

# Отстраняване на пропуските в правоприлагането

Отговори на наказателното  
правосъдие срещу незаконната  
търговия в Югоизточна Европа и  
свързаните с нея предизвикателства

# Институт Сиракуза

**Международният институт за наказателно правосъдие и права на човека в Сиракуза е независим юридически център в Сицилия, Италия. Институтът има консултативен статут към Организацията на обединените нации (ООН) и служи като член на Програмата за превенция на престъпността и наказателното правосъдие към ООН.**

Създаден през 1972 г., визията на Институт Сиракуза е двупосочна: защита на правата на човека чрез принципите на правовата държава и прекратяване на безнаказаността за тежки престъпления, засягащи мира и сигурността. Въз основа на международното право, стандарти и добри практики, Институтът е ангажиран с изграждането на устойчивост на наказателното правосъдие и действащите субекти в областта на правоприлагането, тъй като те се сблъскват с все по-сложна престъпност и заплахи за сигурността. Основната ни дейност е предоставянето на **техническа помощ** на националните системи за наказателно правосъдие, предоставяне на **обучение и образование** на специалисти от фронтната линия, както и на следващото поколение юридически лица, и улесняване на **стратегическия диалог** между институциите, секторите и границите. Институтът извършва и **авангардни изследвания и анализи** за отстраняване на пропуските и слабостите в глобалните действия в отговор на организирания престъпни групи и мрежи.

През последните години Институтът допринесе изключително за изготвянето и договарянето на важни международни и европейски (ЕС) правни инструменти,

свързани с глобалното и транснационално наказателно правосъдие. Сред тях са учредителният акт на Международния наказателен съд, чийто начален проект е разработен в Сиракуза, както и на конвенциите на ООН против изтезанията и срещу транснационалната организирана престъпност, наред с други. Неотдавна в процеса на изготвяне на закони за разрешаване на проблема с незаконната търговия с фалшифицирани лекарства се оказва съдействие на държави от франкофонска Африка. Обучихме командири на Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО) за отношенията между шерията и международното хуманитарно право, подкрепихме ООН и други официални разследвания във връзка с бивша Югославия, Либия и Афганистан и разработихме насоки за национални и международни разследвания на жестоки престъпления.<sup>1</sup> Институтът подпомогна и диалога относно правата на човека между Италия и Иран и допринесе за водещите текстове относно международното наказателно правосъдие и правата на човека в арабския свят. Въз основа на опита ни в Югоизточна Европа финализирахме международните насоки за правителствата и бизнеса срещу незаконната търговия.<sup>2</sup>

През почти 50 години от своето функциониране, предимно в Европа и Балканите, Близкия изток и Северна Африка, Институтът Сиракуза се утвърди като средиземноморски център и доверен партньор на правителствата, гражданското общество и частните сектори. Работата на Института по отношение на динамичните престъпни мрежи продължава: настоящият документ (policy paper) ще разгледа заплахата, която организираната престъпност поставя пред критичната инфраструктура на всяка нация.

[www.siracusa-institute.org](http://www.siracusa-institute.org)

В настоящия доклад Югоизточна Европа (ЮИЕ) обхваща Албания, Босна и Херцеговина (БиХ), България, Хърватия, Гърция, Косово, Черна гора, Северна Македония, Румъния, Сърбия, Словения и Турция. Подрегионът на Западните Балкани (ЗБ) включва Албания, БиХ, Косово, Черна гора, Северна Македония и Сърбия.

Всички позовавания към Косово следва да бъдат разбирани в контекста на Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН от 1999 г. и консултативното становище на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово (2010 г.).

Съдържанието на този доклад не отразява непременно възгледите или политиките на Международния институт за наказателно правосъдие и права на човека (Институт Сиракуза) или други съавтори и не представлява непременно одобрение.

Използваните означения и представената информацията в този доклад не изразяват становище на Институт Сиракуза относно правния статус на която и да е било държава, територия, град или област или на техните органи или относно очертанията на техните граници.

Бележките по този доклад се приветстват и могат да бъдат изпратени на:

Институт Сиракуза  
ул. „Логотета“ 27  
Сиракуза 96100  
Италия

[publications@siracusa-institute.org](mailto:publications@siracusa-institute.org)

НОЕМВРИ 2020 г.

# Предисловие

**За мен е чест да представя от името на Международния институт за наказателно правосъдие и права на човека в Сиракуза този принос към борбата с незаконна търговия в Югоизточна Европа (ЮИЕ). Отстраняване на пропуските при изпълнение израсна в тригодишен проект в целия регион: *Засилване на борбата срещу незаконната търговия в Югоизточна Европа (SEE-IMPACT)*.**

Стартиран през септември 2017 г., SEE-IMPACT включи изследвания на национално равнище и регионален анализ, предоставяне на новаторско обучение, което се основава на нашите аналитични открития, и ангажираността на повече от 500 лидери, политици и практикуващи специалисти в хода на консултациите и стратегическите диалози на национално и регионално ниво.

Нашите правни / политически и логистични екипи в Сиракуза, с подкрепата на висококвалифицирани експерти от региона на ЮИЕ, не се поколебаха да зададат въпроси, на които няма лесни отговори. Мислеха творчески и слушаха, обменяха идеи и опит с национални институционални партньори в десетки юрисдикции, всички движени от една и съща цел: намиране на нови пътища и решения за преодоляване на някои от най-критичните предизвикателства, пред които са изправени наказателното правосъдие и правоохранителните органи в тяхната ежедневна и нелека задача да се противопоставят на незаконната търговия и свързаните с нея престъпления.

От 1999 г. насам, Институтът Сиракуза е проектирал и е доставил няколко иновативни и значими проекти за техническа помощ, ползващи се в областта на наказателното правосъдие като цяло, като някои от най-ранните ни проекти се осъществиха в Западните Балкани. В съответствие с тази традиция, SEE-IMPACT бе амбициозен проект както по отношение на своя регионален мащаб, така и по отношение на предмета. В известен смисъл незаконната търговия е окото на бурята, мястото, където престъпността и заплахите за сигурността се събират. Борбата срещу незаконната търговия е област, която най-добре олицетворява неотложната необходимост държавите да премахнат различията помежду си и да насърчат смели нови подходи на цялото правителство.

Незаконната търговия е заплаха, която се простира далеч извън региона. Това е заплаха за всички нас. Това означава, че нито един орган за наказателно правораздаване, правителство или държава не може да успее сам. Истинските постижения ще бъдат постигнати единствено чрез колективни действия на партньори от един и същ регион и техните международни съюзници. Поради това, SEE-IMPACT наблюдава експерти от международни организации, както и правителствени лидери и служители на правоприлагащите органи и наказателно правосъдие от цяла Югоизточна Европа, като всички те се обединяват около един уникален и съвместен проект, който има за цел да внесе промяна.

Настоящият доклад отразява ангажимента на Института към страните от Югоизточна Европа. Това е и първото междусекторно проучване относно незаконната търговия в региона, и първото очертаващо цялостната картина на преимуществата и слабостите на наказателноправните системи в разрешаването на проблема. Може би по-важното е, че докладът предлага път напред чрез отключване на потенциала за по-ефективни действия и сътрудничество. Отстраняване на пропуските в правоприлагането отразява и ангажираността на Института към приобщаваща Европа, която е способна да даде пример в борбата срещу международната организирана престъпност.

Благодаря на нашите партньорски институции от и извън региона за тяхната непоколебима подкрепа. Изказвам благодарността си и по-специално на директора на Центъра за правоприлагане в Югоизточна Европа (SELEC), Снежана Малева, посланиците и служителите на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) и делегациите на ЕС в Югоизточна Европа, както и Алфредо Нунци, Хауърд Пу и Симон ди Мео. Благодаря и на ръководството на Интерпол, Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН), Европол и SELEC, които допринесоха за провеждането на регионалния диалог на Института на високо равнище през 2018 г.

От името на моя екип в Института Сиракуза, изразявам най-дълбоката си благодарност към правителствата и публичните органи от Югоизточна Европа за техния ангажимент и безценен принос към успеха на този проект. Институтът е готов да окаже всяка необходима подкрепа през следващите месеци и години, за укрепване и засилване на вече постигнатия постепенен напредък, за отстраняването на останали пропуски при изпълнение и прилагане, и изграждането на един по-обединен път напред, по който заедно да се изправим пред този бич на 21-ви век.

## Жан-Франсоа Тани

Председател, Институт Сиракуза  
Сиракуза/Рен

# Признателности

**Настоящият доклад е изготвен от основния екип на SEE-IMPACT: Филипо Муска, Тобиас Фрийман, Стефано Бети, посланик г-р Углеша Звекич, Джон М. Селар ОБЕ и Флавио Белио. Те бяха подкрепени от групи членове на екипа Сиракуза, както настоящи, така и бивши.**

Благодарности за Стефано Бети, съветник по правни / политически въпроси за практическите му насоки по време на изпълнението на проекта и значителния му принос за изготвянето на настоящия доклад.

*Отстраняване на пропуските при изпълнение* се основава на проникновеността на регионалния съветник на проекта, посланик Звекич, един от най-важните застъпници на Югоизточна Европа срещу корупцията и организираната престъпност.

Джон М. Селар внедри нашите изследвания и усилия за изграждането на капацитет с перспективи за правоприлагане от областта.

Междуинституционалните стратегически диалози на Института получиха конкретна форма и съдържание благодарение на консултантите по обучение Невил Блекууд, Паула Лаврик и Бернар Рабател.

