

3. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА КОНТРАБАНДАТА И ТРАФИКА: СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ

3.1. РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ ЕЛИТИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА ТРАНСГРАНИЧНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Към края на 2000 г. правителствата на всички страни в региона се бяха сменили поне веднъж /с изключение на Черна гора, където правителството на Джуканович продължава да управлява безалтернативно вече 11 години/. Както показва практиката, **смяната на изпълнителната власт обикновено е последвана от редица опити за ограничаване на контрабандата и свързаната с нея корупция**. Тези опити могат да са част от искрено усилие за пресичане на контрабандните канали. В повечето случаи обаче, промяната във властта означава, че определен контрабанден канал губи политическата си подкрепа. Някои политици контролират икономическия елит на страната, като му осигуряват /не безкористно/ предимство на пазара, нарушавайки принципите на свободната конкуренция. На свой ред икономическите групировки се превръщат в заложенници на политическите партии, които им гарантират протекции, тъй като паразитният начин на дейността им ги прави неконкурентноспособни при нормални пазарни условия. И обратното – някои политици от елита, стават зависими от групировките, които ги подкупват.

Механизмът на дейност на старите контрабандни канали и създаването на нови такива се извършва чрез инфилтриране в граничната администрация и назначаване там на хора, които са лоялни на определена партия, без да притежават нужната квалификация. От друга страна, участниците в тези канали предлагат подкупи на властимащите с оглед гарантиране на тяхната протекция. Чрез лоялни посредници управляващите политически елити не само използват, но и контролират трафика в интерес на определени икономически среди. Заменянето на значителен брой митничари с удобни назначения е най-често срещаната практика на новите правителства. Тази стъпка обаче е противоречива, тъй като често остава неясно доколко тези кадрови рокади действително са мотивирани от нуждата от прочистване на компрометирани служители и доколко са следствие на желанието да се назначат лоялни служители на ключови длъжности. В последния случай контрабандните канали продължават да функционират, като само са сменени хората, които ги контролират. През 90-те години подобна практика е характерна за всички държави от региона, в които се извършва правителствена смяна.

Последното развитие на политическата обстановка в региона и въздействието на политическия процес върху контрабандата и трафика на Балканите има редица характерни черти:

1. **Ролята на международната общност е ключова** – като правило местните правителства изглеждат неспособни или недостатъчно мотивирани сериозно да застрашат операциите по контрабанда и трафик на територията на своите държави. **Първите действително сериозни усилия срещу трафика бяха предприети едва след като международната общност започна да играе по-активна роля в региона** /например чрез проектите на Европейската комисия по подпомагане реформите на митниците, Проекта "Улесняване на търговията и транспорта в югоизточна Европа", Пакта за стабилност и др./.

2. **В повечето случаи, за да бъдат предприети сериозни и ефективни мерки против контрабандата, е необходимо правителството да бъде променено най-малко два пъти.** Правителствата, които дойдоха на власт след падането на комунистическите режими, обикновено активно участваха в развитието на контрабандните канали. Когато опозицията спечели изборите и формира ново правителство, тя обикновено декларира началото на кампания срещу корупцията, контрабандата и организираната престъпност. Следва уволняването на редица служители на митниците и данъчната администрация, които се заменят с нови назначения. Единственият резултат обаче обикновено е установяването на контрол от страна на новия политически елит върху контрабандните канали, които продължават да съществуват.

Все още е много рано да се говори за "принципа на третата смяна" като затвърждаващо се правило. Засега е имало само три случая в региона, когато подобна промяна се е извършвала – в Албания, България и Румъния. Във всички тези случаи външни стимули, а не вътрешни подбуди, са изиграли решаваща роля за ангажирането на правителствата в усилията за ограничаване на контрабандата и свързаната с нея корупция. В България и Румъния този стимул бе евроатлантическата интеграция, докато в случая с Албания – почти цялостната зависимост на страната от чуждестранна подкрепа след 1997 г.

