

EXECUTIVE SUMMARY AND KEY RECOMMENDATIONS

Uklanjanje praznina u primeni

**Odgovori krivičnog
pravosuđa na ilegalnu
trgovinu u jugoistočnoj Evropi
i pridruženi izazovi**



THE
SIRACUSA
INTERNATIONAL
INSTITUTE
for criminal justice
and human rights

Sirakuza Institut

Međunarodni institut za krivično pravosuđe i ljudska prava, Sirakuza, je nezavisan pravni centar na Siciliji u Italiji. Posедује konsultativni status Ujedinjenih nacija (UN) i član je Mreže UN-ovih programa za sprečavanje kriminala i krivičnog pravosuđa.

Vizija Instituta Sirakuza, koji je osnovan 1972. godine, je dvostruka: zaštita ljudskih prava kroz vladavinu zakona i ukidanje nekažnjivosti za teška krivična dela koja utiču na mir i sigurnost. Oslanjajući se na međunarodno pravo, međunarodne standarde i dobre prakse, Institut je posvećen izgradnji otpornosti aktera krivičnog pravosuđa i sprovođenja zakona, dok se isti suočavaju sa sve složenijim kriminalom i bezbednosnim pretnjama. Naš osnovni cilj je pružanje tehničke pomoći nacionalnim sistemima za krivično pravosuđe, pružanje obuke i edukovanje pravnika iz prvih redova, a i budućih generacija pravnih učenjaka, i olakšavanje strateškog dijaloga među institucijama, sektorima i granicama. Institut sprovodi i najsavremenija istraživanja i analize kako bi otklonio praznine i slabosti globalna reagovanja na organizovane kriminalne grupe i mreže.

Poslednjih godina, Institut je naročito doprineo izradi i pregovaranju značajnih pravnih instrumenata međunarodne i Evropske unije (**EU**) koji se odnose na globalno i transnacion-

alno krivično pravosuđe. Ovo obuhvata i osnivački statut Međunarodnog krivičnog suda, čiji je rani nacrt razrađen u Sirakuzi, kao i UN-ove konvencije protiv mučenja i transnacionalnog organizovanog kriminala, između ostalog. U skorije vreme, pomoć je pružena zemljama frankofonske Afrike u procesu izrade zakona za borbu protiv ilegalne trgovine falsifikovanim lekovima. Obučavali smo komandire organizacije Severnoatlantskog saveza (**NATO**) o odnosu šerijata i međunarodnog humanitarnog prava, podržali smo UN i druge formalne istrage u vezi sa bivšom Jugoslavijom, Libijom i Avganistanom i razradili smernice za nacionalne i međunarodne istrage o svirepim zločinima.¹ Institut je omogućio i dijalog o ljudskim pravima između Italije i Irana i doprineo je vodećim tekstovima o međunarodnom krivičnom pravosuđu i ljudskim pravima u arapskom svetu. Nadovezujući se na naše iskustvo u Jugoistočnoj Evropi, u fazi smo dovršavanja međunarodne smernice protiv ilegalne trgovine za vlade i preduzeća.²

Tokom skoro 50 godina rada, prvenstveno u Evropi i na Balkanu, na Bliskom Istoku i u Severnoj Africi, Institut Sirakuza je sebe učvrstio kao mediteransko središte i pouzdan partner za vlade, civilno društvo i privatni sektor. Rad Instituta protiv dinamike kriminalnih mreža se nastavlja: predstojeći izveštaj politike razmatraće pretnju koju organizovani kriminal predstavlja za kritičnu infrastrukturu svake države.

www.siracusainstitute.org

U ovom se izveštaju pod jugoistočnom Evropom (**JIE**) podrazumeva Albanija, Bosna i Hercegovina (BiH), Bugarska, Hrvatska, Grčka, Kosovo, Crna Gora, Severna Makedonija, Rumunija, Srbija, Slovenija i Turska. Podregion zapadnog Balkana (**ZB**) se sastoji od Albanije, BiH, Kosova, Crne Gore, Severne Makedonije i Srbije.

Sva upućivanja na Kosovo treba shvatiti u kontekstu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN-a (1999) i Savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova (2010).

Sadržaj ovog izveštaja ne odražava nužno stavove ili politike Međunarodnog instituta za krivično pravosuđe i ljudska prava, Sirakuza (**Sirakuza Institut**), ili drugih saradnika i ne podrazumeva nikakvu podršku.

Namena i prezentacije materijala u ovom izveštaju ne podrazumevaju izražavanje bilo kakvog mišljenja Sirakuza Instituta o pravnom statusu bilo koje države, teritorije ili grada ili njihovih zvaničnika, niti o razgraničenju pograničnih linija ili granica.

Komentari na ovaj izveštaj su dobrodošli i mogu se dostaviti na:

Siracusa Institute
Via Logoteta 27
Sirakuza 96100
Italija

publications@siracusainstitute.org

NOVEMBAR 2020

Predgovor

Čast mi je da u ime Međunarodnog instituta za krivičnu pravdu i ljudska prava Sirakuza predstavim ovaj doprinos u borbi protiv ilegalne trgovine u Jugoistočnoj Evropi (JIE). Uklanjanje praznina u primeni proizašlo je iz trogodišnjeg projekta širom regiona: *Jačanje borbe protiv ilegalne trgovine u JIE (SEE-IMPACT)*.

Pokretanjem u septembru 2017. godine, *SEE-IMPACT* je obuhvatilo istraživanje na nivou države i regionalnu analizu, pružanje inovativne obuke zasnovane na našim analitičkim nalazima i angažovanje više od 500 lidera, tvoraca politika i stručnjaka tokom konsultacija i strateškog dijaloga na nacionalnom i regionalnom nivou.

Naši pravni/politički i logistički timovi u Sirakuzi, uz podršku visoko motivisanih stručnjaka iz regiona Jugoistočne Evrope, nisu oklevali pitanjima na koja odgovori nisu laki. Kreativno su razmišljali, slušali i razmenjivali ideje i iskustva sa nacionalnim institucionalnim partnerima u desetak jurisdikcija, svi vođeni istim ciljem: pronalaženjem novih puteva i rešenja za prevazilaženje nekih od najkritičnijih izazova sa kojima se stručnjaci krivičnog pravosuđa i stručnjaci iz oblasti primene zakona suočavaju u svojim svakodnevnim i nezavidnim dužnostima suočavanja sa ilegalnom trgovinom i srodnim zločinima.

Od 1999. Godine, Institut Sirakuza je dizajnirao i isporučio nekoliko inovativnih, efikasnih projekata tehničke pomoći od kojih su pridobile zajednice krivičnog pravosuđa u celini, sa nekim od naših najranijih koji su se odvijali u SB. U skladu sa ovom tradicijom, *SEE-IMPACT* je bio ambiciozan, kako u pogledu regionalnih razmera, tako i u pogledu teme. U određenom smislu, ilegalna trgovina je oko oluje, mesto spajanja kriminala i bezbednosnih pretnji. A borba protiv ilegalne trgovine domen je koji najbolje utelovljuje hitnu potrebu zemalja da razbiju silose i podstiču nove smeđe pristupe vlade.

Ilegalna trgovina predstavlja pretnju koja se širi daleko izvan regiona. To je pretnja za sve nas. To znači da nijedno krivično pravosudno telo, vlada ili država ne mogu uspeti sami. Prava dostignuća doći će samo kroz kolektivnu akciju partnera iz istog regiona i njihovih međunarodnih saveznika. Iz ovog razloga, *SEE-IMPACT* je video kako se stručnjaci iz međunarodnih organizacija, lideri vlada i službenici iz oblasti primene

zakona i krivičnog pravosuđa iz čitave Jugoistočne Evrope, okupljaju oko jedinstvenog i zajedničkog projekta čiji je cilj da napravi razliku.

Ovaj izveštaj odražava posvećenost Instituta prema zemljama JIE. To je ujedno i prva međusektorska studija o ilegalnoj trgovini u regionu i prva koja je skicirala sliku jačih strana i slabosti sistema krivičnog pravosuđa u borbi protiv ovog fenomena u celom regionu. Možda još važnije, izveštaj predlaže put napred ka otključivanju potencijala za efikasnije delovanje i saradnju. *Uklanjanje praznina u primeni* takođe odražava posvećenost Instituta inkluzivnoj Evropi koja je sposobna da da primer u borbi protiv međunarodnog organizovanog kriminala.

Zahvaljujem se našim partnerskim institucijama u regionu i van njega na njihovoj postojanoj podršci. Posebno sam zahvalan direktorki Centra za primenu zakona u jugoistočnoj Evropi (**SELEC**) Snejani Maleevoj, ambasadorima i osoblju misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (**OEBS**) i delegacijama EU-a u Jugoistočnoj Evropi, kao i Europolovom Alfredu Nunzi , Hovard Pugh i Simone di Meo. Takođe se zahvaljujem rukovodstvu Interpolu, Kancelariji UN-a za narkotike i kriminal (**UNODC**), Europolu i **SELEC**-a, koji su doprineli regionalnom dijalogu Instituta u 2018. godini.

U ime svog tima iz Instituta Sirakuza izražavam veliku zahvalnost vladama i javnim vlastima u Jugoistočnoj Evropi, na njihovom angažovanju i neprocenjivom doprinosu za uspeh ovog projekta. Institut je spreman da pruži bilo kakvu podršku koja može biti potrebna u mesecima i godinama koje slede, kako bi se konsolidovao i iskoristio postepeni napredak koji je već postignut, kako bi se uklonio preostali jaz u primeni i sprovođenju i stvorio jedinstveniji put koji sledi, dok se zajedno suočavamo sa ovom pošasti 21. veka.

Jean-François Thony
Predsednik, Institut Sirakuza
Sirakuza /Renes



Priznanja

Ovaj izveštaj je pripremio glavni tim *SEE-IMPACT*-a: Filippo Musca, Tobias Freeman, Stefano Betti, ambasador dr. Uglješa Zvekić, John M. Sellar OBE i Flavio Bellio. Podržali su ih i drugi članovi *Sirakuza squadra*, kako sadašnji tako i prošli.

Zahvaljujemo se Stefanu Betti, pravni/politički savetnik, na njegovim praktičnim smernicama tokom sprovođenja projekta i značajnom doprinosu u izradi ovog izveštaja.

Uklanjanje praznina u primeni se temelji na uvidima koje deli regionalni savetnik projekta, ambasador Zvekić, jedan od najistaknutijih zagovornika Jugoistočne Evrope protiv korupcije i organizovanog kriminala.

