

Бежанската криза – предизвикателство пред българските институции. Превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, свързани с бежанския проблем

Разрастващата се в последните години бежанска криза и бежанският натиск от граждани на държавите от Близкия изток към европейските държави са сериозно предизвикателство за българската държава. Пред нея стои задачата едновременно да не допусне незаконно преминаващи през границата ни лица, които биха могли да се явят заплаха за националната ни сигурност и за сигурността на ЕС, и да обезпечи необходимите условия за живот и интеграция на бежанците, намиращи се на наша територия, в българското общество. Обществото е изправено пред предизвикателството да успее да интегрира бежанците и мигрантите и да не позволи те да се превърнат в маргинализирана общност, и същевременно да съхрани демократичните ценности при уважение и толерантност към социалните, културни и религиозни различия на другите.

Разбира се, от най-съществено значение за постигане на тези цели се явява вземането на съответните социално-икономически мерки за обезпечаване нормалното съществуване и гарантиране на правото на труд на бежанците и мигрантите, които пребивават на територията на българската държавата. От съществено значение е и своевременното уреждане на статута на чуждите граждани в съответствие със специалното административно законодателство. Административните и социални мерки обаче, не биха били достатъчно ефикасни, ако не се предвидят съответните санкции в случай на неспазването им, в т.ч. и посредством най-тежката форма на държавна принуда, каквато се явява наказанието, в случай на особено съществено застрашаване или увреждане правата на гражданите. В този смисъл комплексът от необходими мерки за справяне с бежанската криза включва и мерките от наказателен и административнонаказателен характер.

Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП) отчита, че преодоляването на бежанския проблем е във фокуса на различни държавни институции, на многобройни и уважавани неправителствени организации, всяка

от които с оглед функционалната си компетентност идентифицира различни слабости в законодателството и правоприлагането и предлага различни способи за преодоляване на проблема.

Дълбоко уважаваме приноса на всяка организация и на експертите, които в лично качество се ангажират да предложат най-доброто разрешение на актуалните проблеми. Именно поради това, инициирахме провеждането на тази кръгла маса, на която да се срещнат различните, а често пъти и противостоящи си гледни точки, и да бъдат артикулирани разрешения на различни аспекти от бежанския проблем.

ЦППКОП също работи за изграждане на модел на решение на бежанската криза. Той ще бъде представен в доклад, с който ще бъде финализирана работата по тема „Анализ на законодателството на ЕС за убежището и бежанците. Модел на решение на бежанския проблем и хуманитарната криза. Противодействие на организираната престъпност и корупцията, свързани с миграционните проблеми“. Доколкото във функционалната компетентност на Центъра се включва именно анализ на действащото законодателство, набелязване на слаби места за корупция и прояви на организирана престъпност и формулиране на мерки за отстраняването им, то експертите на ЦППКОП извършиха анализ на действащото българско наказателно законодателство в областта на противодействието на корупцията и организираната престъпност, там където те тангират с бежанския проблем. Набелязани бяха и конкретни мерки за осъвременяване, допълване и усъвършенстване на съответните наказателноправни мерки.

Тук обаче ще си позволим да спрем вниманието Ви само на един аспект от бежанската криза, който пряко произтича от функционалната компетентност на Центъра, а именно - превенцията и противодействието на корупцията и организираната престъпност, там където те тангират с бежанската криза.

В хода на работата ни констатирахме, че корупционни практики е възможно да се проявят в няколко сфери, а именно: преминаването на бежанци и мигранти през държавната граница, както при влизането им на българска територия, така и при напускането ѝ най-често в посока западноевропейските държави; получаването на

различни видове статuti по реда на Закона за убежището и бежанците (ЗУБ) и пребиваването им на територията на нашата страна.

Тези сфери на проявление на корупционните практики могат да бъдат подразделени на две подгрупи – корупционни практики с участието на длъжностни лица от различни държавни органи, и такива, свързани с поведението на лица извън държавния апарат (най-често „каналджии“ и трафиканти на хора).

