

ЕВРОПЕЙСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО ЗА БОРБА СРЕЩУ ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Венета Кокалова¹

Правото на Европейския съюз е самостоятелна правна система, състояща се, според доктрината от първично и вторично право, уреждащи функционирането на Европейския съюз като цяло и тясно свързани с международното право и правните системи на държавите-членки. Сред най-важните актове на първичното право са трите учредителни договора за Европейските общности: Договорът за Европейската общност за въглища и стомана от 1951 г. /Парижкият договор/, Договорите за Европейската икономическа общност и ЕВРАТОМ от 25 март 1957г. /Римските договори/ и Договорът за Европейския съюз от 7 февруари 1992 г. /Маастрихтският договор/. Във вторичното право се включват актовете, които органите на Европейския съюз приемат въз основа на договорите, например правните актове, които са изброени в конкретни разпоредби на договорите и други актове, като общи споразумения между институциите, правилници за дейността, програми за действие и т.н.²

Най-важният правен акт, с който съществено се изменят и допълват трите учредителни договора на Европейските общности е Договорът за Европейския съюз, в сила от 1 ноември 1993 г. С този договор процесът на европейската интеграция, включва освен икономическите аспекти и редица политически елементи от областта на външната политика и сигурността и политики и форми на сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи. Трите стълба /в първия са съсредоточени интеграционните аспекти на общия пазар, икономическия и валутния съюз; вторият е свързан с общата политика в областта на външните отношения и сигурността; и третият обхваща правосъдието и вътрешния ред/, на които се основава Европейският съюз, му позволяват да организира, при демонстриране на последователност и солидарност, отношенията между държавите-членки за достигане на поставените цели.

Организираната престъпност се изразява в незаконен трафик на наркотици, оръжие и хора, в крупни финансови измами, рекет, корупция, проституция, хазарт, изпиране на пари и други³. В миналото организираната престъпност често е излизала извън рамките на една държава. През последните години обаче, организираният престъпен свят се конфронтира тотално със световната общност, с международните усилия за ограничаване на престъпността. Основната причина за това е незаконният трафик на наркотици. Той носи на престъпния свят милиарди. Националните престъпни организации се обединяват и се превръщат в международни. Те

¹ Студент в програма „Право”, НБУ.

² www.europa.bg

³ Боян Станков, Организираната престъпност, Албатрос, 2009.

използват огромните печалби от наркотици, за да влияят върху живота на хората – върху социалната, икономическата и политическата сфера. Организираната престъпност ражда корупцията, а тя превръща държавните служители в престъпници.

По-голяма част от проявите на организираната престъпност са предвидени като престъпления в националните законодателства на държавите. На международно равнище обаче предстои редица общественоопасни форми на организирана престъпност да бъдат определени като международни престъпления. Това ще доведе до създаване на международни юрисдикции и изобщо – ще тласне напред развитието на международното наказателно правосъдие.

По отношение на борбата срещу организираната престъпност най-важният момент в Договора за Европейския съюз е институционализирането на отношенията между държавите-членки в рамките на правосъдието и вътрешния ред. Въпреки че през годините на европейска интеграция са съществували различни форми на сътрудничество, основно на междуправителствено равнище, едва с Договора за Европейския съюз сътрудничеството по въпросите на правосъдието и вътрешния ред е включено в рамките на Общността с ясно дефинирана политика както в общ план, така и по сектори и инструменти за тяхното успешно провеждане. Създадена е правна, институционална и практическа възможност за тясно взаимодействие между министерствата на вътрешните работи и на правосъдието на държавите-членки на Европейския съюз. Институционализирани са диалогът, взаимодействието и координирането на съвместните усилия на полицията, митническата и имиграционната администрация и органите на съдебната власт. Всичко това е от решаващо значение за осъществяване на политиката на Европейския съюз в борбата срещу организираната престъпност. Държавите-членки осъзнават, че поотделно или чрез използването на досегашните форми на междуправителствено сътрудничество, те вече не са в състояние да се противопоставят на проблемите, които имат транснационален характер и особено на онези, които са свързани с прояви на организираната престъпност - наркотрафик, тероризъм, трафик на хора, международни измами и фалшификации и други прояви, представляващи реална заплаха за демократичните ценности.

Към момента на присъединяването на България към Европейския съюз по принцип е завършил процеса на хармонизиране на българското законодателство с действащите до този момент европейски актове. Оттук нататък, на въвеждане в българското законодателство подлежат новоприетите актове на институциите на ЕС. Ето защо, и обемът на законите, приемани във връзка с въвеждане на новоприети директиви, е намалял в сравнение с обема на законите, приемани в тази връзка преди присъединяването на България към ЕС. Същевременно пълноправното членство на Република България поставя националното законодателство в една нова реалност. Част от законодателството, приложимо на територията на България като

държава-членка на Съюза, по-специално регламентите, се приемат на ниво ЕС, от европейските институции, без пряко участие на Народното събрание в законотворческия процес⁴.