John M. Sellar prožeo je naša istraživanja i napore za izgradnji kapaciteta, svojim perspektivama primene zakona sa terena.

Savetnici za obuku, Neville Blackwood, Paula Lavric i Bernard Rabatel, dali su konkretan oblik i sadržaj međuinstitucionalnom strateškom dijalogu Instituta.

U prečišćavanju ovog izveštaja, Institut se takođe zahvaljuje dr. Lole Fontani, na njenoj istraživačkoj podršci i Mauriciju Salustru na pronicljivim povratnim informacijama o ranijem nacrtu. Alberto Paskuero je takođe dao svoje regionalno iskustvo i savete.

Nacionalni savetnici

Kako bi se shvatile regionalne dimenzije borbe protiv ilegalne trgovine, od suštinskog je značaja bilo teksturirano shvatanje odgovora u pojedinačnoj nadležnosti. Institut se zahvaljuje nacionalnim savetnicima projekta: dr. Evisi Kambellari i dr. Brunildi Bara (Albanija), docentu Almiru Maljeviću (BiH), docentki Ivi Puškarovoj (Bugarska), vanrednoj profesorki Anna-Mariji Getoš Kalac (Hrvatska), vanrednom profesoru Ioannis Androulakis (Grčka), Arben Isufiju i docentu Xhevdet Haliliju (Kosovo), vanrednom profesoru Milošu Vukčeviću (Crna Gora), profesoru Miodragu Laboviću (Severna Makedonija), vanrednom profesoru Andra-Rokana Trandafiru (Rumunija), profesoru Dragan Simeunoviću i docentu Ivani Damnjanović (Srbija), dr. Sandri Damijan (Slovenija) i dr. Behsatu Ekici (Turska).

Ključni institucionalni partneri

Posebna zahvala ide nacionalnim partnerima Instituta Sirakuza, uključujući ključna ministarstva, i akterima krivičnog pravosuđa i primene zakona, bez čije podrške projekat ove razmere ne bi bio moguć.

Finansiranje

Institut sa zahvalnošću prima na znanje PMI IMPACT, globalnu inicijativu donacija kompanije Philip Morris International, koja finansira projekte koji se bave nezakonitom trgovinom.

Uvod

Ilegalna trgovina nije novost za JIE. Neki oblici, kao što su šverc soli, duvana i ljudi, iako se manifestuju različito i razlikuju se u intenzitetu i veličini, poznati su već dugo, kada se geopolitička karta regije prilično razlikovala od sadašnje. Štaviše, ova pojava nikada nije bila jedina i isključiva svojina kriminalnog podzemlja. Zapravo, služi za isticanje složene interakcije između poslovnih, političkih i kriminalnih institucija.

Institut Sirakuza započeo je pionirski posao na postavljanju temelja za strateški pristup ilegalnoj trgovini u regionu Jugoistočne Evrope. To je kritično jer, uprkos širokoj rasprostranjenosti, znanje o toj temi je retko. Dostupne analize su često anegdotske, a podaci su ograničeni i često nepouzdati. Poboljšanje ove osnove znanja može pružiti tačniju sliku situacije u regionu i na nacionalnom nivou. Bolje znanje je takođe potrebno kako bi se bolje shvatila vrsta i delotvornost krivičnopравnih odgovora na ilegalnu trgovinu, sa ciljem rasvetljavanja daljeg napretka.

Ovaj izveštaj se fokusira na glavne pojave ilegalne trgovine koja se danas dešava u regionu. Istovremeno, prepoznaje određene oblike ilegalne trgovine koji su manje poznati članovima javnosti, a manje pod nadzorom aktera krivičnog pravosuđa.

Projekat koji podupire ovaj izveštaj, *SEE-IMPACT*, takođe je jedinstven u pogledu primenjene „eksperimentalne“ metodologije. Preliminarne procene nacionalnih i regionalnih savetnika testirane su i usavršene kroz intenzivan nacionalni i regionalni dijalog. Nove informacije su dostupne kroz dijaloge, a zatim su iste korišćene za finalizaciju ovog izveštaja. Nacionalni dijalozi su obuhvatali i sesije obuka o određenim temama (npr. upotreba obaveštajnih podataka, tajne i finansijske istrage, itd.) koje idu do srži praktičnih izazova i prepreka za krivično pravosuđe u odgovoru na ilegalnu trgovinu, kako je i opisano u ovom izveštaju. Učesnici su svoja iskustva opisali u zajedničkom okruženju i stekli dublji uvid u operativne izazove i kako ih prevazići. Generalno, baza podataka generisana kroz ovaj projekat bila je bogata i raznovrsna.

Pored toga, projektna ekipa je učestvovala na zajednički održanim konferencijama sa UNODC-om i Globalnom inicijativom protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (**GITOC**), koji su, u istom vremenskom periodu, radili na komplementarnim projektima povezanim sa organizovanim kriminalom i korupcijom u regionu. Ovo nije tako čest primer saradnje i uzajamne podrške među međunarodnim subjektima uključenim u povezane projekte u istoj regiji.

JIE je vrlo dinamična i bogata regija: istorijski, ekonomski, kulturno, lingvistički, religiozno, politički, a i u pogledu kriminalne dinamike. Istorijski gledano, dugo je bio podeljen između Austro-Ugarske i Osmanskog carstva. Okidač za Prvi svetski rat povučen je u regionu (Sarajevski atentat na princa Ferdinanda i njegovu suprugu), koji se pokazao i kao važno ratište tokom Drugog svetskog rata. Za nekih 45 godina, 10 od 12 zemalja koje su učestvovala u ovom projektu eksperimentisale su sa socijalističkim ekonomijama i autoritarnim političkim sistemima. Posle toga, Jugoslavija se raspala u tragičnom sukobu 90-ih, koji je na površinu izvukao tamnu stranu regiona i osnažio snage netrpeljivosti i ugnjetavanja. Nakon pada Berlinskog zida i socijalističkih režima u Jugoistočnoj Evropi, dogodile su se dinamične političke i ekonomske reforme. Pa ipak, danas je od 12 zemalja koje su učestvovala u studiji, sedam još uvek u procesu pristupanja EU. Među onima koji „čekaju“, put Turske, zemlje kandidata za četvrt veka, gotovo je zaustavljen, dok većina od šest jurisdikcija Zapadnog Balkana pokazuje jasnu sklonost ka članstvu u EU.

Regionalna politika, posebno u zapadnobalkanskoj šestorki (uključujući pet jurisdikcija iz bivše Jugoslavije i Albanije), i dalje je složena, komplikovana i nedostaje joj preko potreban sastojak: uzajamno poverenje. Štaviše, EU nije jedini međunarodni igrač u regionu. Sve osim Kosova su članice UN-a, a sve osim BiH, Srbije i Kosova članice su NATO-a. Sve tri „velike sile“ (SAD, Rusija i sve više Kina) su prisutne u regionu, kao što su i zemlje Zalisa.

JIE je još uvek na raskrsnici između Istoka i Zapada. I dalje je glavna tranzitna zona za mnoštvo roba i usluga kojima se nezakonito trguje, mada se neki proizvode, a mnogi konzumiraju u samom regionu.

Tačno je i da je veliki deo ilegalne trgovine stvar organizovanog kriminala, često omogućen korupcijom. Prihodi se ulažu i ponovno ulažu u regionu, ali i van njega. Ovaj tipičan skup kriminalnih pojava (posebno organizovani kriminal, korupcija i pranje novca) zaštitni je znak nelegalne trgovine. Štaviše, gore pomenuta interakcija između podzemlja i političkih/poslovnih ustanova, kao i drugih i oportunističkih veza koje se

mogu pojaviti sa vremena na vreme, obeležena je u regionu. Ovo se demonstruje prisustvom međunarodnih organizacija za borbu protiv kriminala u Jugoistočnoj Evropi, kao i transnacionalne operacije kriminalnih grupa u Jugoistočnoj Evropi i širom sveta. Kriminalna dinamika koja se odnosi na ilegalnu trgovinu u region, ilustracija je *par excellence* modernog transnacionalnog kriminala koji uključuje širok spektar kriminalnih tržišta koja se često ukrštaju sa legalnom ekonomijom. Ovaj izveštaj jasno govori ovu priču.

Ali takođe jasno govori gde se nalaze potencijalna buduća dostignuća i ograničenja na odgovore u krivičnom pravosuđu. Naročito su se u bivšim socijalističkim zemljama regiona uložili veliki napor za reformiranje i modernizaciju kapaciteta krivičnog pravosuđa. Uloga zemalja donatora bila je i još uvek je kritična u ovom pogledu. Jasno je da je interes donatora vođen ciljem da se zemlje kandidati za Jugoistočnu Evropu usklade sa pravnom tekovinom EU, ali i činjenicom da su zemlje donatori među glavnim odredišnim tržištima za ilegalne trgovinske tokove koji prolaze kroz region Jugoistočne Evrope. I dalje je negovanje obostrano korisna i suštinska veza.

Izveštaj ukazuje da ulaganja u reformu krivičnog pravosuđa sama po sebi nisu dovoljna da bi se ilegalna trgovina stavila pod kontrolu. Institucionalni i politički kontekst u kojem treba da se sprovedu reforme takođe je od presudne važnosti. Kako su ilegalni trgovinski trendovi u velikoj meri predvođeni ekonomijom potražnje/ponude i politikom, tako je i odgovor na nju. Pogodna politička i institucionalna konfiguracija stvara uslove da sistem krivičnog pravosuđa reaguje strateški, blagovremeno i efikasno. Strateško vođstvo, profesionalizam i politička nezavisnost su preduslov za efikasnu borbu protiv ilegalne trgovine.



Istovremeno, važno je razumeti ne samo negativne uticaje ilegalne trgovine, već i okolnosti koje stvaraju podsticaje za nezakonite aktivnosti i stepen legitimiteta za kriminalne aktere. Takvi akteri pružaju zaštitu, a i osnovne usluge. U tom smislu, sprečavanje je važan deo odgovora. Uloga civilnog društva (nevladine organizacije - **NVO**, istraživački centri, istraživači i akademska zajednica, istraživačko novinarstvo, itd.) i privatnog sektora je od suštinske važnosti. Otpornost zajednice na ilegalnu trgovinu je presudna i treba je dalje razvijati i negovati. Isto tako, postoji potreba za razvojem i negovanjem kulture otpornosti u sistemima krivičnog pravosuđa koja se zasniva na profesionalnosti, integritetu, zakonitosti i nezavisnosti.

