

3^{ти} наръчник на ЕС

за административния
подход в Европейския
съюз





Благодарности

Citation

ENAA (2020). 3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union. Brussels: ENAA.

Legal notice

The contents of this publication do not necessarily reflect the official opinion of any EU Member State or any agency or institution of the European Union or European Communities.

Author

Vincent Lauwers, Policy and Practice Officer, the ENAA Secretariat

Part of the project 'The further implementation of the MAS of the EUCPN and the Informal Network on the Administrative Approach' - ENAA Secretariat, March 2020, Brussels



With the financial support of the European Union's Internal Security Fund - Police

Настоящият Трети наръчник на ЕС е разработен от секретариата в сътрудничество с националните звена за контакт.

Секретариатът благодари на румънското председателство и Работната група по правоприлагане на Съвета на Европейския съюз за изпращането на искането за инициативи за административен подход.

Благодарим също така на националните звена за контакт на ENAA и заместниците, които участваха в съставянето на този Наръчник.

Секретариатът благодари на експертите, които участваха в двете експертни срещи, организирани в Брюксел:

- › Г-н Geerlings Luud (EURIEC)
- › Г-жа Idzikowska Ilona (Министерство на вътрешните работи и администрацията на Полша)
- › Проф. д-р Janssens Jelle (Университет Гент)
- › Г-жа Liagre Febe (EUCPN)
- › Г-жа Linmans Anna (Министерство на правосъдието и сигурността на Нидерландия)
- › Г-н Maassen Tobias (Европейска комисия)
- › Г-н Minten Dirk (Федерална полиция на Белгия)
- › Г-жа Mortelmans Nathalie (ARIEC Антверпен)
- › Г-н Pettigrew David (Шотландска полиция)
- › Г-н Waldron Tony (Национална агенция криминална полиция на Обединеното Кралство)

И накрая, особено благодарни сме на експертите, които помогнаха за разработването на разделите и отделиха време и усилия за съставянето на този Трети наръчник на ЕС:

- › Г-жа Hutten Lienke (Нидерландски център за сигурност и предотвратяване на престъпността)
- › Г-н Vig Joeri (Нидерландски център за сигурност и предотвратяване на престъпността)
- › Г-жа Kok Stella (стажант в ENAA/EUCPN)

Съдържание

Благодарности	3
Резюме	6
Предговор	9

1

Въведение	10
А. Подриване на местните власти	11
В. Защо трябва да се справяме с организираната и тежката престъпност чрез административния подход	12

2

Европейската мрежа за административния подход в борбата с тежката и организираната престъпност	14
---	-----------

3

Обяснение на административния подход	18
А. Лабиринт от дефиниции	19
В. Настоящото състояние на административния подход в ЕС	21
С. Пет стълба за успешен административен подход	27
Предотвратяване и справяне със злоупотребите с правната инфраструктура от страна на тежката и организирана престъпност	27
Допълващ	29
Сътрудничество между различни ведомства	30
Споделяне на информация	31
Предприемане на действие за създаване на препятствия	33
D. Най-нови разработки в ЕС	34
1. Европейският бариерен модел	34
2. Проучване на ISEC – Административни подходи към престъпността. Административни мерки, основани на нормативната за предотвратяване и борба с (тежката и организираната) престъпност. Правни възможности и практически приложения в 10 държави членки на ЕС	46
3. Confine	46
4. Центрове за информация и експертиза	48

4

Заклучения и препоръки	50
Endnotes	52
Библиография	53

Резюме

Организираните престъпни групи (ОПГ) действат по целия свят и тяхната дейност е една от основните заплахи за сигурността на европейските граждани. Границите не ги спират и те оказват разрушително въздействие върху икономиките и общностите в целия ЕС. Организираната престъпност е разрушителна за обществото, тъй като подкопава правната инфраструктура. Според най-новите данни на Европол, понастоящем в ЕС се разследват над 5000 ОПГ. Механизмът на действие на повечето видове ОПГ изисква използването на правни средства. Държавите имат интерес да попречат на тези ОПГ да използват правната инфраструктура.

Държавните власти не разчитат единствено на репресивните действия на правоприлагащите органи за справяне с тежката и организирана престъпност. Взето отделно, наказателното право не винаги въздейства на професионалния престъпник. Следователно, административните мерки могат да се окажат ефективни. Административният подход има за цел да допълни традиционните инструменти на наказателното право и би могъл да бъде мощно средство за предотвратяване и справяне с тежката и организирана престъпност. Този нов подход използва административни и регулаторни механизми и възприема мултидисциплинарен подход, като привлича широк кръг участници. В

рамките на административния подход административните органи, особено на местно ниво, предприемат действия, като упражняват някои от своите специфични правомощия и отговорности, за да възпрепятстват или осуетяват дейността на организираната престъпност. През 2010 г. беше създадена Неформална мрежа от звена за контакт по административния подход за предотвратяване и разбиване на организираната престъпност. Мрежата се състои от Национални звена за контакт (НЗК). Те действат като портали към правоприлагащите органи, държавните ведомства, административните органи и академичните среди в съответните държави. Акцентира се по-специално

върху тези екипи, звена и отдели, които редовно използват административни правомощия или нетрадиционни начини на работа на практическо ниво, като част от мултидисциплинарен подход за предотвратяване и прекъсване на организираната престъпност. През 2018 г. беше решено мрежата да стане официална и името да се промени на Европейска мрежа за административен подход за справяне с тежката и организирана престъпност (ENAA). Задачата на ENAA е да повиши разбирането, осведомеността и прилагането на административния подход за справяне с тежката и организирана престъпност в целия ЕС.

Терминологията на административния подход обхваща много различни дефиниции, подходи и практики в целия ЕС. Първото (и единствено) определение за административния подход, одобрен от всички държави членки (ДЧ), се съдържа в заключенията на Съвета от 6 юни 2016 г. Административният подход съчетава следните елементи в пълно съответствие с административната и правната рамка на държавите членки:

1. Да не се позволи на лицата, занимаващи се с престъпна дейност, да използват правната административна инфраструктура за престъпни цели, включително, когато е уместно, процедури за получаване на разрешителни, търгове и субсидии;
2. Прилагане на всички уместни видове административни разпоредби за предотвратяване и борба с незаконните дейности, по възможност съгласно националното законодателство, включително превантивна проверка и наблюдение на кандидатите (физически и юридически лица) за разрешителни, търгове и субсидии, както и затваряне или отчуждаване на помещения, когато е извършено нарушение на обществения ред в или около тези помещения в резултат на подривни престъпни действия;

3. Координация на действията с помощта на административни инструменти за допълване на действия по наказателното законодателство, за предотвратяване, противодействие, прекъсване и потушаване на тежка и организирана престъпност.

На 8 ноември 2019 г. ENAA постигна съгласие за по-кратко, ясно и лесно за превод определение на административния подход, което се основава на дефиницията от Заключението на Съвета от 2016 г.:

„Административният подход към тежката и организирана престъпност е допълващ начин за предотвратяване и справяне със злоупотребата с правната инфраструктура чрез сътрудничество между различни ведомства, които споделят информация и предприемат действия с цел създаване на препятствия.“

От определенията са изведени пет стълба, за да стане ясно за практическите специалисти в какво точно се състоят инициативите на административния подход. Не е необходимо и петте стълба да присъстват във всяка конкретна инициатива, но това е добър показател за успешното прилагане на административния подход.

1. Предотвратяване и справяне със злоупотребите с правната инфраструктура от страна на тежката и организирана престъпност

Както националните, така и местните администрации трябва да бъдат оборудвани с инструменти за справяне с тежката и организирана престъпност, тъй като и двете играят важна роля. По този начин властите имат особен интерес да не позволяват на престъпниците да използват икономическата и правна инфраструктура за придобиване на законни приходи или да злоупотребяват с фирми с цел организиране на престъпления и насочване на печалбата си от престъпна дейност към такива цели. Съществуват и административни мерки, които са насочени към нарушенията на обществения ред, но в рамките на ENAA използваме административния подход за справяне с тежката и организирана престъпност.

2. Допълващ

Административният подход включва използване на административни и регулаторни механизми и възприемане на мултидисциплинарен подход чрез включване на широк кръг участници за допълване на традиционните наказателноправни мерки с цел справяне с организираната престъпност. Приложен координирано с традиционните инструменти на наказателното право, административният подход е мощен инструмент, отколкото ако се прилага само като добавка. Още повече, административните мерки сами по себе си не са достатъчни за справяне с ОПГ. Следователно административният подход трябва да се разглежда като допълващ традиционните подходи за справяне с организираната престъпност.

3. Сътрудничество между различни ведомства

Освен правните препятствия, за съжаление много държави членки са изправени пред проблеми, свързани с организационните структури. Ведомствата често имат собствени администрации, които се занимават със защитата на собствените им интереси, основани на взаимно изключващи се области на отговорност, контрол и политическа отчетност. Това може да предизвика проблеми за един ефективен административен подход. Административният подход често се нарича „съвместна работа поотделно“, което означава, че различните власти и администрации се справят с тежката и организирана престъпност според собствените си качества. Затова успехът на административния подход зависи от сътрудничеството с други партньори в областта на сигурността, като например полицията, прокуратурата и данъчните органи.

4. Споделяне на информация

Ключът към „съвместна работа поотделно“ е обменът на информация между административни, данъчни и правоприлагащи органи в рамките на една държава или регион. За местните власти достъпът до информация и отворени източници е от основно значение за вземане на обосновани решения. Следователно са необходими правни основания за този достъп и за обмен на информация между съответните заинтересовани страни. Съдебните данни трябва да бъдат достъпни за местните власти, за да проверят предполагаемите връзки между ОПГ, предприемачи, компании и граждани. Местната администрация зависи до голяма степен от информацията от прокуратурата и полицията. За съжаление в много държави членки споделянето на информация понастоящем е еднопосочно от местните власти до другите партньори, но не и в другата посока. Това е проблематично и се дължи основно на законодателни пречки.

5. Предприемане на действие за създаване на препятствия

Административните органи, особено на местно равнище, имат правомощия в рамките на своите задължения за предприемане на действия за осуетяване и възпрепятстване на ОПГ. Идеята на административния подход е да се снабдят местните администрации с необходимите инструменти (например отнемане на лицензи по здравни причини), за да се избегне използването на правната инфраструктура от престъпниците. Те могат да намерят средства за действие срещу престъпните прояви, както и срещу ОПГ. Властите могат да разкрият области, в които *подземният свят* „има допир“ със законното общество. Тогава те могат да координират действията си в тези области с различни партньори или административни инструменти, допълващи действията по наказателното законодателство за справяне с тежката и организирана престъпност.

Предговор

Мрежата има удоволствието да представи тази трета версия на наръчника на ЕС за административния подход в ЕС. Настоящият наръчник на ЕС е в полза на политиците, държавните служители, служителите на реда и други важни заинтересовани страни в държавите членки на ЕС, които участват в предотвратяването и борбата с тежката и организирана престъпност.

Наръчникът съдържа кратка история на развитието на мрежата, а след това се фокусира върху дефиницията и петте стълба на административния подход, като дава примери с инициативи за административен подход. В края има общ преглед на направеното в ЕС досега.

Настоящият наръчник допълва първата (2011 г.) и втората (2014 г.) версия на наръчника на ЕС, които предоставиха преглед на инициативите за административен подход, прилагани в държавите членки, и спомогнаха за повишаване на информираността. Третата версия ще бъде преведена на всички езици на ЕС. Наръчникът ще бъде обществено достъпен на сайта www.administrativeapproach.eu. Инициативите за административен подход ще бъдат достъпни само на платформата за експертната група за административен подход на Европол и на страницата, запазена за членове, на уебсайта на ENAA. Ако искате да имате достъп до тази информация, винаги можете да се свържете с националното звено за контакт.

Надяваме се, че Наръчникът ще продължи да бъде ценно ръководство за справка за практикуващите специалисти и политиците, като разширява разбирането за ползите от прилагането на нетрадиционен метод за справяне с тежката и организирана престъпност и ще стимулира по-широкото сътрудничество и споделяне на опит и знания в целия ЕС.

