

TRGOVINA I KRIJUMČARENJE LJUDIMA – POVEZANOST S ORGANIZIRANIM KRIMINALOM – MEĐUNARODNE PRAVNE MJERE

Anis H. Bajrektarevic

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

Beč

Austrija

SAŽETAK

Ovaj rad je prezentiran na nedavno održanom seminaru u okviru Odysseus projekta u Republici Makedoniji, a obrađuje problem ilegalnih migracija u svjetlu trgovine i krijumčarenja ljudima i njegovoj povezanosti s organiziranim kriminalitetom, dajući pregled nekih ključnih međunarodnih pravnih mehanizama za suzbijanje, preveniranje, smanjenje i/ili kriminalizaciju delikata s tim u vezi. Rad je sistematiziran u slijedećih 11 točaka: 1. kontekst organiziranog kriminaliteta, 2. međunarodni naponi u suočavanju s organiziranim kriminalitetom (prikaz međunarodnih tijela koja se bave ovim problemom i njihovih aktivnosti), 3. definiranje organiziranog kriminaliteta, 4. trgovina i krijumčarenje ljudima kao područje organiziranog kriminaliteta, 5. pojmovno razlikovanje trgovine i krijumčarenja ljudima, 6. struktura i unutarstrukturalna povezanost, 7. veza s legalnim poslovima, 8. nove tendencije, 9. struktura kriminalnih prstenova, 10. specijalizacija i 11. transkontinentalnost.

Cilj rada je rasvijetljavanje strukture problema trgovine i krijumčarenja ljudima, prepoznavanje njegovog značaja u kontekstu organiziranog kriminaliteta (posebno u Europi) i pregled postojeće internacionalne reakcije na ovaj akutan i vrlo ozbiljan problem suvremenog svijeta (posebno predstojeće potpisivanje UN Konvencije o organiziranom kriminalitetu). Radu je priložen popis osnovnih međunarodnih instrumenata od važnosti za analizirani problem.

UVODNE NAPOMENE

Ovaj rad je dio ICMPD-a (Međunarodnog centra za razvoj migracijske politike) u okviru EU Odysseus projekta. ICMPD je stvoren u Beču 1973., a inicijatori su bile vlade Švicarske i Austrije. Ova međudržavna organizacija sada ima podršku preko 20 vlada i ima diplomatski status stečen kroz ugovor koji je potpisan 1997. Direktor ICMPD-a je Jonas Widgren. ICMPD se koncentrira na kooperaciju vezanu uz pan-europske migracije i na dugoročne strategije za suočavanje s budućim izazovima imigracije.

EU Odysseus projekte započele su zemlje EU, a one tu temu tretiraju drugačije u zemljama koje su kandidati za pristup EU – uglavnom u obliku seminara za službenike na visokoj razini; ICMPD

je pokrenuo EU Odysseus projekt za Zapadni Balkan (Hrvatska i Makedonija) koji se bavio uglavnom tzv. pitanjima upravljanja granicom (viza, azil, nepravilni postupci, ponovni ulazak, čuvanje granice, suradnja carinika i graničara itd.). Hrvatska i Makedonija ovih dana trebaju potpisati SAA ugovore s EU, što je korak prema tome da se postane zemlja kandidat za ulazak u EU.

1. OPĆENITO O ORGANIZIRANOM KRIMINALU

Iako je već više decenija prisutno u Zapadnoj Europi, pitanje organiziranog zločina privlačilo je vrlo malo pažnje na političkoj i ekonomskoj razini. Radikalne promjene u zemljama središnje i jugoistočne Europe tijekom kasnih 80-tih stvorile su

uvjete da se organizirani kriminal proširi kroz cijelu Europu. Kao posljedica toga, kriminalna tržišta postala su pokretnija, fleksibilnija, transnacionalna i transkontinentalna, visoko unosna i agresivna.

2. MULTILATERALNI NAPORI U BORBI PROTIV ORGANIZIRANOG ZLOČINA

Aktivnosti za borbu protiv organiziranog zločina na supranacionalnoj i međunarodnoj razini provode se od 1923. (Interpol). Postojeće međunarodne organizacije koje se nastoje boriti protiv organiziranog kriminala i unaprijediti krivično pravo su: Komisija Europske unije, EUROPOL, Vijeće Europe; te globalne/univerzalne: Interpol – ICPO i UN ODCCP (CICP i DCP).

Europska Unija

Prije Ugovora iz Maastrichta, nije postojao specifičan temelj Europske Unije za rješavanje pitanja povezanih s organiziranim zločinom (samo neformalna policijska suradnja između država članica, koja je započela sredinom 70-tih, i postepeno se proširila na suzbijanje organiziranog zločina – između ostalih u kontekstu TREVI grupe).

Ugovor iz Maastrichta i njegov Treći Stup napravili su posebne provizije u području krivičnog prava i unutrašnjih poslova, što je dovelo do utvrđivanja formalne strukture suradnje za pitanja carine i policije, kao i za kriminalne i pravosudne probleme. U okvirima ove strukture, stvorene su radne grupe za policijsku suradnju, droge i organizirani kriminal, terorizam i pravosudnu suradnju. Od Ugovora u Maastrichtu, Europska Unija proizvela je nekoliko pravnih instrumenata vezanih uz borbu protiv organiziranog kriminala (kao što su: Plan Akcije za borbu protiv organiziranog kriminala sa svojih 30 preporuka, iz travnja 1997, koji uključuje razmjenu i obuku – Program Falcon).

Pakt o organiziranom kriminalu između zemalja članica EU i zemalja kandidata za ulazak u EU odobren je 28 svibnja 1998. Glavna svrha ovog Pakta je razvoj zajedničke godišnje strategije za identifikaciju najznačajnijih mjera protiv organiziranog zločina (uključujući dvosmjerni protok informacija, razmjenu časnika za vezu, zajedničke istraživačke aktivnosti i posebne operacije provedene uz podršku Europol).

Europol

Ugovor iz Maastrichta i druge EU regulacije otvorile su prostor za širu suradnju u području borbe protiv međunarodnog organiziranog kriminala.

EDU (Europska jedinica za drogu), prvi korak prema osnivanju Europol, osnovana je odlukom Europskog savjeta iz 1993. EDU pokriva: (i) trgovanje drogama; (ii) umreživanje imigracije; (iii) tr-

govinu ukradenim vozilima, i napokon, u 1996., EDU je dobila mandat da se bavi (iv) trgovinom ljudima. Konvencija Europol stupila je na snagu 1. listopada 1998., omogućujući toj agenciji da prati ilegalnu trgovinu nuklearnim i radioaktivnim supstancama, osobama, vozilima i drogama, kao i onu povezanu s pranjem novca. Od siječnja 1999. nadalje, Europol je dodatno zadužen da pokrije terorizam i dječju pornografiju (kroz sustav SIRENE).

Vijeće Europe

Vijeće Europe, kao međunarodna organizacija, ima svoj vlastiti radni program protiv zločina koji se primjenjuje kroz Europski komitet za probleme kriminala (CDPC). U posljednje vrijeme ojačala je suradnja među državama-članicama u borbi protiv korupcije, te povezanosti korupcije s organiziranim zločinom i pranjem zločina, kao i trgovinom zabranjenim drogama te krijumčarenjem medicinskih droga (uključujući sve vrste iskorištavanja i dječje pornografije).

Interpol – ICPO

U Interpol je uključeno 178 zemalja, a posjeduje i svjetsku telekomunikacijsku mrežu koja povezuje Nacionalni biro za zločine (NCB) svake zemlje putem I-maila (intra-mail: zatvoreni telecom sustav), i automatski pristup centraliziranoj bazi podataka (kao i osnovnim podacima o pozadini slučaja) o međunarodnom kriminalu i kriminalnim bandama. NCB su (kao mehanizam razmjene) ključni element u uslugama koje Interpol pruža zemljama članicama. NCB služi kao veza između agencija za provođenje zakona jedne zemlje s takvim agencijama drugih zemalja članica.

Rast i prijetnja koju predstavljaju kriminalne organizacije tema su o kojoj se diskutiralo u različitim rezolucijama usvojenim na Generalnoj skupštini Interpola tijekom 70-tih i 80-tih. Radna grupa za organizirani kriminal stvorena je 1988. Rezolucijom Generalne skupštine Interpola iz 1987. Ta je rezolucija zabilježila da se "organizirani kriminal ne ograničava na jedan oblik kriminalne aktivnosti".