„Praznina u primeni“ ostaće otvorena čak i u najbolje opremljenim i obučanim sistemima krivičnog pravosuđa ako se isti odvoje od ciljeva i akcija za sprečavanje kriminala i ako ne uspeju da se proaktivno povežu sa akterima civilnog društva i privatnog sektora. Dalje, reagovanja krivičnog pravosuđa ne mogu se nadati uspehu ukoliko se u zajednici građana i aktera krivičnog pravosuđa ne razvije kultura otpornosti. Ovo je strateška perspektiva koja zahteva dalju i povećanu pažnju. Nadam se da će Institut Sirakuza nastaviti sa ovim pravcem rada.

Osećam se počastvovanim i privilegovanim što sam blizak ovom projektu i ekipi koja ga podržava, kao i sa Institutom Sirakuza.

Ambasador Uglješa Ugi Zvekic
Regionalni savetnik
Beograd/Beč

Izvršni rezime i ključne preporuke

Uklanjanje praznina u primeni izdvaja glavne nalaze i preporuke koje proizilaze iz trogodišnjeg projekta širom jugoistočne Evrope (JIE). Jačanje borbe protiv ilegalne trgovine u Jugoistočnoj Evropi (*SEE-IMPACT*) je projekat istraživanja i izgradnje kapaciteta Međunarodnog instituta za krivičnu pravdu i ljudska prava u Sirakuzi.³

U svojoj prvoj fazi, *SEE-IMPACT* je mapirao i ocenio sprovođenje okvira krivičnog pravosuđa koji se odnose na borbu protiv ilegalne trgovine u 12 jurisdikcija: Albanija, Bosna i Hercegovina (**BiH**), Bugarska, Hrvatska, Grčka, Kosovo,* Crna Gora, Severna Makedonija, Rumunija, Srbija, Slovenija i Turska. Centralna svrha bila je identifikovanje praktičnih izazova i prepreka za reagovanje krivičnog pravosuđa na ilegalnu trgovinu u Jugoistočnoj Evropi, kako izazova specifičnih za pojedine zemlje, tako i izazova koji su većini zajednički, ako ne i svim, u regionu. Druga faza projekta bila je posvećena izgradnji kapaciteta za širok spektar primene zakona, krivičnog pravosuđa i drugih relevantnih aktera u odabranim jurisdikcijama.⁴

Kao što ovaj izveštaj jasno pokazuje, JIE nije homogeno područje koje ilegalnu trgovinu doživljava jednoobrazno. Kroz vekove su zemlje u regionu sledile različite, a ponekad i međusobno povezane putanje, predstavljajući mozaik kulturnih, verskih i jezičkih identiteta. Istovremeno, više je onoga što države JIE povezuje zajedno sa širom evropskom zajednicom, nego što ih razdvaja.

Neke zemlje JIE su države članice EU od 2004. godine, ili 1981. u slučaju Grčke. Drugi napreduju na dugom putu ka pristupanju EU (vidi dodatak 4). Kako su jurisdikcije zapadnog Balkana (**ZB**) nastale iz razornog sukoba koji je 1992. godine doveo do raspada Jugoslavije, drugi regionalni partneri

pretrpeli su srazmerno duboke ekonomske i socijalne promene nakon rušenja Gvozdene zavese. Pa ipak, svi dele isti strateški položaj na mapi, kao i mostovi između Istoka i Zapada.

Istorijska uloga JIE, kao tranzitnog koridora za ljude i robu, nesumnjivo je doprinela njegovoj bogatoj kulturnoj raznolikosti. Ali te iste geografske odlike iskorišćavaju beskrupulozni akteri koji su skloni zloupotrebi infrastrukture regiona, krhkim privredama i institucijama, kako si se uključili u različite oblike ilegalne trgovine.

Promenljivo lice kriminalnih grupa i mreža JIE-a

Iako same zemlje JIE mogu predstavljati relativno mala tržišta za ilegalne robe i usluge kojima se trguje nelegalno, organizovane kriminalne grupe (**OKG**) sa uporištem u regionu, prednjače su u novoj fazi globalizacije kriminala. To se ogleda u rastućem uticaju nekih međunarodnih organizacija organizovanog kriminala zapadnog Balkana, posebno u podsticanju tokova trgovine drogom (vidi sekciju 3.1.1 i dodatak 3.1) između ostalih oblika ilegalne trgovine. Pored jačanja svog prisustva u jugoistočnoj Evropi, ove grupe su aktivne u zemljama sa značajnim zajednicama dijaspora (npr. Nizozemska, Italija, Turska, Južna Afrika, itd.).⁵ Štaviše, različite „čelije“ su dokazale svoju sposobnost da sarađuju sa kriminalnim

partnerima u Latinskoj Americi i drugim delovima sveta, da koordinišu operacije u inostranstvu, kao i da regrutuju nove članove u kontekstu socio-ekonomskih teškoća i političkih prilika u region Jugoistočne Evrope.

Ukorenjene patronažne mreže i još uvek krhki krivičnopravni sistemi doprinose široko rasprostranjenosti nekažnjivosti u Jugoistočnoj Evropi. Štaviše, sa uporištem u zemljama JIE i dijaspora, neke OKG konsoliduju transnacionalne mreže, proširujući i diverzifikujući svoj kriminalni portfelj. Drugim rečima, lokalne grupe se 'globalizuju' kako bi integrisale svoje lance snabdevanja na određena tržišta (npr. ilegalni narkotici) i ostvarile sve veće ekonomije u smislu obima i profita.⁶

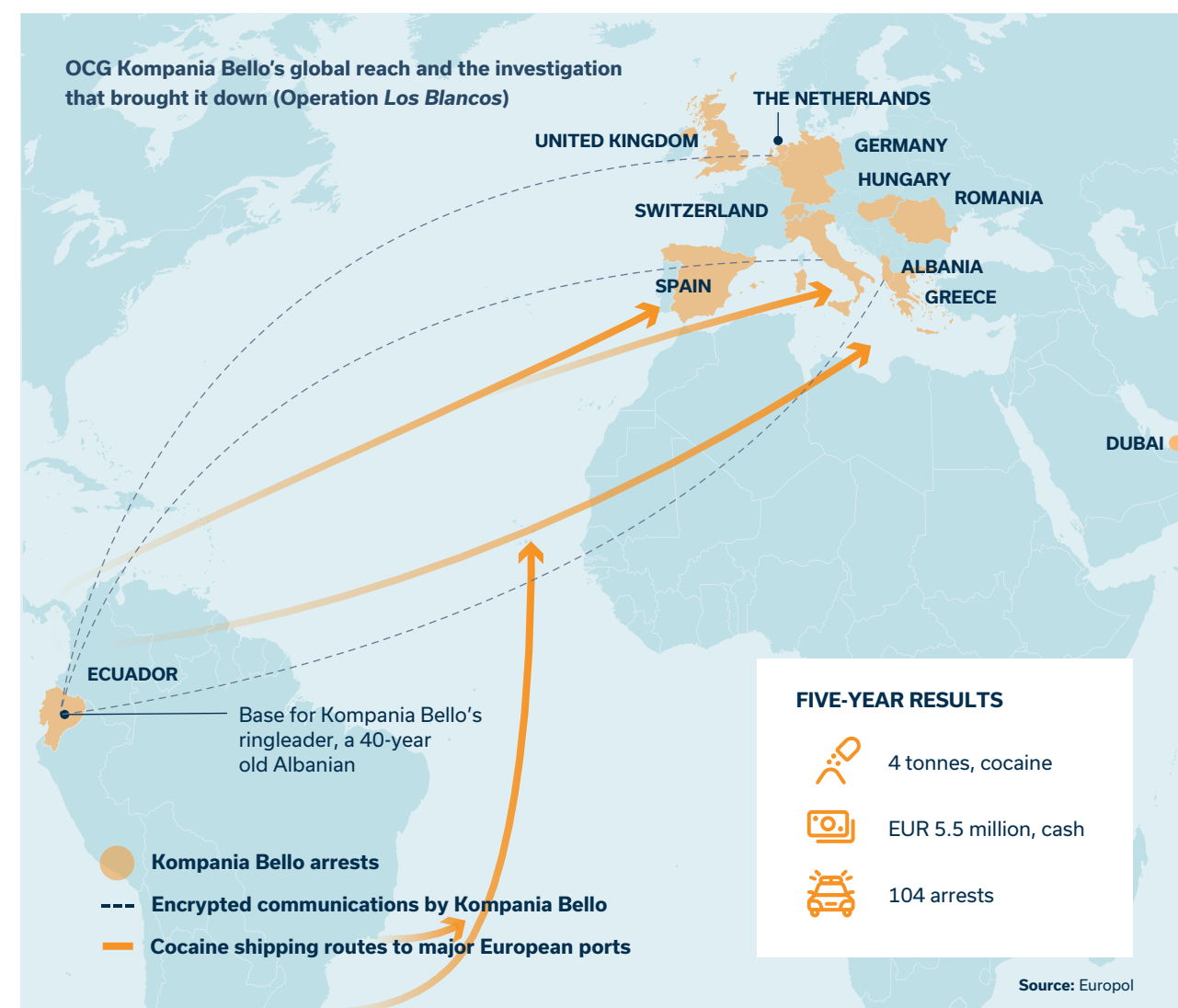
Iz ovih razloga, ne treba potcenjivati prirodu pretnje koja dolazi iz ilegalne trgovine ili njenih posledica za region JIE i šire. Sada su, više nego ikad, kriminalne grupe u Jugoistočnoj Evropi spremne da nastave sa širenjem svoje uloge u složenim šemama ilegalne trgovine velikih razmera. Kao što pokazuje italijansko iskustvo, jačanje OKG u jugoistočnoj Evropi u inostranstvu, takođe predstavlja povećani rizik za

same zemlje JIE kroz sve veću infiltraciju u legalnu ekonomiju. Očekuje se da će se ovaj trend ubrzati kao rezultat izolacije COVID-19 i globalne recesije u pokretu.

Pojavljivanje ilegalne trgovine, stare i nove

Kao i druge širom sveta, i zemlje JIE se suočavaju sa višeglavom hidrom što je ilegalna trgovina: neočvrsla i ponekad remetićka pojava koja nanosi razornu štetu (vidi poglavlje 2.1 do 2.3). Između ostalih posledica, ilegalna trgovina ugrožava zdravlje i bezbednost građana, umanjuje vladine prihode koji bi se inače mogli koristiti za podsticanje osnovnih usluga i guši konkurenciju i preduzetništvo u poslovnom području.