Проявните форми от първия вид имат осигурена стабилна и сравнително всеобхватна наказателноправна закрила от разпоредбите на Глава Осма, раздели II и IV от НК, инкриминиращи общите длъжностни престъпления по чл. 282 – 285 от НК и подкупа в публичния сектор по чл. 301 и следващите от НК. В този смисъл за противодействие на това явление, според нас, не се налага законодателна инициатива, а единствено засилен контрол върху длъжностните лица, които в най-голяма степен са изложени на корупционен натиск, както и ефективно прилагане на предвидените в закона дисциплинарни и наказателноправни мерки в случай на установени правонарушения.

Далеч повече биха могли да бъдат препоръките в насока превенция и противодействие на корупционните практики, свързани с участие на лица извън системата на държавния апарат. Мерките, които бихме желали да представим на Вашето внимание в частност, са свързани със засилване на борбата с каналджийството.

Интересът ни в тази насока е инспириран от два фактора. На първо място, от това, че голямата част от бежанците и мигрантите пристигат на българска територия или преминават на нея не по установения от закона ред, като в много голям процент от случаите това се извършва с помощта на т.нар. „каналджии“, действащи и на българска територия. На второ място, правоохранителните органи недвусмислено констатираха, че изградените в последните близо три десетилетия канали за трафик на хора, стоки и наркотични вещества вече се използват за превеждане на чужди граждани на и през територията на страната ни. Явлението „каналджийство“ заема все по-широк дял от общата престъпност и от класическо престъпление с трансграничен характер се превръща в престъпление, което

застрашава националната ни сигурност. Същевременно, макар в последните години законодателят да предприе редица стъпки за усъвършенстването на наказателноправната закрила на реда за преминаване на държавната граница, все още има какво да се желае с оглед осъвременяване, усъвършенстване и доразвиване на тази закрила. По-конкретно нашите предложения се свеждат до следното.

На първо място, препоръчително е разширяване на каталога на квалифициращи незаконното преминаване през границата на страната обстоятелства. Освен повторното извършване на същия вид деяние, като по-тежко наказуемо може да се квалифицира престъплението, когато е извършено чрез моторно, въздухоплатателно или друго транспортно средство или с участието на длъжностно лице или с цел незаконно пребиваване на територията на страната. Уместно е да се предвиди специален минимум на наказанието лишаване от свобода за престъплението по чл. 279, ал. 1 НК, тъй като понастоящем, в случаите, в които производството срещу виновното лице приключва по някоя от съкратените процедури, регламентирани в НПК, предвиденото наказание се заменя с пробация, което не е подходящо да се изпълнява по отношение на чужди граждани, които нямат статут на постоянно пребиваващи лица. Считаме, че превенция на този вид престъпление би се постигнала, ако се предвиди превозното средство, послужило за преминаване през границата на страната, или при опит за това, да се отнема в полза на държавата, независимо от собствеността му и дали стойността му съответства на тежестта на престъплението.

Що се отнася до наказателноправната уредба на каналджийството, предлагаме извършването на това престъпление в изпълнение на решение или по поръчение на група, организация или организирана престъпна група (това са трите съставомерни по българския НК форми на престъпно сдружаване) да се въздигне в по-тежко наказуем квалифициран състав (чл. 280, ал. 3 НК), за да се изравни предвиденото за извършването му наказание с това за каналджийство с участието на длъжностно лице. Същевременно, уместно е в квалифицирани признаци да се въздигнат извършването на деянието при условията на повторност или опасен рецидив, както и с користна цел.

За експертите е спорно законодателното разрешение каналджийството на едно лице и на група от хора да е еднакво наказуемо, при което броят на превежданите през границата на страната лица ще следва да се преценява едва в процеса по индивидуализация на наказателната отговорност на престъпния деец. В случай, че се възприеме разрешението пострадал от престъпление да бъде само отделно лице, това ще означава, че наличието на множество пострадали ще обуслови отговорност за множество престъпления, което неминуемо ще доведе до по-тежка отговорност на дееца.

Препоръчваме предвиждането на наказателна отговорност и за приготвяне и подбуждане към каналджийство с цел всеобхватна наказателноправна закрила на обществените отношения, осигуряващи спазването на реда за преминаване през границата на страната.