Приети са били и законите, посочени от Европейската комисия в индикативните показатели по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка във важни области на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност, а именно измененията в Конституцията, новия Закон за съдебната власт и новия Граждански процесуален кодекс. Предмет на обсъждане от Народното събрание понастоящем са и редица закони, които са насочени към предотвратяване и борба с корупцията и осигуряване на по-голяма прозрачност в дейността на държавните институции.⁵

Наказателното право на България съдържа редица материални и процесуални норми относно организираната престъпност. Проблемът не е в нормите, а в тяхното прилагане. За да се постигне успех в борбата с организираната престъпност е необходим комплексен подход – нужно е да се съчетаят наказателноправните мерки с административни, икономически и други обществени форми на въздействие върху тези отрицателни явления.⁶

Борбата с организираната престъпност е обект на наказателноправни състави във вътрешното право на европейските държави. Наказателното право на страните-членки на Европейския съюз все още не е хармонизирано, но в областта на борбата с организираната престъпност съществува институционализирано сътрудничество между тях. С оглед приемането на България в Европейския съюз, тя е трябвало да отговори на европейските изисквания в областта на правосъдието, полицията, борбата с престъпността и контрола на външните ѝ граници. Тези изисквания засягат директно и ефикасното противодействие срещу организираната престъпност.

Специалните закони срещу организираната престъпност в различните страни съдържат предимно мерки от процесуално естество: изземване и конфискация на имущество, придобито чрез престъпление; електронно следене на заподозрените; други мерки за персонален контрол; специфични правила за разследване и събиране на доказателства /например Европейската конвенция за мерките срещу изпирането на пари/.

Обикновено организираната престъпност се проявява в действия, които се осъществяват тайно от група лица в конспиративна форма. Поради това и разследването трябва да е адекватно. То също трябва да се извършва тайно: използване на електронно следене, т.е. на специални разузнавателни средства за подслушване, записване и т.н.; внедряване на тайни агенти, на информатори в престъпните групи; предвиждане на поощрителни норми за онези членове на групата, които съобщят за подготвяното престъпление; разкриване на банковата

⁴ www.parliament.bg

⁵ Доклад на Комисията по европейските въпроси към Четиридесетото Народно събрание

⁶ Доклад на Комисията по правни въпроси към Четиридесетото Народно събрание

тайна, получаване достъп до банкови и други сметки; размяна на информация между държавните органи, които се борят с организираната престъпност.

За да могат правозащитните органи да използват тези методи при разследването, е нужно специално законодателство. Но това законодателство винаги ограничава индивидуалните права на човека. Така от една страна, националното законодателство трябва да предостави ефикасни средства за борба с организираната престъпност и тероризма. От друга страна, не бива да се накърняват основните права и свободи на гражданите.

Обществената опасност на организираната престъпност непрекъснато нараства. Заедно с това се увеличава и стремежът да се създадат специални закони, които да предвидят мерки за борбата с организираната престъпност и тероризма. Международното сътрудничество се основава на двустранни или многостранни договори. Международното сътрудничество в областта на наказателното правосъдие се осъществява сравнително отскоро. Правосъдната система на всяка държава трябва да функционира според правилата, които държавата е създала⁷.

Във връзка с взаимодействието срещу организираната престъпност значителна роля играят международните организации – например Организацията на обединените нации, Европейският съюз и др. Те трябва да инициират разработката на модел, който включва и нови подходи при решаването на проблемите на сътрудничеството в борбата с организираната престъпност. Подходящ пример е Международната конвенция на ООН за борба с незаконния трафик на наркотици, приета във Виена през 1988 година. Тя предвижда редица положения за предоставяне на правна помощ при задържането на участници в незаконно превозване на наркотици, при предаване на престъпници и т.н.

Под влиянието на иманентно присъщите на европейската интеграция процеси, които протичат обективно държавите-членки достигат до правилното решение за необходимостта от предприемане на съвместни действия за борба срещу проявите на организираната престъпност в рамките на Европейския съюз. Въпреки това етапът, на който се намира европейската интеграция, все още не позволява пълна регламентация на въпросите на правосъдието и вътрешния ред по подобие на създадената правна рамка и уредба. По тази причина държавите-членки са избрали една смесена форма /раздел VI на Договора за Европейския съюз/, която може да се определи като институционализирана междуправителственост със съвсем слаби общностни елементи. Това е и причината правните актове /вторичното право на Европейския съюз/, каквито са регламентите, директивите и решенията, приемани от Съвета на Европейския съюз, да не могат да намерят приложение при уреждането на въпросите, включващи правосъдието и вътрешния ред. Правните актове са класическите международни договори -

⁷ www.europa.bg

конвенциите и приетите на основание на Договора за Европейския съюз общи позиции и съвместни действия, както и съответните необвързващи правни актове.

Ефективното противодействие на организирани престъпни структури изисква координирана дейност на всички страни-членки и страни кандидатки за членство в Европейския съюз, която да отчита както националните стратегии за борба с организираната престъпност, така и Стратегията за превенция и контрол на организираната престъпност в европейското пространство. Ангажирането в тази дейност на институциите на Европейския съюз, на страните-членки и страните кандидатки за членство, на основата на действащото законодателство в европейското пространство, е особено важно и необходимо.