Kao rezultat iste rezolucije, Interpol je kasnije stvorio Ogranak za organizirani kriminal pri Generalnom sekretarijatu u 1989. U kasnijoj Rezoluciji usvojenoj 1993. Generalna skupština je naglasila potrebu za međunarodnom suradnjom u borbi protiv organiziranog kriminala, uz preporuku da "ICPO-Interpol mora i dalje poticati napore policije i intenzivirati suradnju između država i njihovih policijskih službi, ...nastojeći unaprijediti informacije koje se razmjenjuju među državama, i analizu tih informacija, i promovirati participaciju svih država u strukturi kreiranoj unutar ICPO-Interpola za rješavanje tog pitanja." Dugoročni cilj Ogranka

za organizirani kriminal bio je stvaranje široke i razumljive baze podataka o aktivnostima organiziranog kriminala i osobama uključenim u kontinuirane ilegalne aktivnosti s ciljem stjecanja profita.

Ogranak za organizirani kriminal je shvatio da su skupine u organiziranom kriminalu sve aktivnije u krijumčarenju stranaca i trgovini ljudima. Stoga je 1996. iniciran projekt "Marco Polo" da bi pružio studiju o rutama, modusu operandi i skupinama u organiziranom kriminalu povezanim s nezakonitim migracijama iz bilo koje zemlje u Zapadnu Europu.

Studija Marco Polo, objavljena 1997., jasno je pokazala da najveći broj ilegalnih useljenika izvan Europe koji su ušli u Zapadnu Europu između 1992. i 1997. dolazi iz Iraka, Sri Lanke, Pakistana, Indije ili neke od afričkih zemalja (poput Nigerije, Ruande ili Somalije). U Marco Polo studiji zabilježene su i neke rute kojima se Kinezi krijumčare u Zapadnu Europu.

Ogranak za organizirani zločin trenutno skuplja i analizira nekoliko drugih, jednako važnih slučajeva ilegalne imigracije i trgovine ljudima. Nakon evaluacije, Interpol namjerava nastaviti s akcijom tako što će poslati svoje specijalizirane časnike i analitičare da pomažu lokalnim policijskim jedinicama tijekom tekućih istraživanja (koja su relevantna za međunarodnu razinu).

Trenutna namjera Interpola je da omogućiti zemljama-članicama bolji uvid u povezanost skupina organiziranog zločina s jedne strane, i ilegalne imigracije i trgovine ljudima s druge (opisi skupina, njihovog članstva, stalnih ruta, metoda i sredstava transporta, lokacija "sigurnih kuća", identiteta pratitelja, falsifikatora dokumenata, kao i metoda falsificiranja viza). Poseban naglasak bit će stavljen na skupljanje i izvještavanje o informacijama povezanim s umreživanjem skupina organiziranog kriminala u aktivnostima koje slijede krijumčarenje /trgovinu (uključujući trgovinu ljudima za aktivnosti poput prisilnog rada, organiziranog prošenja, džeparenja, prostitucije, pornografije itd.)

Ujedinjeni Narodi

Ujedinjeni Narodi i njihov bečki Ured za kontrolu droge i prevenciju zločina – ODCCP – uključujući program za kontrolu droge – UNDCP, te Centar za prevenciju međunarodnog kriminala i krivično pravo – CICP (TBP – poseban odjel "Ogranak za prevenciju terorizma" priključen je CICP/ODCCP UN Uredu u Beču) – igraju značajnu globalnu ulogu u borbi protiv međunarodnog kriminala i osnaživanju krivičnog sustava. Kao rezultat nedavnog restrukturiranja rada Ureda UN u Beču, izabran je novi Podsekretar-General (kao i novi vršitelj dužnosti direktora CICP).

Prvi važan korak u odnosu na relevantne aktivnosti UN bila je konvencija UN protiv nezakonite

trgovine opojnim drogama i psihotropnim supstancama, koja sadrži provizije koje zahtijevaju razvoj međunarodne kooperacije u polju izručivanja, razmjene iskustava, obostrane pravne pomoći, kooperacije među agencijama za provođenje zakona država-članica, kontrole bazičnih kemikalija i uništavanja usjeva.

Kako bi se bolje pristupilo problemu internacionalizacije i sofisticacije kriminalnih skupine, države članice UN-a usvojile su Političku deklaraciju u Napulju i Plan globalne akcije protiv organiziranog transnacionalnog kriminala (na Svjetskoj ministarskoj konferenciji o organiziranom transnacionalnom kriminalu održanoj u Napulju 1994). Plan akcije iz Napulja stavlja naglasak na nacionalne kapacitete zemalja-članica za borbu protiv kriminala, kao i na međunarodnu suradnju protiv transnacionalnog organiziranog kriminala i efikasnu prevenciju tog kriminala.

Otrprike iste preporuke bile su usvojene na 9. UN Kongresu u Kairu 1995. kao i na 10. UN Kongresu o prevenciji zločina i tretmanu prijestupnika održanoj u Beču u travnju ove godine (uključujući Bečku deklaraciju o zločinu i krivičnom pravu koja je bila najznačajniji ishod Kongresa kojim je predsjedao južnoafrički ministar pravosuđa g. P.M. Maduna). 10. UN Kongres, koji je okupio preko 1000 delegata i stručnjaka sa svih strana svijeta, u Bečkoj deklaraciji također je zabilježio da: "...su u porastu ozbiljne veze između terorizma i organiziranog kriminala kao i opasne sličnosti između njih (kao što su pranje novca, trgovina/krijumčarenje oružjem i ljudima, kidnapiranje, različite vrste pljačke itd.)

Nadalje, UN CICP je dobio zahtjev (rezolucijom UN GA 53/111 od 9.12.1998.) da nastavi sa aktivnostima pripremanja i provođenja Otvorenih međuvladinih ad-hoc komiteta o elaboraciji opširne Međunarodne konvencije protiv transnacionalnog organiziranog kriminala i tri dodatna instrumenta, za koje je Poljska izradila prvi prijedlog 1998. Između siječnja 1999. i srpnja 2000., čak je 10 ad hoc sastanaka (svaki u trajanju dva tjedna) održani su u Beču, s prosječnim sudjelovanjem od oko 140 delegacija država i organizacija.

Tako je konačni tekst Konvencije verificiran na završni dan 10. sastanka ad hoc komiteta (177. sastanak) 28. srpnja 2000.

Slijedeća pitanja pokrivena su tom Konvencijom u Palermu, od kojih mnoga po prvi puta na globalnoj razini:

- (i) Izjava o namjeri
- (ii) Terminologija
- (iii) Raspon primjene (Konvencije)
- (iv) Zaštita suvereniteta

- (v) Kriminalizacija participacije u skupini organiziranog kriminala;
- (vi) Kriminalizacija pranja prihoda od zločina
- (vii) Mjere za borbu protiv pranja novca
- (viii) Kriminalizacija korupcije
- (ix) Mjere protiv korupcije
- (x) Odgovornost pravnih osoba
- (xi) Procesuiranje i sankcije
- (xii) Konfiskacija i zapljena
- (xiii) Međ. suradnja sa svrhom konfiskacije
- (xiv) Uklanjanje konfisciranih prihoda od kriminala ili imovine
- (xv) Jurisdikcija
- (xvi) Izručivanje (- naročito naglašeno)
- (xvii) Transfer osuđenih osoba (- naročito naglašeno)
- (xviii) Međudržavna pravna pomoć (- naročito naglašeno)
- (xix) Zajedničke istrage i posebne tehnike za istragu
- (xx) Transfer kriminalnih prihoda
- (xxi) Otvaranje kriminalnih dosjeka
- (xxii) Kriminalizacija ometanja pravnog procesa
- (xxiii) Zaštita svjedoka i žrtava
- (xxiv) Mjere poticanja suradnje s organizacijama za provođenje zakona
- (xxv) Skupljanje, razmjena i analiza informacija o prirodi organiziranog kriminala
- (xxvi) Obuka i tehnička pomoć
- (xxvii) Druge mjere: ekonomski razvoj i tehnička pomoć
- (xxviii) Prevencija
- (xxix) Konferencija sudionika konvencije;
- (xxx) Implementacija Konvencije
- (xxxi) Odnos s protokolom
- (xxxii) Završne odredbe

Dodatni instrumenti uključuju: (i) Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i djecom, koji nadopunjuje Konvenciju UN protiv transnacionalnog organiziranog kriminala (u čemu su inicijativu preuzele Argentina i SAD); (ii) Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, koji nadopunjuje istu Konvenciju (u čemu su inicijativu preuzele Austrija i Italija); i napokon (iii) Protokol protiv nedozvoljene proizvodnje i trgovine vatrenim oružjem, te dijelovima oružja i municijom, koji nadopunjuje istu Konvenciju. Upravo sada u Beču odvija se 11. sastanak ad hoc Komiteta (2. – 27. listopada). Očekuje se da sva tri međunarodna

pravna instrumenta budu dovršena (uključujući Suglasnost između tri protokola i sa Konvencijom) do kraja sastanka u listopadu.

