба чрез нелегални дейности* е основна характеристика на организираната престъпност. Такова определение не може да послужи за основа за определяне на материална подсъдност, защото връща към необходимостта самите видове „нелегални дейности“ да бъдат изчерпателно изброени и определени. В същото време 41% от авторите, които правят изследвания по темата, считат, че *корупцията* е елемент от определението на организираната престъпност. Самата тя обаче е твърде общо и неясно понятие и е немислимо да послужи за обяснение на друго също толкова сложно и неясно понятие. Тези понятия не могат да послужат като основание за определяне на подсъдност нито заедно, нито поотделно.

Всъщност в по-ново време у нас едва ли може да се срещне научна публикация, която да не обсъжда проблематичния характер на определението. Последно този въпрос е обсъждан в книгата „Организирана престъпна група“², която, след като прави подробен преглед на редица определения, като че ли заключава, че определение е възможно: „*Изключително неефективно*

¹ Петрунов, Г. Относно дефинициите за организирана престъпност. – Разум, 2007, № 1, 45–54.

² Паунова, Л., П. Дацов. Организирана престъпна група. С.: Сиела, 2010, с. 54.

и вредно е за отделните законодателства понятието организирана престъпност да се вкарва в определени рамки“.

Относимата международноправна уредба на организираната престъпност не допринася в голяма степен за изчистване на определението. Уредбата се съдържа в Конвенцията на ООН¹ срещу транснационалната организирана престъпност, по която България е страна от 2001 г. Малко известен факт у нас е, че самата конвенция на ООН е резултат на тежък компромис между страните, като основният спор се е разгорял точно по въпроса с определението за „организирана престъпност“. Още от 1975 г. са обсъждани няколко възможни подхода² към криминализиране на „престъпността като бизнес“, като в крайна сметка надделява предложението на Италия за определяне на „организирана престъпност“ чрез „членство в организирана престъпна група“ (ОПГ). Така подходът на италианския национален законодател става задължителен за всички страни, членки на конвенцията. Определението от конвенцията на ООН е в чл. 2, а. – *„организирана престъпна група“ означава структурирана група от три или повече лица, която съществува за определен период от време и действа съгласувано с цел извършване на едно или повече тежки престъпления, предвидени в съответствие с тази конвенция, с цел получаването, пряко или косвено, на финансова или друга материална облага.*

До 2009 г. българският законодател беше верен на конвенцията, като възпроизвеждаше почти дословно това определение в чл. 93, т. 20 от Наказателния кодекс. Този подход беше наскоро ревизиран, като от определението за ОПГ по българското право беше премахнат един важен елемент – „чрез които се цели да се набави имотна облага“³. Така приложното поле на нормата се разшири в значителна степен, почти до неограниченост, защото на практика вече ОПГ може да означава всякаква форма на съвместно планиране и извършване на престъпления. Освен това твърде вероятно е и България вече да нарушава международноправните си задължения, доколкото определението от конвенцията на ООН е обвързващо за българския законодател.

Този въпрос, макар и много важен, е страничен за настоящото изложение. Фактът си остава, че трайно установеният подход на българския законодател е да криминализира „организирана престъпност“ чрез криминализиране на „членството в ОПГ“.

¹ Ратифицирана от България със закон, приет от 38-ото НС на 12 април 2001 г. – обн., ДВ, бр. 42 от 2001 г., в сила за България от 29 септември 2003 г.

² Подготвителните работи за приемане на Конвенцията от Палермо са публикувани изцяло през 2006 г. и могат да бъдат разгледани в интернет на адрес http://www.unodc.org/pdf/ctocscop_2006/04-60074_ebook-e.pdf.

³ Изменения на НК, обн., ДВ, бр. 27 от 2009 г.

