



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

АНТИМАФИЯ: ОПИТЪТ НА ИТАЛИЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Policy Brief No. 31, октомври 2011 г.

Вече няколко десетилетия италианските власти провеждат комплекс от мерки и политики, които са пряк отговор на предизвикателствата на организираната престъпност и разширяват обхвата и инструментариума на правозащитната и правораздавателната дейност. Тези действия представляват **опит за допълване на традиционните подходи**, които са изчерпали ефективността си в условията на тотална война на мафията срещу институциите. Поради тази причина италианският опит, представлява значителен интерес¹, особено за страни като България, които са уязвими за корупцията и организираната престъпност в условията на продължителна институционална криза.

Ключово значение има приемането на редица законови текстове, които криминализират новите форми на престъпна дейност (като например „външно съучастничество в мафиотска дейност“), разширяват правомощията на разследващите органи и превантивните мерки (между които конфискацията на имуществото на мафиотите), налагат контрол върху съмнителните финансови

¹ „Антимафия. Италианският опит в противодействието на организираната престъпност“, София: Център за изследване на демокрацията, 2011 г.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

Италианските политики на противодействие на организираната престъпност включват широк диапазон от мерки, които отчитат спецификата на заплахите и мафиотските схеми за заобикаляне на правосъдието.

- Прието е специализирано законодателство за улесняване и ускоряване на досъдебните и съдебните производства срещу босове и членове на мафията.
- Въведени са по-строги наказания и затворнически режим спрямо онези членове на организирани престъпни групи, чиято позиция е по-високо в йерархията и които представляват сериозна опасност за обществото.
- Прилага се превантивната конфискация, при която мафиотските активи се отнемат в полза на държавата и гражданското общество.
- Провежда се и цялостна политика „антимафия“ в инфилтрираните от организираната престъпност общини и региони – от разпускане на контролираните от мафията общински органи до осъществяване на програма за подобряване сигурността и ускоряване на икономическото развитие на Южна Италия.

транзакции и прането на мръсни пари, въвеждат фигурата на сътрудниците на правосъдието, както и специални състави, на които се основават съдебните производства срещу мафиотите. Извършва се и преразглеждане на режима на наказанията (отнасящ се преди всичко до размера на наказанията, затворническия режим и окончателната конфискация на имуществото на престъпниците).

Този нов инструментариум позволява на полицията и прокуратурата не само да предприемат **репресивни действия** срещу извършителите на престъпления, но и да използват **превантивни мерки**, включително специални разузнавателни средства, с цел предотвратяване на планирани, но все още нереализирани мафиотски деяния, извършване на предварителен арест или изземване/запор на имущество, провеждане на операции чрез използването на агенти под прикритие, използване на информация, предоставена от специалните служби и др.

Превантивните мерки могат да се основават на показанията на сътрудници на правосъдието или, което е по-честият случай, на записи на разговори между самите мафиоти, както и между тях и техни роднини или сътрудници. С прилагането на превантивни мерки компетентните органи пристъпват и към разследване на активите и имуществото на заподозрените. Изземването е мярка, която може да се наложи върху всички видове имущество – сгради, терени, фирмено имущество, акции и др. При това тази предохранителна мярка се прилага самостоятелно независимо от крайния резултат на съответния съдебен процес, който е насочен към налагане на конкретно наказание за престъпниците.

Италианска специфика е, че оневиняването на даден мафиот не означава автоматично отменяне на оценката за социалната опасност на неговата

дейност. Именно тази оценка дава основание за налагане мярката „изземване на имущество“, чието действие може да продължава и след оправдаването на заподозрените в криминални деяния. Това е един изключително рядко срещан подход, който контрастира с практиката в другите западни демокрации.

Други норми визират подозрителните финансови транзакции и прането на пари. Опитът да се скрие фактът, че парични средства, имущества или други икономически активи имат незаконен произход, може да е свързан както организираната престъпност, така и с други, по-конвенционални закононарушения. Тези законови мерки създават предпоставки за повишаване ефективността на противодействието на прането на пари чрез инфилтриране на полицейски служители, по-активното включване на банките и другите финансови посредници.