Konferencija političkog potpisivanja na visokoj razini predviđena je za termin od 11.-15. prosinca (UN GA Res. 54/129), ove godine u Palermu, nakon odobrenja Konvencije milenijumske skupštine u rujnu. Očekuje se da će između 40 i 50 zemalja potpisati Konvenciju (kao i protokole koji će do tada biti finalizirani, tijekom 11. ad hoc sastanka koji se treba održati u Beču od 2.-7. listopada 2000) u prvom krugu sastanka u Palermu.

Slijedeći instrument na rasporedu CICP koji treba biti razraden na slijedećem ad hoc komitetu bit će instrument o anti-korupciji (prije ili paralelno sa Ekspertnom grupom o eksplozivima), kako je predviđeno rezolucijom UN GA 54/128.

ICMPD, začeci Budimpeštanskog procesa i Ministarska konferencija u Pragu 1997.

A. Bečka ministarska konferencija

Inicijativa da se započne Bečki proces poduzeta je od strane austrijskog ministarstva vanjskih poslova još tijekom kasnih 80-tih. Ministri 35 zemalja, uz nekoliko međunarodnih organizacija, okupili su se na Ministarskoj konferenciji (Unutrašnji poslovi i/ili Pravosuđe) o «Kretanjima ljudi iz centralno- i istočnoeuropskih zemalja» (siječanj 1991), s tim da je Vijeće Europe bilo ko-sponzor. Nakon Konferencije, između 1991-94, održalo se čak 20 sastanaka radnih grupa na različite teme. Sam proces bio je vrlo učinkovit i okupio je službenike iz mnogih europskih zemalja, koji su diskutirali o pitanjima politike kao što su: slobodno kretanje ljudi, politika pružanja azila i podjele tereta. Nakon inicijative zemalja EU, dijelovi Bečkog procesa postepeno su uključeni u regularne strukture Vijeća Europe do 1994, dok se drugim pitanjima bavio Budimpeštanski proces.

B. Berlinska ministarska konferencija

Početak Budapeštanskog procesa bio je osmišljen za vrijeme Ministarske konferencije u Berlinu (listopad 1991), koju je vodio njemački savezni ministar unutarnjih poslova. On je pozvao sve svoje kolege iz zemalja-članica EZ, Švicarske, kao i 13 CEE/SEE zemalja, da diskutiraju o «mjerama za provjeru ilegalne imigracije iz i kroz centralnu i istočnu Europu». Konačni dokument, koji je kasnije usvojen, prepoznao je zajedničku odgovornost svih država sudionica da poduzmu odlučne akcije protiv ilegalnih migracijskih pokreta.

Između ostalog, ministri su utvrdili da bi države sudionice trebale:

1. Pojačati borbu protiv organiziranih mreža imigracije sa zajedničkim taktičkim konceptom, pozabaviti se problemom neovlaštenog zapošljavanja ilegalnih imigranata razmjennom relevantnih

- informacija, naročito o rutama krijumčara i falsificiranju dokumenata, te stvoriti zakonske uvjete za transfer osobnih podataka;
2. Pojačati kontrolu na cestovnim i željezničkim graničnim prijelazima i zračnim i morskim lukama, što bi trebalo stvoriti efikasne procedure identifikacije i sprečavanja ilegalnih ulaza, te tražiti uvjerenja vezana uz odredište putnika i uvjete njegovog boravka;
 3. Intenzivirati nadzor granice između graničnih prijelaza korištenjem pokretnih jedinica;
 4. Ispuniti obavezu koja proizlazi iz međunarodnog principa dobrih međususjedskih odnosa da se vrate osobe koje su napustile svoju domovinu i ilegalno ušle u drugu državu.
 5. Zaključiti bilateralne ili multilateralne ugovore i dogovore o nesmetanom tranzitu osoba koje imaju obavezu da napuste određenu državu;
 6. Osigurati obostranu podršku u razvoju infrastrukture osiguranja granice, naročito u vezi opreme i obuke snaga koje čuvaju granicu;
 7. Istražiti mogućnosti za definiranje dogovora i kriterija za kompenzaciju financijske neravnoteže koja proizlazi iz mjera deportacije i repatrijacije.

Nadalje, ministri su pozvali odgovorne nacionalne agencije da usklade politike o vizama kako bi pridonijele učinkovitijoj redukciji pritiska imigracije.

Radna grupa pod predsjedanjem Austrije, koja je uključivala i Italiju i Mađarsku, preuzela je odgovornost za nastavak akcije u okvirima Berlinskog procesa. Od tada, nekoliko naknadnih sastanaka je održano na različite teme u različitim europskim državama.

C. Budimpeštanska ministarska konferencija

Nakon Berlina, Vlada Mađarske organizirala je novu Ministarsku konferenciju (veljača 1993.). Na Budimpeštanskoj konferenciji "Prevenirati nekontroliranu migraciju" prisustvovali su ministri ili njihovi predstavnici (ministri unutrašnjih poslova i/ili pravosuđa) iz gotovo svih europskih država. Nadalje, Konferenciji su prisustvovali promatračke delegacije koje su predstavljale SAD i Kanadu kao i Europsku komisiju, UNHCR i IOM.

Ministri su usvojili krajnji dokument usmjeren ka poticanju suradnje između država-sudionica u borbi protiv ilegalne migracije i trgovine strancima. Nadalje, ministri su zaključili da "ilegalna migracija predstavlja prijetnju javnoj sigurnosti, jer promovira kriminal i zapošljavanje na crno". Identificirajući određena bazična područja za daljnju nužnu suradnju, ministri su sačinili 32 specifične preporuke vezane uz: (i) pravno usklađivanje (što znači kriminalizaciju trgovine ljudima u nacional-

nim zakonima kao i međusobnu pomoć među državama u vezi kriminalnih pitanja); (ii) razmjenu informacija unutar i među državama u vezi ilegalne migracije; (iii) osnivanje specijaliziranih nacionalnih policijskih postrojbi; (iv) unapređivanje operacija granične kontrole; (v) dogovore o povratu osoba među državama; (vi) uvođenje sankcija prijevoznicima (pomažući zračnim kompanijama u pripremi i implementaciji prikladnih mjera za prevenciju transporta neadekvatno dokumentiranih putnika). Ministri su naglasili da će CEE/SEE države uskoro trebati pomoć da primjene preporuke ministara.

32 usvojene preporuke također pokrivaju niz potpitanja i reflektiraju status mjera poduzetih nacionalno i multilateralno između dva sastanka ministara (Berlinskog i Budimpeštanskog).

Napokon, da bi uspješno primijenili preporuke Konferencije u periodu koji slijedi, osnovane su grupe za vođenje projekta. Dogovoreno je da članovi tih grupa budu: EZ, Predsjedništva Schengen i EFTA, zajedno s 4 druge države. Ova nova grupa nazvana je Budimpeštanska grupa.

D. Sastanci Budimpeštanske grupe

Prvi statutori sastanak (Budimpešta, prosinac 1993) označio je osnivanje razine visokih službenika Budimpeštanske grupe kao neformalnog savjetničkog tijela za nadzor nad implementacijom preporuka Budimpeštanske ministarske konferencije.

Prepoznata su tri glavna zadatka u području borbe protiv nekontrolirane migracije koje bi Budimpeštanska grupa trebala provoditi. Sudionici su zaključili:

1. Da potiču implementaciju preporuka Budimpeštanske ministarske konferencije, i u tu svrhu elaboriraju konkretne projekte.
2. Da promoviraju, po prioritetu, zaključak novih multilateralnih ili bilateralnih ugovora o vraćanju među zemljama sudionicima i/ili da unaprijede postojeće.
3. Da istraže mogućnosti pružanja financijske i/ili tehničke pomoći državama koje imaju poteškoće u implementaciji određenih preporuka.