При усъвършенстването на този доклад, Институтът благодари и на д-р Йол Фонтана за нейното съдействие при проучванията и Маурицио Салустро за проникателната обратна връзка по по-ранния вариант на проекта. Алберто Паскери също допринесе със своя регионален опит и съвети.

## Национални консултанти

За да бъдат разбрани регионалните измерения на борбата с незаконната търговия, е от съществено значение да се разбере по-добре реакцията на наказателното правосъдие в отделните юрисдикции. Институтът благодари на националните съветници на проекта: д-р Евиса Камбелари и д-р Брунилда Бара (Албания), доц. Алмир Малиевич (БиХ), доц. д-р Ива Пушкарова (България), доц. Анна-Мария Гетош Калац (Хърватия), доц. Йоанис Андрулакис (Гърция), Арбен Исуфи и доц. Джевдет Халили (Косово), доц. Милош Вукчевич (Черна гора), проф. Миодраг Лабович (Северна Македония), доц. Андра-Роксана Трандафир (Румъния), проф. Драган Симеунович и доц. Ивана Дамнянович (Сърбия), д-р Сандра Дамиян (Словения) и д-р Бехсат Екичи (Турция).

## Основни институционални партньори

Специални благодарности към националните партньори на Институт Сиракуза, включително ключовите министерства, съдилища, прокуратури и правоохранителните органи, без чиято подкрепа проект с такъв мащаб не би бил възможен.

## Финансиране

Институтът с благодарност приветства PMI IMPACT, глобална инициатива за предоставяне на безвъзмездни средства на Филип Морис Интернешънъл, която финансира проекти за борба с незаконната търговия.

# Въведение

**Незаконната търговия не е нещо ново за Югоизточна Европа. Някои форми, като например сол, тютюневи изделия и трафик на хора, макар да се проявяват по различен начин и да варират по интензитет и размер, са известни от дълго време, когато геополитическата карта на региона е била съвсем различна от сегашната. Освен това явлението никога не е принадлежало единствено и изключително към престъпния свят. Всъщност то служи за подчертаване на сложното взаимодействие между бизнеса, политическите и престъпните организации.**

Институтът Сиракуза е предприел новаторска дейност за полагане на основите на стратегически подход към незаконната търговия в региона на Югоизточна Европа. Това е от решаващо значение, защото независимо от нейното широко разпространение, познанията по темата са оскъдни. Наличният анализ често е анекдотичен, а данните са ограничени и често ненадеждни. Подобряването на базата от знания може да предложи по-точна картина на положението в региона и на национално ниво. Необходимо е и по-добро познаване на видовете и ефективността на ответните мерки на наказателното правораздаване срещу незаконната търговия за един по-светъл път напред.

Настоящият доклад се съсредоточава върху основните прояви на незаконна търговия, които настъпват в днешно време в региона. Същевременно той разпознава определени форми на незаконна търговия, които са по-малко известни на обществеността и по-слабо контролирани от участниците в наказателното правосъдие.

Проектът, на който се основава настоящият доклад, SEE-IMPACT, е също уникален по отношение на използваната „експериментална“ методология. Предварителните оценки на националните и регионални съветници бяха тествани и прецизирани чрез интензивни национални и регионални диалози. В тях бе предоставена нова информация и използвана впоследствие за финализиране на настоящия доклад. В националните диалози бяха включени също обучения по конкретни теми (например използване на

разузнавателни, тайни и финансови разследвания и др.), които са в основата на практическите предизвикателства и пречки за отговора на наказателното правосъдие срещу незаконната търговия, както е и описано в настоящия доклад. Участниците описаха опита си в среда на сътрудничество и развиха по-задълбочено разбиране на оперативните предизвикателства и как да ги преодолеят. Като цяло получената чрез този проект информационна база е богата и разнообразна.

Освен това екипът на проекта участва в съвместно организирани конференции със СНПООН и Глобалната инициатива срещу транснационалната организирана престъпност (GITOC), които през същия период работиха върху допълнителни проекти, свързани с организираната престъпност и корупция в региона. Това не е твърде често срещан пример за сътрудничество и взаимна подкрепа сред международните организации, участващи в свързани проекти за един и същ регион.

Югоизточна Европа е много динамичен и богат регион: исторически, икономически, културно, езиково, религиозно, политически, но и по отношение на престъпността. Исторически, Югоизточна Европа е разделяна дълго време между Австро-Унгарската и Османската империя. Спусъкът на Първата световна война е дръпнат в региона (убийството на принц Фердинанд и съпругата му в Сараево), който се утвърждава и като значимо поле на военни действия през Втората световна война. В продължение на 45 години, 10 от 12 държави, участващи в този проект, експериментират със социалистически икономии и авторитарни политически системи. Впоследствие Югославия се разпада в трагичния конфликт през 90-те, който изведе на повърхността тъмната страна на региона и освободи силите на нетолерантността и потисничеството. След падането на Берлинската стена и на социалистическите режими в Югоизточна Европа се проведе динамични политически и икономически реформи. И все пак днес от 12-те държави, участващи в проучването, седем все още са в процес на присъединяване към ЕС. Сред „изчакващите“ е Турция, страна кандидатка от четвърт век, чийто напредък е в застой, докато повечето от шестте юрисдикции на Западните Балкани показват ясно предпочитание към членство в ЕС.

Регионалните политики, по-специално на шесторката от Западните Балкани (в т.ч. пет юрисдикции от бивша Югославия и Албания), все още са многоаспектни, усложнени и в недоимък на съставка от първа необходимост: взаимно доверие. После, ЕС не е единственият международен участник в региона. Всички без Косово са членки на ООН, и всички без Босна и Херцеговина, Сърбия и Косово са членки на НАТО. И трите „големи сили“ (САЩ, Русия и все повече Китай) присъстват в региона, както присъстват и държавите от Персийския залив.

Югоизточна Европа все още е на кръстопът между Изтока и Запада. Тя все още е основната транзитна зона за много

стоки и услуги, които се търгуват незаконно, въпреки че някои се произвеждат и много от тях се потребяват в самия регион.

От друга страна е вярно, че голяма част от незаконната търговия е предмет на организирана престъпна дейност, което често благоприятства корупционни явления. Приходите от нея се инвестират и реинвестират отново в региона, но и извън него. Тази парадигматична мрежа от престъпни явления (организирана престъпност, корупция и особено изпиране на пари) е запазена марка на незаконната търговия. Освен това посочените по-горе взаимовръзки между подземния свят и политическите / бизнес кръгове и други, и опортюнистичните връзки, които могат да възникнат от време на време, са отбелязани в региона. Те се потвърждават от присъствието на международни организирани престъпни групи в Югоизточна Европа, както и от трансграничната дейност на престъпните групи от Югоизточна Европа по целия свят. Криминалната динамика във връзка с незаконната търговия в региона са отлични примери за модерна транснационална престъпност, обхващаща голямо разнообразие от престъпни пазари, които често се пресичат в законната икономика. Настоящият доклад ясно разисква този казус.

Но и ясно показва къде се крият потенциалните бъдещи постижения, както и ограничения, на ответните действия на наказателното правосъдие. Особено в бившите социалистически държави от региона, където бяха положени големи усилия за реформиране и модернизирание на капацитета на наказателното правосъдие. Ролята на страните-донори беше и все още е от решаващо значение в това отношение. Ясно е, че интересът им се ръководи от целта да приведат страните-кандидатки от Югоизточна Европа в съответствие с общностното законодателство, но и от факта, че страните-донори са сред основните пазари на местоназначение за незаконните търговски потоци, преминаващи транзитно през Югоизточна Европа. Това е взаимно изгодна и съществена връзка, която следва да продължава да бъде укрепвана.



В доклада се посочва, че инвестициите в наказателноправната реформа не са достатъчни сами по себе си за борба с незаконната търговия. Институционалният и политическият контекст, в който трябва да бъдат осъществявани реформите, също е от решаващо значение. Тъй като тенденциите в областта на незаконната търговия до голяма степен се обуславят от търсенето / предлагането в икономиката и политиката, такъв е и отговорът към тях. Благоприятната политическа и институционална структура създава условия за стратегически и своевременно ефикасен отговор на системата на наказателно правосъдие. Стратегическото ръководство, професионализмът и политическата независимост са задължително условие за ефективна борба срещу незаконната търговия.

В същото време е важно да се разбира не само отрицателното въздействие на незаконната търговия, но и обстоятелствата, които насърчават незаконната дейност и степента на легитимност на участниците в нея. Тези участници осигуряват защита, както и основни услуги. В този смисъл превенцията е важна част от справянето с престъпността. Ролята на гражданското общество (неправителствени организации - НПО, експертни центрове, изследователи и академични среди, разследващи журналисти и др.) и на частния сектор е от основно значение. Устойчивостта на общността срещу незаконната търговия е от решаващо значение и трябва да бъде доразвита и оценена. По същия начин е необходимо да се развие и опази културата на устойчивост в наказателноправните системи, основаваща се на професионализъм, почтеност, законосъобразност и независимост.

„Пропуските в правоприлагането“ ще остане незавършен дори и в най-добрите и обучени наказателноправни системи, ако те са разединени в целите и действието си за предотвратяване на престъпността и не си сътрудничат активно с гражданското общество и участниците от частния сектор. В отговора си срещу престъпността наказателното правосъдие не може да постигне успех, ако не развие култура на устойчивост в общността от граждани и участници в наказателното правосъдие. Това е стратегическа перспектива, която призовава към по-нататъшно и по-голямо внимание. Надявам се, че Институтът Сиракуза ще продължи да развива дейност в тази насока. Чувствам се поласкана и привилегирована да бъда свързана с този проект, екипът, който го подкрепя, и Институт Сиракуза.