И накрая, надяваме се, че това трето издание на наръчника на ЕС ще бъде широко разпространено сред най-важните заинтересовани страни в съответните национални административни органи в държавите членки. Всякакви отзиви и нови дописки за бъдещи издания биха били добре дошли и могат да бъдат изпратени до мрежата чрез определените национални звена за контакт.

1

Въведение

Организираната престъпност е динамично и постоянно развиващо се явление, което обхваща целия свят. Тя разяжда икономиката и общностите в целия ЕС. Според най-новите данни на Европол, понастоящем в ЕС се разследват над 5000 организирани престъпни групи (ОПГ)¹. Броят на ОПГ, които действат на международно равнище, подчертава значителния обхват и потенциалното въздействие на тежката и организирана престъпност върху ЕС. Тези ОПГ са многофункционални и показват гъвкавост в скоростта, с която променят своя механизъм на действие. Освен това са много издръжливи и умеят много добре да заобикалят законите. Географските граници не ги спират и ОПГ се възползват от свободното движение на хора, създадено от Шенгенската зона, и разработват нови маршрути за улесняване на трафика на хора, пране на пари, наркотици, оръжие и други незаконни стоки. Тези престъпни дейности стават все по-сложни и за извършването им са необходими разнообразни умения, както и технически професионален опит. Най-голяма заплаха представляват тези ОПГ, които са способни да инвестират печалбите си в законната икономика, подкопвайки правната инфраструктура².

Административният подход има за цел да допълни традиционните мерки за наказателно правораздаване като прекъсва и предотвратява организираната престъпност. Този нов подход използва административни и регулаторни механизми и възприема мултидисциплинарен подход, като привлича широк кръг участници. Терминологията на „административния подход“ обхваща много различни дефиниции, подходи и практики в целия ЕС. Това понякога води до объркване в какво всъщност се състои този подход. Една от целите на настоящия наръчник е да премахне объркването и да предостави ясно описание на административния подход и това, което е нужно, за да се прилага той ефективно.

А. Подриване на местните власти

Организираната престъпност е разрушителна за обществото, тъй като подкопава правната инфраструктура. Когато говорим за организирана престъпност, имаме предвид главно систематичните престъпления. Това могат да бъдат насилствени действия, извършени например в контекста на функционирането на незаконния пазар на наркотици, като част от бизнеса с доставки, разпространение и употреба на наркотици³. Тези престъпления създават незаконни активи и водят до доминиращо икономическо положение, съчетано с корупция и нарушаване на пазара, както и взаимна зависимост между *подземния свят* и законното общество. Този вид престъпност често е невидим, но може да се прояви и в публичното пространство чрез сплъшване и насилие⁴. ОПГ прилагат насилието като стратегия за контрол в някои ситуации, например спорове за територия, наказания за измама,

събиране на дългове и сблъсъци с полицията.

Престъпниците често работят на надрегионално или международно равнище, но подривната престъпност се изразява в много форми и има много връзки с местното ниво.⁵

Една от основните характеристики на подкопаването е, че престъпниците се опитват да подменят държавната власт като налагат собствените си правила.

Пример: „Престъпниците се движат в скъпи луксозни коли из бедни квартали. Ясно е, че нещо не е наред. Те просто искат да покажат, че улиците им принадлежат.“ Няма съмнение, че подкопаването е част от криминалния сектор и всеки, който не иска да сътрудничи, се заплашва или премахва чрез насилие или корупция. Подкопаването обаче е нещо повече; то е израз на стремеж към автономия и омраза към напредъка на гражданското общество. Освен това, то е противопоставяне на установения ред и на държавата като негов представител⁶.

В. Защо трябва да се справяме с организираната и тежката престъпност чрез административния подход

Държавните власти не разчитат единствено на репресивните действия на правоприлагащите органи за справяне с тежката и организирана престъпност. Взето отделно, наказателното право не винаги въздейства на професионалния престъпник. Престъпниците обикновено гледат на затвора като на част от професионалния риск. От друга страна административните мерки биха могли да прекратят изцяло един престъпен бизнес и неговите криминални издънки и следователно могат да бъдат по-ефективни⁷.

Престъпниците, които се занимават с тежка и организирана престъпност, често не се ограничават единствено до незаконни дейности като трафик на наркотици, измами или престъпления против собствеността. Те инвестират пари и в законни дейности и предприятия, например, за да се възползват от доходите от своите престъпления или да си създадат законни приходи. Престъпниците могат да учредят или да откупят строителна фирма и с нея да участват в търгове за обществени поръчки. За „стопанските процеси“ на повечето видове организирана престъпност са необходими и законни съоръжения. Затова властите имат особен интерес да не позволяват на престъпниците да използват икономическата инфраструктура за придобиване на законни приходи или да злоупотребяват с фирми с цел организиране на престъпления и насочване на печалбата си от престъпна дейност към такива цели.

Пример: в някои държави местните власти или съответните инспекции могат, по силата на административното право, да решат да затворят сградата, в която има оранжерия за канабис, за определен срок. Данъчните органи и социалните служби могат да наложат допълнителни искиове и глоби. Наказателното преследване на собствениците на оранжерията е от областта на наказателното право.

Административният подход може също да включва административни мерки като проучване или проверка на предприятия, които участват в търгове за обществени поръчки и/или отказ или отнемане на разрешения на предприятия, които имат връзки с организираната престъпност. В рамките на административния подход административните органи, особено на местно ниво, предприемат действия, като упражняват някои от своите специфични правомощия и задължения, за да възпрепятстват или осуетяват дейността на организираните престъпни групи. Идеята е да се снабди администрацията с необходимите инструменти, за да не се позволи използване на правната инфраструктура за престъпни цели, а да се води борба срещу престъпните прояви, както и срещу средствата за действие на престъпните групи.

Административният подход, прилаган или съгласуван с традиционните инструменти на наказателното право, би могъл да бъде мощно средство за предотвратяване и борба с тежката и организирана престъпност.



Основният принцип на този подход е в това, че националните и местните административни органи (т.е. общините и министерствата на вътрешните работи, на финансите, на труда и социалната политика) играят основна роля за предотвратяване и борба с организираната престъпност.

Не само националните и местните административни органи могат да се възползват от „съвместната работа поотделно“. Тя може да бъде от полза и на международно равнище. Например, поради засилените репресивни действия срещу незаконните мотоциклетни банди (НМБ) в Германия и Нидерландия белгийската част от еврорегиона Маас-Рейн рискува да бъде изправена пред засилена дейност на тези НМБ. В белгийската провинция Лимбург например се създават все повече клубове, превзема се и се маркира територия, а двустранните сблъсъци водят до убийства⁸. Следователно правителствата трябва да отчитат ефекта на изместването. ОПГ вървят по пътя на най-малкото съпротивление и местят дейността си в градове/региони, където тя ще бъде по-малко осуетявана. Това се нарича също ефект на изместването или *водно легло*⁹. В **глава 3.D.1.** ще видите първите бариерни модели в ЕС. Тези бариерни модели са важни за справянето с криминалните прояви на европейско равнище, за да се предотврати ефектът на изместването към други държави членки.

Успехът на този административен подход зависи от сътрудничеството с други партньори в областта на сигурността, като например полицията и прокуратурата.

В този контекст обменът на информация между различните организации, не само на национално равнище, е една от най-важните предпоставки.



2

**Европейската
мрежа за
административния
подход в борбата
с тежката и
организираната
престъпност**

В Договора от Лисабон¹⁰ е посочено, че Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз (наричан по-нататък Съветът) могат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, да установят мерки за насърчаване и подкрепа на действията на държавите членки в областта на предотвратяването на престъпността, като се изключва всякакво хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки.

През 2009 г., в Стокхолмската програма¹¹ за първи път беше заявено, че може да се приложи мултидисциплинарен подход като ефективна мярка за намаляване на престъпността. Административните мерки могат да бъдат използвани като част от цялостната реакция за борба с организираната престъпност. Административните органи (т.е. общините и министерствата на вътрешните работи, на финансите, на труда и социалната политика) често отговарят за надзора на спазването и регулирането (например разрешителни и лицензионни системи) във връзка с конкретни стопански сектори, използвани от престъпниците в държавите членки на ЕС.

В тази връзка, по време на белгийското председателство (2010 г.) беше създадена **неформалната мрежа от звена за контакт по административния подход за предотвратяване и разбиване на организираната престъпност** (наричана по-нататък Неформалната мрежа) в съответствие със Заключението на Съвета от 5 ноември 2010 г.¹².
Беше решено тя да се състои от национални звена за контакт (НЗК), които да действат като портали към правоприлагащите органи, държавните ведомства, административните органи и академичните среди в съответните държави. Акцентира се по-специално върху тези екипи, звена и отдели, които редовно използват административни правомощия или нетрадиционни начини на работа на практическо ниво, като

част от мултидисциплинарен подход за предотвратяване и прекъсване на организираната престъпност.

Беше решено, че целите на Неформалната мрежа са да стимулира и организира мрежа от звена за контакт, компетентни в областта на административните мерки за справяне с явлението ОПГ и, когато е необходимо, и други области на престъпността, като се вземат предвид националните нужди и особености.

Първият Наръчник на ЕС беше публикуван по време на унгарското председателство (2011 г.). Наръчникът на ЕС беше озаглавен „Допълващи подходи и действия за предотвратяване и борба с организираната престъпност“¹³ и предложи сборник с примери за добри практики от държавите членки на ЕС.

По време на полското председателство (2011 г.) беше постигнато съгласие неформалната мрежа да разшири ориентацията си, за да обхване всички области на организираната престъпност, тъй като беше признато, че може да е от полза административните мерки да се прилагат срещу широк спектър от престъпни заплахи, а не само срещу мобилни престъпни групи. Освен това беше предложено на Неформалната мрежа да:

- › популяризира концепцията за административни мерки;
- › оцени възможностите за засилване на обмена на информация между административните органи и традиционните правоприлагащи организации
- › насърчава споделянето на най-добри практики;
- › предлага нови инициативи за разработване на административни мерки;
- › докладва, чрез Председателството на Съвета, за заключенията от заседанието пред компетентната работна група на Съвета и
- › провежда заседания на всеки 6 месеца.

По време на следващите председателства на Съвета на Европейския съюз една основна група от държави членки и институции на ЕС помогна да се изпълнят тези предложения и да се развие и засили ролята на неформалната мрежа. Тази работа включваше разработването на платформата за експерти на Европол (ЕРЕ) за административния подход и изготвянето и публикуването на втория наръчник на ЕС, озаглавен „Допълнителни подходи и действия за предотвратяване и прекъсване на организираната престъпност. Вторият наръчник беше публикуван по време на литовското председателство през 2013 г.¹⁴.

По време на нидерландското председателство (2016 г.) се стигна до заключението, че е необходимо да се развие и допълнително да се подобри административният подход за предотвратяване и борба с престъпността, по-специално тежката и организираната престъпност. За целта и за първи път между всички държави членки беше съгласувано определение за административния подход в Заключенията на Съвета от 6 юни 2016 г.¹⁵.