Sudionici su se složili da se u početku Budimpeštanska grupa treba koncentrirati na slijedeće preporuke: (i) Preporuka br. 1. (kriminalizacija krijumčarenja ilegalnih migranata); (ii) Preporuka br. 4 (Razmjena informacija o ilegalnoj migraciji); (iii) Preporuka br. 6 (Ugovori o vraćanju); i (iv) Preporuka br. 8 (obaveza transportnih operatora da preveniraju ilegalnu migraciju).

Iako su ministri odlučili da bi se Budimpeštanska grupa trebala sastojati od 8 entiteta (Mađarska – predsjednik, EZ predsjedništvo, EFTA predsjedništvo, Predsjedništvo Schengen grupe,

Hrvatska, Češka republika, Poljska i Turska), međutim, Statutorni sastanak grupe proširio je članstvo na sve države-sudionice. Upravo ta odluka pretvorila je Budimpeštansku grupu u (jedini postojeći) paneuropski forum.

Drugi sastanak Grupe (održan u Pragu, u rujnu 1994) okupio je visoke službenike 31 vlade i 7 međunarodnih organizacija. Dok je pripremao taj sastanak, predsjednik iz Mađarske je proveo istraživanje kojim je zatražio od država-sudionica da indiciraju poduzete mjere za implementaciju preporuka Ministarske konferencije. Nadalje, osnovana je Ekspertna grupa za elaboriranje daljnjih mjera i istraživanje postojećih, kao i za davanje preporuka za buduću suradnju. Sastanak u Pragu dao je mandat Ekspertnoj grupi da analizira područja od posebnog interesa za države-članice.

Članovi Ekspertne grupe su: Austrija, Češka republika, Hrvatska, Mađarska, Švicarska, EU i Predsjedništvo Schengen kao i tri tijela za potporu: IGC, IOM i ICMPD

U odgovoru na taj mandat, Ekspertna grupa uskoro je izabrala 5 tema za posebno istraživanje i ubrzavanje implementacije:

1. Internacionalna kriminalizacija trgovine ljudima kao i izjednačavanje i usklađivanje kazni osobama koje upošljavaju ilegalne migrante;
2. Razmjena informacija, ugovori o vraćanju i instrumenti za slične svrhe;
3. Razmjena informacija u području ilegalne migracije i trgovine ljudima;
4. Relevantna financijska i tehnička pomoć za aktivnosti prevencije zločina u CEE/SEE;
5. Međunarodna suradnja u vraćanju ilegalnih migranata.

E. Sastanci Ekspertne grupe:

Prvi, Bečki sastanak Ekspertne grupe (prosinac 1994). Jedan od zaključaka bio je da trgovina ljudima (koja je u porastu, sve više organizirana i transnacionalna jer se povezuje s drugim kriminalnim aktivnostima) mora postati jedno od temeljnih pitanja u borbi protiv nepropisnih/ilegalnih migracija.

Drugi, Bernski sastanak Ekspertne grupe (ožujak 1995) voden je na temu 5 izvještaja koje su pripremile države-sudionice, IGC, IOM, i ICMPD, finalizirajući ih za slijedeći sastanak u Zuerichu.

Između pet nacrti izvještaja, izvještaj koji se bavio usklađivanjem legislacije za borbu protiv nezakonitog prometa i trgovine stavio je naglasak na rastući problem trgovine ljudima, i pozvao je na

širu političku inicijativu i odlučne akcije u borbi protiv te pojave (međunarodna suradnja u području izručivanja i zapljene kriminalnih prihoda, kao i dodatnu razmjenu informacija o postojećim nacionalnim zakonodavstvima).

Treći sastanak Ekspertne grupe u Zuerichu (rujan 1995) okupio je čak 34 vladine delegacije i predstavnike 8 međunarodnih organizacija. Na tom sastanku je formalno podneseno i elaborirano 5 tematskih izvještaja.

Između ostalog, ovaj sastanak pružio je snažnu podršku (postupnom usklađivanju zahtjeva za Vizama među svim državama-sudionicama, što prati odluke koje su usvojili EU i Schengenska grupa) osnivanju pan-europskih sustava za razmjenu osobnih podataka o osobama uključenim u krijumčarenje stranaca; i drugo, osnivanju, paneuropskih sustava za razmjenu ne-osobnih podataka povezanih sa ilegalnom migracijom/trgovinom (kao što su: rute, metode, nacionalnost, tekući trendovi, krivotvorenja, falsificirani dokumenti i vize, itd.)

Napokon, u Zuerichu je odlučeno da treba uskoro i na visokoj razini re-evaluirati implementaciju mjera preporučenih Ministarskom konferencijom iz 1993. (i potrebe/zahtjeve za daljnju akciju u tom smjeru) – po mogućnosti pripremajući novu Ministarsku konferenciju (unutar jedne do dvije godine od Zuericha).

Na Četvrtom sastanku Ekspertne grupe u Bratislavi (prosinac 1995.) delegacije su govorile o implementaciji odluka donesenih u Zuerichu i nastavile diskusiju o pripremama za Prašku Ministarsku konferenciju. U tu svrhu, identificirane su 4 osnovne teme kao pripremni rad za konferenciju: (i) Evaluacija implementacije ranijih odluka; (ii) Usklađivanje Zakona protiv trgovine migrantima (da bi se kompilirao set postojećih međunarodnih zakona i instrumenata koji ga nude Ministarstvu kao minimalni standardi); (iii) Sheme za razmjenu informacija; i (iv) Tehnička i financijska pomoć za relevantne aktivnosti u CEE/SEE.

Sastanci Ekspertne grupe u Ljubljani (lipanj 1996.) i Oslu (listopad 1996.)

Nakon sastanka u Bratislavi, održano je još 8 radnih sastanaka grupe. Nakon sastanka Ekspertne grupe u Ljubljani, Sekretarijat je poslao Predsjedniku (ICMPD) početnu verziju integralnog izvještaja za sve države-sudionice tražeći njihove komentare i eventualne korekcije. Integralni Izvještaj finaliziran je do rujna 1996. (uključujući sve podatke zaprimljene do tada).

Sastanak u Oslu jednoglasno je "potvrdio posvećenost država-sudionica Budimpeštanskom procesu kao važnom dinamičnom sredstvu paneuropske kooperacije o pitanju kontrole migracije". Nadalje, sastanak je još jednom "potaknuo države-sudionice da pojačaju svoje napore u smjeru implementacije odluka."

Što se tiče prioriternih područja identificiranih od strane ministara u njihovim preporukama iz 1993., u Oslu je primijećeno da je implementacija još uvijek manjkava budući da se potrebne legislativne promjene presporo uvode u nekim zapadnim i CEE/SEE državama. To se naročito odnosilo na kriminalizaciju trgovine stranim državljanima budući da su postojeći krivični zakoni i kaznene procedure za takve prijestupe u znatnoj mjeri varirale među državama-sudionicama.

S druge strane, osnivanje širih sustava za razmjenu osobnih podataka o ljudima uključenim u krijumčarenje/trgovinu strancima, također je zaostajalo jer je u mnogim zemljama nedostajala nacionalna legislativna o integritetu podataka (mnoge CEE/SEE države nisu ratificirale konvenciju iz 1981. o zaštiti podataka). Napokon, još uvijek je nedostajao regionalni sustav za sistematsku i periodičku razmjenu informacija o neosobnim podacima u vezi s ilegalnom migracijom i trgovanjem koji dobro funkcionira.

Nadalje, sastanak u Oslu je prodro dublje u materiju (u odnosu na odluke eksplicitno pokrivene preporukama iz 1993.) pokušavajući postići opće ciljeve utvrđene od strane ministara u Preambuli preporuka. Čini se da je glavno područje takvog pothvata postupno paneuropsko izjednačavanje i usklađivanje, uključujući pitanje obveza u odnosu na Vize. Još jedno takvo područje (spomenuto samo u Preambuli preporuka iz 1993) bila je potreba za tehničkom i financijskom pomoći za CEE/SEE države kako bi se pospješilo provođenje preporuka.

F. Praška ministarska konferencija (listopad 1997.)

Pripremne aktivnosti

Konkretni razlozi za poduzimanje Ministarske konferencije bili su brojni. Godišnje, države EU (i Schengen) imaju oko 6 ministarskih sastanaka. S druge strane, države CEE/SEE nisu imale takvih sastanaka, osim dva PECO strukturirana dijaloga i povremenih manjih sastanaka (poput onog u Varšavi u lipnju 1995). Do tada, mnoge države CEE/SEE izrazile su svoju želju da imaju slijedeći ministarski sastanak koji bi bio novi politički poticaj za punu implementaciju preporuka iz 1993 kao i prikladnu arenu za iniciranje novih akcija suradnje. Zasiurno, proces širenja EU bio je dodatni razlog. I napokon, Praški ministarski sastanak nije trebao donijeti formalne odluke već "politički pokrenuti plan u zajedničkom interesu sprečavanja ilegalne migracije, budući da za to nema drugog prikladnog paneuropskog foruma."