Въпреки че в Македония също се стигна до "трета промяна" през 1998 г., тази страна си остава изключение. Незавършената вътрешнополитическа стабилизация, която кулминира през 2001 г. във въоръжен конфликт, бе използвана като постоянно извинение за отлагането на истински ефективни мерки срещу контрабандата. Вярно е, че в течение на години македонските сили за сигурност на практика нямат достъп до някои райони на Западна Македония. В нажежената атмосфера всеки опит да се наложи тяхното присъствие в тази част на страната като се прекъсне нелегалният поток от оръжие и наркотици през границата с Косово и Албания, се възприема от местното албанско население като военна окупация. Македония по такъв начин изглежда затворена в омагьосан кръг, в който липсата на сигурност подхранва престъпността. Подобна ситуация бе характерна за голяма част от бивша Югославия през последните дванадесет години. Едва ли е вероятно, че македонското правителство ще успее със собствени сили да разсече този гордиев възел.

3. **Коалиционните правителства изглеждат по-малко решени да предприемат радикална митническа реформа, отколкото еднопартийните правителства.**

Първите посткомунистически правителства във всички страни от района бяха формирани или доминирани от една политическа партия /Босна и Херцеговина и Македония като че ли представляват изключение, но в тези две страни етническите политически партии си поделиха териториите помежду си и установиха буквално еднопартийно управление в своите "доминиони"/. Следователно, трудно е да се направи заключението, че евентуално коалицион-

ното управление би могло да спре разпространяването на контрабандата и организираната престъпност, които се развиха при еднопартийните правителства.

Случаите с Хърватия и Сърбия, където през 2000 г. начело на властта дойдоха широки коалиции обаче свидетелстват, че за местната контрабанда има много по-малко проблеми, ако еднопартийно правителство е заменено от коалиция, а не от друга управляваща партия. Съществуващите криминални структури, ангажирани с контрабанда и трафик, много по-лесно намират заинтересовани партньори сред новите политически патрони в рамките на широка и разнообразна коалиция от партии. Различията в мнението и противоречащите си интереси също са пречка за осъществяване на мащабни чистки в митниците и данъчната администрация.

В Хърватия някои от коалиционните партньори вече установиха тесни връзки със сенчестите икономически групировки от ерата на ХДО. В Сърбия редица "бизнесмени", свързани с криминалния свят, които преди се ползваха от протекцията на режима на Милошевич, се сблизиха с новите власти. Съществуват индикации, че някои от тях вече са си намерили нови защитници. Това е сред най-важните причини за почти хроничната нестабилност на сръбското правителство. Името на сръбския премиер Джинджич често се споменава във връзка с дейците, причастни към контрабандата на цигари.

Босна и Херцеговина също получи своето коалиционно правителство през 2000 г, доминирано от многоетническата Социалдемократическа партия. Босненското федерално правителство обаче има много ограничена власт. Истинската власт е в правителствата на двете федерални единици, съставляващи Босна и Херцеговина, които все още са доминирани от трите националистически партии. Доскоро всеки опит да се противодейства на контрабандата и трафика бяха блокирани от почти пълната липса на сътрудничество между двете части на републиката. Това уникално административно устройство отличава Босна и Херцеговина от всички други страни в региона и прави много трудно прогнозите за нейното бъдеще.

4. **Особените случаи – Черна гора и Косово.**

Най-спешните и тревожни проблеми продължават да бъдат Черна гора и Косово, където специфичните политически обстоятелства продължават да препятстват последователната и сериозна борба срещу контрабандата.

В Черна гора президентът Джуканович продължава да управлява вече над 12 години и по такъв начин постави рекорд сред лидерите на югоизточна Европа. Черна гора е също единствената страна в региона, която поради тази причина не е преминала през задължителните постелекторални "реформи". Досега няма случай, при който режим, улесняващ контрабандните канали, да се заеме с тяхното ликвидиране. Няма причини да се смята, че Черна гора ще е първият такъв пример.

Въпреки голямото международно присъствие в Косово, тази провинция си остава в плен на беззаконията. Основните приоритети на Мисията на ООН в Косово е осуетяването на сраженията между различните етнически групи в Косово и създаването на местни политически институции. На този етап е ясно, че неотдавна конституираният парламент на Косово, неговото правителство и президент имат ограничена реална власт за справяне с беззаконията. Може да се каже, че след 1999 г. в Косово бе приложена често повтарящата се изцяла бивша Югославия схема, при която провокирането на етнически напрежения и дестабилизирането на реда създават оптимални условия за осъществяване на нелегални дейности.