**Посланик Углеша Уги**  
Регионален съветник  
Белград / Виена

# Обобщение и основни препоръки

**Отстраняване на пропуските в правоприлагането извлича основните констатации и препоръки от тригодишен проект в Югоизточна Европа (ЮИЕ). Засилване на борбата с незаконната търговия в Югоизточна Европа (SEE-IMPACT) е проект за научни изследвания и изграждане на капацитет на Международния институт за наказателно правосъдие и права на човека в Сиракуза.<sup>3</sup>**

В първата си фаза SEE-IMPACT описва и оценява прилагането на наказателноправната регулация срещу незаконната търговия в 12 правни системи: Албания, Босна и Херцеговина (БиХ), България, Хърватия, Гърция, Косово,\* Черна гора, Северна Македония, Румъния, Сърбия, Словения и Турция. Основна цел бе да се определят практическите предизвикателства и пречките пред наказателното правораздаване в отговора му срещу незаконната търговия в Югоизточна Европа – както специфичните за всяка държава предизвикателства, така и тези, които са общи за повечето в региона, ако не за всички. Втората фаза на проекта бе посветена на изграждането на капацитет за широк спектър от правоохранителни, правораздавателни и други свързани участници в избраните юрисдикции.<sup>4</sup>

Както е изяснено в настоящия доклад, Югоизточна Европа не е хомогенна зона, която търпи еднаква в проявите си незаконна търговия. През вековете държавите от региона са следвали различни и понякога взаимосвързани траектории, представляващи мозайка от културни, религиозни и езикови идентичности. В същото време страните от Югоизточна Европа са повече свързани помежду си и с по-широката европейска общност, отколкото разделени.

Някои държави от Югоизточна Европа са членки на ЕС от 2004 г. или от 1981 г. (Гърция). Други напредват в дългия път към присъединяване към

ЕС (вж. Приложение 4). Тъй като юрисдикциите от Западните Балкани (ЗБ) възникнаха от опустошителния конфликт, довел до разпадането на Югославия през 1992 г., други регионални партньори претърпяха сравнително дълбоки икономически и социални промени след падането на Желязната завеса. Въпреки това всички споделят едно и също стратегическо положение на картата като мостове между Изтока и Запада.

Тази историческа роля на Югоизточна Европа като транзитен коридор за хора и стоки несъмнено е допринесла за богатото културно разнообразие. Същите географски характеристики обаче се използват от безскрупулни участници в различни форми незаконна търговия, които злоупотребяват с инфраструктурата на региона, нестабилните икономики и институции.

## Променящото се лице на престъпните групи и мрежи от Югоизточна Европа

Макар страните от Югоизточна Европа сами по себе си и да представляват сравнително малки пазари за незаконно търгувани стоки и услуги, престъпните сдружения (ПС) с позиции в региона са начело на нова фаза в глобализацията на престъпността. Това е видно от нарастващото влияние на някои ПС от Западните Балкани в

международен план, особено в областта на трафика на наркотици (вж. раздел 3.1.1 и приложение 3.1), наред с други форми на незаконна търговия. Освен засилването на присъствието им в Югоизточна Европа, тези сдружения развиват дейност в страни със значителни общности от диаспората (напр. Нидерландия, Италия, Турция, Южна Африка и др.).<sup>5</sup> Освен това разнородните „клетки“ доказано са способни да си сътрудничат с престъпни партньори в Латинска Америка и други части на света, да координират операции в чужбина, както и да набират нови членове в контекста на социално-икономическите трудности и политическите обстоятелства в региона на ЮИЕ.

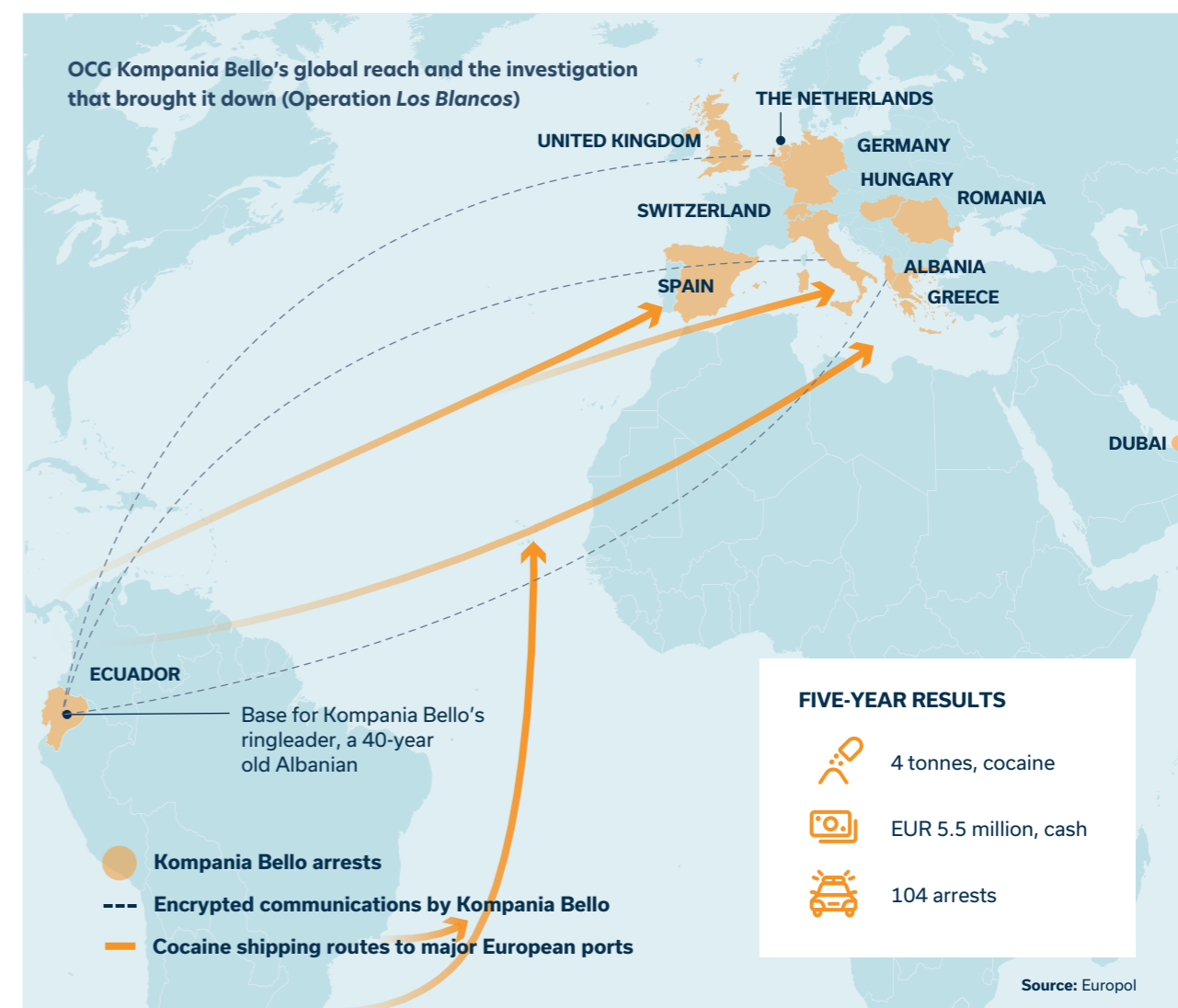
Вкоренените мрежи на протекции и все още крехките наказателноправни системи допринасят за широко разпространена безнаказаност в ЮИЕ. В допълнение, някои ПС със седалищно присъствие в страните от ЮИЕ и диаспората обединяват транснационалните мрежи, като разширяват и разнообразяват своите престъпни дейности. С други думи, местните сдружения се „глобализират“, за да интегрират своите вериги на доставки на определени

пазари (например нелегални наркотици) и реализират все по-големи по мащаб и печалба икономики.<sup>6</sup>

Поради това не следва да се подценява естеството на незаконната търговия или нейните последици за региона на ЮИЕ и извън него. Сега повече от всякога престъпните сдружения от ЮИЕ са подготвени да продължат да разширяват участието си в сложни, широкомащабни незаконни търговски схеми. Както показва опитът на Италия, окуражаването на ПС от ЮИЕ в чужбина също представлява повишен риск за самите страни от ЮИЕ чрез все по-голямо проникване в законната икономика. Очаква се тази тенденция да се ускори в резултат на карантината от COVID-19 и хода на световната рецесия.

## Прояви на незаконна търговия, стари и нови

Подобно на други в целия свят, държавите от ЮИЕ са изправени пред многоглава хидра, каквато е незаконната



търговия: променливо и понякога разрушително явление, което причинява опустошителна вреда (вж. глави 2.1 до 2.3). Наред с други последици, то застрашава здравето и безопасността на гражданите, подкопава приходите към държавата, които иначе биха могли да бъдат използвани за насърчаване на услуги от основно значение, и задушаване конкуренцията и стопанското предприемачество.

Страните от ЮИЕ не са имунизирани срещу никоя от шестте форми на незаконна търговия, обхванати от този проект: незаконна търговия с наркотици, с малки оръжия и леки въоръжения, с тютюневи изделия, с културни ценности, трафик на хора и незаконно преминаване на хора през границите (вж. раздел 3.1.1 и приложение 3). Всъщност, повечето разследвания и обвинения възникват на само един от така установените пазари; системите за наказателно правосъдие основно инвестират ресурсите си при справяне с престъпления, свързани с наркотици, и дори в този контекст много по-често са обвиненията в престъпления за държане на наркотици, отколкото по-тежките за трафик (вж. глава 4.2, приоритети по отношение на разследванията, пренебрегвани области).