Административният подход съчетава следните елементи в пълно съответствие с административната и правната рамка на държавите членки:

- › Да не се позволи на лицата, занимаващи се с престъпна дейност, да използват правната административна инфраструктура за престъпни цели, включително, когато е уместно, процедури за получаване на разрешителни, търгове и субсидии;
- › Прилагане на всички уместни видове административни разпоредби за предотвратяване и борба с незаконните дейности, по възможност съгласно националното законодателство, включително превантивна проверка и наблюдение на кандидатите (физически и юридически лица) за разрешителни, търгове и субсидии, както и затваряне или отчуждаване на помещения,



Стокхолмска програма



Белгийско председателство

Заключения на Съвета от 5 ноември (15875/10), с които се създава Неформална мрежа



Унгарско председателство

Първи Наръчник на ЕС

ХРОНОЛОГИЯ НА ИСТОРИЯТА НА ЕНАА

2010

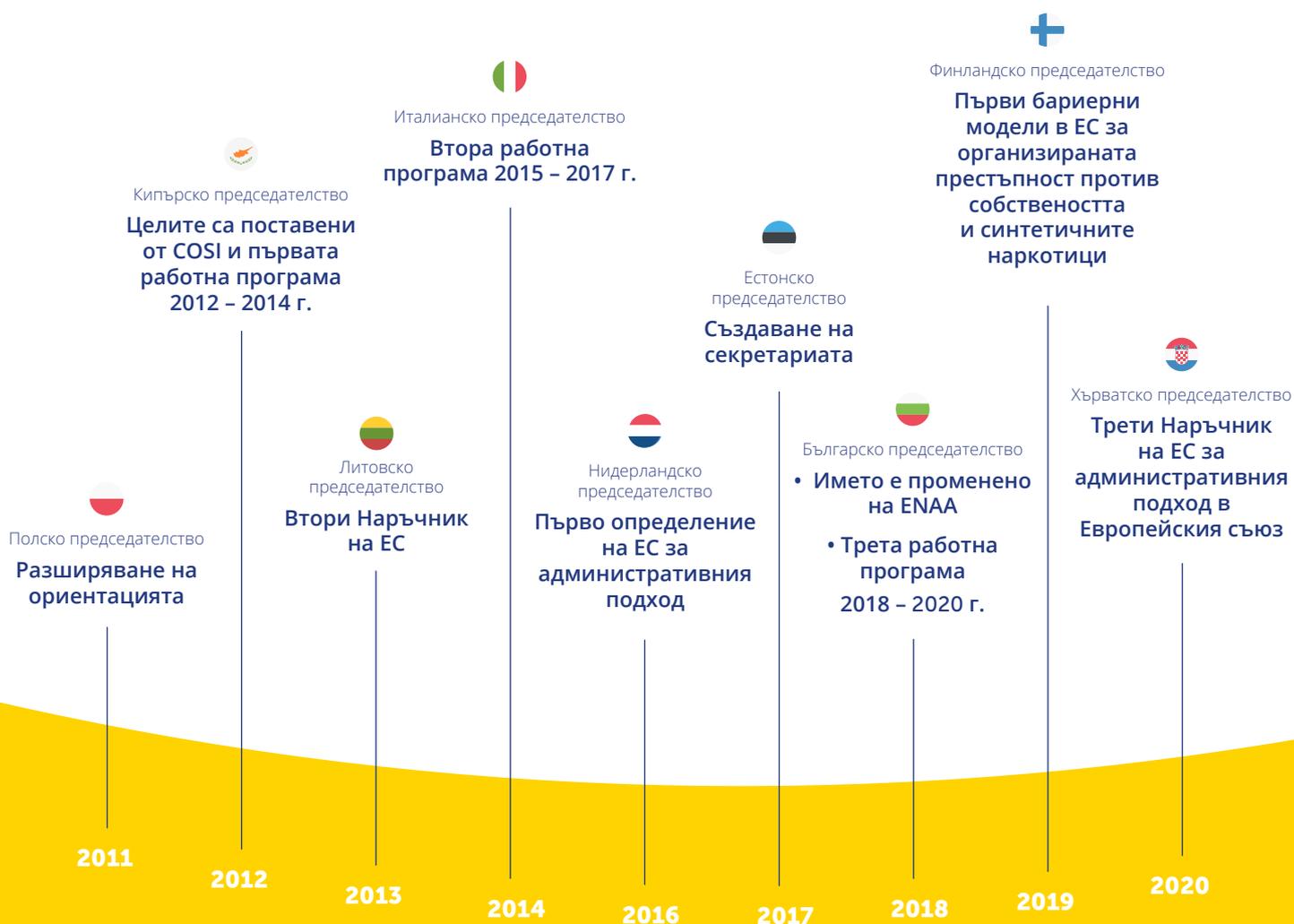
2011

когато е извършено нарушение на обществения ред в или около тези помещения в резултат на подривни престъпни действия;

- › Координация на действията с помощта на административни инструменти за допълване на действия по наказателното законодателство, за предотвратяване, противодействие, прекъсване и потушаване на тежка и организирана престъпност.

През август 2017 г. в рамките на Секретариата на Европейската мрежа за превенция на престъпността (EUCPN) беше създаден Секретариатът на ENAA. Основната причина беше да се намали натоварването на НЗК и да има пълноценно работещ Секретариат, който да се грижи и управлява ежедневната работа на мрежата.

На общата среща на мрежата на 1 февруари 2018 г. държавите членки приеха третата многогодишна работна програма за периода 2018 – 2020 г. Тя имаше за цел да надгради резултатите, постигнати по предходната програма. През март 2018 г. в Работната група по правоприлагане (LEWP) беше представен заключителен доклад на работната програма за периода 2015 – 2017 г. На тази среща беше предложено също Неформалната мрежа да се свърже с LEWP и да се промени името от Неформална мрежа на *Европейска мрежа за административен подход за справяне с тежката и организирана престъпност* (ENAA). На 30 октомври 2018 г. беше създаден нов правилник за вътрешния ред, с който мрежата да придобие официален статут.



3

Обяснение на административния ПОДХОД

А. Лабиринт от дефиниции

Терминологията на „административния подход“ обхваща много различни дефиниции, подходи и практики в целия ЕС. Това понякога може да доведе до объркване в какво всъщност се състои този подход. Освен всички различни национални тълкувания и определения, в момента има три определения с европейско измерение.

Първо, следващото определение е съсредоточено предимно върху предотвратяването на престъпността. Това определение е използвано в книгата, публикувана от университетите в Тилбург и Льовен през 2015 г. По време на изследването става ясно, че административният подход е еднакво важен за потискането и прекъсването на престъпността и това ги подтиква да изменят определението, както следва:

„Административният подход (към тежката и организираната престъпност) обхваща предотвратяване на организирането на незаконни дейности, като не позволява на престъпниците да използват законната административна инфраструктура, както и координирани намеси („съвместна работа поотделно“) за прекъсване и потискане на (тежката и организираната) престъпност и проблемите с обществения ред¹⁶.“

Второ, а и най-важно, е определението, съгласувано по време на нидерландското председателство през 2016 г. Това е първото (и единствено) определение за административния подход, одобрено от всички държави членки в Заключенията на Съвета от 6 юни 2016 г.¹⁷.

Административният подход съчетава следните елементи в пълно съответствие с административната и правната рамка на държавите членки:

1. Да не се позволи на лицата, занимаващи се с престъпна дейност, да използват правната административна инфраструктура за престъпни цели, включително, когато е уместно, процедури за получаване на разрешителни, търгове и субсидии;
2. Прилагане на всички уместни видове административни разпоредби за предотвратяване и борба с незаконните дейности, по възможност съгласно националното законодателство, включително превантивна проверка и наблюдение на кандидатите (физически и юридически лица) за разрешителни, търгове и субсидии, както и затваряне или отчуждаване на помещения, когато е извършено нарушение на обществения ред в или около тези помещения в резултат на подривни престъпни действия;
3. Координация на действията с помощта на административни инструменти за допълване на действия по наказателното законодателство, за предотвратяване, противодействие, прекъсване и потушаване на тежка и организирана престъпност.

В ЕС, главно в Нидерландия и Белгия, се предприемат повече стъпки в административния подход, отколкото се очакваше първоначално. Затова в началото на проекта CONFINE (**вижте глава 3.D.3.**) те дадоха ясно общо определение, подчертаващо факта, че тези концепция може да означава много повече от това, което се очакваше първоначално:

„Административен подход към организираната и/или подривна престъпност означава, че организации с административни правомощия предотвратяват и/или се борят с организирането на незаконни дейности, като предотвратяват злоупотребата със законни административни структури за престъпни дейности¹⁸.“

По време на двете експертни срещи, които бяха организирани във връзка с подготовката на третия наръчник на ЕС, няколко експерти, политици и учени се съгласиха, че определенията по-горе са написани сложно. Понастоящем определението, съгласувано в

Заклучението на Съвета от 2016 г., е единственото определение, одобрено от всички държави-членки на ЕС и следователно единственото официално определение на административния подход. Определението и обхватът на дейностите, приети със Заклучението на Съвета, бяха доста сложни. Беше ясно, че е необходимо просто и практично представяне на идеята за административен подход. След експертните срещи и гласуване на цялата мрежа се постигна съгласие за ясно и лесно за превод определение на административния подход, което се основава на дефиницията от Заклучението на Съвета от 2016 г.:

На 8 ноември 2019 г. ENAA постигна съгласие за по-кратко, ясно и лесно за превод определение на административния подход, което се основава на дефиницията от Заклучението на Съвета от 2016 г.:

„Административният подход към тежката и организирана престъпност е допълващ начин за предотвратяване и справяне със злоупотребата с правната инфраструктура чрез сътрудничество между различни ведомства, които споделят информация и предприемат действия с цел създаване на препятствия.“



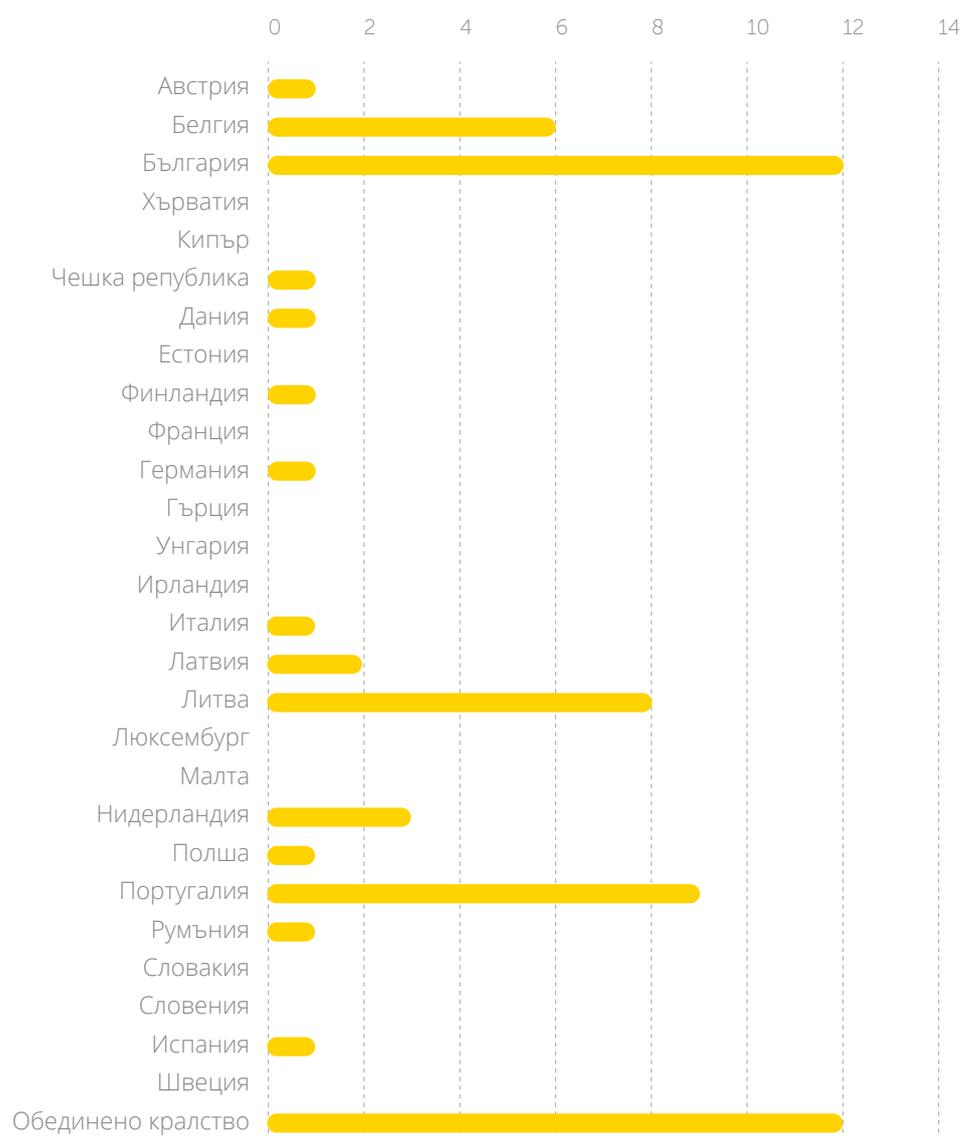
В. Настоящото състояние на административния подход в ЕС

ЗАБЕЛЕЖКА: Една от целите на този Наръчник е споделяне на инициативи по административния подход. Тези инициативи по административния подход са поместени в Анекс, публикуван на платформата за експерти на Европол (ЕРЕ)¹⁹ в групата Административен подход за справяне с организираната престъпност. НЗК решиха да не правят инициативите по административния подход обществено достъпни. Причината за това е да се пази информацията в безопасност от злонамерени хора. Анексът също ще бъде публикуван на страницата за членове в уеб сайта на ENAA. Винаги можете да се обърнете към националното звено за контакт на ENAA, посочено на сайта www.administrativeapproach.eu, за повече информация.