Първият проблем при този подход е, той е сериозно критикуван от съвременните изследователи като твърде ограничен. Той свежда „организираната престъпност“ до нейната най-непосредствена материална проява, до едно сдружение между хора за извършване на престъпления. Като криминализира обаче това сдружаване, законодателят, а впоследствие и правоохранителните органи пропускат да насочат наказателната репресия към редица други, по-важни характеристики на социалното явление. Например като това, че престъпните сдружения (ОПГ) осъществяват дейността си чрез комплексни мрежи, т.е. отделните ОПГ се свързват помежду си за извършване на определени престъпления; те влияят върху пазарите и върху легитимния бизнес и най-вече те причиняват определени вреди. Така, като криминализира само членството в ОПГ, законодателят и правоохранителните органи пропускат да мобилизират репресивната сила на държавата срещу много по-важните и опасни характеристики на организираната престъпност.

Тази критика към определението на организирана престъпност като „членство в ОПГ“ вече намира отражение в административната практика на правоохранителните органи на отделни страни и дори и в правото на ЕС. На 6 април 2009 г. Съветът на Европейския съюз прие Решение за създаване на Европейски полицейски офис (Европол)¹ (2009/371/ЈНА). В параграф 8 от преамбула на решението се вижда как ЕС започва да използва понятието „специфични форми на тежки престъпления“ като заместител на „организирана престъпност“. Параграф 8 описва какви подобрения предлага въпросното решение на Съвета спрямо Конвенцията за създаване на Европол и дословно посочва, че едно от приетите подобрения е „да се увери, че Европол може да съдейства на компетентните органи на страните-членки **в борбата със специфични форми на тежки престъпления, без сегашното ограничение, че трябва да има непременно фактически признаци, че участва организирана престъпна структура**“. На практика решението на Съвета означава, че за да може да действа Европол, няма нужда да има установена физическа престъпна структура, т.е. ОПГ. Според една скорошна публикация по темата² това решение „направо подменя предмета на дейност на Европол от „организирана престъпност“ (което означава да се приписват определени качества на престъпността) към „сериозни/тежки престъпления“ (загриженост за ефекта от престъпността и вредите, причинени на индивидуални и колективни жертви)“. Всъщност точното заглавие на цитираната от автора статия е „Краят на организираната престъпност в ЕС“.

¹ Публикувано в „Официален вестник на ЕС“ от 15 май 2009 г. Преводът на параграф 8 е на авторката.

² **Nicholas, D.** The end of organized crime in the EU. – In: Crime Law Social Change, 2009, 51:283–295.

С оглед на настоящото изложение е важно да се подчертае и друг проблем. Членството в ОПГ според българския законодател е допълнително престъпление към основното престъпление, което е цел на престъпната група. В този смисъл членството в ОПГ само по себе си не може да послужи като основа за определяне на материална подсъдност. Тя би трябвало да зависи от подсъдността по основното престъпление, което се явява цел на ОПГ.

Втората основна критика на идеята на правителството е, че международното сравнение изобщо не е в полза на специализираните съдилища. Малко от страните в Европейския съюз имат такива съдилища, а някои от тези, които имаха – например Словакия, миналата година го закри, защото притиворечи на конституцията. Италия има съд антимафия, обаче тя продължава да има и мафия. В Испания има специализиран съд, но неговата специализация е за престъпления срещу короната, т.е. тероризъм. Този съд гледа и дела срещу организирана престъпност и корупция, но само когато престъплението засяга територията на повече от една испанска провинция. Испания има проблем с тероризма, а освен това е голяма страна и провинциите ѝ са сравнително автономни. Затова има смисъл от такова определяне на материалната подсъдност на специализирания съд – на практика той действа като федерален съд. У нас това би било безсмислено, защото България е унитарна страна и защото няма остър проблем с тероризма. Още повече че испанският съд е на първо място обединение на разследващи органи – в Испания разследването се ръководи от разследващ съдия. Тази фигура у нас е непозната, а това поставя под съмнение и възможността испанският опит да бъде пренесен директно. Всъщност основната група държави, които имат специализиран съд за корупция, е следната – Сиера Леоне, Кения, Камбоджа, Филипините, Индонезия... По много показатели България няма място в тази група и няма смисъл да бъде поставяна там насила.