Данните и сведенията, които се съдържат в изготвяните годишни доклади от Европейската комисия по проблемите на престъпността и от Експертната комисия по наказателно право и криминологичните аспекти на организираната престъпност при Съвета на Европа, както и от страните-членки на Европейския съюз са доказателство, че нивото на организираната престъпност в Европейския съюз е нарастващо. Активността на организираната престъпност е динамична, с големи възможности, гъвкава по отношение на променящите се пазари и използването на възможностите, които предоставя свободата на движение на стоки, услуги, капитали и хора. Технологичните нововъведения като Интернет, електронното банкиране и комуникационните системи се утвърждават и като средства за извършване на престъпления или за прехвърляне на печалби, постъпващи от привидно законни дейности.⁸

Организираните престъпни групи и организации не признават националните граници. Често те сформират сдружения извън и на територията на Европейския съюз както с физически лица, така и с други престъпни групи и организации за извършване на престъпления. Тези групи все повече навлизат в законния бизнес, използвайки знанията, уменията и позициите на утвърдени специалисти и структури за нуждите на престъпната си дейност.

Организираните престъпни групи засилват международните си престъпни контакти.⁹ Тяхна цел стават социалните и бизнес структурите на европейското общество като ги дестабилизируют чрез пране на пари, трафик на наркотици и финансови престъпления. Те действат лесно и ефективно както на територията на Европа, така и в други части на света, възползвайки се от незаконното търсене и предлагане на стоки и услуги като наркотици, оръжие, крадени стоки, пране на пари. Организираните престъпни структури все повече координират и съгласуват усилията си в търсене на начини за оказване на влияние, включително чрез разнообразни корупционни практики и възпрепятстване работата на правораздавателните органи.

В Договора за Европейския съюз от 1992 г. доминира суверенитета на държавите-членки в областта на общественения ред и сигурността и по тази причина основната тежест за решаване

⁸ www.europa.bg

⁹ Боян Станков, цит. лит.

на проблемите се поема от тях и онези органи на Европейския съюз, в които те имат пряко участие. По тази причина правомощията на Европейската комисия, на Европейския парламент и на Европейския съвет са силно ограничени в областта на правосъдието и вътрешния ред от Договора за Европейския съюз. Това води до значителни разлики в механизмите за провеждане на политиките в третия и първия стълб на Общността.

В Договора за Европейския съюз са формулирани цели. За постигането им – най-вече за свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали, и то без да се накърняват правомощията на Европейската общност, държавите-членки на основата на Маастрихтския договор трябва да започват да си сътрудничат активно в области, които представляват взаимен интерес. Такива са например: контрола на пресичането на външните граници на Европейския съюз; имиграционна политика и политика във връзка с граждани на трети страни; борба с измамата в международен план; митническо сътрудничество; сътрудничество по наказателноправни въпроси; борба с наркоманията и други.¹⁰

С влизането в сила на Амстердамския договор на 1 май 1999 г. борбата срещу организираната престъпност в Европейския съюз е получила нов тласък. С него вътрешната сигурност на Европейския съюз е била засилена чрез включване на Шенгенското споразумение в правната рамка на Европейския съюз. Същевременно с това области, които представляват общ интерес за държавите-членки и които са се намирали в обхвата на третия стълб са били пренесени заедно с определени части от Шенгенското споразумение в първия стълб на Европейския съюз. Това реструктуриране на области на сътрудничество и взаимна помощ е свързано с произтичащото от Амстердамския договор задължение за институциите на Европейския съюз и държавите-членки до 2004 г. да предприемат мерки за: гарантиране свободното движение на хора и осигуряване на високо ниво на контрол на външните граници; по-нататъшно хармонизиране на видовете разпоредби и политиката, свързана с прилагане на бежанското право и отношението към имигрантите.

В Амстердамския договор е дефинирана цел на Европейския съюз, а именно постигането на високо равнище на защита на гражданите на държавите-членки, което трябва да се постигне чрез превенцията и борбата срещу организираната престъпност, тероризма, търговията с хора, трафика на наркотици и оръжие, корупцията и измамите.

Според договорът от Амстердам успешната борба срещу различните прояви форми на организираната престъпност, а също така и срещу тероризма е свързано със създаването на условия за по-гъсно сътрудничество на полицейските, митническите и съдебните органи. Това ще се постигне чрез разширяване на мандата на Европол и за създаване на предпоставки за неговото ефективно функциониране, за увеличаване на ролята и значението на институциите на

¹⁰ www.europa.bg

Европейския съюз, както и за ефективна работа на изградения институционален механизъм в рамките на Съвета за правосъдие и вътрешни работи.

За утвърждаване на подхода в борбата срещу организираната престъпност Амстердамският договор изисква взаимодействие между компетентните власти на държавите-членки - полицейски, митнически, съдебни, на финансовото разузнаване и на другите специализирани служби за превенция, установяване и разследване на престъпленията, извършени от лица и структури на организираната престъпност; събиране, съхраняване, анализ и постоянен обмен на информация - директно между компетентните служби или чрез Европол, която да включва данни за съмнителни финансови сделки и операции и да насочва органите за наказателно разследване; реализиране на съвместни инициативи при обучението на полицейските и другите служители за свързка, ефективно използване на съдебните органи, използване на екипи и изследвания, обслужващи дейността в борбата срещу различните прояви на организираната престъпност; използване на специални техники и форми на сътрудничество при разследване на тежки прояви на организираната престъпност.