В рамките на противодействието на трансграничната престъпност, страните от югоизточна Европа предприеха следните инициативи:

1. След 1997 г. албанските сили за сигурност си сътрудничат с италианската полиция и с граничната гвардия в борбата за пресичане контрабандата на наркотици и цигари, както и на незаконния трафик на хора през Адриатика. През 1998 г. албанското правителство създаде подразделение за борба срещу наркотиците, в която влизат 100 полицаи и агенти. То обаче все още не е добре екипирано и попълнено. **През 2001 г. благодарение на правителството бе приет закон за превенция на незаконния трафик на наркотици**, както и закон за създаването на междуведомствена комисия за контрол на наркотиците. През ноември-декември 2001 г., тактическата част за патрулиране на границите към Министерството на правосъдието на САЩ извърши оценка на албанската гранична полиция и разработи предложения за подобряване на нейната дейност.¹²³

През януари 2001 г. Наказателният кодекс бе променен чрез увеличаване наказанията за трафикантите. Въведена бе нова дефиниция на трафика в съответствие с Протокола на ООН срещу трафика на мигранти по суша, въздух или море /известен и като Протокол от Палермо/. Министерството на правосъдието направи анализ на правните аспекти на трафика на деца и подготви промени на Закона за осиновяване, насочени към по-добра защита на децата. Проведени бяха курсове за противодействие на трафика, в които участваха 165 полицаи. Правителството назначи Междуведомствена работна група по трафика, респективно Национален координатор по трафика и разработи национална стратегия за противодействие на трафика. С международна помощ през 2001 г. във Влора бе открит център за борба срещу трафика. През същата година 150 души бяха арестувани по обвинения, свързани с трафик.¹²⁴ Албански неправителствени организации, финансирани от САЩ и ООН, осъществиха редица проекти за образование на млади жени като част от усилията последните да бъдат предпазени от трафикантите. Бяха открити редица "сигурни убежища" за жертви на трафика.¹²⁵

През август 2002 г. бе проведена многонационална операция с участието на албански, италиански, югославски и гръцки сили за сигурност. Специални полицейски групи, екипирани с морски катери и хеликоптери, нахлуха във Влора със задачата да арестуват известни на властите контрабандисти и да конфискуват скоростните им моторници. Въпреки че бяха арестувани 12 трафиканти, операцията не постигна своята цел. Тъй като непосредствено преди нейното провеждане изтече информация за секретните планове, над 30 контрабандисти успяха да избягат заедно със своите моторници. В резултат на това бе уволнен шефът на албанската полиция.¹²⁶

2. **В Босна и Херцеговина новосъздадената Служба за държавната граница бе разгърната през юни 2000 г. на редица гранични пунктове.** Голям брой гранични пунктове и КПП обаче продължават да са зле екипирани и да се

¹²³U. S. Department of State. "2001 International Narcotics Control Strategy Report – Albania." *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. <<http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm>> .

¹²⁴U. S. Department of State. "Trafficking in Persons Report 2001." *United States of America Department of State*. July 2001, p. 79.

¹²⁵International Organization for Migration. "Albania – Counter Trafficking," *IOM Press Briefing Notes*. 25 January 2002. <<http://www.iom.int/en/archive/PBN250102.shtml>> .

¹²⁶Stefan Wagstyl and Paul Betts, "Smuggling Crackdown in Adriatic Falls Flat," *Financial Times*, 23 August 2002.

нуждаят от кадрово попълнение. Предстои да се създадат и отряди за борба срещу наркотиците, включващи между 2 до 11 души всеки.¹²⁷

Съвместна експертна група на министерствата на правосъдието на Република Сръпска и на Федерацията Босна и Херцеговина и на администрацията на Висшия представител, **изработва ново наказателно законодателство**. Работи се и по създаването на съвместна работна група на федералните единици на територията на Босна и Херцеговина по проблемите на незаконната имиграция и организираната престъпност. През 2001 г. се увеличиха полицейските акции срещу нощните клубове и публичните домове, като много от тях бяха затворени постоянно. През 2001 г., под въздействието на обвиненията, че международните мироопазващи сили участват в трафика или държат под своя опека публични домове, бе променен Кодексът за поведение на служителите на ООН, като бяха включени текстове за тяхната отговорност в случаи на обвързване с лица, подозирани за участие в трафик.¹²⁸

Двата най-големи проблема в Босна и Херцеговина си остават липсата на сътрудничество между институциите на двете федерални единици /въпреки постигнатия частичен напредък в тази насока/, както и широкото разпространение на корупцията.