Това бяха известните аргументи ПРОТИВ. Те не са много, но са качествени. По-лошото е, че аргументите, които правителството изтъква В ПОДКРЕПА на идеята за създаване на специализиран съд за корупция и организирана престъпност, всъщност не са много състоятелни. Ето преглед на основните.

Аргументът „съдът е виновен“. Трайна политика на правителството е да обвинява съда за липсата на осъдителни присъди срещу престъпни босове и корумпирани чиновници. Фактите показват, че проблемът е друг. Първата причина да няма наложени наказания е, че в съда няма внесени обвинения. През 2007 г. прокуратурата прекрати по давност над 200 000 дела, през 2008 г. – още 235 000, „което се дължи на години безхаберие“ (според становището на Комисията по правни въпроси към Народното събрание). Само за първите 6 месеца на 2009 г., пак поради давност, са прекратени още близо 71 000 дела. Факт е, че тези дела изобщо не са стигнали до съд и за тях съдът не може да бъде

обвиняван. Между другото, това са само данните за прекратените по давност дела. Отказите за образуване на досъдебни производства и отказите на полицията да регистрира престъпления тук изобщо не са включени. Изумителното е, че прокуратурата и полицията не носят никаква отговорност за провала на разследвания и обвинения. Дори и в момента – основните свидетели по делото, наречено „Октопод“, са хора, които вече веднъж, преди години, са се явявали пред прокуратурата и полицията, за да свидетелстват, и не просто са били пренебрегвани, ами дори са били преследвани заради това. Никой обаче не търси отговорност от конкретните прокурори и полицаи. Така че очевидно е несъстоятелно да се хвърля цялата вина върху съда.

Аргументът „бавност“ също е несъстоятелен. Твърди се, че един специализиран съд ще осигури по-бързото разглеждане на делата за тежки престъпления. У нас обаче до ден днешен има само едно пълно и представително изследване на продължителността на наказателните дела¹ и то беше направено през 2007 г. от Центъра за либерални стратегии ЦЛС). Средната продължителност на наказателно дело у нас е 835 дни, от които по-голямата част, или 541 дни, протича в ДОСЪДЕБНАТА фаза. Продължителността на съдебната фаза на наказателните дела у нас е напълно съизмерима с тази в други европейски държави. Досъдебната фаза е много по-дълга. Изследването на ЦЛС обръща внимание и на факта, че голяма част от това време преминава не в конкретна работа по случая, а докато делото „виси“ между институциите или различните фази на обжалване. Този проблем подлежи лесно на поправка с административни мерки – дори и да допуснем, че продължителността на наказателните дела е твърде голяма, тя може да се съкрати и без да се създава специализиран съд. Вярно е, че Софийският градски съд в момента гледа основната част от тежките наказателни дела в страната и е вярно, че делата продължават по-дълго от установената от ЦЛС средна продължителност. Обаче това се дължи главно на практиката съдиите да насрочват заседанията по тези дела през големи интервали от време. Те правят това, защото няма зали. Очевидното решение на този проблем също е не да се прави нов съд, а да се намерят повече зали за съдебни заседания в Софийския градски съд.

Аргументът „натовареност“. Твърди се, че специализиран съд е необходим, за да разговори съдиите от „обикновените“ наказателни дела. Уви, изобщо не е вярно, че наказателните съдилища у нас са натоварени. Гражданските и административните съдилища у нас са много натоварени. Те са на трето място

¹ Доклад „Съдебната власт: независима и отговорна. Показатели за ефективност на съдебната система“, достъпен в интернет на адрес http://www.cls-sofia.org/uploads/files/Projects%20files/1162302147__final_report_bg.pdf.