Това контрастира със значително по-малкия брой разследвания и обвинения, например на трафика на хора (ТХ), въпреки че повечето страни от ЮИЕ са основни държави на произход, транзитно преминаване и местоназначение за пострадали от трафик. Възможно обяснение е, че в дейността на прокуратурите в няколко държави се наблюдава тенденция към неправилно квалифициране на делата за трафик на хора като „сводничество“, което е по-лесно за доказване, но не отразява експлоатацията, която се намира в основата на ТХ.

Що се отнася до размерите на незаконната търговия с тютюневи изделия в региона, „бялото петно“ (или количеството, при което тази форма на незаконна търговия остава незабелязана) може да бъде много голямо. Контрабандата на тютюневи изделия показва чувствителна специализация на етапите и работната сила, като организираната престъпност е въвлечена в международната контрабанда към и от ЮИЕ. Малките групи, семействата и отделните извършители, включително и в общностите на диаспората, също играят роля в разпределението по пазарите на местоназначение.

Други форми на незаконна търговия (например на културни ценности и техни имитации, алкохолни изделия, крадени автомобили, суров нефт и нефтопродукти, на отпадъци и други престъпления против околната среда и т.н.) присъстват в региона, но изглежда са пренебрегвани от правоприлагащите органи (вж. раздел 3.1.2). Вероятното обяснение включва съчетание от фактори, включително възможността някои видове незаконна търговия да се извършват по-рядко от други. Консултациите на Института обаче подчертаха, че на някои видове престъпления традиционно се отдава по-голям политически приоритет,

отколкото на други. Следователно разследващите може да не разполагат с подходящи инструменти, умения или експертен опит за разкриване на по-необичайни прояви на незаконна търговия, които просто остават „извън обхвата на радара“. Такъв е случаят с незаконната търговия на лекарствени изделия, която е разрастваща се индустрия за ПС в световен мащаб (вж. раздел 3.1.3). Възможните случаи на тайни споразумения на местно ниво между престъпни синдикати и държавни служители също не могат да бъдат изключени, а това затруднява разкриването им при зараждането им или по друг начин възпрепятства наказателното им преследване (вж. раздел 3.1.4, подробно разглеждане на незаконната търговия с дървесина).

## Оценка на предизвикателствата, свързани с наказателното правосъдие

Тъй като страните от ЮИЕ започват да оценяват спешната необходимост от по-цялостен подход за противопоставяне на незаконната търговия като резултат от често сливащи се поликриминални мрежи (вж. раздел 2.3.3, развиване на междусекторни перспективи), те могат да разчитат на осъвременени законодателства, които като цяло са подходящи за целта (вж. глава 4.1). До голяма степен съответните международни договори са били ратифицирани и въведени в националното право, въпреки че са допуснати някои пропуски и несъответствия във връзка например с трафика на хора (вж. глава 4.2).

Несъмнено процесът на присъединяване към ЕС и по-специално приобщаването на *acquis communautaire* към правните системи на страните-кандидатки (вж. глава 2.4, свързването на присъединяването към ЕС с борбата с незаконната търговия) даде устрем, насърчение и ръководна рамка за осъвременяване на остаряло законодателство и въвеждане на нови институти и механизми. Въпреки това манията да бъдат приспособени въшноталожени изисквания за модернизация се посреща с възражението, че това понякога води до объркани и частично противоречиви крайни резултати. От своя страна, непознаването на новите процедури може да обезсърчи практикуващите юристи да ги прилагат с необходимата отдаденост или последователност.

Отгоре на всичко процесът на културно и практическо адаптиране към сравнително скорошни (и понякога сеизмични) промени в наказателноправните системи, включително тенденцията към по-обвинителни подходи, все още не е завършен (вж. глава 4.4, следствени и съдебни предизвикателства). По-специално, концепцията за водени от прокуратурата разследвания не винаги е била възприета и все още поражда разногласия между полицията и държавното обвинение, въпреки че през последните години положението се подобрява.

Инцидентно проявяващо се напрежение между полицията и прокуратурата е част от по-широки предизвикателства пред разследването, които се коренят в институционални култури и условия. Те придават известно предимство на самовъзприятата на отделни служби като самодостатъчни и конкуриращи се за достъп до обществени финанси и публична видимост за сметка на системно сътрудничество между партньори от същата „мрежа“ на наказателното правосъдие (вж. глава 4.5, междуведомствена координация). Тези вкоренени и трудно преодолими нагласи не могат да се поддържат, ако от правителствата се очаква да се борят срещу незаконната търговия и да използват всички разполагаеми ресурси. Те показват също необходимостта от промяна на възгледа относно начина, по който правоохранителните и правоприлагащите наказателни системи измерват и оценяват успеха си в борбата срещу транснационалната организирана престъпност (вж. Препоръка 5 и раздел 2.3.4). В тази връзка в някои страни изглежда, че правителствени длъжностни лица спорят с прокуратурата кой да запази контрола върху разследването, особено на тежки престъпления, каквито са организираната престъпност и корупцията.

Страните от ЮИЕ и извън нея обикновено нямат решаваща овластеност по въпросите на незаконната търговия. По-скоро правомощията и отговорностите за разкриване и борба с незаконната търговия се разпределят между множество национални органи. Съответно всеки свързан орган от веригата на наказателното правосъдие може да има познания за специфични аспекти на дадена незаконна схема, но никой не разполага с цялостната картина. Колективните усилия за изясняване на тази картина са от съществено значение, за да могат разследващите да разкрият пълната дълбочина и обхват на престъпните начинания. Макар и все още не широко разпространени, полагат се автентични усилия за насърчаване на по-добър и по-системен обмен на информация. Примери за наскоро създадени съвместни екипи и подобни механизми се откриват във всички правни системи. Повечето интервюирани експерти от правоохранителните органи считат, че техният опит в „работата под един покрив“ с колеги от други агенции е довел до най-добри резултати и изразяват надежда, че тези сътрудничества ще се използват все по-широко.

Аналогично, осъзнатата необходимост от „свързване на точките“ и изясняване на основната динамика на престъпните сдружения отвъд отделните правонарушения, които могат да бъдат разкрити, наложи създаването на специализирани звена срещу организираната престъпност в правоохранителните органи и/или прокуратурата (вж. глава 4.4). При условие, че те са достатъчно финансово обезпечени и обучени и съществува ясно разпределение на задачите между тях и „общите“ полицейски и прокурорски дейности в същата държава, което понастоящем не навсякъде е така, тези структури могат да получат жизнено значение за разрушаването на най-тежките форми на

незаконна търговия. В по-общ план, страните от ЮИЕ следва да преценят дали отдават достатъчно предимство на борбата срещу транснационалната организирана престъпност и дали влагат достатъчно човешки и други ресурси в препятстването на дейността и структурното разрушаване на ПС и мрежи (вж. раздел 4.4.2).

Институтът установи, че приносът на митниците към борбата с незаконната търговия е подценен, въпреки техните присъщо междусекторни (и все по-ориентирани към сигурността) правомощия и установеното им присъствие на граници, пристанища и други горещи точки на организирана престъпност. Настоящият доклад разглежда този проблем от пет страни: първо, докато публично-частното партньорство в областта на незаконната търговия обикновено е ограничено в ЮИЕ, митниците се доказват като ключов фактор, създаващ условия за по-нататъшно развитие на частния сектор (вж. глава 4.6); второ, митническите органи са от решаващо значение за справяне с незаконната електронна търговия и широко разпространената злоупотреба с малки пратки за целите на незаконната търговия (вж. проучване на казуса в раздел 4.4.2); трето, митниците са ключов изпълнител на актуалния дневен ред за улесняване на електронната търговия, която насърчава модернизацията на митническите служби и процедури и има обещаващи резултати за засилване на превенцията, разкриването и разследването на незаконната търговия (вж. Препоръка 13 и страницата бележка в раздел 4.4.2); четвърто, митническият надзор и контрол в зоните за свободна търговия (ЗСТ) следва да бъде съществена част от всеки национален отговор срещу незаконната търговия (вж. глава 3.2); и накрая, в светлината на гореизложеното, докладът обсъжда дали следва да се разширят правомощията на митниците разследване на незаконната търговия и свързаните с нея престъпления (вж. Препоръка 20 и раздел 4.4.1).

За повечето страни възниква друго важно предизвикателство във връзка с начина, по който се водят и координират разследването и наказателното преследване на незаконната търговия и на свързаните с него информационни потоци. От една страна, държавите от ЮИЕ имат сравнително добре уредени институционални структури за борба с организираната престъпност: държавното обвинение води разследването, като разчита на разнообразие от правоохранителни органи (т.е. разследващи органи в полицейските и граничните полицейски служби, митническата администрация, звена за разследване на финансови престъпления и др.) и други национални органи. Поради това тактическото ръководство и оперативната координация са важни аспекти на функцията на прокуратурата.