Zemlje Jugoistočne Evrope nisu imune ni na jedan od šest oblika nelegalne trgovine na koje se ovaj projekat fokusirao: ilegalna trgovina narkoticima, malokalibarskim i lakim oružjem, duvanskim proizvodima, kulturnim dobrima,



trgovina ljudima i šverc migranata (vidi sekcije 3.1.1 i dodatak 3). Međutim, samo jedno od ovih uspostavljenih tržišta čini veći deo istraga i gonjenja u stvarnosti; krivično pravosudni sistemi prvenstveno ulažu svoje resurse u reagovanju na krivična dela koja se odnose na narkotike, i, čak i u ovom kontekstu, posedovanje droge se mnogo češće naplaćuje od težih krivičnih dela trgovine ljudima (vidi poglavlje 4.2, prioriteti istrage, zapostavljena područja).

Ovo je u suprotnosti sa generalno mnogo manjim brojem istraga i krivičnih gonjenja protiv trgovine ljudima (**TLj**), na primer, iako je većina zemalja Jugoistočne Evrope glavne države porekla, tranzita i zemlje odredišta za žrtve trgovine ljudima. Jedno od objašnjenja može biti da javni tužioci u nekoliko zemalja pokazuju tendenciju pogrešnog karakteriziranja slučajeva trgovine ljudima kao prostitucije ili takozvanog „podmetanja“, krivičnih dela koja je lakše dokazati, ali ne odražavaju eksploataciju koja se ustvari nalazi u središtu prakse trgovine ljudima.

Što se tiče razmera ilegalne trgovine duvanskim proizvodima u regionu, „tamni broj“ (ili nivo na kojem ovaj oblik ostaje neotkriven) može biti vrlo visok. Šverc duvana pokazuje izraženu podelu faza i rada, uz organizovani kriminal koji je uključen u međunarodno krijumčarenje u i iz JIE. Male grupe, porodice i pojedinci, uključujući zajednice dijaspore, takođe igraju ulogu u distribuciji na odredišnim tržištima.

Drugi oblici ilegalne trgovine (npr. kulturna dobra, falsifikovanje, alkohol, ukradena vozila, sirova nafta i naftni derivati, trgovina otpadom i druge vrste kriminala u životnoj sredini, itd.) prisutni su u regionu, ali ih agencije za sprovođenje zakona zanemaruju (vidi sekciju 3.1.2). Kombinacija faktora ovo verovatno objašnjava, uključujući mogućnost da se određene vrste ilegalne trgovine vrše ređe od drugih. Međutim, konsultacije Instituta su naglasile da se nekim političkim prioritetima tradicionalno pridaje veći politički prioritet, a ne drugima. Shodno tome, istražitelji možda neće imati odgovarajuće alatke, veštine ili stručnost za otkrivanje grubih manifestacija ilegalne trgovine koje jednostavno teku „ispod radara“. Ovo je slučaj sa ilegalnom trgovinom medicinskim proizvodima, koja predstavlja industriju rasta za OKG širom sveta (vidi sekciju 3.1.3). Ne može se isključiti ni mogućnost lokalnog dogovora između organizovanih kriminalnih sindikata i javnih zvaničnika, što ometa napore otkrivanja u njihovom korenu ili na drugi način ometa put krivičnog pravosuđa (vidi sekciju 3.1.4, a dublje čitanje o ilegalnoj trgovini drvetom).

Procena izazova koji se odnose na krivično pravosuđe

Kako zemlje Jugoistočne Evrope počinju da shvataju hitnu potrebu da se suoče sa ilegalnom trgovinom holističkije, kao proizvod često konvergirajućih poli-kriminalnih mreža (vidi sekciju 2.3.3 negovanje međusektorskih perspektiva), mogu

se osloniti na ažurirane pravne okvire koji su uglavnom pogodni za određenu svrhu (vidi poglavlje 4.1). Međunarodni ugovori koji su ratifikovani i transponovani u domaće zakone su relevantni u velikoj meri, mada se neke praznine i nedoslednosti između ostalog, otkrivaju u vezi sa krivičnim delima trgovine ljudima (vidi poglavlje 4.2).

Nesumnjivo je da je proces integracije u EU i, posebno, uključivanje pravnih tekovina EU zemalja kandidata u svoje pravne sisteme od (vidi poglavlje 2.4, povezivanje pristupanja EU sa borbom protiv ilegalne trgovine), pružili su motivaciju, podsticaje i okvir za ažuriranje zastarelog zakonodavstva i uvođenje novih institucija i mehanizama. Ali je izbezumljenost za udovoljenjem spoljašnjih zahteva za modernizacijom kritikovana, jer ponekad ovo dovodi do zbunjujućih i delimično kontradiktornih ishoda. Zauzvrat, nepoznavanje novih postupaka može navesti stručnjake da ih primenjuju manje entuzijastično ili sistematično nego što je to potrebno.

Povrh svega, proces kulturne i praktične adaptacije na relativno nedavne (a ponekad i seizmičke) promene u sistemima krivičnog pravosuđa, uključujući trend ka više osuđujućim sistema, još uvek nije završen (vidi poglavlje 4.4, istražni i tužilački izazovi). Koncept istraga koje vodi tužilaštvo, posebno nije uvek apsorbovan i još uvek ima potencijal da izazove trvenja između policije i tužilaca, iako se situacija poboljšala poslednjih godina.

Povremene tenzije između policije i javnih tužilaca deo su širih istražnih izazova ukorenjenih u institucionalnoj kulturi i okruženju. Ovo teži ka davanju prednosti percepcije samodostatnosti i konkurencije pojedinih agencija nad javnim budžetima i njihove vidljivosti, umesto sistematske saradnje između partnera u istoj krivično-pravnoj „mreži“ (vidi poglavlje 4.5, međuresorska koordinacija). Takvi ukorenjeni, tvrdoglavi stavovi nisu održivi ako se vlade suoče sa nelegalnom trgovinom i iskoriste sve resurse kojima raspolazu. Ovi stavovi ukazuju i na potrebu za promenom paradigme u načinu na koji sistemi za sprovođenje zakona i krivično pravosuđe mere i procenjuju „uspeh“ u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (vidi preporuku 5 i sekciju 2.3.4). S'tim u vezi, u nekim zemljama, čini se da se službenici ministarstva i tužilaštvo sukobljavaju oko toga ko bi trebalo da zadrži kontrolu nad krivičnim istragama, posebno onim za teška krivična dela kao što su organizovani kriminal i korupcija.

U Jugoistočnoj Evropi i drugde, države uglavnom nemaju vodeću vlast u pitanjima ilegalne trgovine. Umesto toga, mandati i odgovornosti za otkrivanje i suzbijanje ilegalne trgovine rasuti su među više nacionalnih entiteta. Shodno tome, svaka karika lanca krivičnog pravosuđa može posedovati znanje o određenim aspektima ilegalne šeme, dok nijedna nema celokupnu sliku. Ali kolektivni naponi da se ugrabi ova slika, od suštinske su važnosti ako istražitelji žele da otkriju punu dubinu i obim kriminalnih planova. U

Jugoistočnoj Evropi se ulažu istinski naponi, iako još uvek široko rasprostranjeni, na promociji bolje i sistematičnije razmene informacija. Primeri nedavno stvorenih zajedničkih radnih grupa i slični mehanizmi mogu se naći u svim jurisdikcijama. Većina intervjuisanih stručnjaka iz zajednice za sprovođenje zakona smatra da je njihovo iskustvo „rada pod istim krovom“ sa kolegama iz drugih agencija dovelo do najboljih rezultata, i izražavaju svoju nadu da će se ovi dogovori sve više koristiti.

Duž sličnih linija je uočena potreba da se „spoje tačke“ i uhvati osnovna dinamika kriminalnih organizacija izvan određenih krivičnih dela ili krijumčarenja koja bi mogla da se otkriju, i ova potreba je podstakla uspostavljanje specijalizovanih odeljenja za sprovođenje zakona i/ili tužilaštava protiv organizovanog kriminala (vidi poglavlje 4.4). Pod uslovom da su dovoljno finansirani i obučeni i da postoji jasna podela rada između njih i 'generalističke' policije i tužilaštava iste zemlje, što trenutno nije uvek slučaj, ovi entiteti se mogu uspostaviti kao vitalni čvoriči koji bi poremetili ozbiljne pojave ilegalne trgovine. Široko gledano, zemlje JIE trebale bi odraziti činjenicu da li daju dovoljan značaj borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i da li ulažu dovoljno ljudskih i drugih resursa za ometanje i razaranje OKG i mreža (vidi sekciju 4.4.2).

Uprkos njihovim karakteristično međusektorskim (i sve više bezbednosno orijentisanim) mandatima i utvrđenom prisustvu na granicama, lukama i drugim žarištima za organizovani kriminal, Institut je utvrdio da je doprinos carina u borbi protiv ilegalne trgovine potcenjen. Trenutni izveštaj ovu zabrinutost obrađuje iz pet uglova: prvo, dok je javno-privatna saradnja na ilegalnoj trgovini u Jugoistočnoj Evropi obično ograničena, carine su se već pokazale kao ključni faktor za omogućavanje i jedinstveni položaj za daljnje privlačenje privatnog sektora (vidi poglavlje 4.6); drugo, carinske agencije su ključne za suočavanje sa pojavom e-trgovine i raširenu zloupotrebu malih pošiljaka u nedozvoljene trgovinske svrhe (vidi istraživanje slučaja u sekciji 4.4.2); treće, carina je ključni realizator dnevnog reda za olakšavanje digitalne trgovine, koja promovise modernizaciju carinskih agencija i procesa i obećava poboljšanje prevencije, otkrivanje i istragu ilegalne trgovine (vidi preporuku 13 i belešku u sekciji 4.4.2); četvrto, carinski nadzor i primena u zonama slobodne trgovine (ZST) trebalo bi da budu suštinska komponenta svakog nacionalnog reagovanja na ilegalnu trgovinu (vidi poglavlje 3.2); i konačno, u svetlu gore navedenog, izveštaj odražava da li carini treba dati jača ovlašćenja za istragu ilegalne trgovine i srodnih krivičnih dela (vidi preporuku 20 i sekciju 4.4.1).

Za većinu zemalja pojavljuje se još jedan ključni izazov u vezi s načinom na koji se usmeravaju i koordinišu istrage i krivično gonjenje ilegalne trgovine i odnosni tokovi informacija. S'jedne strane, zemlje JIE imaju relativno dobro uspostavljene institucionalne postavke za borbu protiv organizovanog kriminala: tužilaštvo vodi istrage oslanjajući se na različite

agencije za sprovođenje zakona (tj. krivični istražitelji u policijskim i pograničnim policijskim odeljenjima, carinska uprava, stručnjaci za finansijski kriminal, itd.) i druge nacionalne entitete. Taktičko rukovodstvo i operativna koordinacija su stoga važni aspekti za funkcionisanje javnog tužilaštva.