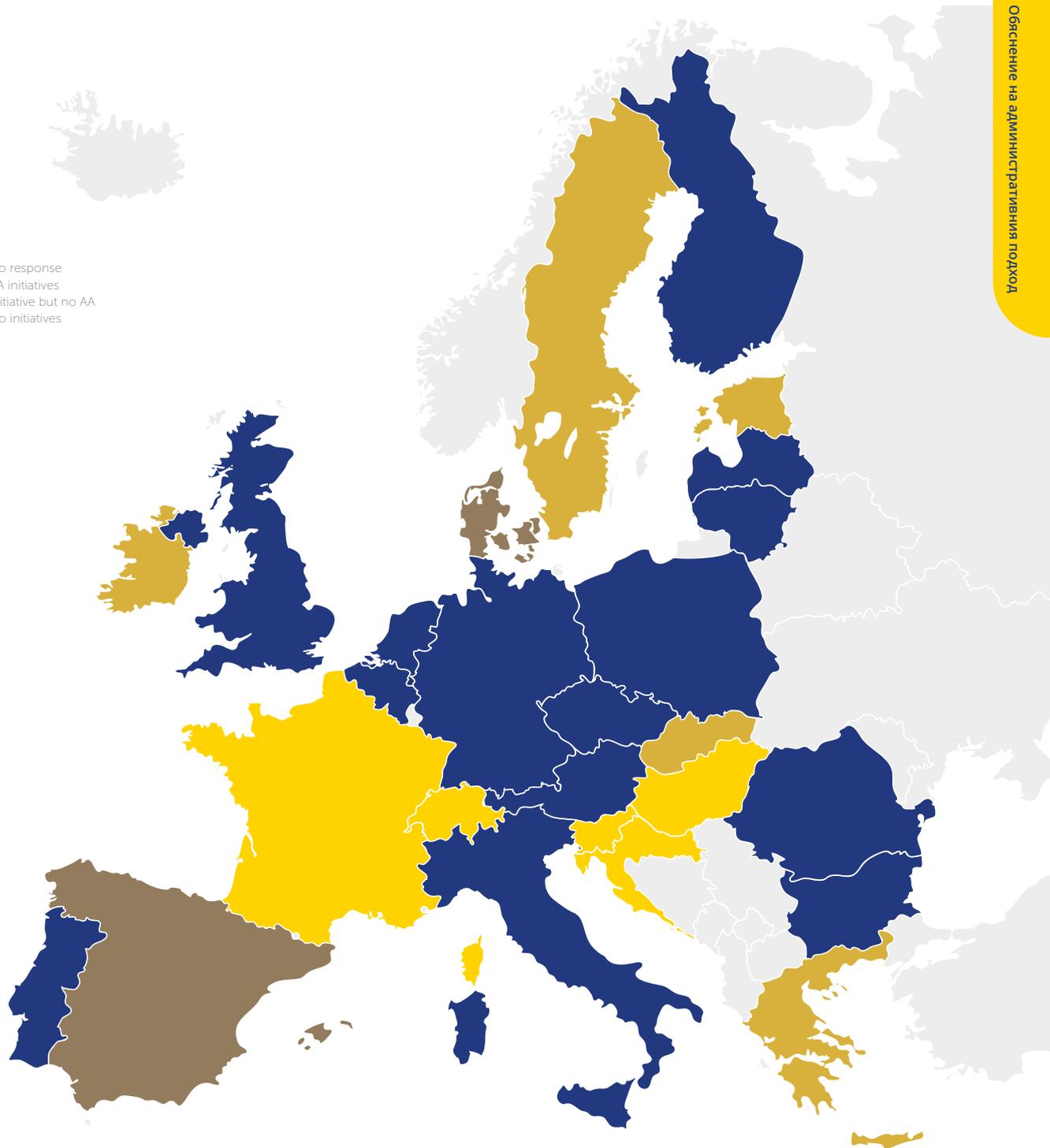


Инициативите по административния подход бяха събрани чрез запитване, изпратено от Работната група по правоприлагане на Съвета на Европейския съюз (LEWP) и ENAA. Тези най-добри практики бяха анализирани по време на експертна среща. ENAA получи общо 61 инициативи от 16 държави членки²⁰. 5 държави членки²¹ отговориха, че понастоящем нямат действащи инициативи по административния подход, а 7 държави членки²² не отговориха на запитването.

От 61 подадени инициативи по административния подход, 29 бяха одобрени от експертите, като отговарящи на изискванията за инициативи по административния подход. Основната причина за отхвърлянето на 32 инициативи е че в повечето случаи отсъства обмен на информация между различни ведомства. Този аспект обаче е от решаващо значение за ефективен административен подход.

Инициативи, получени от държавите членки

- No response
- AA initiatives
- Initiative but no AA
- No initiatives



Инициативи, получени от държавите членки

Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Austria	1. EMPACT EnviCrime OA 2.7	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Belgium	1. Written scenario to tackle domicile fraud	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Written scenario for integrated 'Flex'-actions	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Written scenario: admin. approach of OMG	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Protocols	✓	?	x	x	?	Not AA, but guideline/toolbox material.
	5. Roadshows	✓	x	x	✓	x	Not AA, but guideline/toolbox material.
	6. SPOC's	✓	x	x	✓	x	Not AA, but guideline/toolbox material.
Bulgaria	1. National Strategy for Prevention and Fight against Irregularities and frauds affecting the EU financial interests	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Interdepartmental Coordination Centre for Counteracting the Contraband/ the Smuggling and Control of the Movement of Goods and Goods at Risk	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. National Council on Crime Prevention	✓	x	x	x	x	Not AA
	4. Spasi dete (Save a Child)	✓	x	x	x	?	Not AA
	5. Signed a Memorandum of Understanding between the General Directorate Combating Organized Crime – Ministry of Interior and the Association of Banks in Bulgaria	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Control of the Narcotic Substances and the Precursors/Countering the trafficking and the trade with narcotics	✓	x	?	x	?	Not AA
	7. Interdepartmental Commission on Control of Precursors	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	8. Mechanism for the identification of victims of telephone fraud and prevention	✓	x	x	x	x	Not AA
	9. Programme proposed by the General Directorate National Police to the local authorities for triggering an informative preventive campaign against the phone frauds	✓	x	x	x	x	Not AA
	10. Specialized Interdepartmental Unit for Support the Investigation of Organized Crime Related to Tax Offenses	✓	✓	✓	?	✓	AA
	11. Collaboration between the General Directorate Combating Organized Crime of Ministry of Interior and National Customs Agency of the Republic of Bulgaria	✓	✓	✓	✓	?	AA
	12. National Referral Mechanism for Support of Trafficked Persons	✓	x	x	x	x	Not AA
Czech Republic	1. Tax Cobra	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Denmark	1. Mobile Organized Crime Groups Systematic monitoring of "tourists" in DK.	✓	x	x	x	x	Not AA
Finland	1. Administrative approach to tackling organised crime	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
Germany	1. Curafair	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Italy	1. The fight against criminal organizations' illegal assets. The system of prevention measures.	✓	?	✓	?	✓	AA
Latvia	1. Combatting and prevention of Money Laundering	✓	x	x	x	x	Not AA
	2. Legislative approach to the control of circulation of new psychoactive substances	✓	?	✓	?	✓	AA

Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Lithuania	1. Blocking of IMEI and SIM in Mobile Devices	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. A Search for Missing Children in the Rapid Child Search System "Amber Alert Facebook"	x	x	x	x	?	Not AA
	3. Municipality Coordination Committees for the Fight against Trafficking in Human Beings.	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Voluntary declaration of data on CCTV observation cameras possessed (managed) by individuals in the Lithuanian Police	x	x	x	x	x	Not AA
	5. Agreement with the Digital Coding and Tracking Association (DCTA) on the use of digital systems of the association	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Risk Analysis Centre	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
	7. The group of Santa Marta	✓	x	?	x	x	Not AA
	8. A Joint Operation Centre	✓	✓	✓	✓	✓	AA
The Netherlands	1. The administrative ban of organisations (e.g. OMCGs) that pose a threat to the public order	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Letter	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Talks	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Poland	1. National Safety Threat Map	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Portugal	1. Establishment of the Portuguese Authority for the Prevention and Fight against Violence in Sport (APCVD)	✓	x	?	x	x	Not AA
	2. New Generation of Local Security Contracts	✓	x	x	x	x	Not AA
	3. Project Safer Night	x	x	x	x	x	Not AA
	4. Salvage vehicles	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
	5. Cash machines– ATM	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Investigations into the fate of missing persons / unidentified dead bodies	x	x	x	x	x	Not AA
	7. SOS AZULEJO	x	x	x	x	x	Not AA
	8. Safe Church–Open Church	x	x	x	x	x	Not AA
	9. Transactions	✓	x	x	x	x	Not AA
Romania	1. Action Plan for preventing and combatting irregularities and criminal offences in the field of real estate and construction developers	✓	✓	✓	?	✓	AA
Spain	1. Royal Decree-Law 16/2018 of October 26th about measures to combat the illicit trafficking of people and goods in relation to the RHIBS (Rigid Hull Inflatable Boat) and RIBS (Rigid Inflated Boat) used for this purpose.	✓	?	?	?	?	Not AA
United Kingdom	1. Government Agency Intelligence Network (GAIN)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Joint Financial Analysis Centre (JFAC)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Joint Money Laundering Intelligence Taskforce (JMLIT)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Proactive Asset Denial Strategy	✓	✓	?	✓	✓	AA
	5. UK Financial Intelligence Unit (UKFIU)	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. National Economic Crime Centre (NECC)	✓	✓	✓	?	✓	AA
	7. Declaration of Non-involvement in Human Trafficking / Modern Slavery	✓	x	x	x	x	Not AA
	8. Declaration of Non-involvement in Serious Organised Crime (SOC)	✓	x	x	x	x	Not AA
	9. Local Authority SOC Readiness checklist	✓	✓	✓	?	✓	AA
	10. Positive Lifestyles Programme	✓	x	x	x	x	Not AA
	11. SOC Prevention Regional Course – Public Sector	✓	x	x	x	x	Not AA
	12. Third Sector – SOC checklist	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA

- ✓ present
- ? moderately present
- x not applicable

Стана ясно, че освен ясно описание (вижте по-горе) на административния подход, са необходими и „стълбове“, за да се предостави на държавите членки по-добър контекст, който да ги информира какво точно представлява административният подход. Освен това тези стълбове бяха полезен инструмент, за да може мрежата да анализира инициативите.

В следващата глава ще намерите петте стълба, обяснени с кратки резюмета на някои от инициативите по административния подход за изясняване на тези стълбове.



С. Пет стълба за успешен административен подход

От определения са изведени пет стълба, за да стане ясно за практическите специалисти в какво точно се състоят инициативите на административния подход. Не е необходимо и петте стълба да присъстват във всяка конкретна инициатива, но това е добър показател за успешното прилагане на административния подход.