С цел превенция на това явление препоръчваме предвиждането на задължително отнемане в полза на държавата на превозното средство, независимо от това чия собственост е, както и дали стойността му съответства на тежестта на извършеното престъпление. По този начин ще се упражни превенция по отношение на голяма група лица, ангажирана с превоз на незаконно превеждани през границата на страната граждани¹.

¹ С оглед така предложените изменения и допълнения, предлагаме разпоредбата на чл. 280 НК да придобие следната редакция:

„Чл. 280. (1) Който преведе през границата на страната отделни лица или групи от хора без разрешение на надлежните органи на властта или макар с разрешение, но не през определените за това места, се наказва с лишаване от свобода от една до шест години и глоба от пет хиляди до двадесет хиляди лева.

(2) Наказанието е лишаване от свобода от една до десет години, глоба от десет хиляди до тридесет хиляди лева и конфискация на част или на цялото имущество на дееца, ако:

1. през границата е преведено лице, ненавършило 16-годишна възраст;
2. превеждането е станало без знанието на лицето;
3. преведеният през границата не е български гражданин;
4. е използвано моторно, въздухоплавателно или друго транспортно средство;
5. деянието е извършено с користна цел;

Посочените по-горе предложения за изменения на чл. 280 от НК намират подкрепа и в добри европейски практики, регламентиращи аналогична материя. Така например в Закона за пребиваването, доходите и интеграцията на чужденците на територията на Федерална Република Германия е направено разграничение между „професионалното каналджийство“ и „непрофесионалното“ такова.

6. превеждането е извършено по начин, опасен за живота на преведените лица.

(3) Наказанието е лишаване от свобода от три до дванадесет години, глоба от десет хиляди до тридесет хиляди лева и конфискация на част или на цялото имущество на дееца, когато деянието е извършено:

1. с участието на длъжностно лице, което се е възползвало от служебното си положение;

2. в изпълнение на решение или по поръчение на група или организация или организирана престъпна група.

(4) В случаите по ал. 2, т. 4 превозното средство се отнема в полза на държавата и когато не е собственост на дееца, освен ако стойността му явно не съответствува на тежестта на престъплението.

(5) Приготовление и подбуждането към престъпление по ал. 1 – 3 се наказва с лишаване от свобода до две години или с пробация.“

С оглед така предложените изменения и допълнения, предлагаме разпоредбата на чл. 279 НК да придобие следната редакция:

„Чл. 279. (1) Който влезе или излезе през границата на страната без разрешение на надлежните органи на властта или макар с разрешение, но не през определените за това места, се наказва с лишаване от свобода от една до шест години и с глоба от сто до триста лева.

(2) Наказанието е лишаване от свобода от две до осем години и глоба от сто до триста лева, ако деянието по ал. 1 е извършено:

1. чрез моторно, въздухоплавателно или друго транспортно средство;

2. с участието на длъжностно лице, което се е възползвало от служебното си положение;

3. повторно;

4. с цел незаконно пребиваване на територията на страната или на държава – членка на Европейския съюз.

(3) В случаите по предходните алинеи съдът вместо глоба може да наложи конфискация на част или на цялото имущество на виновния.

(4) В случаите по ал. 2, т. 1 превозното средство се отнема в полза на държавата и когато не е собственост на дееца, освен ако стойността му явно не съответствува на тежестта на престъплението.

(5) Приготовлението и подбуждането към престъпление по ал. 1 и 2 се наказва с лишаване от свобода до две години или с пробация.

(6) Не се наказва онзи, който влезе в страната, за да се ползува от правото на убежище съгласно с Конституцията.“

Немският законодател санкционира сериозно деец, който професионално се занимава с подобна дейност или е член на организирана група за подобни престъпления. В тези случаи наказанието е от шест месеца до десет години лишаване от свобода. В този параграф попадат и извършители, които превеждат чужденци през границата при унизителни, нечовешки или опасни за здравето им условия. Под термина „чужденци“ немският законодател разбира граждани, които не са от страните членки на ЕС или друга държава по споразумението за европейското икономическо пространство.