Разширяването на правомощията на италианските власти в борбата срещу организираната престъпност се съпътства и с възникването на **специализирани институции и структури** и преди всичко обособяването на антимафиотска прокуратура – Национална дирекция „Антимафия“ и на Следствена дирекция „Антимафия“. Техният опит е от голямо значение за дейността на аналогичните звена в рамките на МВР и прокуратурата на България

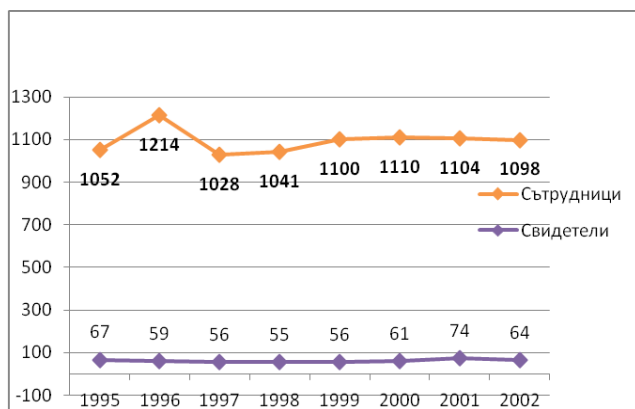
Сътрудници на правосъдието

Важна стъпка в развитието на политиката на противодействие на престъпността след 1990 г., е въвеждането на фигурата на сътрудниците на правосъдието, тяхната защита и използване от страна на съдебните власти в качеството им на свидетели или жертви на мафиотски престъпления. В повечето случаи това са лица, които вече са участвали в дейности от мафиотски

тип, но впоследствие са решили (обикновено след като бъдат арестувани от властите) да сътрудничат на прокуратурата и полицията. Възприето е правилото сътрудникът на правосъдието да заяви всичко онова, което му е известно, не по-късно от шест последователни месеца след декларираното му намерение да сътрудничи на властите.

Подобна политика, довела до значими резултати, поражда обаче редица проблеми и преди всичко увеличаване на риска от отмъщение спрямо самите сътрудници на правосъдието и техните роднини. Затова законът предвижда съответната прокуратура, която документира признанията и твърденията на сътрудниците (и носи отговорност за оценката на истинността на показанията и тяхното съответствие), да предложи програма за защита на свидетели.

Фигура 1. Брой на сътрудниците на правосъдието (31.12.1995-31.12.2002)



Тези програми предвиждат сътрудникът и неговите близки да сменят своето местопребиване, да се ползват със специален затворнически режим, предвиждащ редица облекчения, сред които и възможността да се прилагат алтернативни мерки, а в изключителни случаи и да придобият нова идентичност, като заедно с това получат съществено намаляване на присъдата в добавка към съответна финансова помощ. Като правило е въведен принципът осъденият сътрудник на правосъдието да излежи

най-малко 1/4 от наказанието си, преди да получи възможност за алтернативно наказание.

Антимафиотските процеси

С оглед експедитивното приключване на съдебните производства срещу стотици членове на организирани престъпни групи и по-ефикасното използване на наличния доказателствен материал се променя документният обмен между свързани процеси, като се спазват изискванията за конфиденциалност и процесуалните норми относно правното третиране на престъпленията на мафията. Според тези норми участието на обвиняемите може да става и по виртуален начин чрез видеоконферентна връзка с оглед избягването на тяхното транспортиране от арестите, в които са задържани; те постановяват също така обвиняемите да се държат в отделни помещения с оглед избягването на всякакъв контакт помежду им.