01 Предотвратяване и справяне със злоупотребите с правната инфраструктура от страна на тежката и организирана престъпност

Както националните, така и местните администрации трябва да бъдат оборудвани с инструменти за справяне с тежката и организирана престъпност, тъй като и двете играят важна роля. По този начин властите имат особен интерес да не позволяват на престъпниците да използват икономическата и правна инфраструктура за придобиване на законни приходи или да злоупотребяват с фирми с цел организиране на престъпления и насочване на печалбата си от престъпна дейност към такива цели. Съществуват и административни мерки, които са насочени към нарушенията на обществения ред, но в рамките на ENAA използваме административния подход за справяне с тежката и организирана престъпност.

ПРИМЕР

Административен подход за справяне с организираната престъпност (FI)

+ Целта на проекта е да определи настоящото състояние на административните мерки за справяне с организираната престъпност. Финландия иска да създаде национален подход за разрушаване на средата, в която действат тежката и организираната престъпност, чрез прилагане на административен подход. Целта е да се дадат препоръки и да се направят законодателни подобрения, ако е необходимо. Освен укрепване на сътрудничеството, целта ще бъде да се определят чуждестранните най-добри

практики, които могат да се използват в даден национален подход. Ще се извършват оперативни действия, ръководени от разузнавателни сведения, за да се разруши средата, в която действат тежката и организираната престъпност, а натрупаният опит ще бъде използван за разработване на национален административен подход. Понастоящем все още няма приложен административен подход. Финландският пример показва, че преди да се започне с административен подход, трябва да се разгледат наличните инструменти и да се провери дали са необходими законодателни промени, за да може да започне прилагането на административния подход за справяне с тежката и организираната престъпност.

ПРИМЕР

Административната забрана на организации, които представляват заплахата за общественения ред (NL)



Тази забрана се основава/влие

от административните забрани на незаконните мотоциклетни банди (НМБ) в Германия. Нидерландското министерство на сигурността и правосъдието може да наложи общонационална забрана на престъпни организации (например основно НМБ), които представляват заплахата за обществения ред. Предвижда се тази забрана да бъде налагана само в краен случай като „ultimum remedium“ и да изисква голяма доказателствена тежест поради нейните последици по отношение на конституционното право на свобода на събранията. Административната забрана ще влиза в сила незабавно след издаване и изпълнението не може да бъде спряно от съдебно производство и жалби.

Тази административна мярка има незабавно и пряко въздействие върху престъпните организации. Тя незабавно „подрязва крилата“ на ОПГ.

ПРИМЕР

Общински административни санкции (BE)



Общинските административни санкции (GAS) са наказания, които общините могат да наложат, ако някой наруши общинските разпоредби. С тези глоби GAS общината може да накаже нарушения на обществения ред, като незаконно изхвърляне на отпадъци, уриниране на обществено място, рисуване на графити и т.н.²³

Преди създаването на тези санкции, дребните нарушения често не бяха наказвани. Откакто беше гласуван законът, общините предприемат действия срещу тях. Наложените санкции не се изпращат на прокурор, а се обработват от държавен служител. Той може да посредничи, да налага глоби или да издава разпоредения за общественополезен труд. Глобите GAS могат да бъдат налагани на млади хора, след навършване на 14-годишна възраст. Всяка община избира от каква възраст нагоре да налага глоби GAS и за какви нарушения на обществения ред.

Ясно е, че това е административна мярка за справяне с нарушенията на обществения ред. Трябва да се отбележи, че в някои случаи е възможно тази административна мярка да бъде насочена срещу ОПГ, когато тя включва отнемане на разрешително или закриване на предприятие. В повечето случаи глобите GAS се справят с нарушения на обществения ред, а не с тежката и организираната престъпност.

In contrast to the administrative approach as understood in this Handbook, this project focuses on nuisance and not on serious and organised crime.



02 Допълващ

Административният подход включва използване на административни и регулаторни механизми и възприемане на мултидисциплинарен подход чрез включване на широк кръг участници за допълване на традиционните наказателноправни мерки с цел справяне с организираната престъпност. Приложен координирано с традиционните инструменти на наказателното право, административният подход е по-мощен инструмент, отколкото ако се прилага само като добавка. Освен това, административните мерки сами по себе си не са достатъчни за справяне с ОПГ. Следователно административният подход трябва да се разглежда като допълващ традиционните подходи за справяне с организираната престъпност.

ПРИМЕР

Специализирано междуведомствено звено за подпомагане на разследването на организирана престъпност, свързана с данъчни престъпления (BG)

Звеното е създадено съгласно споразумение между Прокуратурата на Република България, министерството на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност“, Агенция „Митници“ и Национална агенция за приходите. Една от целите на звеното е да подобри взаимодействието между прокуратурата и други държавни органи, участващи в борбата срещу данъчните престъпления. Оперативното управление, координация и контрол на звеното се осъществява от прокурори от Върховната касационна прокуратура, които действат съгласувано с директорите на съответните структури на МВР, Държавна агенция „Национална сигурност“, Агенция „Митници“ и Националната агенция за приходите. Като част от Министерството на вътрешните работи, Главна дирекция за борба с организираната престъпност действа съгласно Закона на МВР за борба с организираната престъпност.

Звеното е създадено като допълнение към съществуващите ведомства, които се борят с данъчните престъпления. Една от целите му е да се подобри взаимодействието, което да доведе до по-добър обмен на информация.

ПРИМЕР

ЕМРАСТ Оперативен план за действие по престъпленията срещу околната среда на Европол (AT)

В рамките на оперативния план за действие на Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи (ЕМРАСТ) на Европол, Австрия и други държави членки на ЕС в Дунавския регион се борят с незаконния превоз на отпадъци. Това става чрез идентифициране на всички съответни национални заинтересовани страни и отговорни органи (например полиция, митници, органи по околната среда и т.н.) по течението на река Дунав в областта на управлението и транспортирането на отпадъците. Свързване със заинтересованите страни и обмен на информация между тях с оглед намиране на възможни теми и цели за оперативна фаза.

Оперативните планове за действие на ЕМРАСТ към Европол могат да бъдат разглеждани като допълващи в повечето случаи. В този случай е ясно, че този подход допълва националните подходи. Всички отговорни национални органи вече сами се борят с незаконните дейности, свързани с отпадъците. Също така, на национално ниво това е допълващ подход, тъй като полицията и митниците работят съвместно с националните ведомства, отговорни за околната среда и отпадъците.

03



Сътрудничество между различни ведомства

В допълнение към правните препятствия, за съжаление, много държави членки са изправени пред проблеми, свързани с организационните структури. Ведомствата често имат собствени администрации, които се занимават със защитата на собствените им интереси, основани на взаимно изключващи се области на отговорност, контрол и политическа отчетност²⁴. Това може да предизвика проблеми за един ефективен административен подход. Административният подход често се нарича „съвместна работа поотделно“, което означава, че различните власти и администрации се справят с тежката и организирана престъпност според собствените си качества. Затова успехът на административния подход зависи от сътрудничеството с други партньори в областта на сигурността, като например полицията, прокуратурата и данъчните органи.²⁵

ПРИМЕР

„Данъчна кобра“ (CZ)

 Основните цели на „Данъчна кобра“ са да гарантира правилното събиране на данъците, да възстановява незаконно придобити финансови средства, да предотвратява загубите за държавния бюджет и да преследва нарушителите. „Данъчна кобра“ е междуведомствено звено, в което участват Националната служба за борба с организираната престъпност на чешката полиция, Главна дирекция „Финанси“ и Главна дирекция „Митници“. Членовете му работят съвместно в борбата срещу укриването на данъци и данъчните престъпления, по-специално в областта на данъка върху добавената стойност и акцизите. Представителите на „Данъчна кобра“ обменят бързо оперативна информация, която им дава възможност да разкриват данъчни измами и да съгласуват отделни действия, преди да са нанесени по-големи щети. Сътрудничеството се основава на Меморандум за разбирателство, подписан от върховните представители на всички ведомства. „Данъчна кобра“ няма щатни служители като институция, а само посочени членове от участващите ведомства.

Както беше споменато по-горе, тези примери показват, че различни ведомства извършват „съвместна работа поотделно“. Това означава, че всяко ведомство работи в рамките на своите правомощия в борбата срещу данъчните престъпления.

04



Споделяне на информация

Ключът към „съвместна работа поотделно“ е обменът на информация между административни, данъчни и правоприлагащи органи в рамките на една държава²⁶. За местните власти достъпът до информация и отворени източници е от основно значение за вземане на обосновани решения. Следователно са необходими правни основания за този достъп и за обмен на информация между съответните заинтересовани страни. Съдебните данни трябва да бъдат достъпни за местните власти, за да проверят предполагаемите връзки между ОПГ, предприемачи, компании и граждани. Местната администрация зависи до голяма степен от информацията от прокуратурата и полицията. За съжаление, в много държави членки споделянето на информация понастоящем е еднопосочно от местните власти към другите партньори, но не и в обратната посока. Това е проблематично и се дължи основно на законодателни пречки.²⁷

ПРИМЕР

Закон за етично поведение на държавната администрация при вземането на решения (закон *Vibob*) (NL)

 В сегашната нидерландска система местните власти в Нидерландия могат да разследват произхода на компанията или лицето, ако кандидатствате за лиценз или субсидия или ако участвате в търг за държавна поръчка. По този начин държавата предотвратява подпомагането на престъпници или престъпни организации. Ако има криминално досие, държавните органи могат да откажат лиценза или субсидията, или да отхвърлят офертата за поръчката. В случай че общината има съмнения във връзка с почтеността, тя може да поиска съвет от служба *Vibob*, като част от подробно разследване. Службата *Vibob*, която е част от Министерството на правосъдието и сигурността, проверява не само миналото на кандидата, но и най-близкото му обкръжение, като други лица на ръководни позиции в съответната организация и бизнес отношения. Това може да доведе до препоръка относно степента на риск, на който административният орган се излага като неволно подпомага престъпниците, в случай че услугата бъде предоставена.

Това е пример за ситуация, при която е създаден специален закон, който да направи възможно предоставянето на информация от различни ведомства.

ПРИМЕР:

Curafair (DE)

 Проектът имаше за цел да открие структурите и механизма на действие, използван от рускоезичните сестрински служби за извършване на счетоводни измами в здравеопазването. Данните от следствените действия, както и данните с отворен код бяха най-важните източници на информация в този контекст. За ефективно изчистване и борба с тази криминална проява чрез холистичен подход беше необходимо не само да се обменя информация с органите на полицията, но и да се привлекат нови партньори за сътрудничество. Съответно беше установено тясно сътрудничество с представители на дружествата за задължително здравно осигуряване и за дългосрочни грижи (публичноправни корпорации) и органите за социално подпомагане (административни ведомства). В този случай обменът на информация между полицията и новите партньори беше от решаващо значение за справяне с явлението.

ПРИМЕР

Карта на заплахите за националната сигурност (PL)

 Полската Карта на заплахите за националната сигурност (KMZB) е приложение, създадено от Бюрото за превенция към Главна дирекция национална полиция с подкрепата на министерството на вътрешните работи и държавната администрация. Потребителят има възможност да се запознае със заплахите в интересувания го район (както въз основа на статистически данни, така и чрез заплахите, нанесени на картата от други потребители и потвърдени от полицията) и може сам да идентифицира заплахата и нейното местоположение, като сподели своите познания за степента на сигурност по своя постоянен адрес. Трябва да се подчертае, че проверените, но не потвърдени заплахи, макар че се премахват от обществено достъпната карта на заплахите, продължават да се виждат от полицията. Тази информация все още се използва за

разгръщане на полицейските патрули. Нанасянето на заплахата на картата е анонимно и не би трябвало да отнема повече от няколко секунди. След като избере една от посочените 27 заплахи в директорията, потребителят посочва мястото, на което тя се появява, и след това натиска бутона „ПРИЛОЖИ“, за да нанесе заплахата на картата.

Това приложение е пример за лесно и непосредствено споделяне на информация. Гражданите могат да докладват проблеми с нарушения на обществения ред, дупки по уличната настилка и подозрения за организирана престъпност. Сигналите се използват от полицията или от административните органи. Информацията от приложението се споделя и между администрацията и полицията.