Договорът от Амстердам в областта на правосъдието и вътрешните работи задължава постоянното поощряване на сътрудничеството между специализираните служби за борба срещу организираната престъпност на държавите-членки чрез Европол. За тази цел до 2004 г. Европейските институции са били длъжни да развият инициативи и да приемат правни актове, насочени към укрепване на Европол в административен и оперативен план и по този начин тази структура да се превърне в основен координатор, притежаващ познания, умения и техники за осъществяване на ефективна борба срещу организираната трансгранична престъпност.

Решение за създаването на Европол е взето на 7 февруари 1992 г. с Договора от Маастрихт за Европейския съюз. Организацията започва дейността си на 3 януари 1994г. първоначално като Европол - Отдел за наркотици, извършвайки преди всичко дейности, свързани с борбата с наркотрафика. Постепенно обхватът ѝ се разширява, като се включват и други форми на борбата срещу престъпността. Конвенцията за Европол е била ратифицирана от всички държави-членки и е влязла в сила на 1 октомври 1998 г. След приемането на редица правни актове, свързани с Конвенцията – на 1 юли 1999 г. Европол стартира дейността си в пълния ѝ обхват.

България е пълноправен член на Европейската полицейска служба /Европол/ от 1 август 2007 г. На 23 юли 2007 г. Съветът по общи въпроси на ЕС е приел Решение 2007/543/ЕО за присъединяването на България и Румъния към Конвенцията за създаване на Европейска полицейска служба /Конвенция за Европол/, което е публикувано в Официалния вестник на ЕС /бр. L 200 / 01.08.2007 г./.

След присъединяването си към Европол, Република България вече участва пълноправно, съвместно с останалите държави-членки на ЕС, в борбата с тежките престъпления,

съставляващи организираната престъпност, като тероризъм, трафик на наркотици, нелегална миграция, трафик на хора и др.

С подписаното Споразумение за сътрудничество между Република България и Европейската полицейска служба се регламентира взаимодействието между страните-членки на Европейския съюз, действащи чрез Европол, и Република България, в борбата срещу тежките форми на международната престъпност. Освен обмена на стратегическа и оперативна информация, това сътрудничество включва и обмен на специални знания, стратегическа информация, общи ситуационни доклади, информация за процедурите по разследване, информация за методите за превенция на престъпността, участие в обучение и предоставяне на консултации и съдействие при индивидуални разследвания. По нататък усилията ще са насочени към оказването на помощ и подкрепа на тези страни при подготовката им за членството и в Европол. Република България определя свое национално звено за контакт в МВР, което действа като национална точка за контакт между Европол и другите компетентни органи на страната.¹¹

Проектът за решение на Съвета относно укрепване на Евроюст /Европейско звено за съдебно сътрудничество/, е съвместна инициатива на група от 14 държави-членки /Белгия, Чехия, Естония, Испания, Франция, Италия, Люксембург, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Словения, Словакия и Швеция/, с която се изменя и допълва Решението на Съвета 2002/187/ПВР от 28 февруари 2002 с оглед укрепване и засилване ролята на Евроюст, най-вече в борбата с тежката организирана престъпност. В проекта на Решението е предвидено увеличаване на националното представителство в рамките на Евроюст чрез изрични разпоредби за посочването на допълнителни лица, които да подпомагат националния член.

Една от основните промени е свързана със създаването на звено за спешна координация в рамките на Евроюст, за да му се предостави възможност за намеса при спешни случаи. Чрез новосъздаденото звено Евроюст ще може постоянно да оказва подкрепа на националните органи при възникване спешни ситуации, например при искане за съдебно сътрудничество, което трябва да бъде изпълнено в няколко държави-членки.¹²

Предвиждат се разпоредби за изясняването на отношенията между Евроюст и Европейската съдебна мрежа, чрез по-ясното разделение на функциите между двете институции. От особена важност е разширяването на намесата на Евроюст, когато действа като колегиален орган, както и въвеждането на равностойни съдебни правомощия на националните членове.

Предлага се създаването на Система за национална координация във всяка държава-членка с цел създаване на връзка на национално равнище между Евроюст, Европейската

¹¹ Информационна система за международно сътрудничество - Република България - www.devco.government.bg

¹² www.europa.bg

съдебна мрежа и различните европейски мрежи, както и улесняване на подаването на сведения относно криминални разследвания в Евроюст. С предложените изменения се облекчава процесът на обмен на информация и се разширява възможността за набиране на информация.

Разширява се и възможността на Евроюст да си сътрудничи с трети страни, като му дава възможност да командирова магистрати за връзка в трети държави и да координира изпълнението на исканията за съдебно сътрудничество, отправени от трета държава.