в Съвета на Европа със 7388 дела на 100 000 души население. Обаче при наказателните дела картината далеч не е такава. У нас има 870 наказателни дела на 100 000 души население и България е по-скоро във втората половина на класацията по натовареност. Реалните числа по отношение на тежките престъпления са дори още по-ниски. Според отчета на самата прокуратура – за деветмесечието на 2009 г. в съда са внесени общо 116 прокурорски акта за корупционни престъпления и 81 прокурорски акта за организирана престъпност. Това означава, че за територията на цялата страна за 9 месеца прокуратурата е внесла под 200 акта за организирана престъпност и корупция. Това е много малък брой спрямо общата натовареност на съдилищата и обикновените съдилища могат да ги поемат без проблем. Още повече че средната натовареност силно варира между съдилищата. Затова промени в подсъдността или в разпределението на щата могат много лесно да разрешат проблема. И отново – специализиран съд съвсем не е необходим.

Аргументът „ниско заплащане“. Твърди се, че съдиите имат нужда от увеличаване на заплащането, за да гледат делата за тежки престъпления. Изобщо трайно установена легенда у нас е, че чиновниците и магистратите са корумпирани, защото получават ниски заплати, и ако им увеличим заплатите, някак си ще намалее корупцията. Това е страшна глупост. През последните 10 години заплатите на магистратите нарастват с впечатляващи темпове (точно с 556%¹). За съжаление, колкото повече нарастват заплатите в сектора, толкова повече се увеличават обществените възприятия за корупция в професията и общественото недоверие в системата. Това е изключително добре документирано за дълъг период от Центъра за изследване на демокрацията. Увеличаването на възнагражденията само по себе си съвсем не гарантира качествено правосъдие.

Мотивът „сигурност“. Твърди се, че е необходимо обособяването на специализиран съд, за да се гарантира сигурността на прокурорите и съдиите, които работят по тежки дела. Не е ясно обаче защо гарантирането на сигурността им да е свързано с конкретното работно място. Много по-важно е да се гарантира сигурността на магистратите и на техните близки извън съда, а не в него. Има чуждестранни изследвания, които показват, че основен фактор, който променя преценката на някои професионалисти, не е тяхната лична сигурност, а сигурността на техните близки. И при предишни случаи на съдии и прокурори, които работят в Софийския градски съд и в Софийската градска прокуратура, а и

¹ Данните за бюджета са от изследването на Институт „Отворено общество“ София, „Цената на правосъдието в България“, 2009 година, достъпно в интернет на адрес www.osi.bg.

другаде, им е осигурявана охрана във връзка с конкретно дело. Специализиран съд не е необходим за това.

Изобщо смисълът в идеята за специализиран съд се свежда до две неща: за пореден път да бъде създаден нов орган, вместо да се намери управленско решение за подобряване на ефективността на прокуратурата и полицията, т.е. да бъдат налети още публични ресурси в системата, която и в момента разходва прекалено много такива. По данни на Евростат от 2004 г. България харчи за обществен ред и сигурност най-много от всички страни в ЕС – 2,9% от БВП, а средното за ЕС е 1,7%. Българските разходи за съд и за прокуратура са също сред най-високите в Европа. Всъщност по отношение на публични разходи за прокуратурата само страните от бившия Съветски съюз харчат повече и това е показателно само по себе си за това до каква степен прокуратурата продължава да бъде важен политически играч у нас. България харчи за правосъдие значително повече от страни с установен правов ред и без организирана престъпност, като Швеция, Финландия, Франция, Норвегия и други. През последните десет години у нас разходите за правосъдие нарастват с 506%, което е повече от два пъти над темповете на нарастване на разходите за здравеопазване, образование и социални дейности. За същите 10 години бюджетът на МВР се е увеличил точно четири пъти – от 256 млн. лв. през 1998 г., до 1 млрд. лв. през 2008 и 2009 г. Този ръст в момента стагнира, но пък и правителството прави всичко възможно да гарантира точно този сектор срещу съкращения.

Тъжната истина е, че досега организираната престъпност и корупцията служат само като извинение за създаване на нови и нови служби и наливане на повече ресурси в старите. В това отношение предложението за създаване на специализиран съд следва модела на създаване на ДАНС и Комисията „Кушлев“, без при това да е доказано, че наличието на тези две отделни нови служби е допринесло по някакъв начин за намаляване на „организираността“ на българската престъпност или за ограничаване на корупцията.