S'druge strane, istražni sistemi koje predvodi tužilaštvo sigurno će propasti ukoliko sav raspoloživi i relevantni obaveštajni i dokazni materijal ne bude centralizovan u tužilaštvu. U stvarnosti, međutim, iako tužilaštva zaista mogu voditi istrage, mnogi se na adekvatan način ne bave ključnim aspektima ove integrisane funkcije. Nekoliko faktora pomaže u opštem objašnjenju zašto:

- U nekoliko zemalja, model istrage kojom predvodi tužilaštvo nije u potpunosti zaživeo. Nacionalni entiteti nastavljaju da čuvaju svoja institucionalna područja, radije ostajući golgeteri, nego pružaoci pomoći. Poverenje (tačnije, nepoverenje) između određenih agencija je uobičajeni kamen spoticanja. Formalizam i birokratske institucionalne kulture, koje su široko rasprostranjene u Jugoistočnoj Evropi, mogu poslužiti za prikrivanje drugih prepreka za međuagencijske saradnje ili da „prođu kroz sve“.

- S'tim u vezi, informacije teže da teku reaktivno, a ne proaktivno. Štaviše, određene izvršne/obaveštajne agencije aktivno nastoje da ometaju protok informacija i obaveštajnih podataka nadležnim tužiocima.

- U različitim okruženjima, policajci svom komandnom lancu mogu (što obično dovodi do ministra unutrašnjih poslova) otkriti ono što treba ostati poverljivo. Ovo je ponekad rezultat dvosmislenosti i/ili nedoslednosti u ključnim pravnim okvirima (npr. zakonici o krivičnom postupku i policijski zakoni) koji ne integrišu u potpunosti model istrage koji vodi tužilac. U idealnom slučaju, sa operativne tačke gledišta, službenici zakona u istražnim sistemima kojima predvodi tužilaštvo, trebali bi izveštavati isključivo tužilaštvu.

- Nisu sve tužilačke vlasti specijalizovane ili dovoljno iskusne u borbi protiv organizovanog kriminala. U nekim slučajevima ovo javne tužioce može dovesti do nepovoljnog položaja kada vode istražni rad specijalizovanih agencija za sprovođenje zakona.

- Većina tužilaštava nema kapaciteta za sprovođenje kriminalističko-obaveštajnih i strateških analiza, što ozbiljno ograničava meru do koje mogu 'stupiti' ispred novih ili nastajućih trendova i pretnji. Zauzvrat, nacionalni lideri i lica odgovorna za stvaranje politika u relevantnim zemljama, nemaju koristi od uvida i analiza de facto centralnih vlasti svake zemlje o organizovanom kriminalu (tj. tužilaštvu).

- U svakom slučaju, tužilaštvo samo po sebi ne može da ispravi fragmentirane institucionalne postavke, koje ponekad postoje po zamisli. Potrebno je političko vođstvo i hrabrost da bi se uklonile ove nepotrebne prepreke i doprinelo negovanju jedinstva svrhe među svim akterima za primenu zakona i krivičnog pravosuđa.

Ovi izazovi, kao i slični izazovi, mogli bi se rešiti, bar delimično, jačanjem centralne i centralizovane uloge tužilaštva (vidi preporuku 7).

Iz drugog ugla, specijalizovana odeljenja za sprovođenje zakona i tužilaštva će isto tako imati zadatak da iskoriste nedovoljno iskorišćeni potencijal javno-privatne saradnje u kontekstu ilegalne trgovinske istrage (vidi poglavlje 4.6). Mnoge ilegalne trgovinske rute i dinamika, posebno one koje utiču na tržišta na kojima se šverceri nepravedno takmiče sa legitimnim kompanijama (npr. u alkoholnoj, duvanskoj i medicinskoj industriji, kao i drugima kompanijama koje su podložne falsifikovanju), teško bi se mogle otkriti bez istražnih resursa koje autonomno mobilise privatni sektor. Većina stručnjaka i stvaralaca politika u Jugoistočnoj Evropi prepoznaju ključnu ulogu koju bi javno-privatna partnerstva (**JPP**) mogla odigrati u olakšavanju razmene informacija sa akterima odgovornih za sprovođenje zakona (npr. pružanje obaveštajnih podataka kao vodič za istrage, podrška carini u razlikovanju originalnih i lažnih proizvoda, itd.), doprinos forenzičke ekspertize i materijalne opreme, i razvijanje tehnologije praćenja. Međutim, nekorišćenje resursa privatnog sektora često se objašnjava ukorenjenim nepoverenjem sa kojim javni službenici i dalje gledaju na poslovni sektor i odgovarajućom tendencijom kompanija da 'drže tajni profil'.

Nekoliko pozitivnih iskustava javno-privatne saradnje zabeleženih u regionu, uključujući iskustva između poslovnog/špediterskog sektora i carine u vezi sa upravljanjem rizikom i otkrivanjem ilegalne trgovine (vidi sekciju 4.6.3), jesu nepotvrđeni znak da se situacija možda polako menja. Donošenje zakonskih okvira koji omogućavaju stvaranje sinergija u domenu krivičnog pravosuđa moglo bi pružiti podsticaje i neophodne zaštitne mere kako bi se osiguralo da svi dobrovoljni prilozi privatnog sektora (mimo onoga što je već zakonski propisano, na primer, zakonima o sprečavanju pranja novca) ostanu ciljani, transparentni i poštuju nezavisnost i nepristrasnost na kojima se zasniva krivični postupak. Podložno tim ograničenjima, zemlje Jugoistočne Evrope treba da primete pojavljivanje ove dobre nove prakse koja podstiče stepen dvosmerne komunikacije između javnog i privatnog sektora u kontekstu ilegalne trgovinske istrage i drugih radnji sprovođenja zakona (vidi sekciju 4.6.3).

Napori na uspostavljanju JPP-a i promovisanju održivih nivoa međuresorske koordinacije neće dati rezultate ukoliko se procesi donošenja presuda u većini slučajeva ne shvate kao uravnoteženi i počnu da nude adekvatne nivoe odvrtaćanja.

Ovde je *SEE-IMPACT* istakao izazove kao što su: česta primena suviše blagih kazni od strane sudija (naročito za krivična dela trgovine narkoticima); nedosledna primena kazni za kriminalno ponašanje slične prirode, što je delimično povezano sa opštim nedostatkom smernica za izricanje kazne; i široka upotreba sporazuma o priznanju krivice kojim se počinioči kažnjavaju znatno ispod minimalnih zakonskih granica u nastojanju da se obezbede osuđujuće presude (vidi poglavlje 4.7, presuđivanje prekršaja ilegalne trgovine). Iako se očekivalo da će pregovaranje o krivici povećati nivo oduzimanja imovine stečene kriminalom, još uvek ne tako zadovoljavajući ishodi konfiskovanja postavljaju pitanje da li ova praksa funkcioniše kako je predviđeno i u interesu pravde. Pored ovoga, službenici krivičnog pravosuđa, a posebno tužioci i sudije, verovatno bi mogli pridobiti od dalje obuke o osnovama pregovora i sporazuma (vidi preporuku 22).

Kada je reč o visoko unosnim šemama ilegalne trgovine, krivične kazne mogu svoj puni efekat odvrtaćanja postići samo ako su podržane odlučnom akcijom zaplene sredstava i imovine stečene krivičnim delom (vidi poglavlje 5). Ovo je verovatno oblast u kojoj se uočava najširi jaz ili praznina između slova zakona i njegove praktične primene. Sve u svemu, zemlje JIE imaju već uspostavljenu većinu zakonskih mehanizama i savremenih napredaka kako bi oporavak oštećene imovine učinili manje proceduralno zahtevnim, poput oduzimanja zasnovanih na ne-osudama (**ZNO**) i proširenih modela oduzimanja, i obratnih tereta dokazivanja. Zakoni o pranju novca uglavnom uključuju širok spektar ponašanja koje se odnosi na ilegalnu trgovinu, kao osnovna krivična dela. Ali čak i usvajanjem robusnih pravnih instrumeta, njihova primena može biti problematična: tužioci i sudije često zakonske odredbe tumače na različite i kontradiktorne načine; a razlika između osnovnih pojmova, poput direktne i proširene konfiskacije, ponekad nije jasno shvaćena.

Iako se neki presedani mogu naći u JIE, većina zemalja još uvek ima priliku da uspostavi okvire koji omogućavaju da se zaplenjena imovina ponovo uloži u vladine službe - uključujući transnacionalno nadgledanje - i druge socijalne programe. Ovo bi moglo pružiti dodatne podsticaje za pojačavanje napora na povraćaju imovine (vidi preporuku 27 i studiju slučaja u poglavlju 5.1), i finansirati istraživanja i programe čiji je cilj rešavanje osnovnih uzroka i pokretača ilegalne trgovine, uključujući i nivo zajednice.

Štaviše, ono što nedostaje u mnogim slučajevima je dovoljna raspodeljenost materijalnih i finansijskih resursa za upravljanje zaplenjenom i oduzetom imovinom, kao i kapacitet za učestvovanje u često složenim i dugotrajnim finansijskim istragama. Zajednička zabrinutost u regionu je da se ove istrage ne pokreću sistematski, paralelno sa istragama osnovnih krivičnih dela. To ne znači da bi akcija „praćenja novca” nužno ili spremno dovela do naglih skokova u vrednosti vraćene imovine. S'tim u vezi, zemlje JIE se

suočavaju sa istim sveobuhvatnim poteškoćama sa kojima se suočavaju i sve zemlje, u probijanju korporativnih prekrivača u nekooperativnim jurisdikcijama ili praćenju ilegalnih trgovinskih transakcija putem neformalnih mehanizama kao što je *Hawala*.⁷

Slično tome, zemlje JIE nisu same pri saznanju da tradicionalne istražne tehnike nisu dovoljne za prevazilaženje ekspanzionalno rastuće upotrebe šifrovane komunikacije, uključujući i kriminalne organizacije u krijumčarenju (vidi poglavlje 4.3, istražne strategije). Tradicionalne metode se takođe bore činjenicom prilagođavanja pojavi e-trgovine i povezanom rastu malih pošiljaka, koje prete da preplave carinske i druge agencije (vidi poglavlje 4.4 i slučaj studiranja u 4.4.2).