Република България с оглед приемането на Решение на Съвета за укрепване на Евроюст и за изменение на Решение 2002/187/ПВР, се посочва, че подкрепя всички инициативи за предприемане на мерки за консолидиране и подобряване функциите на Евроюст, с оглед постигане на по-голяма оперативност и създаване на предпоставки страните-членки да изпълняват по-активна и ефективна роля за улесняване на сътрудничеството и координацията най-вече при тежките транснационални разследвания. Евроюст има водещата роля на фактор в борбата срещу тежката престъпност. Република България подкрепя Проекта на решение на Съвета, защото напълно отговаря на приоритетите за активно участие в международното сътрудничество за борба с организираната трансгранична престъпност и тероризма.¹³ Този акт ще спомогне за улесняването на започналия процес на все по-тясно международно сътрудничество между правосъдните органи на държавите с оглед противодействие срещу престъпността, при надлежно гарантиране спазването на правата на човека.

Взимоддействието между съдебните органи за борба срещу организираната престъпност трябва да бъде поставено на ново, по-високо ниво. За тази цел държавите-членки, Съветът по правосъдие и вътрешен ред и Европейската комисия трябва да въведат процедурни правила, които да ускоряват и облекчават сътрудничеството между съответните правосъдни министерства и органите на независимата съдебна власт, в случаите на разглеждането и решаването на конкретни дела от областта на борбата с организираната престъпност. Държавите-членки следва да обръщат внимание на процедурите по екстрадирането на лица, участвали в престъпления, извършени от организирани структури. Акцентът е върху бързото екстрадиране на лицата, уличени в извършването на терористични актове и участие в престъпни организации, които извършват престъпления с висока степен на обществена опасност - трафик на наркотици, оръжие, хора, подправка на банкноти и т.н.

За осъществяване на резултатно сътрудничество в процеса на разглеждане и решаване на дела, свързани с организираната престъпна дейност и избягване на конфликти в областта на юрисдикцията, които затрудняват наказателното преследване на лица, принадлежащи към организираните структури, държавите-членки и държавите кандидатки за членство трябва да полагат усилията за хармонизиране на наказателноправните и наказателнопроцесуалните си

¹³ www.parliament.bg

разпоредби.¹⁴ Трябва да се въведат мерки, които да водят до усъвършенстване на наказателноправната регламентация на престъпленията и наказанията в областта на организираната престъпност.

Съветът по правосъдие и вътрешен ред в борбата срещу организираната престъпност е органа, който организира, координира и ръководи по подходящ начин, сътрудничеството между държавите-членки в борбата срещу най-тежките прояви форми на организираната престъпност. Той има точно определени правомощия, с които на практика осъществява връзката между различни области, които по косвен път имат отношение към борбата с организираната престъпност.

На мястото на създадения с Маастрихтския договор Комитет, Договорът от Амстердам създава Координационен комитет, чиято функция е да координира дейността на работните групи в области на полицейското, митническото и съдебното сътрудничество в борбата срещу организираната престъпност. Наред с координационната си функция, Комитетът изпълнява и други, определени от Комитета на постоянните представители на Съвета по правосъдие и вътрешен ред, функции и задачи.

В изпълнение на целите на Европейското сътрудничество в борбата срещу организираната престъпност са довели до значими промени в трите стълба на Европейския съюз, довели до включването на система за сигурност и правна и институционална система на ЕС, както и обособяването на общи политики. Тези значими промени в области, които преди това са били в сферата на междуправителственото сътрудничество на държавите-членки, са довели до: дефиниране и изпълнение в първия стълб на нови общи политики, свързани със свободното движение на хора в рамките на ЕС; разширяване на приложното поле на общностното право наред с общите политики в областта на вътрешния пазар; юрисдикцията на Европейския съд обхваща и правните актове за регулиране на материята от областта на изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие; институционалният механизъм, правилата и процедурите за приемане на актове в тази област, включени в рамките на първия стълб, са подчинени на разпоредбите на Договора за Европейската общност; в третия стълб остават области на междуправителствено сътрудничество, тяхното регулиране се извършва при условията на глава VI от Договора за Европейския съюз.¹⁵ Всички правни актове в областта на борбата с организираната престъпност, приети от Съвета, са част от общностното право. Те притежават характеристиките на общностното производно право и имат пряк ефект върху правните системи на държавите-членки и върховенство по отношение на вътрешното им законодателство. С оглед създаването на необходимия административен, съдебен и

¹⁴ Димитър Йотов, Европейският съюз в борбата срещу организираната престъпност, Академията на МВР.

¹⁵ www.europa.bg

законодателен капацитет за тяхното функциониране, те поетапно се включват във вътрешното законодателство и се създават структури, които да ги прилагат ефективно.

Визовото законодателство на ЕС урежда въпросите, свързани с единния формат на визите и сигурността на документите, категориите визи и техните видове, както и сътрудничеството между държавите-членки, обмена на информация и статистически данни. Визовото законодателство на ЕС по отношение на единната виза и качеството на документите за пътуване, върху които се поставя визата, е свързано с прилагането на общото изискване за достигане на високо ниво на контрол по външните граници на ЕС. Разпоредбите на ЕС, свързани с единния формат на визите, качеството на документите, Общия визов списък на трети страни, са инструменти за борба с нелегалната имиграция и с трансграничната организирана престъпност.