Закон 63/2001 г. (чието приемане налага и конституционна промяна) не само съдържа гаранции за т.нар. „справедлив процес“, но въвежда някои общи положения, отнасящи се и за процесите срещу мафията. Едно от тях се отнася до сложната тема за **обвиняемите - свидетели** (фигура, която се появява, когато даден обвиняем заявява, че се разкайва за престъпленията си). В миналото редица сътрудници често обвиняват други лица, като дават показания в качеството си на свидетели и същевременно избягват да отговарят на неудобните въпроси, които им се отправят от обвинението, позовавайки се на ненакърнимото си право да не дават показания, които са в техен ущърб. Според новия закон обаче, когато съответният обвиняем – свидетел, реши да отправи обвинения към друго лице, той ще бъде третиран като обикновен свидетел,

който ще бъде задължен да отговаря за своите показания с всички последствия от това.

Освен показанията на сътрудниците на правосъдието, които по преценка на съответния магистрат се приемат като валидно и достатъчно доказателство, по принцип се използват и показания от типа „чух да казват“, при условие, че първоизточникът на тази информация са лица, които междуременно са починали или не могат да бъдат осигурени като свидетели по съответното производство. Практиката обаче свидетелства, че въпросният законов текст се прилага все по-рядко и все по-внимателно с оглед избягването на възможни злоупотреби, като се изискват допълнителни доказателства, потвърждаващи тезата на обвинението.

Новият закон поражда и критики преди всичко от прокуратурата. Изискването предварителните показания да бъдат потвърдени пред съда правят свидетелите в процесите срещу мафията обект на сплашване и натиск, което нерядко води до оттеглянето им. Друго възражение е, че новите норми принуждават прокуратурата да разкрие картите си предварително. Това е особено важно, когато става дума за показанията на обвиняем по отношение на други лица или на обвиняеми - свидетели. Едно от следствията от въвеждането на въпросните норми е необходимостта прокуратурата да разчита предимно на „обективни“ данни от типа на прихванати телефонни разговори.

Друго нововъведение е използването на състава „външно съучастничество“ в престъпна дейност от мафиотски тип (който се прилага при участие в съответното деяние на голям брой действащи лица). Тази правна фигура се използва за съдебното преследване на т.нар. „бели якички“, т.е. професионалисти, предприемачи или политици, които поддържат връзки с мафията. Един от най-известните процеси, основаващи се на

обвинението за външно съучастничество, е срещу бившия премиер Джулио Андреоти.

Наказания и затворнически режими

Предвидените присъди и затворнически режими за осъдените за мафиотска дейност са строги. Тези лица не могат да се възползват от алтернативни мерки за изтърпяване на наказанието си. Освен това контактите между затворниците и външния свят са строго ограничени с оглед избягването на възможността мафиотите да се свързват помежду си и със свои сътрудници, които все още са на свобода, като по този начин продължат да използват влиянието си за въздействие върху съответните организации (практика, която продължава и до днес). Строгий затворнически режим (в съответствие с чл. 41, ал. 2 от *Закона за пенитенциарната администрация*) се прилага изборително по отношение на онези мафиоти, чиято позиция е по-високо в йерархията и чиято роля е по-опасна за обществото. Закон 279/2002 г. установява подобен режим както по отношение на мафиотите, така и за други затворници (той конкретизира условията, при които може да се апелира за по-облекчен режим и по такъв начин ограничава дискрецията на затворническите власти при отмяна на строгия режим, а също определя максималното времетраене от четири часа на ден за разходка на открито на групи затворници, включващи до пет души).

Конфискация на имущество

През 1982 г. в Италия е приет *Закон 646*, който допълва НК с чл. 416, ал. 2, инкриминиращ участие в организация от мафиотски тип. В случай на издаване на присъда за това деяние приходите от престъплението или от тяхното използване се конфискуват задължително (чл. 416, ал. 2, 7). Друга специална мярка за