От друга страна системите, основани на водени от прокуратурата разследвания, са обречени на неуспех, ако всички налични и относими разузнавателни данни и доказателствен материал се централизират

в прокуратурата. В действителност обаче, въпреки че прокуратурите наистина могат да водят успешно разследвания, много от тях не постигат адекватни резултати по ключови аспекти на тази централизираща функция. Няколко фактора помагат да се обясни обобщено защо:

- В няколко държави, моделът на прокурорско разследване не е изцяло установен (или завършен). Националните органи продължават да охраняват своята институционална самостоятелност, предпочитайки постигането на собствени си цели пред сътрудничеството. Доверието (или по-скоро недоверието) между определени агенции е често срещана пречка. Формализмът и бюрократичните институционални култури, които са широко разпространени в страните от ЮИЕ, могат да служат и за прикриване на други основни препятствия пред междуведомственото сътрудничество или за „прехвърляне на топката“.
- Съответно, информацията често протича реактивно, а не проактивно. Нещо повече, някои правоохранителни или разузнавателни агенции активно се стремят да пречат потокът от информация и разузнавателни данни да достигне до прокурорите.
- В различни ситуации полицейските служители могат да оповестяват по своята йерархична верига (която обикновено води до министъра на вътрешните работи) коя част от информацията следва да остане поверителна. Това понякога е резултат от двусмислие и / или несъответствия в основната нормативна уредба (напр. наказателно-процесуалния кодекс и полицейското законодателство), която не интегрира напълно модела на прокурорско разследване. В най-добрия случай от оперативна гледна точка служителите от правоохранителните органи в системата на разследването, оглавено от прокуратурата, следва да докладват изключително на наблюдаващия прокурор.
- Не всички прокурорски органи са специализирани или достатъчно опитни в борбата срещу организираната престъпност. В някои случаи това може да постави прокурорите в неблагоприятно положение, когато ръководят разследване на специализирани правоохранителни агенции.
- Самите прокуратури не разполагат с капацитет за извършване на криминално разузнаване и стратегически анализ, което силно ограничава степента, до която те могат да „изпреварват“ новите или зараждащите се тенденции и заплахи. От своя страна, националните ръководители и политиците в съответните държави не се възползват от информацията и анализите на онзи държавен орган, който е *de facto* централната институция за противодействие на организираната престъпност (т.е. прокуратурата).

- Във всеки случай прокуратурата сама по себе си не може да преодолее разпокъсаността на институционалните структури, които понякога са такива по самия си замисъл. Необходими са политическо водачество и смелост, за да бъдат премахнати тези ненужни пречки и да се допринесе за укрепване на единността на целите в системата на наказателното правосъдие.

Тези и свързаните с тях предизвикателства могат да намерят своите решения поне частично чрез засилване на ръководната и ръководещата роля на прокуратурата (вж. Препоръка 7).

От друга страна, специализираните правоохранителни и прокурорски отдели също ще бъдат натоварени да използват недостатъчно използвания потенциал на публично-частното партньорство в контекста на разследването на незаконната търговия (вж. глава 4.6). Динамиката на незаконната търговия и много контрабандни канали, особено тези, които засягат пазарите, в които трафикантите се конкурират нелоялно със законните търговски дружества (напр. за алкохол, тютюневи изделия и лекарства, както и уязвими на фалшифициране обекти), едва ли биха могли да бъдат разкрити без самостоятелно мобилизираните средства за разследване на частния сектор. Повечето специалисти и политици от ЮИЕ признават особено важната роля на публично-частните партньорства (ПЧП) за улесняване на обмена на информация с правоприлагащите органи (например предоставяне на сведения, насочващи разследването, оказване на съдействие на митниците за разграничаване на оригинални продукти от имитации и др.), приноса на криминалистичните и съдебните експертизи и материално оборудване, както и разработването на технологии за наблюдение и проследяване. Недостатъчното използване на ресурси на частния сектор обаче често се обяснява с дълбокото недоверие, с което държавните служители все още са склонни да гледат на бизнес сектора, както и на склонността на законните дружества да „стоят настрана“ от разследването.

Няколкото докладвани в региона положителни случая на публично-частно партньорство, включително между стопанския / транспортния сектор и митниците във връзка с управлението на риска и разкриването на незаконна търговия (вж. раздел 4.6.3), са указание, че ситуацията може постепенно да се промени. Влизането в сила на нормативни режими, позволяващи полезни взаимодействия в областта на наказателното правосъдие, може да осигури както стимули, така и необходими гаранции, че доброволното съдействие на частния сектор (извън вече предвиденото в законодателството, например срещу изпирането на пари) остава целенасочено, прозрачно и зачитащо независимостта и безпристрастността на наказателното производство. При спазване на тези ограничения страните от ЮИЕ трябва да съобразят нововъзникващата добра практика за усъвършенстване на двупосочната

комуникация между публичния и частния сектор в контекста на разследването на незаконна търговия и други форми на прилагане на закона (вж. раздел 4.6.3).

Усилията за създаване на ПЧП и насърчаване на устойчива междуведомствена координация не биха били ефективни, ако съдебните производства като цяло се приемат за балансиращи и достатъчно възпиращи. Тук *SEE-IMPACT* подчертава предизвикателства като: често налагане на твърде снизходителни наказания от съдилищата (по-специално за престъпления, свързани с трафик на наркотици); непоследователно налагане на наказания за престъпно деяние със сходна тежест, което отчасти е свързано с общата липса на ръководни стандарти за индивидуализация; и широкото използване на процедурите на споразумение, при което извършителите се наказват значително под минимално установените размери на наказанието, само за да се осигури осъдителна присъда (вж. глава 4.7, произнасяне по дела за незаконна търговия). Въпреки очакването споразуменията да увеличат ръста на облагите от престъпна дейност, отнети в полза на държавата, незадоволителните резултати повдигат въпроса дали тази практика отговаря на целта и обслужва интересите на правосъдието. Освен това, служителите в органите на наказателното правосъдие и особено прокурорите и съдиите, вероятно биха спечелили от допълнително професионално обучение по оправдаността и основателността на споразуменията (вж. Препоръка 22).

Що се отнася до високодоходоносните схеми на незаконна търговия, осъдителните присъди могат да постигнат пълния си възпиращ ефект само когато са подкрепени с решителни действия за конфискация на средства и облаги от престъпна дейност (вж. глава 5). Това вероятно е областта, в която се наблюдава най-голямата разлика между буквата на закона и практическото му прилагане. Като цяло страните от ЮИЕ са въвели по-голямата част от правните механизми и съвременните добри практики, необходими за облекчаване на процедурите по отнемане на облагите от престъпна дейност, каквито са гражданската конфискация, която не се основава на осъдителна присъда, модели на разширена конфискация и обърнатата доказателствена тежест. Законите за изпирането на пари обикновено третират като предикатни престъпления широко разнообразие от действия, свързани с незаконната търговия. Прилагането им обаче може да бъде проблематично дори при наличието на солидни правни инструменти: прокурорите и съдиите често дават различно и противоречиво тълкуване на правото; а разликата между основни понятия като пряка и разширена конфискация понякога не се разбира ясно.

Въпреки че прецеденти могат да се открият в ЮИЕ, повечето държави все още имат възможност да установят режими, допускащи реинвестиране на конфискуваните активи в правителствени услуги -- включително транснационални политики -- и други социални програми. Това би могло допълнително да насърчи усилията за отнемане на активи

(вж. Препоръка 27 и проучване на казус в глава 5.1), както и да финансира проучвания и програми, насочени към преодоляване на първопричините и факторите за развиване на незаконната търговия, включително и на общностно равнище.

Отделно, в много случаи материалните и финансовите ресурси за управление на замразени и иззети активи не са достатъчно добре разпределени, а липсва и капацитет за сложни и продължителни финансови разследвания. Разпространена в региона е загриженост, че тези разследвания не се провеждат системно и успедно с разследването на свързаните с процесните активи престъпления. Това не означава, че „проследяването на парите“ непременно или незабавно ще доведе до внезапни скокове в ръста на отнетите активи. В това отношение страните от ЮИЕ са изправени пред същите общи трудности като всички държави, свързани с проникване отвъд корпоративните завеси в несътруднически юрисдикции и проследяване на незаконни трансакции, извършвани чрез неформални механизми като например Хауала.<sup>7</sup>

Пак така, не само страните от ЮИЕ установяват, че традиционни техники на разследване са недостатъчни за преодоляване на експоненциално нарастващата употреба на криптирана комуникация, включително от трафикантски престъпни сдружения (вж. глава 4.3, стратегии за разследване). Традиционните методи също стремят да се адаптират към електронната търговия и свързания с нея ръст на малките пратки, който заплашва да залее митническите и други агенции (вж. глава 4.4 и проучване на казус 4.4.2).

Свързана с тези тенденции е общата заплаха от незаконна кибертърговия, за която държавите от ЮИЕ изглеждат като цяло неподготвени. Въпреки че националните партньори и консултантите на проекта постоянно посочваха видимо увеличаване на незаконните търговски операции в „тъмната мрежа“ (Darknet), точният обхват на проблема в ЮИЕ остава неясен. Поради това настоящият доклад цели да предложи насоки на нормотворците и на лицата, изграждащи политиките в държавата, както и по-специално на лицата с важна роля в прегледа и осъвременяването на нормативната уредба така че онлайн посредниците и последните технологии и аналитични инструменти да могат да бъдат внедрени в работата на правоохранителните и други органи (вж. изследването на случаи в раздел 4.4.1).

Тези предизвикателства не трябва да се подценяват, но и не могат да прикрият по-дълготрайни, структурни пречки като корупцията. Експертите в различни държави отбелязаха случаи на тайно споразумение между ПС и политически ангажирани лица, които значително затрудняват разследването на незаконната търговия. Същото внимание би трябвало да се отдели и на постоянните заплахи за интегритета на правоохранителните органи и съдебната власт (вж. глава 4.4). И макар някои държави

да са въвели коригиращи и превантивни мерки, като например закони за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, и процедури за проверка на сигнали, продължават да съществуват пропуски при изпълнението и предизвикателства, свързани с ресурсна обезпеченост.