05



Предприемане на действие за създаване на препятствия

Административните органи, особено на местно равнище, имат правомощия в рамките на своите задължения за предприемане на действия за осуетяване и възпрепятстване на ОПГ. Идеята на административния подход е да се снабдят местните администрации с необходимите инструменти (например отнемане на лицензи по здравни причини), за да се избегне използването на правната инфраструктура от престъпниците. Те могат да намерят средства за действие срещу престъпните прояви, както и срещу ОПГ. Властите могат да разкрият области, в които *подземният свят* се свързва със законното общество. Тогава те могат да координират действията си в тези области с различни партньори или административни инструменти, допълващи действията по наказателното законодателство за справяне с тежката и организирана престъпност.

ПРИМЕР

Блокиране на IMEI и SIM карти на мобилни устройства (LT)

 Литовската полиция и министерството на вътрешните работи измениха Закона за електронните съобщения, за да дадат възможност на полицията да блокира IMEI и SIM карти на мобилни устройства по време на досъдебни производства. Полицията може да изисква това от обществените съобщителни мрежи, ако има информация, че дадено мобилно устройство е използвано за извършване на престъпления.

Това действие представлява високо специфично и непосредствено препятствие, което може да бъде много полезно. То прекъсва незабавно каналите за съобщения на ОПГ.

ПРИМЕР:

Гъвкави акции (BE)

 Гъвкавите акции представляват съгласувани действия между отделните местни, регионални и национални административни служби. Целта на този подход е да се бори с престъпните мрежи като прилага не само наказателното право, но и с помощта на административни мерки. Местните власти могат да действат ограничително и разубеждаващо с помощта на административни средства, като по този начин не позволяват на ОПГ да се загнездят в законния открит свят.

По-конкретно, по време на гъвкава акция за борба с автомивки за ръчно измиване в град Генк, интердисциплинарен екип, състоящ се от представители на местната служба за устройство на територията, жилищната инспекция, социалната инспекция, националната служба по заетостта, данъчната служба, службата за имиграция и полицията, извърши проверки на заподозрени в измама автомивки за ръчно измиване. Всяка от тези служби предприе действия в рамките на своите правомощия. Резултатът беше, че някои от автомивките в крайна сметка бяха запечатани от службите за социална инспекция. Лицата, считани за ръководители на организацията, бяха осъдени на две години лишаване от свобода от наказателния съд. Прекрасен пример за допълващи резултати, когато различни ведомства се справят с проявите, като работят съвместно, но поотделно.

D. Най-нови разработки в ЕС

1. Европейският бариерен модел

Съставен от Joeri Vig и Lienke Hutten, Нидерландски център за предотвратяване на престъпността и сигурност (CCV)



Бариерният модел е разработен, за да представи сложната форма на престъпността по прозрачен начин. Той разкрива стъпките, които престъпниците трябва да предприемат, за да извършат престъпление. Моделът подчертава също кои участници и възможности правят престъплението възможно. Това дава възможност да се определи какви бариери могат да бъдат издигнати от публични и частни партньори, за да се наруши ефективно работата на престъпниците. Бариерният модел може да бъде приложен също, когато се определят потенциални злоупотреби в даден бизнес процес.

Бариерният модел представлява метод за определяне какви бариери могат да издигнат партньорските организации срещу престъпните дейности. За всеки компонент на производството, транспорта, продажбите и т.н. се преценява кой партньор е в състояние най-добре да предотврати злоупотреби с правните структури от престъпни организации или лица. Различните бариери предполагат различни сигнали, при които държавни ведомства, компании, лица влизат в допир с определени престъпни прояви и могат да уведомят властите.

Бариерният модел дава насока в разследването и помага да се разгледат престъпните практики от административна и финансова гледна точка. Прилагайки бариерния модел, много държавни служби осъзнаха, че трябва да играят роля в борбата с тежката и организираната престъпност.

Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи (EMPACT)

Всяка година многогодишните стратегически планове за всички приоритети в политическия цикъл на ЕС се преобразуват в оперативни планове за действие (ОПД) с цел борба и предотвратяване на престъпността. Следователно, за всеки приоритет има проект на EMPACT, по който се изпълняват действията, за които са взети решения. Държавите членки и организациите на ЕС работят координирано за прилагането на всеки ОПД. Всеки от тези проекти на EMPACT се ръководи от ръководител и помощник-ръководител (държавите членки ги избират помежду си), а всички останали държави членки могат да се включат активно в различните проекти на EMPACT, ако желаят²⁸.

а. Европейският бариерен модел за синтетичните наркотици

Европейският бариерен модел за синтетичните наркотици е част от Оперативния план за действие ЕМРАСТ за синтетичните наркотици на Европол. Белгия, Нидерландия и Полша съвместно с ENAA имат за цел да се борят с търговията и производството на синтетични наркотици. За целта те прилагат бариерния модел.

ENAA поиска от Нидерландския център за предотвратяване на престъпността и сигурност (CCV)²⁹ да подпомогне този процес. Първата сесия в тази насока се проведе в Брюксел на 26 юни 2019 г. Заедно с ENAA и трите държави членки, CCV даде начален тласък на европейския бариерен модел за синтетичните наркотици. Целта на европейския бариерен модел за синтетичните наркотици е да състави карта на начина, по който действат престъпниците по отношение на синтетичните наркотици, на европейско равнище.

Като се разглеждат процесите, организаторите, възможностите и подобни въпроси от гледната точка на различни държави членки на ЕС трябва да се състави списък с препятствия, които могат да бъдат издигнати, за да прекъсне производството и търговията на синтетични наркотици.

Крайната цел на този списък с препятствия е ЕС да може да издигне препятствия цялостно и съвместно с различните държави членки. Ако се подходи към това на европейско равнище, може да се създаде по-голям потенциал за справяне с тази престъпност с по-голяма сила. Освен това сътрудничеството между държавите членки ще гарантира, че подходът е по-добре координиран, бариерите могат да се засилват взаимно и държавите членки могат да се допълват.

Първата стъпка от процедурата беше да се установи начинът, по който действат

престъпниците по отношение на синтетичните наркотици. Вече съществува нидерландски вариант на бариерния модел за синтетични наркотици, в който е описана процедурата. Участващите държави бяха запитани дали начинът на действие на престъпниците, документиран през 2015 г., все още е в сила и дали се отнася за други държави членки на ЕС. Това се оказа така и от това произтече описаният по-долу процес:

НАЧИН НА ДЕЙСТВИЕ НА ПРЕСТЪПНИЦИТЕ



етапите от начина на действие на престъпниците, които се отнасят в най-голяма степен за всяка от тях. Тогава трите отделни бариерни модела бяха комбинирани в единен европейски модел. Държавите членки определиха на кои препятствия трябва да се даде предимство и как да бъдат разработени тези препятствия.

Държавите членки избраха следните етапи:

- › Полша: Снабдяване със суровини и оборудване на обект
- › Нидерландия: Снабдяване със суровини
- › Белгия: Снабдяване със суровини и придобиване на обект

Избраните етапи от процеса са отбелязани с червено:

НАЧИН НА ДЕЙСТВИЕ НА ПРЕСТЪПНИЦИТЕ



След като бяха избрани етапите от процеса, те бяха разработени поотделно от държавите членки и комбинирани в единен бариерен модел на ЕС за синтетичните наркотици.

Model: European Model - Synthetic drugs

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
Facilitators		
Car rental companies	Owner of location facilities	Family in country sides
Transport sector	Real estate offices	
Drivers	Internet and websites (location)	
Chemical producers	Production of hardware	
Chemical retailers (+hardware)		
Customs		
Packaging industries		
Shipbrokers (cargo)		
Branche shops		
Storage shops		
Authority for funding company abroad		
Trading companies		
China		
India		
Harbours		
Harbour staff		
Airports		
Internet (Dark Web)		
Pharmacist		
Lobby of pharmacist companies		
Postal delivery services		
Family transport business		
Opportunities		
Airports, harbours and trains in EU countries and abroad	Vulnerable 'entrepreneurs' (with financial problems)	No contract for rent
EU border with China		Exploiting poor people
Mislabelling resource		Low education
Legal chemical industry		Willingness to report
Lack of EU equal or common legislation		Cash payment for rent
EU P.O.I. Chemicals		
Registration strangers risk company		
Chemical professionals (recruitment in universities)		
Lack of cooperation		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
Opportunities		
Open borders		
No customs		
Chemical substance only for illegal products		
Lack of knowledge of chemical material		
Learning on social media		
Learning in prison		
Signals		
Strange or mislabelling	Sudden security measures	High level of water and electricity
Source country route into Europe	Changed abnormal behaviour	Fulltime activity
Persons related to companies		Smell
Fake companies		New people, new activities
New precursors (warning system)		24h process, light during night
Chemical substances only for illegal products		Payment in cash
Partners		
Customs services EU	Local police	Water and electricity companies
Tax authorities	Inhabitants (suspect behaviour)	Private housing market
FIOD	Local communities and mayor	Isolation retailers
Security companies	Fire department	Community
Harbour authorities	Electricity, water and gas companies	
Chemical industries		
Local police		
Couriers (internet)		
Harbour profile analyst risk		
Chamber of Commerce		
Prosecution office		
Toll companies		
Europol (analysis)		
EU legislation		
MAOC		
JMCB – EMCDDA		
Pharmacist		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
Partners		
Forensic lab		
Postal delivery services		
Transport services		
Barriers		
Act on preparing	No cash transactions (rental)	Health scanners
EU P.O.I. chemicals	Administrative law: in order to enter facilities	Contract for rent
Screening companies (import)	Stop conversations with facilitators (Mayor)	Obligate rent through wire transfer
Cooperation chemical industry (suspect behaviour)		Training of citizens
Social control and awareness (local police)		
Training for professionals: knowledge		
HARK team: multidisciplinary teams		
Bilateral teams: police, justice, customs		
Awareness chemical universities		
Making common law in EU		
List of chemicals		
Training in chemical for LE		
Monitoring prisoners and follow-up		
Easier international cooperation		

В крайна сметка, след взаимни консултации беше взето съвместно решение за разработване на едно избрано препятствие. То е следното:

„Спиране на вноса в европейските пристанища и летища на предпрекурсори и основни химически вещества за производство на синтетични наркотици.“

Понастоящем не са предприети други стъпки, но беше взето решение държавите членки да действат съвместно, за да осуетят производството и търговската дейност на ОПГ. Държавите членки разработиха съвместно подход, основан на бариерния модел. Той включва мерки за борба с избраните фази от начина на действие на престъпниците. ЕНАА представи ОПД за 2020 г. за по-нататъшно разработване на бариерния модел и предприемане на действия за борба с производството на синтетични наркотици в Европа.

в. Европейският бариерен модел за организираната престъпност против собствеността

Европейският бариерен модел за организираната престъпност против собствеността (ОПС) е действие, което е част от оперативния план за действие относно организираната престъпност против собствеността в EMPACT на Европол. Белгия, Кипър, Германия, Испания, Франция, Латвия, Холандия, Полша, Румъния, Швеция и Обединеното кралство съвместно с ENAA целят да се справят с ОПС.

ENAA помоли CCV да подкрепи този процес. Първата сесия в тази насока се проведе в Брюксел на 24 октомври 2019 г. Заедно с ENAA и единадесетте държави членки, CCV даде начален тласък на европейския бариерен модел за ОПС. Целта на европейския бариерен модел за ОПС е да състави карта на начина, по който действат престъпниците по отношение на организираната престъпност против собствеността, на европейско равнище.

По време на семинара участниците допълниха съществуващия нидерландски модел с организатори, сигнали, доставчици на услуги, партньори и бариери, които според тях липсваха в първия вариант на модела. След завършването на модела те подредиха по важност етапите в процеса на бариерния модел за ОПС. В тази връзка беше направено разграничение между международните и националните етапи от процеса.