Sa ovim trendovima je povezana i sveobuhvatna pretnja ilegalne trgovine koja se omogućava virtuelnim putem, za koju su države JIE, čini se, uglavnom nepripremljene. Iako su nacionalni partneri i savetnici projekta dosledno ukazivali na očigledan porast ilegalnih trgovinskih operacija na Darknetu, tačan obim problema u JIE ostaje nejasan. Stoga je ovaj izveštaj pokušao da pruži neke smernice za stvaraoce zakona i politika, posebno onih koji moraju da urade važan posao u preispitivanju i ažuriranju regulatornih okvira, tako da organi za sprovođenje zakona mogu da iskoriste internetske posrednike i najnovije tehnologije i analitičke alate (vidi slučaj studiranja u sekciji 4.4.1).

Ove izazove ne treba potcenjivati, ali takođe ne treba se sakrivati prisustvo dugotrajnih strukturnih prepreka poput korupcije. Stručnjaci iz različitih zemalja primetili su slučajeve zavera između OKG-a i politički izloženih figura, kao stvaranje značajnih prepreka u istragama o ilegalnoj trgovini. Stalne pretnje koje predstoje integritetu zajednica za sprovođenje zakona i pravosuđu podjednako zabrinjavaju (vidi poglavlje 4.4). Iako je nekoliko zemalja uvelo korektivne i preventivne mere, poput zakona o zaštiti zviždača i postupaka provere, nedostaci u primeni i izazovi u vezi sa resursima i dalje postoje.

Pokretači ilegalne trgovine se često mogu naći u različitim poreznim i regulatornim režimima i nivoima vladinih subvencija u različitim jurisdikcijama. OKG takođe koriste porozne granice, opsežne obale i često neprozirne pravne prostore poput SZT-a (vidi poglavlje 3.2). Logistički lanci za operacije krijumčarenja, često se protežu u različitim zemljama, oslanjaju se na više prevoznih sredstava i uključuju kriminalno motivisane aktere različitih nacionalnosti koji rade zajedno. Iz svih ovih razloga, šeme ilegalne trgovine imaju urođenu međunarodnu dimenziju za koju se nijedna zemlja ne može nadati da će se na pravi i izolovani način rešiti.

Iako su zemlje JIE aktivne strane niza bilateralnih, regionalnih i međunarodnih sporazuma o saradnji, priroda i intenzitet tokova saradnje su neujednačeni (vidi poglavlje 6). Zemlje se u različitim merama oslanjaju na međunarodna tela za

sprovođenje zakona i krivično pravosuđe, kao rezultat mešovitih sporazuma o saradnji. Na primer, dok se ključna podrška zemljama Evropske unije, koje nisu članice EU, pruža preko Europol, Eurojusta i Fronteksa, veličina i duh ove pomoći zavise od sporazuma o kojima se posebno pregovara sa svakom jurisdikcijom. Neki dogovori zaostaju u primeni, dok drugi tek treba da se konkretizuju kao rezultat političke inercije. Dalje, međunarodne razmene imaju tendenciju da slede iste oblike domaćih istraga i gonjenja, fokusirajući se intenzivnije na trgovinu drogom i, u manjoj meri, na krijumčarenje migranata i krivična dela trgovine ljudima. S'tim u vezi, čini se da Europol i Centar za sprovođenje zakona u jugoistočnoj Evropi (**SELEC**) mogu blisko saradivati, uključujući i procenu pretnji organizovanog kriminala širom Evrope.

Iako je regionalni pejzaž donekle usitnjen, zemlje sve više eksperimentišu sa nizom alati i inicijativa za međunarodnu saradnju u obliku zajedničkih istraga (naročito, uz pomoć SELEC-a), zajedničkih patrola, raspoređivanja oficira za vezu i peer-to-peer platformi (vidi poglavlje 6.2). Diskusije sa nacionalnim savetnicima iznele su na videlo nekoliko primera prekograničnih operativnih dogovora koji - uprkos svojoj prirodi koja zahteva velike resurse i očekivanja na spoljnu podršku - očajavaju za širom i sistematičnijom primenom.

Sve u svemu, ovaj izveštaj naglašava da postoje dobro uspostavljeni pravosudni i policijski kanali putem kojih se mogu razmeniti mnoge ključne informacije kako bi se „podmazale” zvanične procedure uzajamne pravne pomoći (**UPP**). Samo je nekoliko specifičnih problema primećeno u načinu na koji funkcionišu režimi za UPP. Nedostatak prevodilaca i prisustvo više centralnih organa UPP-a, na primer, mogu stvoriti neizvesnosti i nepotrebna birokratska kašnjenja u obradi zahteva kada je vreme najvažnije.

Nedavni nacionalni naponi, posebno naponi zemalja ZB, u usklađivanju sa evropskim pravnim tekovinama, zatvorili su neke od najeklatantnijih pravnih i institucionalnih razlika između članica EU i drugih. Od ovog trenutka, politički lideri i visoki službenici krivičnog pravosuđa pozvani su da smanje još uvek širok jaz između zakonskog i regulatornog okvira i njihove praktične primene. Sledeća faza obećava da će biti jedinstveno izazovna i test zrelosti i spremnosti za mnoge zemlje.

Iz socijalno-ekonomske i političke perspektive, pandemija COVID-19 i njene posledice, verovatno će stvoriti neviđeni pritisak na vladine resurse. Borba protiv transnacionalnih kriminalnih mreža možda neće biti glavni prioritet u uslovima sve veće nezaposlenosti, istegnutih javnih zdravstvenih službi i upornog bega mladih iz regiona. Ali takođe je tačno da zemlje JIE mogu primetiti nagli porast ljudi koji se okreću ilegalnoj trgovini kao sredstvu za garantovanje svojih osnovnih potreba. Već je očigledan porast ilegalne migracije, od koje kriminalne mreže imaju veliku korist.

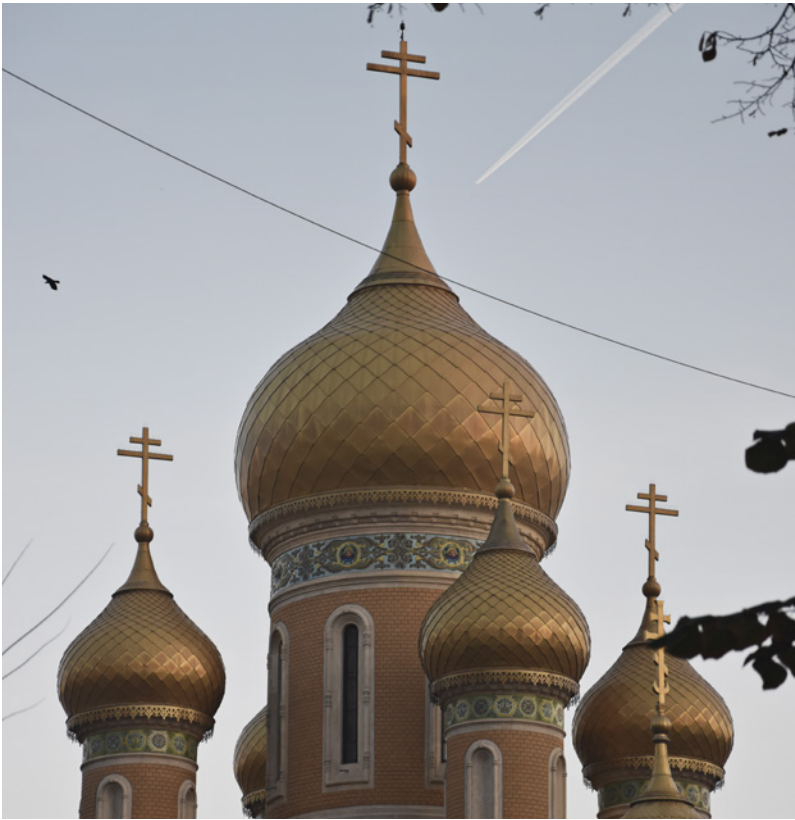
Rizik nije mogao biti veći. Nacionalistički vetrovi zahvaćaju region i, u nekim slučajevima, dodatno polarizuju zajednice. Relativno novokovane zemlje nastavljaju da uspostavljaju vladavinu zakona usred političkih ćorsokaka, etničkih tenzija i institucionalne kvazi-paralize više od dve decenije nakon raspada Jugoslavije. Ovi faktori ukazuju na duboke, osnovne izazove kojima će se morati pozabaviti u procesu konsolidacije modernih, dinamičnih i proaktivnih sistema krivičnog pravosuđa. Tek će se videti kako će ovi sistemi odgovoriti na ogroman rast organizovanih kriminalnih sindikata koji iskorišćavaju višestruku nestabilnost u regionu. U tom kontekstu, nova strategija proširenja EU (vidi poglavlje 2.4 i dodatak 4.1) moraće da podstakne proces pridruživanja koji je tokom godina izgubio deo svog sjaja i zamaha.

Ali takođe je važno izazove današnjice (i sutrašnjice) staviti u perspektivu. Široko gledajući na istoriju regiona i na postepeni napredak koji je postignut poslednjih decenija, ne može se zanemariti činjenica da je Jugoistočna Evropa sada spremnija da se suoči sa ilegalnom trgovinom, nego što je bila na početku veka. U međuvremenu se pojavilo i živo građansko društvo kao neophodan kanal između građana i vlada koje služe i koje su im na kraju odgovorne.

Iako nisu primarni fokus *SEE-IMPACT*-a, organizacije civilnog društva (**OCD**) i njihov doprinos transparentnosti u pregovorima o pristupanju EU, otkrivanje ilegalne trgovine i srodnih kriminalnih šema i držanje vlada da se pridržavaju svojih obaveza, nikada nisu bili vitalniji. Zaista, istraživačko izveštavanje i nezavisna analiza aktera civilnog društva u regionu ključni su izvori za ovaj izveštaj. S'tim u vezi, Institut veruje da će biti potrebno izgraditi nove mostove između OKD-a i svakodnevnih građana koji imaju sve veći osećaj da čak i teške istrage i razotkrivanja neće rezultirati značajnim promenama. Ovo samo pojačava potrebu za građane JIE da budu bolje informisani i osposobljeni da vrše svoja demokratska prava na slobodnim i poštenim izborima.

Tokom ove poslednje tri godine vođeni su intenzivni razgovori sa entuzijastičnim, visoko kompetentnim i motivisanim stručnjacima iz carinskih i policijskih agencija, tužilaštava, finansijsko-obaveštajnih jedinica (**FOJ**), antikorupcijskih tela i zvaničnika ministarstava zaduženih za evropske poslove i međunarodnu saradnju. Uz adekvatnu političku potporu i podršku, ovi službenici su zaduženi da svoje zemlje i region učine manje ranjivim, bolje pripremljenim i sigurnijim da izađu na kraj sa izazovima 21. veka. Zahvaljujući njima Institut Sirakuza je usavršio sledećih 39 preporuka.