Двигателите на незаконната търговия често се намират в различни данъчни и административни режими и форми на държавно субсидиране в различните правни системи. ПС се възползват от лесни за преминаване граници, широки брегови линии и често непрозрачни правни пространства като ЗСТ (вж. глава 3.2). Логистичните вериги на операциите по трафикиране често обхващат различни държави, разчитат на разнообразни транспортни средства и включват участници от различни националности, водени от престъпни мотиви и действащи съвместно. Поради всички тези причини схемите за незаконна търговия имат присъщо международно измерение, с което никоя държава не може да се надява да се справи сама.

Въпреки че държавите от ЮИЕ са активни страни по редица двустранни, регионални и международни споразумения за сътрудничество, естеството и интензивността сътрудничеството са неравномерни (вж. глава 6). Държавите разчитат на международни правоохранителни и правоприлагащи органи в различна степен поради произволната смесица от различни спогодби. Например, макар изключително важна подкрепа да се предоставя чрез Европол, Евроджъст и Фронтекс на държави от региона, които не са членки на ЕС, обхватът и резултатът на тази помощ зависят от специални договорености с всяка юрисдикция. А резултат на политическата инерция изпълнението на някои от тях закъснява, докато други все още не са конкретизирани. По-нататък, международният обмен проявява тенденция да следва същите модели като вътрешните разследвания и наказателно преследване, фокусирайки се по-силно върху трафика на наркотици и в по-малка степен върху престъпната миграция и трафика на хора. Оттук, изглежда има поле за по-тясна съвместна дейност на Европол и Центъра за правоприлагане в Югоизточна Европа (**SELEC**), включително за оценка на заплахите от организирана престъпност в Европа.

Макар че регионалната обстановка е донякъде разпокъсана, страните все повече експериментират с различни инструменти и инициативи за международно сътрудничество под формата на съвместни разследвания (по-специално, подпомогнати от SELEC), съвместни патрули, разполагане на служители за връзка и платформи за обмен (вж. глава 6.2). Обсъжданията с националните консултанти разкриха редица случаи на трансгранични оперативни договорености, които въпреки ресурсоемкия си характер и зависимостта от външна подкрепа, изискват по-широко и по-систематично прилагане.

Като цяло в настоящия доклад се подчертава, че действат добре установени съдебни и полицейски канали, чрез които

могат да се споделят многобройни данни за „смазване“ на формалните процедури за правна помощ (**ПВ**). Установени са само няколко специфични проблема за начина, по който действат режимите за ПВ. Например липсата на преводачи и множеството централни органи за ПВ може да създаде неясноти и ненужни бюрократични забавяния при обработването на молбите, а времето е от съществено значение.

Неотдавнашните национални усилия, по-специално на държавите от ЗБ за привеждане в съответствие с *acquis*, изглади някои от най-очевидните правни и институционални несъответствия между държавите-членки на ЕС и външни страни. Оттук нататък от политическите лидери и високопоставените длъжностни лица в системата на наказателното правосъдие се очаква да преодолее съществуващите все още големи различия между нормативните рамки и тяхното практическо прилагане. Този следващ етап обещава да бъде изключително предизвикателство и тест за зрялост и подготвеност на държавите.

От социално-икономическа и политическа гледна точка пандемията от COVID-19 и последиците от нея вероятно ще упражнят безпрецедентен натиск върху държавните ресурси. Борбата срещу транснационалните престъпни мрежи може да не бъде основен приоритет предвид нарастващата безработица, недостига на здравни услуги и продължаващото бягство на младежта от региона. Също така е вярно, че в страните от ЮИЕ може да се наблюдава вълна от хора, които се насочват към незаконната търговия, за да задоволят свои основни потребности. Вече е очевидна засилената незаконна миграция, от която престъпните мрежи извличат голяма полза.

Залозите не биха могли да бъдат по-високи. Националистическите ветрове вече обхващат региона, а в някои случаи и други поляризиращи общности. Относително новосъздадените държави продължават да установяват върховенството на закона в разгара на политическа криза, етническо напрежение и институционална квазипарализа повече от две десетилетия след разпадането на Югославия. Тези фактори водят до дълбоки, основни предизвикателства, които ще трябва да бъдат преодолени в процеса на консолидиране на модерни, динамични и проактивни съдебно-наказателни системи. Начинът, по който тези системи реагират на значителния растеж на организирани престъпни синдикати, които експлоатират нестабилното състояние на региона, остава да бъде разгледан. В този контекст новата стратегия на ЕС за разширяване (вж. глава 2.4 и приложение 4.1) ще трябва отново да възобнови процеса на присъединяване, който през годините е загубил част от своя блясък и сила.

Също така е важно да се поставят днешните (и бъдещи) предизвикателства в перспектива. Приемането на по-широк поглед върху историята на региона и постепенният

напредък, постигнат през последните десетилетия, не може да се пренебрегне факта, че сега ЮИЕ е по-подготвена да се противопостави на незаконната търговия, отколкото в края на века. Междувременно се е оформило активно гражданско общество като необходима връзка между гражданите и правителствата, които ги обслужват и в крайна сметка са отговорни пред тях.

Въпреки че не е поставено като основен акцент в *SEE-IMPACT*, организациите на гражданското общество (**ОГО**) и приносът им към прозрачността в преговорите за присъединяване към ЕС, разкриването на незаконна търговия и свързаните с нея престъпни схеми, както и настояването правителствата да се придържат към техните ангажименти, никога не са били по-активни. В действителност разследващите репортажи и независимите анализи от представители на гражданското общество в региона са ключови източници за този доклад. Съответно, Институтът вярва, че ще трябва да бъдат изградени нови мостове между ОГО и обикновените граждани, които имат все по-голямото усещане, че дори сложните разследвания и разкрития не водят до смислена промяна. Това само засилва необходимостта гражданите на Югоизточна Европа да бъдат по-добре информирани и да могат да упражняват своите демократични права при свободни и честни избори.

През последните три години бяха проведени интензивни дискусии с ентузиастични, високо компетентни и мотивирани професионалисти от митнически и полицейски агенции, прокуратури, звена за финансово разузнаване (**ЗФР**), органи за борба с корупцията и служители на министерства, отговарящи за европейските въпроси и международното сътрудничество. С подходяща политическа подкрепа и помощ, тези лица са овластени с отговорността да направят своите държави и региона по-слабо уязвими, по-добре подготвени и по-уверени да отговорят на предизвикателството на един от най-големите бичове на 21-ви век. Благодарение на тях Институтът Сиракуза изведе следните 39 препоръки.



## Препоръки

Страните от ЮИЕ се насърчават да предприемат следните стъпки за засилване на борбата с незаконна търговия:

### Стратегически и политически въпроси

1. Отчитане важността на борбата с незаконната търговия като междусекторно явление, както е описано в настоящия доклад, за целите на разработване и правоприлагане на политики в допълнение към съществуващите секторни (или потребителски ориентирани) подходи.
2. Цялостно преосмисляне от страна на правителството на съществуващите национални стратегии, планове за действие и т.н. в специфични сектори на незаконната търговия, организираната престъпност, корупцията и незаконните финансови потоци (НФП). Целта на прегледа е установяването на пропуски и възможности за по-добро обвързване и рационализиране на съществуващите стратегически документи, както и разработване на по-стабилни механизми за наблюдение и оценка на тяхното изпълнение.
3. Създаване на механизъм за мониторинг, предвиден за определяне количеството на годишните икономически загуби от незаконна търговия -- както частни, така и публични.
4. Обмисляне създаването на специална национална стратегия за борба с незаконната търговия между секторите. Предотвратяването на престъпността следва да бъде ключова цел в процеса на стратегическо планиране. Освен това, очертаните в настоящия документ като пренебрегвани форми на незаконна търговия (напр. културни ценности, акцизни стоки, в т.ч. алкохол, тютюн и петрол, фалшифицирани лекарствени продукти, незаконен добив на дървесина и др.) следва да се проучат внимателно, за да се установи тяхното наличие и мащаби в страната.
5. Обмисляне на нови подходи за измерване на напредъка и успеха в борбата срещу незаконната търговия, включително чрез приемането на нетрадиционни показатели за по-добро възнаграждение на проактивното междуведомствено сътрудничество и по-добро отчитане както на преките, така и на непреките

приноси на различните агенции в разследването и други действия по прилагане на закона.

6. Защита на свободата и независимостта на организациите на гражданското общество, изследователските институти и разследващите журналисти, които работят за разкриване и докладване на незаконна търговия и свързаните с нея престъпления без страх от натиск или вреда, както и систематично разследване и наказване престъпленията, извършени срещу тях.

### Институционално направление и координация

7. Определяне на подходяща, адекватно финансирана и добре функционираща структура, която да служи като централен орган (ЦО) по въпросите на организираната престъпност и незаконната търговия.

ЦО следва да разполага с изпълнителни функции и правомощия, необходими за тактическо, оперативно и аналитично ръководство на борбата с незаконна търговия. В съответствие с модела на прокурорско разследване този орган следва да бъде звено от най-високо равнище в структурата на прокуратурата в страната. Ако това не е възможно в даден контекст, може да бъде определена друга държавна агенция с првоприлагащи правомощия.

Органът следва да бъде оправомощен да централизира и ръководи потоците от жизненоважни разузнавателни данни и доказателствени материали между съответните субекти (включително информацията от частния сектор<sup>3</sup>), да координира по-ниските нива и да разглежда пряко случаи при определени условия. Тези правомощия са предназначени да помогнат на правоохранителните органи и наказателноправната система да се съсредоточат върху основните престъпни „играчи“ – най-вече организирани престъпни групи и мрежи – свързани с трансграничните схеми за незаконна търговия. За да се избегнат съмнения, тази препоръка не предполага създаването на нови институции.