Участниците решиха да работят по етапите от международния процес, оцветени в синьо: Влизане, Използване на инфраструктурата, Транспорт и търговия и Използване на печалбата. Причината да бъдат избрани етапите от международния процес, по които да се работи, е, че участниците в тази сесия могат да работят заедно на равнище ЕС, докато борбата с етапите от националните процеси може да се осъществява на национално равнище.

Избраните етапи от процеса са отбелязани със синьо:

Етап 1 от процеса	Етап 2 от процеса	Етап 3 от процеса	Етап 4 от процеса	Етап 5 от процеса	Етап 6 от процеса	Етап 7 от процеса
Влизане	Настаняване	Използване на инфраструктурата	Извършване на престъпление	Съхранение	Транспорт и търговия	Използване на печалбата
Международно	Национално	Международно	Национално	Национално	Международно	Международно

Второто решение след подреждането по важност на етапите от процеса беше изборът на едно препятствие за всеки етап от процеса. Държавите членки избраха препятствията, които заслужават най-голямо внимание. Изключение прави етап три (Използване на инфраструктурата), за който бяха избрани две препятствия. Препятствията бяха подредени по важност както следва:

01. Влизане	Целеви център – списъци на пътниците
02. Използване на инфраструктурата	ANPR
03. Използване на инфраструктурата	Фирми за отдаване на автомобили под наем
04. Транспорт и търговия	Наблюдение на сайтовете за употребявани стоки
05. Използване на печалбата	По-задълбочено разследване на активите/печалбата

Държавите членки конкретизираха тези препятствия в план за действие. Освен това някои от препятствията бяха допълнени с график.

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
	Facilitators			
	Hardware stores	Commercial storage facilities	Rental car	Bank
	Accomplice	Hotel room	Black market	Concealer
		Criminal share adresses	Dealers for used cars	Money mule
		Garage boxes	Scrap dealer	Cryptocurrency
		Family houses	Pawn shop	Dark web
		Scrapyard	Cheap bus travel compagnies	Used products second hand website/shop
		Own housing facilities	Port	Social media (Facebook)
		Containers of storage facilities		
		Cheap transport (FlixBus)		
		Anchor persons		
	Opportunities			
	Inattentiveness	Anonymous storage facilities	No check of ownership when travelling	Not checking where the money comes from
	Small expensive products	Unlimited places to store	No registration of stolen goods	Money laundering constructions
		Places that look legal	Dark web	Open EU market with 28 legal systems
		Open EU market with 27 different legal systems	Video available with tutorials	
		Cash payments for rent a place like a box	Alternative platform for transporting and transitioning money	
			Very fast information exchange	
			Lack of control in Schengen area	
			A lack of number identification	
			Indication of a population in direct contact with mobile crime groups	

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
	Indicators			
	Strange behaviour of small groups of men	A lot of traffic around a storage box	Price far too low for a 'new' product	Strange pattern of spending
	Crime scene as destination in navigation system	Messages on social media	Products hidden in containers	Use of stolen tools
		Too much protection for a box or house	Documents	Big spenders without justified income
		Incomes that can not be justified		Owners of different types of legal business
		Too much storage room for what they claim		
		Too high amount of rent for a storage box		
		Use of jammers		
		Number of employees		
	Partners			
	Hardware stores	Police	Gas stations	Financial Intelligence Unit
	Bystanders	Commercial storage facilities	Freight companies	Real estate agents
	Clubs	Cotenants of storage facilities	Pawn shop	Financial
	Owner of goods (for example boats)	Municipalities	Car rental compagnies	Postal services
	Media		Port services	
	Local and national government			
	Barriers			
	Sentencing in own country	Surveillance cameras	Registration of concealed goods or transported	International cooperation taxation authorities
	Burglary prevention and other prevention programs	Rental check	Surveillance of black markets	Check on money laundering
	More cameras/security measures in public places	Unusual use of electricity	Software tools to trace stolen goods	Reporting mechanism for facilitators/partners
	Information exchange between partners/police agencies/international	Registry for authorities	Online surveillance or to mark websites	The law on money laundering

1 Entry	2 Housing	3 Use of infrastructure	4 Use of infrastructure (communication)
Barriers			
Change of the law	Stop/deny licenses	ID checks	
Face recognition	Control air B&B cities	Surveillance (CCTV) cameras	
Profiling	Information sharing to 'locate' vulnerable	Hotel registrar	
Change identity	Housing checks on hygiene, fire, safety, construction, homeless	Social control	
Identity Numbers consistency (checks)	Using housing legislation	Big data: assessing and layering multiple data	
		Communication	

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
	Barriers			
	Cooperation between governmental authorities and compagnies	Registry for rent information	Apps	Online auction sites Ebay
	Awareness of patterns and trends	GPS tracking device	Increased control on the roads	Suspicious income regulations
	Cooperation and proper legislation of the arriving date compagnies	Cooperation with storage	Developing ANPR systems	One legal common EU approach
	Running internet apps for communication	Jammer detection	Registration of prepaid sim cards	Deeper investigation - asset recovering
	ANPR	Chop Chop Scrap metals	Lack of legal tools in legislation	No cash regulation in all of the EU
	Physical patrol checks	Environment agency registration	Legislation/check of travellers who travel with bus or train	
		Society information regarding modus used by mobil crime groups in new storage area	Property marking/identification mark	
			International registration scheme	
			Barcode or QR-products	
			Developing common database for institution and administration bodies	
			Protocol / agreement between LEA administration bodies	

2. Проучване на ISEC – Административни подходи към престъпността. Административни мерки, основани на нормативната за предотвратяване и борба с (тежката и организираната) престъпност. Правни възможности и практически приложения в 10 държави членки на ЕС

През 2010 г., по време на белгийското председателство на ЕС, Съветът прие заключения, с които неформалната мрежа беше помолена да направи оценка на възможностите за засилване на обмена на информация между административните органи и традиционните правоприлагащи организации. За тази цел министерството на сигурността и правосъдието на Нидерландия (координатор), заедно с университета Тилбург (Нидерландия) и Католическия университет - Льовен (Белгия), с подкрепата на белгийското министерство на вътрешните работи, кандидатства за безвъзмездна помощ от Програмата за предотвратяване и борба с престъпността на Европейската комисия (ISEC). През 2011 г. Европейската комисия предостави тази безвъзмездна помощ по ISEC за провеждане на „проучване на потенциала за обмен на информация между административните органи и традиционните правоприлагащи организации в подкрепа на използването на административни мерки в държавите членки на ЕС и на равнище ЕС“. Основният доклад е резултат от тази безвъзмездна помощ по ISEC.

Целта на изследването е да допълни съществуващия набор от знания относно административния подход към престъпността в Европейския съюз по следния начин. Първо, то проучи правните възможности, с които

разполагат националните административни органи в избраната държава членка. Варианти, които не позволяват на престъпниците да злоупотребяват с правната инфраструктура, като лицензионни или тръжни процедури. Така бяха съставени десет отделни доклада за държави (глави 2-11), както и сравнение на тези правни варианти в десетте държави членки (глава 12). Второ, то взе под внимание практическото приложение на правните възможности на разположение в избраните държави членки. Резултатите от това емпирично проучване са разгледани в глава 13. В глава 14 се разглежда потенциалът за обмен на информация между държавите членки на ЕС в подкрепа на административния подход към престъпността. И накрая, заключенията и пътят напред бяха представени в част V от това проучване (глави 15 и 16)^{30 31}.

3. Confine



CONFINE означава: „Към оперативно сътрудничество за местни административни финансови разследвания в борбата с трафика на хора“. В рамките този проект градовете Генк и Антверпен, Регионалният център за информация и експертиза (RIEC) на провинциите Зеландия, Западен Брабант и Източен Брабант, и КУ - Льовен обединиха усилията си, за да придобият по-добра представа за трафика на хора, по-специално за административните и финансови показатели, възможностите за обмен на информация и как това явление може да се преодолее на местно ниво.

Поради по-добрата осведоменост за това явление местните власти все по-често се сблъскват с признаци на трафик на хора на тяхна територия. Ефектът на изместването има връзка с това. Например престъпните групи се преместват от Нидерландия

в Белгия, тъй като Нидерландия полага усилия на административно ниво от няколко години. Престъпните организации използват гъвкаво ограничението на държавата, намират пътя на най-малкото съпротивление и се установяват там, където прилагането на закона е най-слабо.

Свидетелства от граждани, градски и/или полицейски служби често засягат специфични сектори, които са чувствителни към трафика, като хотелиерство и ресторантьорство, салони за масаж, автомивки, нощни магазини, бране на плодове, транспорт и строителство. Трафикантите на хора трябва да използват правната схема, за да осигурят жилища за жертвите на трафик, например, или да изпират приходите от експлоатация. Възможността е в областите, в които *подземният свят* има допир със законното общество, където държавата може да приеме сигналите и да предприеме действия за борба с тежката и организираната престъпност.

Някои от споменатите сектори подлежат на задължително лицензиране от местните власти, което включва предварителни проучвания като тези, свързани с пожарната безопасност на помещенията, етиката на оператора и финансите. Финансовото проучване обаче често се ограничава до преглед на всички твърдения от самите местни власти, което не винаги води до разкриване на престъпни дейности и евентуален отказ на разрешителното за работа. На сградите, поразени от вредители, се прави кадастрално проучване и проучване на качеството на жилищата. Тук отново финансовото проучване е ограничено до преглед на останалите имоти на собственика съгласно наличните на местно ниво кадастрални данни.

Поради тези недостатъци трафикантите на хора могат да използват легалната икономика, за да продължат своята незаконна дейност, понякога дори и с държавна подкрепа под формата на субсидии или социални помощи.

Както по време на даването на разрешителното, така и по време на изпълнението на гореспоменатите дейности, задълбоченият административен преглед на финансовите данни – включително проучването на законни фирми и на активи и парични потоци по банкови сметки – разкрива признаци за трафик на хора. В края на краищата докладите за вредители и отдаването под много висок наем невинаги са пряко свързани с трафика на хора, но могат да бъдат отправна точка за по-задълбочено разследване.



Целта е да могат да се следят изброените сектори въз основа на административни и финансови критерии, които са показателни за трафика на хора, така че на трафикантите да не бъде предоставена възможността да развият незаконните си дейности или да може трафикът на хора да бъде разкрит и/или прекратен на ранен етап. Това е така, защото местните власти имат възможност да попречат на престъпниците чрез административни мерки, чрез създаване или промяна на условия, така че да има по-малко възможности или такава дейност да стане по-малко привлекателна. Това може да стане чрез отказ на разрешително за работа или субсидия и затваряне на търговски предприятия, без да се застрашава съдебното разследване. Административният подход допълва наказателното право. Не всички органи на местната власт са убедени, че могат да бъдат от допълнителна полза в борбата срещу трафика на хора. Целта на CONFINE е също така да изтъкне значението на борбата срещу трафика на хора и да предложи на тези местни власти перспектива за предприемане на действия^{32 33}.

4. Центрове за информация и експертиза

а. RIEC/LIEC



За борбата с организираната престъпност е необходима съгласувана, интегрирана стратегия, съчетаваща мерки от наказателното, административното и данъчното право. Регионалните центрове за информация и експертиза (RIEC) и Националният център за информация и експертиза (LIEC) укрепват административния подход и подкрепят цялостната интегрирана стратегия.

В Нидерландия, десетте RIEC и LIEC подкрепят борбата с организираната, подривна престъпност с цел да насърчат сътрудничеството и да повишат устойчивостта на държавата и обществото в борбата срещу подривната дейност.

RIEC и LIEC правят това, като:

- повишават информираността и устойчивостта на държавата и частните страни по въпросите на подривната престъпност;
- подкрепят и засилват сътрудничеството в държавните органи и с публично-частни партньори и
- споделят познания и опит в областта на административния и интегрирания подход към подривната престъпност.