3. **Поредното българско правителство създаде през септември 2001 г. ново управление в митниците за борба срещу трафика на наркотици.** От декември 1999 г. съществува Информационен център по наркотиците – междуправителствена структура, създадена от Националната служба за борба срещу организираната престъпност. В качеството си на най-важната страна за трафика на наркотици през Балканите, България държи регионалния рекорд по разкриване на наркотици. През последните години в тази страна бяха задържани до 2 500 кг наркотици – предимно хероин. България си сътрудничи тясно с американската ДЕА, както и със съответните агенции на страните от региона.¹²⁹

През юни 2001 г. бе създадена Междуправителствена правна работна група, която бе натоварена със задачата да изработи проектозакон, третиращ целия комплекс от проблеми, свързани с трафика на хора. Предприети бяха стъпки за подобряване граничния контрол. Предложени бяха редица промени в Наказателния кодекс, свързани с трафика на хора. Българската гранична полиция си сътрудничи и обменя информация с граничните полиции на Румъния и Македония.¹³⁰

4. През ноември 2001 г. парламентът на Хърватия прие нов закон за наркотиците. **Борбата срещу контрабандата на наркотиците бе определена като приоритетна за хърватското правителство** и бе създадена междуправителствена комисия, която да наблюдава усилията на правителството в тази област. Създаден бе и специален офис в рамките на Бюрото на главния прокурор, който се специализира в борбата срещу организираната престъпност и корупцията.

¹²⁷ U. S. Department of State. "2001 International Narcotics Control Strategy Report – Bosnia-Herzegovina." *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. < <http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm> > .

¹²⁸ U. S. Department of State. "Trafficking in Persons Report 2001." p. 82. U. S. Department of State. "1999 Country Report on Human Rights Practices – Bosnia-Herzegovina." Limanowska et al. "Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe."

¹²⁹ U. S. Department of State. "2001 International Narcotics Control Strategy Report – Bulgaria." *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. < <http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm> > .

¹³⁰ Limanowska et al. "Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe."

С помощта на нов закон бяха разширени правомощията на митническите служители. Хърватия подписа редица споразумения с всичките си съседи за подобряване сътрудничеството с граничната полиция. Засилено бе сътрудничеството със страните от ЕС по подобряване на граничния контрол.¹³¹

В рамките на Министерството на вътрешните работи бе създадена Национална работна група по трафика. От своя страна Министерството на външните работи назначи Национален координатор по трафика. Министерството на правосъдието изготви нов закон за чуждите граждани, както и нов закон за бежанците. Организиран бяха множество семинари и курсове за обучение на офицери от полицията и граничната полиция. Бяха подписани редица двустранни споразумения със съседни държави по проблемите на миграцията, предоставянето на убежище и по граничния контрол.¹³²

5. **В Македония дейността на Националната комисия по борба с наркотиците бе сериозно затруднена от нестабилната политическа ситуация.** Още от 1999 г. правителството бе замислило нов план за действие срещу трафика на наркотици и злоупотребата с тях, но поради политическата ситуация в страната, все още няма конкретни резултати. Въпреки това, Отделът по борба срещу наркотиците на Министерството на вътрешните работи установи активно сътрудничество с Интерпол и с Регионалния център за борба срещу трансграничната престъпност, със седалище в Букурещ. **През последните няколко години в страната бяха конфискувани големи количества наркотици**, а македонската полиция и служителите на граничните служби действат много професионално, особено като се има предвид, че въоръженото въстание през 2001 г. сериозно отслаби правозащитните институции и контрола по границите с Косово, Южна Сърбия и Албания.¹³³