Като се има предвид нейната основна, централизираща функция, ЦО следва да разполага с правомощия да докладва редовно за естеството, обхвата и мащаба на заплахата от незаконната търговия на национално (и регионално) равнище въз основа на надеждна, точна информация и

разузнавателни сведения, събрани и разпространени в управлението на ЦО, както и за следствените и съдебни резултати. Тези доклади следва да предоставят информация в полза на анализа и разработването на политики, прилагането, оценката и осъвременяването на националните стратегически документи, както и обмена на добри практики и извлечени поуки на съответните международни форуми.

### Дейности в изпълнение на договори и законодателство

8. Отдаване на предимство на спазването и прилагането на Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и протоколите към нея (UNTOC), Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) и други международни договори, свързани с незаконната търговия (вж. приложение 2).
9. Преглед и осъвременяване на законодателството, за да се гарантира като минимум, че престъпленията, свързани с незаконна търговия, включващи ПС, или представляващи по друг начин значителен риск за общественото здраве или околна среда, се наказват с относително тежки наказания и в най-лека случай, включително лишаване от свобода.
10. Въвеждане на подходящи наказания срещу юридически лица, участващи в незаконна търговия.
11. По отношение на държавите извън ЕС, привеждане на националните правни рамки в съответствие с Конвенцията от Неапол II за взаимопомощ и сътрудничество между митническите администрации (Конвенцията Неапол II), включително нейните разпоредби относно специалните форми на сътрудничество. По отношение на страните-членки на ЕС, преразглеждане на съществуващите уговорки по Конвенцията. За всички страни от ЮИЕ, преразглеждане на всички други ограничения върху използването на специални форми на сътрудничество от страна на митническите служби.
12. Ратифициране и прилагане на Международната конвенция за опростяване и хармонизация на митническите процедури (ревизирана конвенция

от Киото) в т.ч. Специфично приложение Г и прилагане на препоръката на ОИСП относно ЗСТ и Кодекса за поведение към нея.

13. Намаляване на рисковете за незаконна търговия и корупция в митническото управление и управлението на границите чрез въвеждане на мерки за улесняване на търговията съгласно Споразумението за улесняване на търговията на Световната търговска организация и други международни споразумения и стандарти.

### Разследване, наказателно преследване и произнасяне на решения по дела за незаконна търговия

14. Гарантиране, че бързото, почти в реално време споделяне на разузнавателни данни, информация и доказателства между съответните национални звена, е възможно чрез създаване на централизирана електронна база данни или бази данни, които са оперативно съвместими с други като тях.
15. Насърчаване, адекватно използване и обучение на правоохранителните органи за провеждане на проактивно разследване и разследване, ползващо разузнавателни данни.
16. Правилно използване на ресурсите на митници, гранична полиция и други правоохранителни органи с присъствие на границите, пристанищата и летищата и предоставяне на правомощия да си сътрудничат при анализа на разузнавателна информация, оценка на риска и насочване, и при разследване, включително чрез съвместен достъп до съответните бази данни.
17. Гарантиране, че компетентните разследващи органи са оправомощени да използват пълния набор от специални разузнавателни средства (СРС) в борбата срещу всички форми на незаконна търговия и разкриването на широки престъпни мрежи. По-специално, държавите следва да предоставят правомощия за използване на агенти под прикритие при подходящи обстоятелства и със съдебен надзор и да осигурят допълнително обучение, включително при използването на информатори.
18. Овластяване на агентите под прикритие да проникнат ефективно в ПС, включително чрез

всякакви необходими промени в техния правен статус и правомощия.

19. Засилване капацитета и ресурсите на правоприлагащите органи за системно разследване на финансови престъпления и изпиране на пари, успоредно с разследването на предикатните престъпления, свързани с незаконна търговия. За тази цел следва да се предвиди допълнително специфично обучение.
20. Обмисляне на възможността за разширяване на правомощията на митниците за разследване на незаконна търговия и свързаните с нея НФП, включително изпиране на пари, основано на търговия (ИПОТ). Гарантиране, че по всеки случай митническите органи работят в тясно сътрудничество с други органи от системата на наказателното правоприлагане, както и с частния сектор, за постигане на общата цел разкриване на извършителите и схемите за незаконна търговия.
21. В държави, които възлагат на различни структури справянето с организираната престъпност / корупцията и с по-леките престъпления, да се обмисли изготвянето на насоки за безпроблемното прехвърляне на случаи от общи към специализирани структури (или обратното), за да се предотврати ненужно забавяне или компрометиране.
22. Насърчаване на ясно разбиране за смисъла от споразуменията, които: i) не целят да заместят непълноценно проведени и доказателствено необезпечени разследвания; ii) подлежат на съдебен контрол, за да се предотврати злоупотреба, произвол или корупция; и iii) предлагат на обвиняемия, комуто предстои осъждане, възможността да получи ограничени ползи в замяна на бързото разглеждане на делото, като така се позволи на наказателноправната система да спести ценен материален и човешки ресурс.
23. Обмисляне на въвеждането на ясни насоки за индивидуализация на наказателната отговорност, включително в областта на незаконната търговия, които отчитат необходимостта от ефективни възпиращи механизми срещу най-тежките прояви на незаконна търговия и смекчават риска от разнопосочно прилагане на законоустановените наказания.

24. Организиране на допълнителни обучения на прокурорите и следователите по ключови концепции на ТХ, с фокус върху елемента на експлоатация.
25. Преглеждане и при необходимост определяне на минималното количество незаконни наркотични вещества, което е необходимо, за да бъде квалифицирано пренасянето му като престъпен трафик.

#### Отнемане на облаги от престъпна дейност

26. Създаване и адекватно използване на службата за отнемане на облаги от престъпна дейност, за да се улесни установяването и проследяването на облагите и средствата на престъпления, които могат да бъдат предмет на възбрана, запориране или конфискация.
27. Обмисляне на разпределянето на дял от отнетите облаги от престъпна дейност за подпомагане на работата на съдебните и правоохранителните органи срещу транснационалната организирана престъпност и изграждането на устойчивост в общностите, които са най-силно засегнати от незаконната търговия на национално равнище.

#### Междуведомствено и международно сътрудничество

28. Увеличаване на възможностите за редовен междуинституционален диалог между ключови прокуратури, полиция, митници и свързани правоохранителни агенции, ЗФР и други структури с експертен опит във финансовите разследвания, както и съответните служби за контрол / регулиране.
29. Увеличаване на възможностите за междуинституционално обучение, особено за прокурори, полицаи и митнически служители, финансови анализатори и следователи, и данъчни органи.
30. Използване на Програмата за контрол на контейнерите на СНООН - Световна митническа организация (СМО) и сходни на нея за подпомагане на междуведомственото сътрудничество при разкриване на незаконна търговия.

31. Засилване на оперативното и аналитичното сътрудничество и съвместното обучение със SELEC, Европол, Евроджъст и Интерпол, наред с други международни организации, включително относно съвместните разследвания на незаконната търговия.

32. Инвестиране в редовни стратегически диалози на регионално равнище, които обединяват висши служители от специализирани органи за борба с организирана престъпност и корупция, както и лица, създаващи политики, и анализатори на разузнавателни данни за престъпността.

#### Публично-частни партньорства

33. Признаване на по-голямата роля, която бизнесът и други участници от частния сектор могат да имат за подпомагане на разследвания на незаконна търговия чрез подходящи проверки, за да се гарантира интегритетът на разследването и наказателното производство. ЦО следва да допринася за разработването на канали и процедури за включване и редовно консултиране на частния сектор.
34. Преразглеждане на нормативните режими, за да се гарантира, че разследващите разполагат с правомощия да си сътрудничат, когато е целесъобразно, със стопански предприятия и други участници от частния сектор в хода на разследването.

#### Инициативи в целия регион и области за допълнителни изследвания и проучвания

35. Провеждане на допълнителни изследвания на мащаб, разпространението и факторите на НФП, включително ИПОТ, в ЮИЕ.
36. Провеждане на допълнителни изследвания на свързаните с незаконна търговия рискове за ЗСТ в ЮИЕ и степента, в която служителите на правоохранителните органи и системата на наказателното правосъдие упражняват своите законни правомощия в такива области.

37. Обмисляне на постигане на споразумения за разполагане на прокурори за връзка в други държави от ЮИЕ, в страни-членки на ЕС във или извън региона, или в трети държави, които се изправят пред особено сериозни предизвикателства от гледна точка на незаконната търговия. Такива свръзки следва да бъдат внедрени в ЦО.

38. Подсилване на възможностите за образование, повишаване на чувствителността, професионално обучение и изграждане на капацитет за служителите от системата на наказателното правоприлагане по отношение на незаконната търговия и нейните междусекторни измерения.

39. Обмисляне на нови механизми за подпомагане на двустранна, многостранна и / или регионална стратегия за справяне с незаконната търговия.