Регионалните центрове работят на място, в непосредствена близост и обикновено по заявка от общините, които се сблъскват пряко с престъпната дейност и нейното въздействие. През последните години общините

получиха повече възможности за противодействие на организираната престъпност и ефективно прилагане на административните мерки. Тъй като регионалните центрове работят с партньорите си според принципа „интегриран, освен ако“, тази стратегия се координира на регионално ниво. Националният център организира и обединява усилията на Регионалните центрове, като действа като център за споделено обслужване и център за знания за Регионалните центрове и техните партньори, т.е. органите на публичната администрация, данъчните и митническите органи, полицията и органите на наказателното правосъдие. По искане на регионалните центрове (или техните партньори), министерството на правосъдието и сигурността, кметовете и/или националните партньори, Националният център изпълнява и различни национални, надрегионални задачи. Националният център е и национална служба по административни и трансгранични въпроси³⁴.

б. ARIEC/PAALCO

Съавтори: Priscilia Daxhelet, Annemie De Boye, Clara Vanquekelberghe



През 2017 г. започнаха работа областните регионални центрове за информация и експертиза (ARIEC/PAALCO) в Белгия. Те представляват звена от три лица, включващи криминолог - координатор, юрист и информационен посредник. Такива центрове има в Антверпен, Лимбург и Намюр. Все още предстои извършването на оценка на работата на центрoвете.

Центровете повишават осведомеността на местните власти за справяне с

организираната престъпност в района им и ги подкрепят с правна експертиза и методи, които са се доказали като успешни. Те също така споделят знания относно добрите практики на инициативите за административен подход и се грижат за проследяването на прояви, надхвърлящи местното ниво, разпространени в няколко общини. Административният подход може да се използва за предотвратяване, например чрез прилагане на полицейските разпоредби.

Задачите на ARIEC/PAALCO се състоят в:

- › повишаване на осведомеността за административните подходи чрез различни инициативи
- › оказване на подкрепа на местните власти и полицията
- › обмен на информация и знания между отделните партньори
- › развиване на експертиза
- › развиване на партньорства и мрежи

с. EURIEC



Тежката и организирана престъпност не спира на границите. Ето защо, за борба с нея беше създаден трансграничен пилотен проект за административния подход, финансиран от Европейската комисия: Еврорегионален център за информация и експертиза (EURIEC) за административния подход към организираната престъпност.

Центърът трябва да осигури по-добро сътрудничество и по-бърз обмен на информация главно на административно ниво между Белгия, Северен Рейн-Вестфалия и Нидерландия. Това е допълнение към съществуващото трансгранично сътрудничество между полицията и прокуратурата.

Основната цел е да се предоставят на административните власти в граничния еврорегион Маас-Рейн възможности за по-бързо съвместно справяне с престъпниците чрез споделяне на знания и информация. Освен това центърът може да помогне да се попречи на престъпниците от другата държава да продължат безпрепятствено престъпните си дейности.

Създаването на EURIEC е пряка последица от сътрудничеството на Бенелюкс в областта на административния подход. През 2018 г. нидерландският министър на правосъдието и сигурността Фердинанд Граперхаус заяви: „Ние сме задължени на работната група на Бенелюкс по административен подход, която предложи този пилотен проект в своя доклад относно съвместната борба с престъпността. Този доклад се занимава главно с въпроса как Бенелюкс и Германия могат да работят заедно възможно най-добре в борбата с така наречените „незаконни мотоциклетни банди“. Европейският съвет и Европейската комисия приеха идеята за тест. (...) партньори от Бенелюкс и Германия, които имат въпроси относно престъпниците, действащи отвъд границите, могат да дойдат в този център, за да разрешат проблемите си.“

Европейският съюз предостави 1 милион Евро за този проект. Проектът се контролира научно от университетите в Льовен, Маастрихт и Кьолн и първоначално е предвиден за 2 години, считано от септември 2019 г. В идеалния случай, основите на законодателните промени в тези три държави трябва да са положени дотогава.

4

Заклучения и препоръки

Когато бяха получени и анализирани всички инициативи за административния подход, стана ясно, че той се развива с различна скорост в ЕС. През последните години все повече държави членки прилагат административен подход, а ефективността и успехите стават все по-видими. Някои държави членки все още нямат налична правна инфраструктура за споделяне на подходяща информация с публичните органи, докато други започват да си сътрудничат трансгранично. Една от основните причини, поради която е създадена мрежата и е написан този наръчник, е да се насърчат и подкрепят тези усилия. Ето защо бихме препоръчали да се използва новата дефиниция, която произтича от определението в Заклучението на Съвета от 2016 г., за да се обясни ясно и разбираемо какво се разбира под административен подход за справяне с тежката и организирана престъпност. Придружаващите го стълбове са добри показатели какво точно е необходимо за изпълнение на инициатива за ефективен административен подход.

Там, където инициативи не са включени в наръчника, причината е, че те не са прилагали административен подход. Те са изпълнявали само наказателното право и инструментите за правоприлагане. Това не означава, че тези инициативи не са били ефективни в справянето с тежката и организирана престъпност. Стана ясно, че в повечето инициативи липсва обмен на информация и прилагане на мултидисциплинарен подход. В повечето случаи причината е, че съответната държава членка няма възможности за обмен на информация с други ведомства. Ето защо местните власти търсят творчески решения за обмен на информация при подозрения за прояви на организирана престъпност. Тези творчески решения обаче включват редица рискове, като например разработването на различни производства и неправилното използване на административните инструменти. Затова съществуването на национална рамка е важно. Това може да се направи, като се адаптират законодателството и инфраструктурата, например чрез създаване на централен орган като експертен център, към който местните власти могат да се обърнат за съвет. На международно равнище е особено важно да се продължи проучването на обмена на информация между държавите членки. Ако повече държави членки обменят информация трансгранично или на европейско равнище, това ще прекъсне ефекта на изместването и ще затрудни процъфтяването на дейностите на престъпните групи.

Endnotes

- 1 Europol, The European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Socta) 2017, The Hague: Europol, 2017, 7.
- 2 Пак там.
- 3 EMCDDA, Drugs and Crime — a Complex Relationship, *Drugs in focus* 16 (2007).
- 4 EMCDDA and Europol, EU Drug Markets Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, 55.
- 5 Openbaar Ministerie, Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit 2017, The Hague: Openbaar Ministerie, 2017.
- 6 Pieters Tops and Jan Tromp, *De Achterkant Van Nederland*, Amsterdam: Balans, 2017.
- 7 Пак там.
- 8 General Secretariat of the Benelux Union, Tackling Crime Together. The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorcycle Gangs in the Euregion Meuse-Rhine, Brussels, 2016.
- 9 Annemie De Boye et al., Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union., Genk: City of Genk, 2015, 16.
- 10 Европейски съюз, 2007/С 306/01: Договор от Лисабон, Брюксел, 2007.
- 11 Европейски съвет, Стокхолмска програма – отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, Брюксел, 4 май 2010 г.
- 12 Съвет на Европейския съюз, Заключение на Съвета относно борбата срещу престъпленията, извършени от мобилни (пътуващи) престъпни групи, Брюксел, 2010 г.
- 13 Неформална мрежа от звена за контакт по административния подход за предотвратяване и разбиване на организираната престъпност, *Наръчник на ЕС – Допълващи подходи и действия за предотвратяване и борба с организираната престъпност* 2011 г.
- 14 Неформална мрежа от звена за контакт по административния подход за предотвратяване и разбиване на организираната престъпност, *Наръчник на ЕС – Допълващи подходи и действия за предотвратяване и прекъсване на организираната престъпност* 2013 г.
- 15 Съвет на Европейския съюз, 9935/16: Заключение на Съвета относно административния подход за предотвратяване и борба с тежката и организираната престъпност, Брюксел, 2016 г..
- 16 Antonius Spapens, Maaike Peters, and Dirk Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*, The Hague: Eleven International Publishing, 2015.
- 17 935/16.
- 18 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking, Genk: City of Genk, 2019.
- 19 Повече информация ще намерите на: <https://epe.europol.europa.eu/>
- 20 Австрия, Белгия, България, Чехия, Дания, Финландия, Германия, Италия, Латвия, Литва, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Испания, Обединеното кралство.
- 21 Хърватия, Франция, Унгария, Люксембург, Словения
- 22 Кипър, Естония, Гърция, Ирландия, Малта, Словакия, Швеция.
- 23 Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Gemeentelijke Administratieve Sancties, <https://www.besafe.be/nl/veiligheidstemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0>, 2019.
- 24 Victor Bekkers, *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences*, ed. Maria A. Wimmer et al. (Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005), 380
- 25 Edward R. Kleemans and Wim Huisman, Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District, *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015).
- 26 Spapens, Peters, and Van Daele, Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime, 553..
- 27 Loes Kersten and Elke Roevens, Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk, Genk: KU Leuven, 2015.
- 28 Повече информация ще намерите на: <https://www.europol.europa.eu/empact>
- 29 Повече информация ще намерите на: <https://hetccv.nl/english/>.
- 30 Повече информация ще намерите в книгата „Административни подходи към престъпността“: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/final_report_eu_study_administrative_approaches_to_crime_en.pdf
- 31 Spapens, Peters, and Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*.
- 32 Повече информация ще намерите на: <https://www.genk.be/Confine>
- 33 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking.
- 34 Регионалните и националният център за информация и експертиза, Хага: Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

Библиография

Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking. Genk: City of Genk, 2019. https://www.genk.be/file_uploads/14578.pdf?sc=35E4913BD AF12590CD6B09160414F294.

The Regional and National Information and Expertise Centres. Xara: Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

Bekkers, Victor. *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences*. Edited by Maria A. Wimmer, Roland Traunmüller, Åke Grönlund, and Kim V. Andersen. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005.

Съвет на Европейския съюз, 9935/16: Заключение на Съвета относно административния подход за предотвратяване и борба с тежката и организираната престъпност. Брюксел, 2016 г.

Съвет на Европейския съюз Заключение на Съвета относно борбата срещу престъпленията, извършени от мобилни (пътуващи) престъпни групи. Брюксел, 2010 г.

Съвет на Европейския съюз Европейски съвет, Стокхолмска програма - отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите. Брюксел, 4 май 2010 г.

De Boeye, Annemie, Sarah Wouters, Els Moermans, Luud Geerlings, Geert Dreezen, Wim Dries & Paul Salmon. Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union. Genk: City of Genk, 2015.

EMCDDA. Drugs and Crime — a Complex Relationship. *Drugs in focus* 16 (2007).

EMCDDA и Европол. Доклад за пазарите на наркотици в ЕС. Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2019 г.

Европейски съюз, 2007/C 306/01: Договор от Лисабон. Брюксел, 2007 г.

Европол. The European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Socta) 2017. The Hague: Europol, 2017, 7.

Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Gemeentelijke Administratieve Sancties. <https://www.besafe.be/nl/veiligheidstemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0>. 2019. (посетен на 27 ноември 2019 г.)

General Secretariat of the Benelux Union. Tackling Crime Together. The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorcycle Gangs in the Euregion Meuse-Rhine. Брюксел, 2016 г.

Kersten, Loes & Elke Roevens. Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk. Genk: KU Leuven, 2015.

Kleemans, Edward R. & Wim Huisman. Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District. *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015), 247-61. <https://dx.doi.org/10.1007/s10611-015-9590-6>.

Openbaar Ministerie. Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondernemende Criminaliteit 2017. The Hague: Openbaar Ministerie, 2017.

Spapens, Antonius, Maaike Peters & Dirk Van Daele. *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*. The Hague: Eleven International Publishing, 2015.

Неформалната мрежа от звена за контакт по административния подход за предотвратяване и разбиване на организираната престъпност. Наръчник на ЕС – Допълващи подходи и действия за предотвратяване и борба с организираната престъпност, 2011 г.

Неформалната мрежа от звена за контакт по административния подход за предотвратяване и разбиване на организираната престъпност. Наръчник на ЕС – Допълващи подходи и действия за предотвратяване и прекъсване на организираната престъпност, 2013 г.

Tops, Pieters & Jan Tromp. *De Achterkant Van Nederland*. Amsterdam: Balans, 2017.





enaa@ibz.eu
www.administrativeapproach.eu

[in www.linkedin.com/company/enaa](https://www.linkedin.com/company/enaa)
[t twitter.com/ENAA_news](https://twitter.com/ENAA_news)