Sve pripremne aktivnosti izvela je predsjedajuća grupa (koja se sastojala od Češke republike, Mađarske i Norveške) s velikom pomoći od strane Sekretarijata smještenog u Beču (ICMPD). Početna verzija novih Preporuka (koje kasnije trebaju usvojiti ministri) razrađena je i raspravljena kroz neko-

liko ad hoc radnih grupa i nekoliko većih sastanaka Budimpeštanske grupe.

Napokon, peti sastanak Budimpeštanske grupe (održan u Beču u rujnu 1997.) usvojio je konačni oblik niza novih Preporuka, koje su do tada postale službeni dokument predložen za Prašku ministarsku konferenciju.

Ministarska konferencija

Glavni cilj Ministarske konferencije (prag, 14.-15. listopada 1997) bio je suočavanje s novim izazovima koji su se pojavljivali u okviru kontrole migracije u Europi od 1993. Jedna od najvećih promjena između dvije konferencije bila je proširenje EU (od 12 na 15 država članica) i zaključak ugovora o suradnji s 10 CEE/SEE država. Nadalje, od 1995, provizije Schengenskog ugovora postale su primjenjive u sedam država-članica, i do 1996. status promatrača dodijeljen je dvjema nordijskim zemljama – koje nisu članice EU. Osim toga, tehnička i financijska pomoć usmjerena državama CEE/SEE bila je u znatnom porastu (putem obuke, pomoći i savjeta pružanih na bilateralnoj razini i/ili kroz multilateralno financiranje, od strane EU).

Imajući sve to na umu, ministri su usvojili konačni dokument koji uključuje čak 55 preporuka grupiranih oko slijedećih područja:

- A. Usklađivanje legislacije za borbu protiv trgovanja strancima;
- B. Kontrola ulaska u državu, naročito usklađivanje režima izdavanja viza;
- C. Povratak u matičnu državu i ugovor o vraćanju;
- D. Razmjena informacija o ilegalnoj migraciji;
- E. Tehnička i financijska pomoć državama CEE/SEE;
- F. Povezanost između trgovine strancima i drugih oblika organiziranog kriminala.

Ministarska konferencija je odlučila da Mađarska i dalje predsjedava Procesom. Neformalne i fleksibilne metode rada koje su primijenjene u pripremi Praške konferencije također će biti upotrijebljene u procesu naknadnog praćenja. To znači da Predsjednik i Sekretarijat/ICMPD mogu pozvati razne države-članice i organizacije da pomognu u različitim poslovima i pripremama za predstojeće sastanke. U tu svrhu, Predsjedniku je ostavljena mogućnost da osnuje skupinu Prijatelja predsjednika (predstavnici EU predsjedništva, Schengenskog predsjedništva i vlade koje su prije pružale pomoć, kao i druge zainteresirane države koje se uključuju u grupu, plus EZ i druga međunarodna tijela koja podržavaju Proces). Napokon, ministri su zaključili da bi Prijatelji predsjednika, kao nova neformalna grupa, trebali biti u mogućnosti ubrzati aktivnosti implementacije. I tako, prvi sastanak Prijatelja predsjednika ubrzo je pripremljen i

održan u Budimpešti u ožujku 1998.

Faza naknadnog praćenja: implementacija Preporuka

Kako je istaknuto u Ministarkim preporukama 1997., implementacije i aktivnosti naknadnog praćenja trebale su se nastaviti. Prema planu, prvi period pokrivaio je 1998. i 1999. godinu. Da bi uspješno ispunili zahtjeve, ubrzo nakon konferencije formirane su razne radne grupe da pospješe i nadziru implementaciju. Međutim, prva preliminarna procjena napravljena je u obliku izvještaja o napretku za sastanak Budimpeštanske grupe u Varšavi.

Napokon, buduće aktivnosti naknadnog praćenja grupirane su oko specifičnih područja iz Preporuka, kao što su:

Legalne reforme

Prema naknadnom praćenju Preporuka koje zahtijevaju legalnu reformu (Preporuke od 1 do 12, 18 i 39), s Danskom kao voditeljem;

Usklađivanje izdavanja viza

Za implementaciju Preporuka 22-23, Slovenija je voditelj (Sastanci o vizama u Portorožu);

Vraćanje u matičnu zemlju

Za implementaciju Preporuka 24-32 (povratak u matičnu zemlju) i 33-38 (pitanje izručivanja), Francuska je pozvana da preuzme vodstvo.

Sustav razmjene informacija

Kao rezultat implementacije Preporuka 41 i 42, Predsjednik i Sekretarijat/ICMPD inicirali su, između ostalog, IBPC (Međunarodna konferencija granične policije), dok je ICMPD uskoro postavio ured za vezu u Budimpešti.

Veze između trgovine strancima i drugih oblika organiziranog kriminala

U vezi s tim pitanjem, na Konferenciji je utvrđeno slijedeće u preporukama 51-53:

(51) ... da zemlje sudionice osiguraju da njihovi provoditelji zakona i dalje razmatraju veze između trgovine strancima i drugih oblika organiziranog kriminala;

(52) ... da zemlje sudionice potpomažu bilateralnu i multilateralnu razmjenu iskustva i informacija na operativnim razinama kako bi unaprijedile znanje o metodama koje se koriste u različitim vrstama ilegalne trgovine;

(53) ... da Budimpeštanska grupa, u uskoj suradnji s relevantnim međunarodnim tijelima, osigura pripremu istraživanja razine do koje međunarodni organizirani kriminal širi svoje aktivnosti na trgovinu strancima.

Da bi se slijedile ove tri preporuke, naročito preporuka 53, održana su 2 sastanka BP radne grupe, jedan u Beču (listopad 1998.), drugi u Bratisla-

vi (ožujak 1999.). U svrhu tih sastanaka, ICMPD Sekretarijat pripremio je stručni rad. Rad se temelji na desecima znanstvenih publikacija, članaka, istraživanja, javnim i tajnim izvještajima.

Ovaj rad, koji je predstavljen na šestom sastanku Budimpeštanske grupe održanom u Varšavi u prosincu 1998., detaljno je razmotren na sastancima, na kojima su sudjelovali predstavnici 10 vlada zajedno s predstavnicima Europol, Interpol, IOM, UNHCR i UN CICP.

U pokušaju da zadrže naglasak na pitanju trgovine i krijumčarenja migrantima i drugim zloupotrebama i zločinima povezanim s time, ICMPD i IGO-promatrač imaju trajnog predstavnika na godišnjim komisijama UN ODCCP (DCP/CND i CICP), i redovito sudjeluju s velikim interesom na ad hoc sastancima o razradi konvencije i njena tri dodatna instrumenta. Nadalje, ICMPD pokriva sve relevantne događaje u vezi s time (kao što su OSCE sastanci o trgovini, SP/OC itd.)

Pored toga, ICMPD je zaključio posebne MoU s Interpolom i WCO, i na putu je formaliziranja svog statusa promatrača u UN sustavu (kroz ured u New Yorku).

3. DEFINIRANJE ORGANIZIRANOG KRIMINALA

Organizirani kriminal definiran je od strane Europske komisije i Ekspertne grupe za organizirani zločin Vijeća Europe (slično postojećim kriterijima Europol i Interpol).

Mandatorni kriteriji (essentialia) te definicije uključuju slijedeće: (i) suradnja tri ili više osoba; (ii) na duže ili neodređeno vrijeme; (iii) osumnjičeni ili osuđeni za teške kriminalne prijestupe; i napokon (iv) s ciljem ostvarivanja profita i/ili moći.

Među opcionalnim kriterijima (eventualia) su: (v) specifična uloga ili zadatak svakog sudionika; (vi) postojanje neke vrste unutrašnje discipline i kontrole; (vii) korištenje nasilja ili drugih metoda zastrašivanja; (viii) ostvarivanje utjecaja na politiku, medije, javnu administraciju, provođenje zakona ili ekonomiju putem korupcije i drugih sredstava; (ix) korištenje komercijalnih ili poslovnih struktura; (x) sudjelovanje u pranju novca; (xi) djelovanje na međunarodnoj razini.