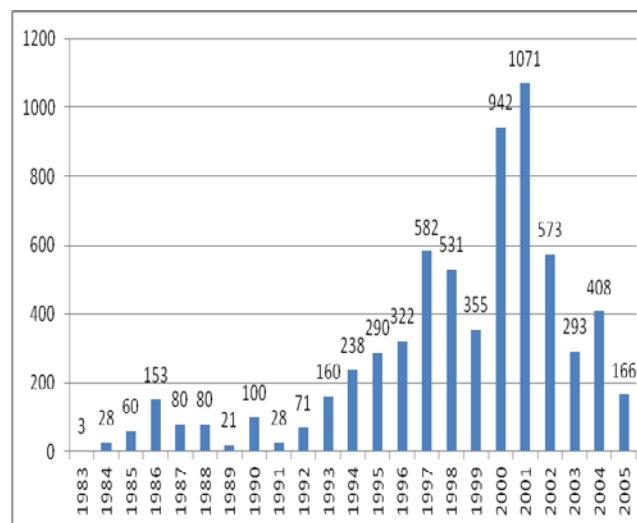
конфискация на престъпно имущество е въведена с приетия през 1994 г. *Закон 504*, с който се добавя чл. 12, ал. 6 към *Закон 356/1992*. Тази специална форма на конфискация се прилага към лица, осъдени за престъпления, обикновено свързвани с деянията на организирани престъпни групи. Според изказване на италианския министър на вътрешните работи Роберто Марони, само през 2009 и 2010 в Италия са конфискувани активи на стойност над 21 млрд Евро.

В случай на постановяване на присъда се конфискуват активите във владение на осъденото лице, които надвишават размера на неговите приходи или приходите от стопанската му дейност. При всички различни видове конфискация в рамките на наказателното правораздаване може да бъде наложено **предварително изземване**. Тази мярка е предвидена в чл. 321, ал. 2 НПК, който гласи: „съдията може също така да реши изземване на имуществата, които подлежат на конфискуване”.

Споменатият *Закон 646* от 1982 г. съществено изменя *Закон 575* от 1965 г. и разширява мярката “превантивни мерки срещу лица”, отнасяща се до специалното наблюдение в интерес на обществената сигурност и принудителното задържане на лица, заподозрени в участие в престъпна група и третирани като опасни за обществото. Освен тези мерки се допуска и прилагането на **гражданска конфискация като превантивна мярка** (т.нар. *confisca di prevenzione*) спрямо споменатата категория опасни лица.

Превантивните мерки по отношение на лицата и техните финанси преди и независимо от престъплението са насочени към предотвратяване извършването на нови престъпления от лица, които са считани за социално опасни. При това извършването на предишни престъпления не се взема предвид при вземането на решение за прилагане на тази мярка.

Фигура 2. Брой конфискувани имоти. Окончателни конфискации по години (1983-2005 г.)



Заповедта за конфискация обикновено следва превантивната мярка срещу съответното лице. Според *Закон 575* източниците на приходи на заподозрените в криминална дейност лица трябва да се оценяват в съответствие с техния начин на живот, финансовите средства, с които те разполагат, тяхното имущество и стопанска дейност. Мярката разрешава да се извършва разследване не само на заподозрените престъпници, но и на техните съпруги, деца и лица във фактическо съжителство през последните пет години. Освен това всяко физическо или юридическо лице или неперсонифицирано образувание, които пряко или косвено се ползват от съответния престъпник, също могат да бъдат обект на подобни финансови разследвания. Прилагането на мерки по изземване/запор и конфискация са уредени с чл. 2, ал. 3 на закона. По време на разискванията за прилагането на мярката срещу съответното лице съдът може да нареди изземване/запор на активите на обвиняемия. За подобна мярка се изискват две условия. Първото е въпросните активи да бъдат пряко или косвено на разположение на обвиняемия. Второто е

наличието на: 1) разминаване между богатството на обвиняемия и ниските равнища на неговите законни доходи или икономически дейности, или 2) съществуването на достатъчно доказателства, че въпросното имущество е придобито с престъпна дейност или в резултат на престъпна дейност. Заедно с прилагането на мярката срещу съответното лице съдът разпорежда и конфискация на иззетите активи, чийто законен произход не може да бъде доказан от обвиняемия.