Съгласно разграничението, което се прави в австрийското законодателство между оказването на помощ за преминаване на границата и каналджийството (параграфи 114 и 120 в Закона за дейността на полицията за чужденците, издаването на документи за чужденци и разрешения за влизане в страната), „каналджия“ е това лице, което насърчава незаконното влизане или транзитно преминаване на чужденец през държава-членка на ЕС с намерение да облагодетелства себе си или трето лице (в тези случаи наказанието е лишаване от свобода до две години). Както немският, така и австрийският законодател предвижда по-строги санкции в случаите, когато извършителят е член на организирана престъпна група и превежда през границата чужденец по начин, който застрашава живота му - в тези случаи наказанието е от една до десет години лишаване от свобода.

Наред с горното, австрийските органи на реда получават право, при определени обстоятелства, да изземат превозното средство (без право за неговото зареждане с гориво), с което е извършено деянието, като са задължени да уведомят за това незабавно съда.

Центърът предлага мерки за осъвременяване и усъвършенстване на наказателноправната уредба на противозаконното подпомагане на чужденци да пребивават или преминават в страната по чл. 281 НК. По действащия наказателен закон (чл. 281 от НК), който с цел да набави за себе си или за другиго имотна облага противозаконно подпомага чужденец да пребивава или преминава в страната в нарушение на закона, се наказва с лишаване от свобода до пет години и с глоба от три хиляди до десет хиляди лева. Когато деянието е извършено чрез използване на моторно, въздухоплавателно или друго транспортно средство; организирано от

група или организация; извършено по начин, опасен за живота на лицето; извършено по отношение на лице, ненавършило 16-годишна възраст; извършено по отношение на повече от едно лице, наказанието е лишаване от свобода от една до шест години и глоба от пет хиляди до двадесет хиляди лева. Предвижда се превозното средство да се отнема в полза на държавата, ако то е принадлежало на дееца или му е предоставено доброволно.

Препоръчваме, на първо място, като форми на изпълнително деяние да се въздигнат пребиваването в или преминаването през страната ни. На второ място, уместно е користната цел да се предвиди като квалифициращ признак, а не като признак по основния състав, тъй като често създава трудности от гледна точка на доказването. Също така препоръчваме в квалифициращи признаци да се въздигнат извършването на деянието при условията на повторност или опасен рецидив².

² С оглед така предложените изменения и допълнения, предлагаме разпоредбата на чл. 281 НК да придобие следната редакция:

„Чл. 281. (1) Който противозаконно подпомага чужденец да пребивава в или да преминава през страната в нарушение на закона, се наказва с лишаване от свобода до пет години и с глоба от три хиляди до десет хиляди лева.

(2) Наказанието е лишаване от свобода от една до шест години и глоба от пет хиляди до двадесет хиляди лева, когато деянието е:

1. извършено чрез използване на моторно, въздухоплавателно или друго транспортно средство;
2. извършено с користна цел;
3. извършено по начин, опасен за живота на лицето;
4. извършено по отношение на лице, ненавършило 16-годишна възраст;
5. извършено по отношение на повече от едно лице.

(3) Наказанието е лишаване от свобода от три до дванадесет години, глоба от десет хиляди до тридесет хиляди лева и конфискация на част или на цялото имущество на дееца, когато деянието е извършено:

1. с участието на длъжностно лице, което се е възползвало от служебното си положение;
2. в изпълнение на решение или по поръчение на група или организация или организирана престъпна група.

(4) В случаите по ал. 2, т. 4 превозното средство се отнема в полза на държавата и когато не е собственост на дееца, освен ако стойността му явно не съответствува на тежестта на престъплението.

(5) Приготовление и подбуждането към престъпление по ал. 1 – 3 се наказва с лишаване от свобода до две години или с пробация.“

Посочените предложения за изменение на чл. 281 НК са в духа на добрите практики на редица европейски наказателни законодателства, каквито са тези на Испания и Холандия³.

³ В чл. 318 от Наказателния кодекс на Испания е посочено следното:

„1. Всеки, който пряко или непряко насърчава, подкрепя или подпомага незаконен трафик или незаконна имиграция на лица от, на транзитно преминаване и на местоназначението си в Испания, или с местоназначение в друга държава от Европейския съюз, се наказва с наказание от четири до осем години лишаване от свобода.