Македония все още няма закони, които да забраняват трафика на жени, а единствено закони срещу робството, отвлечането, нелегалното влизане в страната и трафика на нелегални имигранти. През февруари 2001 г. правителството сформира Национален съвет по трафика и нелегалната миграция, който понастоящем работи върху хармонизирането на македонския закон с Протоколите от Палермо. От 2000 г. в македонската полиция съществува и Работна група за противодействие на трафика. През 2001 г. правителството създаде убежище за жертвите на трафика.¹³⁴

6. **През октомври 2001 г. румънското правителство лансира Национална програма за превенция на наркотиците**, която се наблюдава от редица министри и представители на неправителствени организации. През 2000 г. бе приет много стриктен закон срещу разпространението на наркотици, а през ноември 2001 г. в парламента бе внесен документ за контрол върху химическите прекурсори. В рамките на полицията бе създадена тайна група за разследване на разпространението на наркотици. В резултат на сътрудничеството

¹³¹U. S. Department of State. "2001 International Narcotics Control Strategy Report – Croatia." *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. < <http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm> > .

¹³²Limanowska et al. "Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe."

¹³³U. S. Department of State. "2001 International Narcotics Control Strategy Report – Macedonia." *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. < <http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm> > .

¹³⁴U. S. Department of State. "Trafficking in Persons Report 2001." p. 57. Limanowska et al. "Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe."

си с полицейски и гранични служби на ЕС и САЩ през 2000 г. и 2001 г. рязко се увеличи количеството заловени наркотици.¹³⁵

През декември 2001 г. бе приет Закон за превенция и борба срещу трафика на хора. Законът бе изготвен в сътрудничество на румънското правителство с неправителствените и международните институции/ Центъра на ООН по превенция на престъпността/. Същевременно националните правозащитни институции бяха реорганизирани с оглед по-ефективната им работа по пресичане на трафика. Засилен бе и граничният контрол, като бяха въведени визови режими за редица държави. В Букурещ бе открито убежище за жертви на трафика.¹³⁶

7. **Най-големият проблем в СР Югославия продължава да бъде границата между Косово и Сърбия.** Липсата на достатъчен контрол по нейното протежение е до голяма степен резултат от неясния бъдещ статут на Косово. Вътрешната граница между Сърбия и Черна гора също създава проблеми, тъй като правителството на Черна гора не желае да сътрудничи с федералните власти. Създаването на агенции и стратегии за борба срещу трафика на наркотици също бе отложено поради политическата борба и съперничество между различните фракции на правителствената коалиция на власт след отстраняването на Милошевич. През юни 2001 г. СР Югославия подписа и ратифицира Конвенцията на ООН срещу трансграничната организирана престъпност¹³⁷, заедно с двата Протокола от Палермо. Понастоящем е в ход преглед на югославското законодателство с оглед на съответствието му с международните стандарти.¹³⁸

Открито бе временно убежище за жертвите на трафика, което ще функционира до изграждането на постоянно убежище. През април 2001 г. мисията на ОССЕ в Белград организира национална кръгла маса по трафика, в резултат на която бе назначен Национален координатор по трафика и Координатор за Работната група по трафика на Пакта за стабилност. В Черна гора създадената през март 2001 г. Съвместна работна група по правната реформа изготвя нов закон срещу трафика. През септември 2001 г. бяха създадени Специална работна група по контрабандата и трафика и Специална работна група по граничния контрол. В Косово през януари 2001 г. бе приет закон за забраната на трафика на хора. През октомври същата година в рамките на полицейските части към Мисията на ООН в Косово бяха създадени разследващи звена срещу трафика и проституцията.¹³⁹

¹³⁵ U. S. Department of State. "2001 International Narcotics Control Strategy Report – Romania." *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. <<http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm>> .

¹³⁶ Limanowska et al. "Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe."

¹³⁷ Буквално UN Convention against Transnational Organized Crime

¹³⁸ U. S. Department of State. "2001 International Narcotics Control Strategy Report – Federal Republic of Yugoslavia." *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. <<http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm>> .

¹³⁹ Limanowska et al. "Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe."

¹³⁹ U. S. Department of State. "Trafficking in Persons Report 2001." p. 101.