National dialogue in Skopje, North Macedonia



Left clockwise: Regional dialogue in Siracusa; Skanderbeg Square in Tirana, Albania; Bucharest, Romania (credit: John M. Sellar)



Preporuke

Preporučuje se da zemlje JIE preduzmu sledeće korake u cilju jačanja borbe protiv ilegalne trgovine:

Strateška i politička pitanja

- 1. U svrhe razvijanja politika i sprovođenja zakona, prepoznajte važnost borbe protiv ilegalne trgovine kao međusektorsku pojavu, kako je i opisano u ovom izveštaju, kao dodatak postojećim sektorskim (ili robno zasnovanim) pristupima.
- 2. Sprovediti celokupni pregled vlade postojećih nacionalnih strategija, akcionih planova, itd., u vezi sa određenim sektorima ilegalne trgovine, organizovanog kriminala, korupcije i ilegalnih finansijskih tokova (IFT). Svrha ovog pregleda trebalo bi da bude identifikovanje praznina i mogućnosti za bolje povezivanje i usmeravanje postojećih strateških dokumenata i razvoj snažnijih mehanizama za praćenje i procenu njihove primene.
- 3. Uspostaviti mehanizam praćenja čiji je zadatak kvantifikovanje godišnjih ekonomskih gubitaka, kako privatnih, tako i javnih, koji proističu iz ilegalne trgovine.
- 4. Uzmite u obzir izradu namenske nacionalne strategije za borbu protiv ilegalne trgovine u svim sektorima. Sprečavanje kriminala bi trebalo biti ključni cilj takvog procesa za uspostavljanje strategija. U ovom dokumentu, štaviše, treba detaljno proučiti zanemarene oblike ilegalne trgovine (npr. kulturna dobra, akcizne robe uključujući alkohol, duvan i naftu, falsifikovane medicinske proizvode, nelegalno iskorišćenu drvnu građu, itd.) kako bi se utvrdilo njihovo prisustvo i dimenzije u zemlji.
- 5. Razmotrite nove pristupe za merenje napretka i uspeha u borbi protiv ilegalne trgovine, kroz usvajanje netradicionalnih pokazatelja koji bolje nagrađuju proaktivnu, međuagencijsku saradnju i bolje prepoznaju kako direktan tako i indirektan doprinos koji različite agencije pružaju za istražne i druge izvršne radnje.

- 6. Zaštititi slobodu i nezavisnost organizacija civilnog društva, istraživačkih instituta i istraživačkih novinara koji rade na otkrivanju i izveštavanju o ilegalnoj trgovini i srodnim zločinima bez zas-trašivanja ili druge štete, i sistematski istražiti i kazniti zločine počinjene nad njima.

Institucionalni pravac i koordinacija

- 7. Odrediti odgovarajući, adekvatno finansiran i dobro funkcionalan entitet koji će služiti kao Centralna vlast (CV) za pitanja koja se odnose na organ-izovani kriminal i ilegalnu trgovinu.

CV treba imati izvršne funkcije i ovlašćenja neophodna za vršenje taktičkog, operativnog i analitičkog vođstva u borbi protiv ilegalne trgovine. U skladu sa modelom istrage koji vodi tužilac, vlast bi u većini slučajeva trebala biti tužilaštvo najvišeg nivoa u zemlji. Ako ovo nije prikladno u bilo kom datom kontekstu, alternativno bi mogla biti imenovana agencija za sprovođenje zakona na državnom nivou.

Vlast bi trebala biti ovlašćena da centralizuje i usmeri tokove ključnih obaveštajnih i dokaznih materijala među relevantnim entitetima (uključujući informacije iz izvora iz privatnog sektora),⁸ kako bi nametnula koordinaciju na nižim nivoima i preuzela slučajeve u odgovarajućim okolnostima. Svrha ovih privilegija je da službenicima institucija za primenu zakona i krivičnog pravosuđa pomogne da se usredsrede na glavne kriminalne aktore - posebno OKG mreže - u osnovi prekograničnih šema ilegalne trgovine. Da bi se izbegla sumnja, ova prepo-ruka ne podrazumeva stvaranje novih institucija.

S'obzirom na svoju suštinsku, centralizujuću funkciju, CV bi trebalo da bude ovlašćena i za redovno izvešta- vanje o prirodi, obimu i razmerama pretnje od ilegalne trgovine na nacionalnom (i regionalnom) nivou, zasnovano na pouzdanim, tačnim informacijama i obaveštajnim podacima prikupljenih i distribuiranih pod nadzorom CV-a i ishodu istrage i pravosuđa. Ova izveštavanja bi trebala da informišu o analizi i razvoju politika, primeni, evaluaciji i ažuriranju nacionalnih strateških dokumenata i razmeni dobre prakse i lekcija naučenih na relevantnim međunarodnim forumima.

Odgovornost, u bilo kom mogućem i odgovarajućem obliku, uvek treba da bude zagarantovana. Postojeća tužilačka veća, sve dok imaju uravnotežen sastav tužilačkih i netužilačkih članova, i pravedan sistem po kojem se ti članovi izabrani, mogli bi služiti u tu svrhu.

Ugovorne akcije i zakonodavstvo

- 8. Dati prioritet pridržavanju i primeni Konvencije UN-a protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i njenih dopunskih protokola (UNTOC), Konvencije UN-a protiv korupcije (UNCAC) i drugih međunarodnih ugovora koji se odnose na ilegalnu trgovinu (vidi dodatak 2).
- 9. Pregledati i ažurirati zakonodavstvo kako bi se osiguralo da, najmanje, krivična dela koja se odnose na ilegalnu trgovinu koja uključuju OKG ili koja na drugi način predstavljaju značajan rizik za javno zdravlje ili životnu sredinu, podležu strogim minimalnim kaznama, uključujući zatvorske kazne.
- 10. Uvesti odgovarajuće kazne protiv pravnih lica koja su uključena u ilegalnu trgovinu.
- 11. U vezi sa zemljama koje nisu članice EU-a, uskladiti nacionalne pravne okvire sa Napuljskom konvenci-jom II, o uzajamnoj pomoći i saradnji između carinskih uprava (Napuljska konvencija II), uključujući njene odredbe o posebnim oblicima saradnje. U odnosu na članice EU, razmotrite postojeće rezerve prema Konvenciji. Za sve zemlje JIE, preispitajte sva druga ograničenja u pogledu upotrebe posebnih oblika saradnje carinskih službenika.
- 12. Ratifikovati i primeniti Međunarodnu konvenciju o pojednostavljenju i harmonizaciji carinskih postupaka (Revidirana Kjoto konvencija), uključujući specifični Aneks D, i primeniti Prepo-ruku OECD-a o slobodnim trgovinskim zonama i njen Kodeks ponašanja.
- 13. Ublažiti ilegalnu trgovinu i rizike od korupcije u carinskim i graničnim upravnim procesima, sprovođenjem mera za olakšavanje trgovine prema Sporazumu o olakšavanju trgovine Svetske trgovinske organizacije i drugim relevantnim međunarodnim sporazumima i standardima.

Istraživanje, krivično gonjenje i suđenje u slučajevima ilegalne trgovine

- 14. Osigurajte da je u realnom vremenu brza razmena obaveštajnih podataka, informacija i dokaza između relevantnih nacionalnih entiteta moguća uspostavljanjem centralizovane elektronske baze

podataka ili baza podataka specifičnih za agencije, koje su interoperabilne sa drugima.

- 15. Promovisati, adekvatno resursirati i obučiti agencije za sprovođenje zakona da vode proak- tivne istrage vođene obaveštajnim podacima.
- 16. Osnažiti i pravilno iskoristiti carine, pograničnu policiju i druge izvršne agencije, prisute na granicama, lukama i aerodromima, da sarađuju u vršenju obaveštajnih analiza, proceni rizika i ciljanju i istragama, uključujući zajednički pristup relevantnim bazama podataka.
- 17. Osigurajte da nadležni istražitelji budu ovlašćeni da koriste čitav niz specijalnih istražnih tehnika (SIT) u borbi protiv svih oblika ilegalne trgovine i otkrivanju širih kriminalnih mreža. Države bi posebno trebale da osnaže upotrebu prikrivenih istraga u odgovarajućim okolnostima i pod sudskim nadzorom, i da obezbede naprednu obuku, uključujući upotrebu informatora.
- 18. Omogućite tajnim agentima da se efikasno infiltriraju u OKG, uključujući uvođenje neophod- nih promena u njihovom pravnom statusu i privilegijama.
- 19. Povećati kapacitete i resurse zakonskih institucija za sistematsko sprovođenje finansijskih istraga i istraga pranja novca, paralelno sa istragama osnovnih krivičnih dela koja su uključena u šeme ilegalne trgovine. U tom cilju treba obezbediti dalju specifičnu obuku.
- 20. Razmotrite mogućnost osnaživanja carina snažnijim ovlašćenjima za sprovođenje krivičnih istraga protiv ilegalne trgovine i srodnih međunar- odnih finansijskih fondova (MFF), uključujući pranje novca zasnovanog na trgovini (PNZT). U svakom slučaju, obezbedite da carinske agencije blisko sarađuju sa ostalim akterima za sprovođenje zakona i privatnim sektorom, ka postizanju zajedničkog cilja koji se odnosi na otkrivanje šema ilegalne trgovine i počinioce.
- 21. U zemljama koje ovlašćuju različite entitete da se bave organizovanim kriminalom/korupcijom i lakšim krivičnim delima, razmotrite razradu smernica za nesmetan prenos predmeta iz opštih u specijalizovane entitete (ili obrnuto) kako biste sprečili da se isti neprimereno odlažu ili ugrožavaju.

22. Pridržavajte se jasnog razumevanja o osnovi sporazuma za priznavanje krivice, koji: i) nemaju za cilj da zamene nedovoljne ili neispravne istrage; ii) treba da se podvrgnu sudskom nadzoru radi sprečavanja bilo kakve zloupotrebe, samovolje ili korupcije; i iii) ponuditi optuženom za koga je osuđivanje praktično neizbežno, priliku da stekne ograničene koristi u zamenu za brzo rešavanje postupka, omogućavajući tako krivično-pravnom sistemu da sačuva dragoceni materijal i ljudske resurse.

23. Razmotrite mogućnost uvođenja jasnih smernica za izricanje kazne, uključujući i oblast ilegalne trgovine, koje pojačavaju potrebu za delotvornim sredstvima za odvracanje od najozbiljnijih pojava ilegalne trgovine i umanjuju rizik od nepravilne primene propisanih kazni.