## Notes and references

- 1 М. Шериф Басиуни и Кристина Абрахам (авт.)/Институт Сиракуза, *Насоки на Сиракуза за международни, регионални и национални органи, извършващи фактически констатации* (Intersentia, 2013 г.).
- 2 Текущата работа се осъществява от механизма на Института за борба срещу незаконната търговия (М-СIT).
- 3 *SEE-IMPACT* беше осъществен от септември 2017 г. до ноември 2020 г.
- \* Всички позовавания към Косово следва да бъдат разбирани в контекста на Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН от 1999 г. и консултативното становище на Международния съд относно обявяването на независимост от Косово (2010 г.).
- 4 Националните стратегически диалози бяха проведени в седем юрисдикции, а именно Албания, БиХ, Косово, Черна гора, Северна Македония, Румъния и Сърбия. За допълнителна информация вж. Приложение 1.1.3 относно методологията и дейностите на проекта.
- 5 Уолтър Кемп / Глобална инициатива срещу транснационалната организирана престъпност (ГИТОП), *Транснационалните пипала: Глобални горещи точки на организираната престъпност в Западните Балкани, 03 юли 2020 г* (по-долу ГИТОП, Транснационалните пипала). Във връзка с неотдавнашното разформироване на една такава група, Кампания Бело, вж. Майк Кордер, "италианско разследване разби етническа албанска престъпна банда", *San Francisco Chronicle*, 17 септември 2020 г. (по-долу "Кордер"), което също се обсъжда в глава 6, регионално и международно сътрудничество).
- 6 Вж. също ГИТОП, *Транснационалните пипала*, п. 6, 25.
- 7 На арабски, Хауала (Хавала) означава "да се променя" или "трансформирам". Отнася се за неофициална система за превод на пари, използвана предимно в Южна Азия, Близкия изток и Африка. Срещу малка такса, „хауаладарът“ от една юрисдикция посредничи за плащането с някого в друга юрисдикция, без да е необходима трансгранична сделка. От една страна, тази система предлага финансови услуги на лица, които не могат да получат достъп до официалната финансова система (т. нар. „небанкова“ сфера). От друга страна, мрежите за парични преводи на Хауала се използват за изпиране на пари, финансиране на тероризъм и измами, както и за избягване на санкции. Традиционно, Хауала и подобни канали, които разчитат на доверие и репутация, са основани на семейни, племенни или регионални връзки. Днес те обслужват по-широки мрежи: Специализираната група за финансови действия (FATF), Ролята на Хауала и сходни доставчици на услуги в областта на изпирането на пари и финансирането на тероризма, октомври 2013 г.

8 Необходимо е ЦО да бъде оправомощен на правителствено ниво да събира данни от съответните прокуратури, полиция, гранична полиция и митнически агенции, ЗФР, агенцията за борба с корупцията, регулаторните агенции / агенции за инспекция и контрол на търговията и всички свързани агенции (напр. брегова охрана). ЦО е в състояние най-добре да прецени необходимото ниво на информационен обмен между националните агенции във връзка с разследване и наказателно преследване и да го осигури, когато е необходимо.



The Institute's headquarters in Siracusa.

The Institute's President addressing dignitaries at the regional dialogue in Siracusa.



Left to right: A bird's-eye view of the high-level regional dialogue in Siracusa; intensive discussion during Albania's dialogue in Tirana.

# Contents of the complete report

<b>The Siracusa Institute</b>	5
<b>Preface</b>	6
Jean-François Thony	
<b>Acknowledgments</b>	7
<b>Foreword</b>	8
Ambassador Uglješa Ugi Zvekić	
<b>Executive summary and key recommendations</b>	14
The changing face of SEE crime groups and networks	14
Manifestations of illicit trade, old and new	16
Assessing criminal justice-related challenges	16
Recommendations	22
<b>SEE at a glance</b>	28
<b>Acronyms and abbreviations</b>	30

## 1.0

### Background and objectives

<b>1.1. Purpose of this report</b>	32
<b>1.2. Project aim and scope</b>	32

## 2.0

### Introduction: Illicit trade in context

<b>2.1. Tackling a 21<sup>st</sup> century scourge</b>	38
2.1.1. Framing the phenomenon	38
2.1.2. A working concept of illicit trade	39
2.1.3. Manifestations in SEE	39
<b>2.2. Limits of the current response</b>	40
2.2.1. The criminal justice angle	40
2.2.2. Checking expectations	41
<b>2.3. Counting the costs</b>	43
2.3.1. Socio-economic and security impacts	43
2.3.2. Identifying the common denominators	43
Side note: TBML prevalence in SEE	44
2.3.3. Cultivating cross-sectoral perspectives	44
2.3.4. Rethinking enforcement success	44
<b>2.4. Linking EU accession to the fight against illicit trade</b>	45
2.4.1. Fundamentals first (and last)	45
2.4.2. Other relevant policy areas	46

## 3.0

### Regional crime trends and hotspots

<b>3.1. Regional trends at a glance</b>	48
3.1.1. Established crime markets in SEE	48
3.1.2. Criminal markets under the radar	50
3.1.3. A deeper dive: Illicit trade in medical products	51
Trafficking routes and hotspots	52
Inadequate frameworks for tackling illicit medical products	53
Initial impacts of COVID-19	54
3.1.4. A deeper dive: Illicit trade in timber	55
Scale in Romania	56
Forms and dynamics	56
Escalating responses from Romania and the EU	56
<b>3.2. Illicit trade and Free Trade Zones</b>	58
3.2.1. FTZs: Engines for growth, but prone to criminal exploitation	58
3.2.2. The international regulatory framework	56
3.2.3. Illicit trade risks in SEE FTZs	59
FTZ distribution and governance	59
Case study: FTZ administration and oversight in Turkey	62
Regional risk factors	62
Case study: The Port of Bar FTZ, Montenegro	63
3.2.4. Detecting and sanctioning illicit trade in FTZs	64

## 4.0

### Mapping challenges for the criminal justice response

<b>4.1. Legal frameworks</b>	66
<b>4.2. Investigative priorities, neglected areas</b>	67
<b>4.3. Investigation strategies</b>	68
<b>4.4. Investigative and prosecutorial challenges</b>	70
4.4.1. Legal/procedural burdens and inconsistencies	70
Case study: Customs powers in Serbia	73
Case study and guidance: Combating cyber-enabled illicit trade	74
4.4.2. Resource constraints, material, human and financial	77
Side note: Modernising Customs and related entities to facilitate digital and sustainable trade	76
4.4.3. Developing expertise and specialisation	81
4.4.4. Persistent corruption in law enforcement and the judiciary	81
<b>4.5. Inter-agency coordination</b>	82
4.5.1. Forms and modalities	82
4.5.2. Regulatory and procedural challenges	83
4.5.3. Non-regulatory challenges	84
<b>4.6. Public-private cooperation</b>	85
4.6.1. Legal frameworks	85
4.6.2. Cultural attitudes	85
4.6.3. Exchanging information and intelligence	86
4.6.4. Material support, technological solutions and technical expertise	87
<b>4.7. Adjudicating illicit trade offences</b>	88

# Contents of the complete report

## 5.0

### Confiscating instrumentalities and proceeds of illicit trade

<b>5.1. Legal/institutional frameworks and their application</b>	92
Case study: Reusing confiscated assets for governmental and social purposes	94
<b>5.2. Capacity and resources for Financial investigations</b>	95
<b>5.3. Practical impediments to identifying, storing and managing criminal assets</b>	95

## 6.0

### Regional and international cooperation

<b>6.1. Collective efforts, uneven results</b>	98
<b>6.2. Forms and modalities</b>	99
6.2.1. MLA and extradition	99
6.2.2. Deploying liaison magistrates and enforcement officers	100
6.2.3. Other forms of law enforcement cooperation	101
Side note: Customs-to-customs cooperation under the Naples II Convention	100
6.2.4. Joint investigations	102
6.2.5. Joint operations	104
6.2.6. Use of international enforcement bodies, platforms and initiatives	106
6.2.7. Jointly produced risk and threat analyses	106
6.2.8. Peer-to-peer networks	106

## Annexes

<b>1.0. Project methodology and activities</b>	109	<b>3.5. Small arms and light weapons</b>	129
<b>1.1. Methodology</b>	110	3.5.1. Crime actors	130
1.1.1. Consultations with national partners	110	3.5.2. Trafficking routes and hotpots	131
1.1.2. Research and analysis	111	<b>3.6. Cultural property</b>	131
1.1.3. Strategic dialogues	112	<b>4.0. Navigating the path to European integration</b>	133
Regional strategic dialogue: 5-6 December 2018	112	<b>4.1. A revised enlargement strategy</b>	<b>134</b>
National strategic dialogues: May-October 2019	112	<b>4.2. Current prospects</b>	135
1.1.4. Linking up with complementary regional projects	113	<b>4.3. Country profiles</b>	135
<b>1.2. Assessment guidelines</b>	114	4.3.1. Greece	135
<b>2.0. Key illicit trade-related treaties and their dates of adoption</b>	119	4.3.2. From 'big bang' to the latest enlargement wave: Slovenia, Romania, Bulgaria, Croatia	135
<b>3.0. Established criminal markets in SEE</b>	123	4.3.3. Old frontrunners: Montenegro and Serbia	136
<b>3.1. Drugs</b>	124	4.3.4. New frontrunners?: North Macedonia and Albania	137
3.1.1. Crime actors	125	4.3.5. Potential candidates: Kosovo and BiH	137
3.1.2. Trafficking routes and hotspots	125	4.3.6. Negotiations at a standstill: Turkey	137
<b>3.2. Human trafficking</b>	125	<b>4.4. A Schengen patchwork</b>	138
3.2.1. Crime actors	126	<b>Notes and references</b>	140
3.2.2. Trafficking routes and hotspots	126		
<b>3.3. Migrant smuggling</b>	126		
3.3.1. Crime actors	127		
3.3.2. Trafficking routes and hotspots	128		
<b>3.4. Tobacco products</b>	128		
3.4.1. Crime actors	128		
3.4.2. Trafficking routes and hotspots	129		

MAP 1  
South Eastern Europe

# SEE at a glance





THE  
SIRACUSA  
INTERNATIONAL  
INSTITUTE  
for criminal justice  
and human rights

---