В рамките на сложна процедура недвижимото имущество се предава на: а) държавата, която го използва за нуждите на съдебните, правозащитните органи или за целите на гражданската защита, или б) на местните власти, които го използват за институционални или социални цели. Фирменото имущество се предава на държавата и се разпродава, ликвидира или се дава под наем. Личната собственост и акции се продават, а събраните по този начин средства, наред с финансовите средства от продажбата, даването под наем или ликвидацията на фирменото имущество, се влагат в специален фонд, използван за финансиране на социални програми.

Разпускане на общински органи

Една от най-радикалните мерки за борба с организираната престъпност е възможността за разпускане на общинските или регионалните органи при констатирано проникване на мафиотски структури (този акт включва също прекратяване правомощията на общинските и регионалните съветници, както и пълномощията на кмета и президента на съответната провинция). Мярката се прилага особено активно в периода 1991-2004 година, като за този период са разпуснати 141 пъти органи за местно самоуправление, мнозинството от които в областите Кампания, Сицилия и Пулия.

Подобни мерки се предприемат единствено спрямо политическите длъжности, което налага да се въведат съответни мерки по принудителното преместване или освобождаване от длъжност на онези редови служители, които са свързани с мафията. Тази мярка съдържа в себе си съществен политически риск, тъй като поставя изпълнителната власт над номинално демократични органи на самоуправление. При това опитът показва, че назначаването на комисари на изборни длъжности в съчетание с подривната дейност на контролираните от мафията фирми на общинско равнище често водят до негативни социално-икономически резултати, които имат бумерангов ефект и върху политиката.

Косвени политики срещу мафията

Успоредно с репресивните мерки срещу организираната престъпност, италианските власти в тясно сътрудничество с Европейския съюз поставят акцента и върху ускореното икономическо развитие на Южна Италия като предпоставка за ограничаване влиянието на мафията. Финансирането се осигурява основно със средства на ЕС: Оперативна програма „Сигурност за развитието“ (2007 г. – 2013 г.). Тя е насочена към подобряване на сигурността в регионите, с значително присъствие на организираната престъпност, а именно Калабрия, Кампания, Пулия и Сицилия². Трите стълба, върху които се гради програмата, са сигурност, икономическо развитие и законност. За нейното реализиране са заделени 1158 млн. евро, като Европейският съюз чрез Европейския фонд за

² Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007 - 2013" (<http://www.sicurezzasud.it/>).

регионално развитие покрива 50 % от субсидията. С оглед подобряване на социално-икономическата кохезия на тези региони ЕС финансира различни дейности чрез Структурните фондове, които съответстват на целите на Националната оперативна програма, както и чрез Европейския фонд за регионално развитие.

Общата цел на програмата е създаване на по-добри условия за гарантиране на сигурността, правосъдието и законността за гражданите и предприятията в тези региони, в които криминалните феномени ограничават икономическото развитие.

Ефектът върху организираната престъпност

Самият факт, че голям брой влиятелни босове на италианския подземен свят са изправени пред правосъдието сам по себе си е важен резултат на политиките „антимафия“. По-голямата част от историческите лидери на мафията, както и голям брой „офицери“ и „войници“ на организираната престъпност са в затвора, като голяма част от имуществото им е иззето/запорирано или вече конфискувано. Тези мерки водят до съществени промени в обществените представи и нагласи. Вече принадлежността към мафията не носи социалния престиж, подплатен с чувство за безнаказаност. Това се отразява и върху общата стратегия на основните престъпни групи, които предпочитат да станат по-незабележими. Друг показател е фактът, че някои босове, поставени в пълна изолация в местата за изтърпяване на наказания, предлагат сделки с държавата срещу облекчаване на този непоносим за тях режим. Тези и други факти недвусмислено свидетелстват за успеха на политиките на противодействие на организираната престъпност.



С финансовата подкрепа на Програмата на Европейския съюз „Превенция и борба с престъпността“. Европейска комисия - Главна дирекция „Вътрешни работи“