I UN-ova Politička deklaracija u Napulju 1994. i Plan globalne akcije, kao i Konferencija u Palermu, specifikirali su slijedećih 6 karakteristika organiziranog zločina (koji može biti transnacionalni: točke 5 i 6): (i) mora postojati grupna organizacija koja je počinila zločin; (ii) hijerarhija ili osobne veze koje omogućuju vodama da kontroliraju grupu; (iii) upotreba nasilja, zastrašivanje i korupcije za stjecanje profita ili kontrolu teritorija ili tržišta; (iv) pranje nezakonito stečene dobiti i korištenje iste za razvoj kriminalnih aktivnosti i in-

filtriranje legitimne ekonomije; (v) potencijal za ekspanziju u bilo koju novu aktivnost izvan nacionalnih granica; i napokon (vi) suradnja s drugim grupama organiziranog transnacionalnog kriminala.

4. TRGOVINA/KRIJUMČARENJE LJUDIMA U SKLOPU ORGANIZIRANOG KRIMINALA

Razne grupe uključene u aktivnosti organiziranog kriminala ispunile su postojeće kriterije za sudjelovanje u trgovini i krijumčarenju ljudima budući da su karakteristike tih aktivnosti (i) minimalne investicije, (ii) maksimalni profit, (iii) lakše kazne (u usporedbi s, npr. trgovinom drogama, kazne za trgovinu ili krijumčarenje ljudima znatno su niže ili čak i ne postoje u mnogim zemljama).

5. RAZLIKA IZMEĐU TRGOVINE I KRIJUMČARENJA LJUDIMA

I trgovina i krijumčarenje ljudima predstavljaju oblik nezakonite migracije. Razlike koje koriste Interpol i Europol:

Trgovina ljudima

Engleski pravni termin "trafficking" znači trgovinu ili nedopuštenu trgovinu. Dakle, to je oblik trgovine ljudima.

Karakteristike trgovine ljudima:

- (i) posrednik, trgovac, koji pruža usluge koje pospješuju migraciju;
- (ii) trgovci su plaćeni po dugoročnim ugovorima;
- (iii) prelaženje granice je ili ilegalno ili naizgled legalno (afirmirane legalne strukture u zemljama-domaćinima, poput ljetnih jezičnih škola ili profesionalnih instituta, koje skrivaju svoje prave (ilegalne) namjere);
- (iv) nakon dolaska u zemlju-domaćina, migrante se uz njihov pristanak ili bez njega uključuje u ilegalne ili kriminalne aktivnosti;
- (v) profit u trgovini ljudima dolazi (ne samo od naplate transporta nego i) iz dugoročne eksploatacije
- (vi) u većini slučajeva prodane osobe naizgled imaju slobodan izbor da ostanu ilegalno u zemlji ili ne.

Krijumčarenje ljudima

Engleski pravni termin "smuggling" znači ilegalni uvoz ili izvoz. Krijumčarenje osoba znači ilegalni transport ljudi iz njihove domovine (izvoz) u zemlju koja je odredište ili zemlju-domaćina (uvoz).

Karakteristike krijumčarenja ljudima:

- (i) posrednik, krijumčar, koji potpomaže prelazak granice, ali klijenti nemaju daljnje usluge kao u po-

slu trgovine:

- (ii) prelazak granice je ili ilegalan ili naizgled legalan;
- (iii) krijumčarenje ne uključuje komponentu duge eksploatacije (cijena za prijevoz uvijek se plaća pod kratkoročnim uvjetima).

Četiri elementa koji dijele trgovinu ljudima od krijumčarenja su:

- (i) korištenje i iskorištavanje ljudi s kojima se trgovalo tijekom dužih vremenskih perioda;
- (ii) međuovisnost koja stvara snažnu vezu (poput ratnih drugova) između žrtve trgovine i grupe organiziranog kriminala;
- (iii) raspoloživost za daljnje uključivanje u mrežu (regrutacija za kriminalne svrhe);
- (iv) vrlo često sama trgovina ne vrši se uz dobrovoljni pristanak osobe, ali kod krijumčarenih osoba uvijek se odvija dobrovoljno.

6. VEZE I MEĐUOVISNOSTI

Grupe organiziranog kriminala su vertikalno (hijerarhijski) i horizontalno strukturirane na takav način da se razne podgrupe (komore) specijaliziraju u specifičnim aktivnostima. Razina podjele dužnosti u kriminalnim organizacijama je visoka i ima svrhu višeg stupnja specijalizacije i sofisticacije kao i bolju zaštitu od policijskih operacija (sustav brodskih komora).

U poslu trgovine ljudima (dugotrajna horizontalna međuovisnost je vrlo visoka), grupe organiziranog kriminala stječu profit iz (i) same usluge prijevoza i (ii) iz eksploatacije ljudi kao radne snage koja se, nakon transfera, uglavnom koristi u kriminalne svrhe. Ova dvostruka korist čini trgovinu ljudima kompetitivnu s krijumčarenjem droge i drugim visoko akumulativnim kriminalnim aktivnostima, i osim toga objašnjava zašto su čak i najveće i najstrukturiranije grupe organiziranog kriminala (naročito transnacionalne) uključile trgovinu ljudima u svoje aktivnosti.

Transnacionalno širenje zahtijeva trajno umrežavanje organizacija. Da bi stvorili novu mrežu ili unaprijedili postojeću, stalno treba uključivati nove ljude. Stoga, u većini slučajeva, grupa organiziranog kriminala, a ne prodana osoba, odlučuje o tome (i) koliko ljudi treba prodati, (ii) koji spol, vještine i profil ljudi su potrebni, i napokon (iii) u koje države. Već je rečeno da se, nakon što se potreba za regrutacijom određenog profila ili spola u nekoj zemlji ispuni, trgovci više neće prodavati ljude već samo krijumčariti (potaknuti samo jednokratnim financijskim dobitkom bez daljnjeg uključivanja i umrežavanja).

U današnje vrijeme, grupe organiziranog kriminala zapravo u velikoj mjeri reguliraju migracijske tokove. Budući da postoji snažna horizontalna

međuovisnost između prodanih osoba i organizacije, može se reći da i ilegalne migracije razvijaju organizirani kriminal.

7. KARAKTERISTIKE POSLA TRGOVINE I KRIJUMČARENJA LJUDIMA

Grupe organiziranog kriminala u osnovi funkcioniraju kao i legalna ekonomska tijela. Zato je krajnji cilj organiziranog kriminala sličan onom komercijalnih poduzeća: stjecanje profita. Budući da svaki profit ovisi o tržištu, kriminalne grupe pojačavaju svoju produktivnost, efikasnost i organizaciju, šireći svoj teritorij, i pokušavajući postaviti monopol u određenom polju aktivnosti i/ili na određenom teritoriju da bi održali i optimizirali svoj profit. Nadalje, s obzirom na porast potražnje, unutrašnja kompeticija među grupama organiziranog kriminala raste i vodi ka većem nasilju koje se očituje na obje razine – internoj (prema vlastitim članovima) i eksternoj (prema drugim bandama kao i društvu u širem smislu).

Da bi pokrile svoje ilegalne aktivnosti trgovine i krijumčarenja ljudima, kao i da bi oprale prikupljeni novac, grupe organiziranog kriminala često šire svoje aktivnosti na legitimne poslove (poput putničkih agencija, jezičnih škola, profesionalnih instituta, brodarskih kompanija, nevladinih humanitarnih ili drugih neprofitnih organizacija). Zato postaje vrlo teško razlikovati legalne od ilegalnih aktivnosti tih grupa. Tim putem, grupe organiziranog kriminala ispunjavaju nekoliko krajnjih ciljeva: (i) bolju zaštitu od mogućih racija i kamuflažu za svoje ilegalne aktivnosti; (ii) pranje novca, (iii) postupnu legalizaciju i stjecanje respekta; (iv) bolje ili moćnije položaje u određenom društvu.

Napokon, trajno postignuće bilo koje paralelne strukture (paralelnog društva) kao što je organizirani zločin (kad se ispune faze akumulacije, stabilizacije, ekspanzije i monopolizacije) jest da postanu legalni.

Da bi to postigla, grupa organiziranog kriminala koristit će se svim raspoloživim sredstvima (od grubih: ucjene, ubojstva, kidnapiranja, diskreditacije, zastrašivanja, do blažih: korupcije, humanitarnih davanja, sponzorstava i donacija).