През последните години в ЕС са проникнали незаконно стотици хиляди имигранти, като приходите от техния трафик се оценяват на милиарди евро. Трафикът на хора към държави-членки на ЕС основно се осъществява от структури на организираната трансгранична престъпност, която реализира високи печалби, които реинвестира в други сфери на престъпна дейност. ЕС оценява организираната незаконна дейност свързана с имиграцията и бежанците като изключително сериозен проблем както поради неговите социални и икономически последици, така и поради доказаните престъпни връзки между незаконната имиграция и другите прояви на организираната престъпност.

За противодействие на незаконната имиграция, която усложнява криминалната обстановка в държавите-членки на ЕС и по този начин разширява базата на организираната престъпност и тероризма, през септември 2001 г. в Брюксел Съветът по правосъдие и вътрешен ред е приел дванадесет мерки за борба с незаконния трафик на хора.¹⁶

Защитата на финансовите интереси на Европейската общност е задача от първостепенно значение, както за институциите на ЕС, така и за държавите-членки. Борбата с измамата, която носи белезите на трансграничност и сериозно уврежда финансовите интереси на ЕС е област от общ интерес на държавите-членки. Международният характер на измамата и обстоятелството, че финансовата престъпност влиза в сферата на интереси на организираните престъпни групи, които се възползват от пропуските в различните правни системи на държавите-членки и извършват финансови измами, налага организирането на противодействие на ниво Общност. Европейската комисия е разработила общи правила за защита на финансовите интереси на ЕО и за съдебно преследване на нарушенията и престъпленията на финансовото законодателство. В специално решение Европейският съд е постановил, че държавите-членки са длъжни да защитават финансовите интереси на Общността, така както защитават своите собствени и да предвидят наказания, които са ефективни, съпоставими и възпиращи.

¹⁶ www.europa.bg

Мерките, които трябва да се предприемат на ниво Общност и в държавите-членки за борба с измамата, която нанася щети на финансовите интереси на ЕС, довежда до необходимостта от създаване на правен инструмент, който да осигури съвместимост на законите и практиките в тази област от общ интерес. През 1995 г. Европейският съвет в Кан приема Конвенцията за Защитата на финансовите интереси на Европейските общности. Подписаната и ратифицирана от държавите-членки Конвенция урежда сътрудничеството за ефикасно противодействие срещу измамата с ДДС, субсидиите и другите финансови средства, срещу активната и пасивната корупция и свързаното с тях пране на пари, както и необходимостта от постоянен обмен на информация.

В приетите от ЕС програми и планове за действие за борба с организираната престъпност, тероризма, измамата, прането на пари както и други престъпления, има включен и специален раздел за борба с корупцията. Борбата с корупцията в ЕС притежава общностен характер, поради доказаната връзка между нея и организираната престъпност, както и поради разрушителното ѝ въздействие върху мерките, свързани с изграждането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

ЕС предприема множество мерки за създаване на правна и институционална рамка, които са необходими за провеждане на единна политика в областта на ефективното противодействие на незаконния трафик на наркотици.

Политиката на ЕС в областта на борбата срещу тероризма се основава на антитерористичното законодателство, прието от Съвета. Това са следните актове:

- Обща позиция на Съвета за борба срещу тероризма;
- Обща позиция на Съвета за приложението на специфични мерки за борба с тероризма;
- Регламент на Съвета за специфичните ограничителни мерки, насочени срещу определени лица и структури с оглед борбата срещу тероризма;
- Директива на Съвета за предотвратяване използването на финансовата система с цел пране на пари и финансиране на тероризма.

Във връзка с борбата с организираната престъпност са приети следните актове с изключително важно значение, приети по силата на дял VI от договора за ЕС – Решение 2008/852/ПВР на Съвета от 12 октомври 2008г. относно мрежа от звена за контакт срещу корупцията и актове приети по силата на дял V от договора за ЕС – Рамкава решение 2008/841/ПВР на Съвета от 24 октомври 2008г. относно борбата с организираната престъпност.

Договорът за Европейски съюз /ДЕС/ урежда полицейското и съдебно сътрудничество по наказателни дела в дял VI /чл. 29 - чл. 42 ДЕС/. Чл. 29 ДЕС постановява, че „целта на Съюза е да осигури на своите граждани висока степен на безопасност в зона на свобода, сигурност и правосъдие”. И още: „Тази цел се постига посредством предотвратяването и борба срещу организираната и другите видове престъпност, в частност тероризма, търговията с хора и престъпленията против децата, наркотрафика и трафика на оръжие, корупцията и измамата”. В

дяс VI са предвидени конкретните форми на сътрудничество между полицейските и съдебните органи на държавите членки, както и с институциите и органите на ЕС. Доколкото са приети актове на основание дял VI от ДЕС /чл. 34, параграф 2 - рамкови решения, решения, конвенции/, те са задължителни по отношение на държавите членки, за които те са влезли в сила.¹⁷

Основните сфери, в които намира проява политиката на ЕС за борба с тероризма са хармонизиране на вътрешното законодателство на държавите-членки в областта на борбата с тероризма с международните конвенции и протоколи на ЕС към тях¹⁸; въвеждане на система от рестриктивни мерки; засилване на помощта по наказателните разследвания, свързани по какъвто и да е начин с терористична дейност; усъвършенстване на сътрудничеството между полицейските и разузнавателните служби на държавите-членки и Европол.