2. Лицата, които извършват действията, описани в предходния раздел за печалба или използвайки насилие, заплахата, измама или злоупотреба с положение на надмощие или на специална уязвимост на жертвата или застрашават живота или здравето, личната неприкосновеност, се наказва със санкции в горната половина. Ако жертвата е непълнолетно или недееспособно лице, това се наказва със санкции, по-високи от една степен на предвидените в предходния раздел.

3. Същите санкции, както в предходния раздел, както и на абсолютна давност от шест до дванадесет години, трябва да бъдат наложени на извършителите на актовете, които се възползват от своя статут на орган, служител или държавен служител.

4. Санкциите, по-високи от една степен на тези, предвидени в раздели от 1 до 3 на настоящия член, се прилагат в съответните случаи, и специалната забрана за професия, търговията, промишлеността и търговията, за срока на присъдата, в случаите, когато нарушителят принадлежи към организация или група, дори и с временен характер, която извършва такива операции.“

Наказателният кодекс на Холандия, от своя страна, в секция 197а предвижда следното:

„...3. Ако някое от престъпленията, посочени в подточки (1) и (2), е извършено при изпълнение на служба или практика на професия, се наказва с лишаване от свобода до шест години или глоба от пета категория и съдът може да разпорежи дисквалификация на лицето, заемащо служба или практикуващо професия, както и публикуване на решението.

4. Ако някои от престъпленията, посочени в подточки (1) и (2), са извършени от лице, което ги превръща в професия или навик или от няколко лица, се налага лишаване от свобода, ненадвишаващо осем години или глоба от пета категория.“

Престъпленията, посочени в подточки (1) и (2) на същия чл. 197а, касаят подпомагането на друго лице да получи достъп до Холандия или да премине транзитно през Холандия, друга държава-членка на ЕС, Исландия, Норвегия или държава, присъединила се към Протокола срещу нелегалния трафик на мигранти по суша, въздух и море, сключен в Ню Йорк на 15 ноември 2000 г. (т. 1), и деяние, извършено от лице, което, в преследване на печалба, осигурява съдействие на друго лице да придобие местожителство в Холандия, друга държава-членка на ЕС,

Що се касае до превенцията и противодействието на организираната престъпност, там където тя тангира с бежанския проблем, препоръчваме в квалифициран признак на образуването, ръководенето и участието в организирана престъпна група да се въздигне създаването на групата не само с цел извършване на каналджийство (чл. 280 от НК), а и извършване на престъплението по чл. 281 от НК, както и на трафик на хора⁴.

Разгледаните мерки са само един от аспектите на комплексния модел за решаване на възникналите въпроси, но тяхното възприемане безспорно ще допринесе за превенция на противообществените прояви с най-висока степен на обществена опасност, които могат да се проявят във връзка с бежанския натиск.

В заключение следва да се посочи, че ЦППКОП ще продължи да работи по проблемите на бежанците, като особено актуални за българското общество и за националната ни сигурност и ще предложи комплекс от мерки за ограничаване на проявите на организирана престъпност във връзка с бежанската криза.

Изразяваме силната си увереност, че на предстоящата кръгла маса ще си дадат среща мнения, идеи и препоръки, които в крайна сметка ще подпомогнат българските институции при изпълнение на правителствената политика за разрешаване на бежанската криза в България.

Исландия, Норвегия или държава, присъединила се към Протокола по подсекция 1 (т. 2).

⁴ Предлагаме в чл. 321, ал. 3 от НК, след израза „143а,“ да се добави изразът „чл. 159а – 159в,“, а след израза „280,“ да се добави „281,“, като текстът на чл. 321, ал. 3 от НК да придобие следната редакция:

„(3) Когато групата е въоръжена или създадена с користна цел или с цел да върши престъпления по чл. 142, чл. 142а, чл. 143а, чл. 159а – чл.159в, чл. 243, чл. 244, чл. 253, чл. 280, чл. 281 ,чл. 337, чл. 339, ал. 1 - 4, чл. 354а, ал. 1 и 2 и чл. 354б, ал. 1 - 4 или в нея участва длъжностно лице, наказанието е:

1. по ал. 1. - лишаване от свобода от пет до петнадесет години;
2. по ал. 2. - лишаване от свобода от три до десет години.“