8. NOVE TENDENCIJE

Suočene s porastom konkurencije, grupe organiziranog zločina bile su prisiljene poduzeti određene specijalizacije, i/ili podjele, kao i spajanja poput onih koje čine kompanije.

Specijalizacija, podjela poslova i spajanje stvaraju višu vertikalnu liniju (kao i dužu horizontalnu liniju). Pored širenja svojih tržišta i stjecanja većeg profita, organizaciji donose: (i) veću mogućnost kontrole štete i (ii) minimizaciju rizika od

čuvara zakona.

Sve to zajedno, uz operacionalnu, organizacionu i upravnu mobilnost, transferabilnost, adaptabilnost i fleksibilnost, čini grupe organiziranog zločina tako uspješnim i gotovo neprepoznatljivim korporacijskim mehanizmom.

9. STRUKTURE KRIMINALNIH KRUGOVA

Kreću se od pojedinaca, manjih i većih mreža sastavljenih od članova obitelji (ili osoba iz iste regije) do striktno organiziranih i hijerarhijski strukturiranih transnacionalnih grupa organiziranog kriminala uključenih u posao.

Većina grupa sastoji se od pripadnika istih etničkih skupina, i to ili vodstvo grupa, ili cijele grupe. Uglavnom, te grupe su horizontalno strukturirane od nekoliko podgrupa koje su specijalizirane za određeni dio operacija krijumčarenja/trgovine ljudima.

10. PODJELA POSLOVA I SOFISTIKACIJA

Zadaci su podijeljeni, a organizacija je sastavljena od različitih jedinica ili elemenata, koji potom neovisno izvršavaju svoje određene kriminalne akcije. Svaka jedinica ili element sastoji se od jedne ili više osoba koje su visoko specijalizirane, neovisne i koje malo znaju o drugim dijelovima vlastitih organizacija (u većini slučajeva, vertikalno poznaju samo svoje vlastite supervizore dok njihovo horizontalno poznavanje praktično ne postoji). Tipična kriminalna organizacija koja je uključena u posao trgovine i krijumčarenja ljudima sastoji se od slijedećih elemenata ili jedinica (čelija):

A. Jedinica za regrutiranje (zajedničko za trgovce i krijumčare)

Savjetuje organizaciju i regrutira nove klijente koristeći neformalnu razmjenu informacija (lokale, prijatelje, roduke, zemljake itd.) sve do oglasa u tisku i putem interneta, uključujući razne vrste legalnih agencija (putničke agencije, ljetne škole itd.)

B. Jedinice za pratnju (zajedničko za trgovce i krijumčare)

Bave se transportom kopnom, morem ili zrakom i brinu o svakoj posebnoj fazi transporta (u zemlji polaska, kroz tranzitne zemlje i do odredišta – zemlje-domaćina). Vrlo često, ova jedinica ima svoje podjedinice dalje specijalizirane za određene podzadatke, teritorij ili sredstva transporta.

C. Korumpirani službenici (zajedničko za trgovce i krijumčare)

Ovi službenici, iako nisu nužno povezani niti znaju jedni za druge, bazično se ponašaju kao integralna (korumpirana) jedinica zajedno s članovima grupa organiziranog kriminala koji ih korumpiraju. Su-

radnja lokalnih službenika igra značajnu ulogu u postavljanju i razradi mreže stalne strukture trgovine/krijumčarenja. Zato su potplaćeni službenici u polaznim, transfernim i odredišnim zemljama nužni za siguran transfer ilegalnih migranata. Kao i u drugim poljima aktivnosti organiziranog kriminala, korupcija je elementarni dio posla trgovine/krijumčarenja.

D. Jedinice za vođenje/navigaciju (zajedničko za trgovce i krijumčare)

Uglavnom se sastoje od lokalnih agenata i informanata koji znaju vrlo malo o organizaciji. To minimalizira rizik od čuvara zakona i čini kontrolu štete učinkovitom (Struktura organizacije poput brodskih komora je preventivna mjera organizacije protiv eventualne racije ili penetracije).

E. Jedinice logistike/podrške (zajedničko za trgovce i krijumčare)

Zadatak te jedinice je da osigura sve službe podrške (poput sigurnih lokacija, smještaja, hrane itd.) Sve to ima svrhu da spriječi ilegalne migrante da na bilo koji način kontaktiraju s normalnim društvom (drži ih u potpunosti u milosti svojih trgovaca). Na taj način, oba cilja će biti ispunjena: (i) zaštita operacije od policijske racije i eventualnog curenja informacija; (ii) rano stvorena ovisnost između prodanih ljudi i trgovaca koja će osigurati dugoročnu eksploataciju.

F. Jedinica za prikupljanje dugova (zajedničko za trgovce i krijumčare)

Ova jedinica je odgovorna za čuvanje ilegalnih migranata na sigurnim lokacijama i prikupljanje plaće za transport. Za razliku od posla krijumčarenja osoba u kojem jedinica skuplja plaću za jednokratni transport od krijumčarenih osoba, u poslu trgovine ljudima ta jedinica trajno prikuplja novac od svih ilegalnih poslova za koje su te osobe regrutirane. Obično, taj je iznos vrlo visok, kako bi se stvorio odnos zaduženosti koji se pokazao najefikasnijim mehanizmom kontrole (dodatno stvaranje snažne ovisnosti između trgovaca i osoba kojima se trgovalo).

G. Jedinice za eksploataciju (samo trgovci)

Broj jedinica ili podjedinica ovisi o broju aktivnosti u koje je pojedina organizacija uključena (kao što su: eksploatacija prostitucije, droga, prosjačenje, krađe automobila, itd.)

Naravno, ta jedinica u potpunosti operira u zemljama-odredištima.

H. Jedinica za povratnu pratnju (samo trgovci)

Kao što je prije rečeno, većina žrtava trgovine prate se u više zemalja, bez obzira na njihove želje. To je naročito vidljivo u slučaju eksploatacije prostitucije i krijumčarenja droge.

I. Jedinice uprave/supervizije (zajedničko za trgovce i krijumčare)

To je jedina vertikalna jedinica u opisanoj strukturi, dok su sve ostale (od A do H) horizontalne. Ta

jedinica planira, financira, vodi, povezuje i supervizira cijelu operaciju i održava kriminalnu strukturu operabilnu i profitabilnu. Ta jedinica je rijetko poznata horizontalnim jedinicama i teško je vidljiva ili propusna za vanjski svijet (vrlo često je pokrivena čvrsto utemeljenim legalnim poslom).

Kanali i rute

Postoji nekoliko kanala i ruta za trgovinu i krijumčarenje ljudi u Europi. Promet kroz te kanale je u stalnoj promjeni i oscilaciji ovisno o nekoliko faktora kao što su: zemljopisni položaj, udaljenost između zemalja polaska i odredišta, politička i ekonomska situacija, provedba zakona u različitim područjima, i stanje korupcije. Grupe organiziranog kriminala su fleksibilne i adaptabilne na bilo kakvu promjenu okolnosti (ponekad mijenjaju rute svaki dan).

Kad se šire na nova kriminalna područja, nove aktivnosti se obično usmjeravaju kroz stare i već testirane rute (na primjer, rute korištene za krijumčarenje droge počinju se koristiti za posao trgovine i krijumčarenja ljudima). Na taj način, organizacije za trgovinu i krijumčarenje ljudima direktno utječu na (i) smjer kao i (ii) intenzitet tokova migracije.

U sjevernoj Europi, problem trgovine i krijumčarenja osoba je mnogo manji nego drugdje u Europi. Sjeverne (zelene i plave) rute idu kroz Rusiju i Baltičke države (kao što su Estonija, Latvija i Litva), i od tamo uglavnom prolaze kroz nordijske zemlje i nastavljaju u ostatak Europe. U regiji CEE/SEE, balkanska ruta (zelena i plava) je vjerojatno najozloglašenija od svih koje koriste kriminalne organizacije (Turska-Grčka-bivša Jugoslavija-Madarska/zapad; Crno more-Rumunjska-Srbija-Madarska/zapad; Turska-Bugarska-Rumunjska-Madarska-Slovačka-Češka republika/zapad; Poljska/zapad; Turska-Bugarska-Makedonija-Albanija-Italija/sjever ili Turska-Grčka-(Albanija) – Italija/sjever.