С рамково решение 2002/584 на Съвета на министрите, което е прието на 13 юни 2002 и влязло в сила на 1 май 2004, съществуващите процедури за екстрадиране между страните-членки на ЕС са заместени с нова, по-бърза и ефикасна процедура за залавяне и предаване на лица, издирвани от съдебните органи в друга страна членка. Европейската заповед за арест се прилага за лица, които са обект на наказателно преследване, на наказание лишаване от свобода или заповед за задържане, във връзка с престъпления, за които се предвижда наказание лишаване от свобода за не по-малко от една година или за престъпления, за които е произнесена присъда за лишаване от свобода не по-малка от четири месеца.

Европейската заповед за задържане е едно от първите конкретни проявления на механизма за взаимно признаване на актовете. За някои видове престъпления се премахва по същество механизмът на двойната инкриминация, характерна за международното право. Но заради различния обхват на хармонизацията в правната сфера, се получава разминаване. Възможно е да бъде отправено искане от една страна-членка до друга страна-членка за предаване на лице, извършило престъпление на територията на втората страна-членка, което престъпление обаче по нейното собствено право не е инкриминирано, но е инкриминирано по правото на първата страна-членка. Това е породило идеята за създаване и на Европейска прокуратура. Експертите са обединени около идеята, че европейската служба за борба с измамите ОЛАФ заедно с европейската полицейска служба Европол и бъдещата Европрокуратура трябва да бъдат развити като едно общоевропейско разследване и обвинение за престъпленията, свързани с повече страни-членки.¹⁹

С въвеждането на европейската заповед за арест се цели постигането на още по-бързо и ефикасно предаване на лица, издирвани във връзка с 32 категории престъпления, между които

¹⁷ www.europa.bg

¹⁸ Димитър Йотов, цит. съч.

¹⁹ Информационна система за международно сътрудничество - Република България - www.devco.government.bg

са престъпленията свързани с тероризъм, организирана престъпност, трафик на оръжие, фалшифициране, трафик на хора, корупция, финансови престъпления срещу икономическите интереси на Европейската общност, и други. Арестът и предаването се извършват без да е необходима предварителна проверка дали извършеното от тези лица е наказуемо, съгласно наказателното право на страната, в която е осъществено задържането.

Почти идентичен е подходът на страните-членки на Европейския съюз към борбата с организираната престъпност, защото имайки предвид, че освен във вътрешното наказателно право на всяка държава, борбата с този вид престъпност е обект и на инициативи от страна на европейските институции. Някои европейски държави, като Германия, Италия, Франция и Полша са инкорпорирани в националното си наказателно право и Конвенцията за борба с организираната престъпност на ООН.

Конкретните текстове във връзка с борбата срещу организираната престъпност в повечето страни са част от наказателния кодекс и санкционират формирането и участието в групи, които подготвят, извършват или се сговарят за извършването на престъпления.

Отличават се италианският подход, който е насочен специално към борбата с мафията, и германското наказателно право, което освен текстовете в наказателния кодекс, обхваща и специални закони за борба с проявите на организираната престъпност.

По отношение на дейността и организацията на полицията и борбата с организираната престъпност, за да се постигнат нужните стандарти в борбата с организираната престъпност, изисквани от Европейския съюз, България трябва да постигне напредък в някои сфери. Такива сфери са например създаване на ефективни структури за борба с организираната престъпност, за информиране и бдителност по отношение на борбата с организираната престъпност; развитие на техническото оборудване и нужната инфраструктура, както и създаване на законова рамка необходима за постигане на това за използването ѝ; развитие на разузнавателните мрежи на Министерство на вътрешните работи и взаимодействието с други институции с цел създаването на общи бази данни; борба с корупцията в структурите на полицията и Министерството на вътрешните работи и т.н.

Адекватният административен капацитет и ефективният контрол върху конфликта на интереси, измамите и финансовите нередности са необходимо условие, за да може България да се възползва пълноценно от структурните фондове на ЕС. Нужно е България да укрепи значително административния си капацитет и да намали драстично предпоставките за корупция и да се бори енергично срещу организираната престъпност.²⁰

Подходът за борба с организираната престъпност на държавите-членки²¹ е почти идентичен. Предвид обстоятелството, че освен във вътрешното наказателно право на всяка

²⁰ Доклад на Комисията по европейските въпроси към Четиридесетото Народно събрание

²¹ Димитър Йотов, цит. съч.

държава, борбата с този вид престъпност е обект и на инициативи от страна на европейските институции.

Според италианския НК например участието в престъпна група или организация, със структура и функции на мафия, само по себе си е престъпление. Големият брой участници в престъпната група се приема като утежняващо вината обстоятелство. Прилага се и система за помилване на членове на мафията, които съдействат на правосъдието успоредно със строгата регламентация, която се съдържа в италианския НК. Чрез тази система се цели разрушаването на престъпните организации, основаващи се на съществуването на силни лични връзки и лоялност между членовете ѝ. С тези белези се характеризира италианската мафия.