24. Organizovati dalju obuku za tužioce i istražitelje krivičnih dela o ključnim konceptima trgovine ljudima, sa fokusom na element eksploatacije.

25. Uzmite u obzir, i po potrebi, definišite pojam minimalnih količina ilegalnih narkotika, neophodnih kako bi se posedovanje kvalifikovalo kao krijumčarenje.

Povrat imovine stečene krivičnim delom

26. Osnivanje i adekvatno finansiranje Kancelarije za povraćaj imovine (**KPI**) kako bi se olakšala identifikacija i traganje prihoda i instrumenata krivičnog dela koji bi mogli biti predmet naloga za zamrzavanje, zaplenu ili konfiskaciju dobara.

27. Uzmite u obzir mogućnost dodeljivanja jednog dela zaplenjene imovine kako bi podržali rad aktera iz institucija za sprovođenje zakona i krivičnog pravosuđa, koji se bore protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i koji će pomoći izgradnji otpornosti u zajednicama koje su najviše pogođene ilegalnom trgovinom na nacionalnom nivou.

Međuresorska i međunardona saradnja

28. Povećati mogućnosti za redovan međuresorni dijalog između ključnih tužilaštava, policije, carine i srodnih agencija za sprovođenje zakona, FOJ i drugih subjekata sa stručnošću u finansijskim istragama, kao i relevantnih inspekcijskih/regulatornih agencija.

29. Povećati mogućnosti za međuinstitucionalnu obuku, posebno za tužioce, policijske i carinske službenike, finansijske analitičare i istražitelje i poreske vlasti.

30. Iskoristite UNODC-ov program kontrole kontejnera Svetske carinske organizacije (**SCO**) i slično, za podsticanje međuresorske saradnje u otkrivanju ilegalne trgovine.

31. Ojačati operativnu, analitičku i saradnju za obuke sa SELEC-om, Europolom, Eurojustom i Interpolom među ostalim međunarodnim organizacijama, uključujući zajedničke istrage o ilegalnoj trgovini.

32. Ulažite u redovne strateške dijaloge na regionalnom nivou, koji bi trebali okupiti visoke zvaničnike specijalizovanih odeljenja za organizovani kriminal i korupciju, kao i stvaraoc politika i analitičare kriminalnih obaveštajnih podataka.

Javno-privatna partnersta

33. Prepoznajte veću ulogu koju mogu da imaju preduzeća i drugi akteri privatnog sektora u pružanju podrške istragama ilegalne trgovine, uz odgovarajuće provere i ravnoteže kako bi se osigurao integritet istraga i krivičnih postupaka. CV treba da doprinese razvoju kanala i procedura za uključivanje i redovno konsultovanje privatnog sektora.

34. Izvršite pregled zakonskih i regulatornih okvira kako bi se obezbedilo da su istražitelji ovlašćeni da sarađuju sa preduzećima i drugim akterima iz privatnog sektora, kada god potrebno, tokom istraga o ilegalnoj trgovini.

Inicijative i oblasti za dalja istraživanja i istrage širom regiona

35. Sprovesti dalja istraživanja i istrage o obimu, rasprostranjenosti i pokretačima MFF-a, uključujući PNZT, u Jugoistočnoj Evropi.

36. Sprovesti dalja istraživanja i istrage o ilegalnim trgovinskim rizicima u zonama slobodne trgovine u Jugoistočnoj Evropi i merama do kojih službenici za sprovođenje zakona i krivičnog prava izvršavaju svoja zakonska ovlašćenja u vezi sa takvim zonama.

37. Imajte u vidu mogućnost sklapanja dogovora za raspoređivanje tužilaca za vezu u druge zemlje JIE, članove EU u ili van regiona ili u druge zemlje koje predstavljaju posebno akutne izazove iz perspektive ilegalne trgovine. Takve veze treba da budu ugrađene u CA.

38. Poboljšati mogućnosti obrazovanja, podizanja svesti i profesionalne obuke i mogućnosti za izgradnju kapaciteta za krivično pravosuđe i službenike za sprovođenje zakona, o pojavi ilegalne trgovine i međusektorskim dimenzijama iste.

39. Razmotrite mogućnost da podržite nove mehanizme za bilateralno, multilateralno i ili regionalno uspostavljanje strategije za reagovanja ilegalne trgovine.

Notes and references

1 M. Cherif Bassiouni i Christina Abraham (eds.)/Sirakuza Institut, *Sirakuza Smernice za međunarodna, regionalna i nacionalna tela za utvrđivanje činjenica* (Intersentia, 2013).

2 Ovaj tekuci rad vrši Projekat mehanizma instituta za borbu protiv ilegalne trgovine (M-CIT).

3 *SEE-IMPACT* se primenjivao od septembra 2017. do novembra 2020.

* Sva upućivanja na Kosovo u ovom izveštaju treba shvatiti u kontekstu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN (1999) i Savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova (2010).

4 Nacionalni strateški dijalozi održani su u sedam jurisdikcija, a to su Albanija, BiH, Kosovo, Crna Gora, Severna Makedonija, Rumunija i Srbija. Više informacija potražite u dodatku 1.1.3 o metodologiji i aktivnostima projekta.

5 Valter Kemp/Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (GITOC), *Transnacionalni pipci: Globalna žarišta organizovanog kriminala zapadnog Balkana*, jul 2020, 3 (u daljem tekstu GITOC, Transnacionalni pipci). O nedavnom rastavljanju jedne takve grupe, Kompania Bello, videti Mike Corder, „Istraga koju predvodi Italija - razbijanje kriminalne bande etničkih Albanaca”, *San Francisco Chronicle*, 17. septembar 2020 (u daljem tekstu Corder), o čemu se takođe govori u poglavlju 6, Regionalna i međunarodna saradnja).

6 See also GITOC, *Transnational Tentacles*, n. 6, 25.

7 Na arapskom jeziku Hawala znači „promeniti” ili „transformisati”. Odnosi se na neformalni sistem prenosu vrednosti koji se koristi prvenstveno u Južnoj Aziji, Bliskom Istoku i Africi. Za malu novčanu naknadu, *hawaladar* u jednoj jurisdikciji olakšava plaćanje nekome u drugoj jurisdikciji bez potrebe za prekograničnom transakcijom. S’jedne strane, ovaj sistem nudi finansijske usluge onima koji ne mogu da pristupe formalnom finansijskom sistemu (takozvani „nebankarski”). S’druge strane, *Hawala* i njene mreže za prenos novca koriste se za pranje novca, finansiranje terorizma i prevara, kao i za izbegavanje kazni. Tradicionalno, *Hawala* i slični kanali koji se oslanjaju na poverenje i reputaciju zasnivali su se na porodičnim, plemenskim ili regionalnim vezama. Danas oni pružaju usluge širim mrežama: Radna grupa za finansijske akcije (RGFA), *Uloga Hawale i drugi slični pružaoci usluga u pranju novca i finansiranju terorizma*, oktobar 2013.

8 Na vladinom nivou, CV treba da bude ovlašćena da prikuplja podatke od relevantnih tužilaštava, policije, granične policije i carinskih agencija, FOJ, agencije za borbu protiv korupcije, regulatornih/inspekcijskih agencija i agencija za kontrolu trgovine i bilo kojih drugih agencija koje mogu biti relevantne (npr. obalska straža). CV je u najboljem položaju da odredi odgovarajući nivo razmene informacija između nacionalnih agencija u vezi sa istragama i krivičnim gonjenjem i da obezbedi razmenu informacija kada je to potrebno.

Top clockwise: National strategic dialogues in Novi Sad, Serbia; Podgorica, Montenegro; and Pristina, Kosovo.



The Institute's headquarters in Siracusa.



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



The Institute's Director addressing the strategic dialogue in Sarajevo, BiH.



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

The Siracusa Institute	5
Preface	6
Jean-François Thony	
Acknowledgments	7
Foreword	8
Ambassador Uglješa Ugi Zvekic	
Executive summary and key recommendations	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
SEE at a glance	28
Acronyms and abbreviations	30

1.0 Background and objectives

1.1. Purpose of this report	32
1.2. Project aim and scope	32

2.0 Introduction: Illicit trade in context

2.1. Tackling a 21st century scourge	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
2.2. Limits of the current response	40
2.2.1. The criminal justice angle	40
2.2.2. Checking expectations	41
2.3. Counting the costs	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
2.4. Linking EU accession to the fight against illicit trade	45
2.4.1. Fundamentals first (and last)	45
2.4.2. Other relevant policy areas	46

3.0 Regional crime trends and hotspots

3.1. Regional trends at a glance	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
3.2. Illicit trade and Free Trade Zones	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

4.1. Legal frameworks	66
4.2. Investigative priorities, neglected areas	67
4.3. Investigation strategies	68
4.4. Investigative and prosecutorial challenges	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
4.5. Inter-agency coordination	82
4.5.1. Forms and modalities	82
4.5.2. Regulatory and procedural challenges	83
4.5.3. Non-regulatory challenges	84
4.6. Public-private cooperation	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
4.7. Adjudicating illicit trade offences	88

Contents of the complete report

5.0

Confiscating
instrumentalities
and proceeds of
illicit trade

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

6.0

Regional and
international
cooperation

6.1. Collective efforts, uneven results	98
6.2. Forms and modalities	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

1.0. Project methodology and activities	109	3.5. Small arms and light weapons	129
1.1. Methodology	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	3.6. Cultural property	131
1.1.3. Strategic dialogues	112	4.0. Navigating the path to European integration	133
Regional strategic dialogue: 5-6 December 2018	112	4.1. A revised enlargement strategy	134
National strategic dialogues: May-October 2019	112	4.2. Current prospects	135
1.1.4. Linking up with complementary regional projects	113	4.3. Country profiles	135
1.2. Assessment guidelines	114	4.3.1. Greece	135
2.0. Key illicit trade-related treaties and their dates of adoption	119	4.3.2. From 'big bang' to the latest enlargement wave: Slovenia, Romania, Bulgaria, Croatia	135
3.0. Established criminal markets in SEE	123	4.3.3. Old frontrunners: Montenegro and Serbia	136
3.1. Drugs	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
3.2. Human trafficking	125	4.4. A Schengen patchwork	138
3.2.1. Crime actors	126	Notes and references	140
3.2.2. Trafficking routes and hotspots	126		
3.3. Migrant smuggling	126		
3.3.1. Crime actors	127		
3.3.2. Trafficking routes and hotspots	128		
3.4. Tobacco products	128		
3.4.1. Crime actors	128		
3.4.2. Trafficking routes and hotspots	129		