Međutim, zbog nedavnih sukoba u regiji, trgovci i krijumčari se sve više prebacuju na druge rute, dok su balkanske zemlje postale važne zemlje-polazišta. Trenutno, građani post-jugoslavenskih zemalja su najveća skupina povezana s trgovinom i ilegalnom migracijom (uglavnom njihovih sunarodnjaka) nakon Rumunja.

Nadalje, Poljska je sa svojom privlačno (dugom i praktično nezaštićenom) zelenom granicom s Njemačkom postala važna tranzitna zemlja istočne rute (koja se nastavlja do Bjelorusije i/ili Ukrajine, i vodi dalje do Rusije i Mongolije ili Kavkaza i centralne Azije, i koristi se za transport Azijaca i Afrikanaca). Budimpešta i Prag postaju važne tranzitne točke za krijumčare i trgovce sa Srednjeg i Bliskog istoka, Balkana i bivšeg Sovjetskog Saveza. Autoceste kao što su Varšava-Berlin i Budimpešta-Beč su vrlo popularne rute oko kojih se koncentriraju trgovci i krijumčari.

Mediteranske plave rute prelaze Mediteran i dovoze ljude iz Afrike i Azije preko Srednjeg istoka i/ili Sjeverne Afrike u Europu. Put od juga do sjevera je uglavnom preko Grčke, Cipra, Malte, Italije, Francuske i Španjolske. Grčka i drugi otoci Mediterana pokazali su se odličnim tranzitnim točkama ili posljednjim postajama na putu u Zapadnu Europu.

11. TRANSKONTINENTALNI PRELASCI

Politička zbivanja i socioekonomski uvjeti posljednje decenije u Europi doveli su do činjenice da, pored tradicionalnijih grupa organiziranog kriminala (kao što su talijanske i azijske organizacije ili latinoamerički narkokarteli), danas postoji nekoliko novih transnacionalnih struktura organiziranog kriminala koje su prisutne i operativne u Europi (kao što su grupe iz bivšeg Sovjetskog Saveza, zemalja SEE i Afrike).

Postoje jasni tragovi da su u najmanju ruku grupe iz Afganistana, Kine (trijade), Irana, Kosova, Tajlanda, Nigerije, Pakistana, Kolumbije, Turske (uglavnom kurdski krugovi) i Japana (Yakuza) bile uključene u trgovinu drogama i sastojcima droga, vatrenim oružjem i eksplozivima, nuklearnim i zabranjenim biokemijskim materijalima, ukradenim autima kao i krijumčarenjem ljudi u Europu i izvan nje.

Nadalje, neeuropske grupe organiziranog kriminala već su osnovale ogranke u Europi (ili su se povezale s postojećim grupama u Italiji, Grčkoj, Irskoj, CEE/SEE, Njemačkoj, Francuskoj itd.) To je bio novi moment u trgovini zabranjenim drogama i narkoticima, vatrenim oružjem, ukradenim vozilima, radu na crno, prijevarama, lažnim dokumentima i proizvodnjom kreditnih kartica, falsificiranju, pranju novca (djelomično kroz legalne kockarnice), ucjeni. Neke od ovih grupa su povezane sa političkim radikalima, ili su ih oni čak formirali, te su povezane i s terorizmom, (politički motiviranim) ucjenama, kidnapiranjem, ubojstvima, sabotazama i diverzijama, itd.

U posljednjih deset godina, mnoge od ovih neeuropskih grupa (naročito one veće i sofisticiranije) osnovale su svoje legalne poslove registrirajući tvrtke u CEE/SEE zemljama, i/ili putem pranja novca, sudjelujući u privatizaciji i procesu stranih ulaganja u CEE/SEE zemljama.

DODATAK:

Lista važnijih osnovnih međunarodnih instrumenata

- 1904 Međunarodni ugovor o suzbijanju trgovine bijelim robljem
- 1910 Međunarodna Konvencija o suzbijanju trgo-

- vine bijelim robljem
- 1921 Međunarodna Konvencija (suzbijanje trgovine ženama i djecom)
- 1926 Konvencija o ropstvu
- 1930 ILO Konvencija br. 29 o prisilnom radu
- 1933 Međunarodna konvencija (suzbijanje trgovine odraslim ženama)
- 1945 Proglas UN i Statut Međunarodnog suda pravde
- 1947 Protokol za dopunu Konvencije o suzbijanju trgovine ženama i djecom
- I konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama (a/m konvencije br.3 i 6)
- 1948 Univerzalna Deklaracija o ljudskim pravima
- 1949 Protokol za dopunu Međunarodnog Ugovora o suzbijanju trgovine bijelim robljem i Međunarodne Konvencije o suzbijanju trgovine bijelim robljem (a/m konvencije br.1 i br.2)
- 1950 Konvencija o suzbijanju trgovine ljudima i iskorištavanju prostitucije drugih
- 1950 Konačni protokol o Konvenciji o suzbijanju trgovine ljudima i iskorištavanju prostitucije drugih
- 1950 Europska Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda
- 1951 Protokol za dopunu Konvencije o ropstvu iz 1926
- 1951 Konvencija povezana sa statusom izbjeglica (Ženevska konvencija)
- 1956 Dopunska konvencija o aboliciji ropstva, trgovini robljem i institucijama i djelatnostima sličnim ropstvu
- 1957 Europska konvencija o izručivanju
- 1966 Međunarodni sporazum o civilnim i političkim pravima (ICCPR)
- 1967 Protokol vezan uz status izbjeglica (NY protokol o Ženevskoj konvenciji)
- 1972 Europska konvencija o transferu zaplijenjenih dobara u kriminalnim pitanjima
- 1977 Dodatni Protokol o Ženevskoj konvenciji vezan uz zaštitu žrtava ne-međunarodnih oružanih konflikata
- 1979 Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena
- 1979 Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca
- 1981 Europska konvencija za zaštitu pojedinaca s obzirom na automatsko procesiranje osobnih podataka
- 1989 Konvencija o pravima djece
- 1990 Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih

radnika migranata i članova njihovih obitelji

1990 Europska Konvencija o pranju novca, potrazi i zapljeni prihoda od zločina

1990 Europska konvencija o implementaciji Schengenskog ugovora

1990 EUROPOL Konvencija

1995 Implementacija Napuljske političke deklaracije i Plana globalne akcije protiv organiziranog transnacionalnog kriminala, izvještaj Generalnog sekretara UN-a

1996 Međunarodna suradnja u borbi protiv transnacionalnog zločina, krijumčarenja ilegalnih migranata, izvještaj Generalnog sekretara UN-a

1999 UN - Generalna skupština: smjernice za izvještavanje od strane vlada o implementaciji Globalnog programa akcije 2003-2008, UNOV/CND

2000 Bečka deklaracija o zločinu i pravosuđu 10. kongresa UN o prevenciji Kriminala i tretmanu prijestupnika

2000 Međunarodna (Palermo) konvencija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala (i dodatni instrumenti/protokoli).

LITERATURA

1995 Situacija u svijetu s obzirom na međunarodnu trgovinu maloljetnicima, Komisija za prevenciju zločina i krivično pravo, UN dok. E/CN.15/1995/4.

1995 EUROPOL konvencija

1996 Implementacija Napuljske političke deklaracije i Plana globalne akcije protiv organiziranog transnacionalnog kriminala, izvještaj Generalnog sekretara, UN dok. E/CN.15/1996/2.

1997 Međunarodna suradnja u borbi protiv transnacionalnog kriminala, krijumčarenja ilegalnim migrantima, izvještaj Generalnog sekretara, UN dok. E/CN.15/1997/8/Add1

1998 Međunarodna suradnja u borbi protiv transnacionalnog kriminala, Implementacija Napuljske političke deklaracije i Plana globalne akcije protiv organiziranog transnacionalnog kriminala: pitanje Elaboracije Međunarodne konvencije protiv organiziranog transnacionalnog kriminala, i drugih mogućih međunarodnih instrumenata, izvještaj o sastanku otvorene međuvladine grupe stručnjaka o elaboraciji početne verzije moguće međunarodne konvencije protiv organiziranog transnacionalnog kriminala, Varšava, 2.-6. veljače 1998., UN doc. E/CN.15/1998/5/add1

2000 (Palermo) Konvencija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala i njegovih oblika (protokoli o trgovini i krijumčarenju)

2000 pregled Aktivnosti Budimpeštanskog procesa 1991-2000; pripremio (ICMPD) sekretarijat, Beč, svibanj 2000

1997-2000 Različiti godišnji izvještaji Europol, Interpola, WCO i Vijeće Europe