Германският НК от своя страна инкриминира създаването на престъпна група, участието в престъпна група и предоставянето на помощ или съдействие на такава организация или група. Германското законодателство предвижда и други специфични наказателноправни състави, санкциониращи предоставянето на помощ /включително и финансова/ и съдействие на такива престъпни групи и организации. Германското наказателно право разполага и със редица специални закони както за борба с организираната престъпност, така и за борба с прането на пари, трафика на наркотици, нелоялната конкуренция и други.

Участието в престъпна група и организираната престъпност се инкриминира от холандския наказателен кодекс. Според включените в него състави, достатъчно е да се докаже че, престъпната група или организация е имала за цел извършването на престъпление. Облагата от престъплението не е единствения или водещ мотив. Предварителни разговори между участниците, без да е постигнато формално съгласие или крайно решение за извършване на престъпна дейност се приемат за участие в престъпна група или организация. Без значение е прякото участие на обвиняемия в извършването на престъплението е, тъй като самото му участие в престъпната група, чиято цел е извършване на престъпление, се счита за престъпление. Съществуването на трайна и структурирана престъпна група, която действа организирано с цел извършването на престъпления, независимо дали това е крайната ѝ цел или не, е това, което трябва да бъде доказано.

Общото европейско наказателно право може би ще защити по-ефективно и българите срещу организираната престъпност. Изграждането на едно общо европейско наказателно-правно пространство ще е от полза за всички държави-членки в ЕС, в т.ч. и за България, особено в борбата срещу организирана престъпност.²² Наказателното право - правото да се наказва и редът, по който това се осъществява, е част от националния суверенитет. От тази гледна точка в Договора между страните-членки на ЕС в началната му редакция не се съдържат клаузи уредба и действия в тази сфера. Постепенно с естествената логика и в хода на

²²Информационна система за международно сътрудничество - Република България - www.devco.government.bg

интеграционният процес се налага появата и на това измерение. Началото се поставя през 1991 г. с междуправителствено сътрудничество в правната сфера. През 1997 г., поради нуждата от общи действия срещу транснационалната организирана престъпност и в защита на финансовите интереси на ЕС в случаите на престъпления, свързани с много страни-членки, с Договора от Амстердам започва прокарването на идеята за създаване на обща уредба. Много от страните в ЕС предпочитат чрез някои общи елементи да запазят формулата на междуправителственото правно сътрудничество. Те подкрепят идеята за компромис – придържане към принципът на взаимното признаване на актовете на наказателното и наказателно-процесуалното право на отделните страни в ЕС т.е., когато един съдебен акт е постановен от юрисдикцията на една страна-членка, той да бъде прилаган от всяка друга страна-членка, все едно че е издаден от собствената ѝ юрисдикция.

В хода на целия интеграционен процес ясно се вижда, че когато има обективен проблем, рано или късно, страните в ЕС с компромиси намират общата си формула. Интеграционната конструкция е прагматична, помага онова, което ефективно не може вече да се решава на национално ниво, да бъде ефективно решено на европейско ниво. Развитие на отношенията в ЕС предизвикват създаването на специфично общоевропейско наказателно право и наказателен процес, които няма да обхващат пълния спектър от материя и отношения на национално ниво, но ще действат по специфични въпроси. Това ще спомогне за осъществяването на много по-ефективна реакция и противодействие на транснационалните форми на организираната престъпност. Всички държави-членки и в частност българските граждани са жертва на подобна престъпност, доколкото в България са налице проблеми, свързани с трафика на хора и коли, с преминаване през България на много от контрабандните канали на наркотици и фалшифицирани стоки. Ползата е още по-голяма за по-богатите страни в ЕС. Те са най-засегнати от проявите на тези форми на престъпност на тяхна територия, от липсата на сигурност поради нарушаване на нормалното функциониране на определени технически и икономически сектори в резултат от контрабандата на стоки. Традиционните национални правни механизми и тези на класическото международно право, а и на междуправителственото сътрудничество, не могат да се справят успешно с проявите на организираната престъпност. Ако се създаде механизъм на Европейско разследване и обвинение, за да бъде установено извършването на едно или друго деяние от дадено лице и то да бъде наказано, да му бъде отнето имуществото придобито от престъпна дейност, това няма да се разпростира дълги години в съдебни поръчки между отделни страни-членки и събиране на много доказателства на различни фази от съдебния процес. Европейската полиция и прокуратура ще могат да изискват и дори в определени случаи и сами да провеждат определени следствени действия и да предоставя конкретни доказателства на националния съд за решаване на случая. Правната общност в ЕС, в това число и в наказателното право отдават значение на организираната престъпност и полагат усилия за водене на успешна борба с нея не само на

национално ниво, а на Европейско, чрез сътрудничество между всички страни-членки, тъй като престъпността отдавна няма национални измерения.

Използвана литература:

1. Йотов, Димитър. Европейският съюз в борбата срещу организираната престъпност, Академията на МВР.
2. Станков, Боян- Организираната престъпност, Албатрос, 2009.
3. Доклади на Комисията по правни въпроси и на Комисията по европейските въпроси към Четиридесетото Народно събрание;
4. Информационна система за международно сътрудничество - Република България - www.devco.government.bg
5. Сайт на Министерството на вътрешните работи - www.mvr.bg
6. www.parliament.bg
7. www.europa.bg