

НАРАСТВАЩАТА ГРИЖА ЗА СИГУРНОСТТА В РАМКИТЕ НА ЧЕРНОМОРСКОТО ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Йоанис Стрибис

Краят на Студената война беше белязан от подновения интерес към регионалното и подрегионалното сътрудничество, довел в следствие до появата на нови регионални споразумения и организации. През 1992 г. 11 държави от една по-широкообхватна черноморска зона¹ решиха да споделят личния си опит, поставяйки началото на Черноморското икономическо сътрудничество (ОЧИС)², което да функционира като неформален и отворен за промени и предложения форум на сътрудничество, пред който стоят амбициозните цели да се постигне по-високо ниво на развитие и всеобхватност на двустранното и многостранното сътрудничество, да се подпомогне икономическият, технологичният и социалният прогрес на страните и да се насърчава пазарната икономика и свободната инициатива (BSEC 1992b: 3). Няколко години по-късно страните участнички осъзнават, че, за да постигнат тези цели, ОЧИС ще трябва да основе постоянни институции³ и затова решават да трансформират институциите на ОЧИС в пълноценно функциониращи международни организации с международен юридически статут. За тази цел те подписват учредителен договор, Хартата на Организацията за черноморско икономическо сътрудничество, в Ялта на 5 юни 1998 г. Хартата влиза в сила на 1 май 1999 г.

¹ Албания, Армения, Азербайджан, България, Грузия, Молдова, Румъния, Русия, Турция и Украйна.

² Black Sea Economic Cooperation (BSEC) – *бел. пр.*

³ Постоянният международен секретариат е основан в началото на 1994 г. с цел да се предостави административно обслужване на различните структури на ОЧИС.

Тази статия третира проблема за потенциала на ОЧИС да осигурява сигурност в региона, което е особено важно след събитията от 11 септември. Набляга се най-вече на документацията и на изследването на законовите клаузи и положения, както и на други законово задължаващи документи (едностранни актове на ОЧИС, международни споразумения, установени в рамките на ОЧИС), които формират институционалния и законов капацитет на ОЧИС, що се отнася до ангажиментите му по отношение проблемите на сигурността. Запознаването с методите на действие и ефективността на ОЧИС е предпоставка за опознаването на пътя, който организацията неотклонно следва в старанието си да се справи с проблемите на сигурността. Една още по-наложителна причина, която накланя везните в полза на избрания метод, произтича от същината на ОЧИС като икономическа институция. Тази характеристика изисква систематична проверка и документиране на институционалните и законови перспективи за участието на Организацията в разрешаването на проблематика от подобен характер. Този подход улеснява представянето на постепенното разрастване на правомощията на ОЧИС по отношение амбициите му за овладяване на проблемите на сигурността, паралелно със съществуващия спор за законовата допустимост на подобно разширяване на функциите на Организацията, както и за нейния обхват и граници.

Когато на фокус е въпросът за това, какво е постигнала ОЧИС в сферата на сигурността, трябва да признаем, че голяма част от заслугите на ОЧИС в това отношение се дължат на изграждането на климат на доверие, разбирателство и диалог сред единадесетте членки. В един регион, белязан със знака на несигурността и безпокойството, ролята на ОЧИС като механизъм за изграждане и поддържане на доверие трябва да се оценява високо. Освен това настоящата статия се спира на начина, по който ОЧИС включва в дневния си ред възлови проблеми на сигурността. Въпреки че ОЧИС като организация демонстрира ясна икономическа ориентация, в статията се твърди, че независимо, че категоричната ѝ цел е да насърчава и подпомага стабилността в региона посредством икономическо сътрудничество, скорошните поправки в структурата

на ОЧИС говорят за преориентиране към проблемите на сигурността в региона. Първата и може би най-важна инициатива в тази насока е приемането на леки мерки за сигурност в борбата с организираната престъпност. Главният инструмент, с който борави тази нова политика, е приемането на законови споразумения, които да осигурят легална база за материалната и институционална структура за сътрудничество в тази зона. Въпросите за сигурността не стояха така неотложно в дневния ред на ОЧИС преди атентатите на 11 септември в САЩ и последвалите ги събития. Сега обаче те са основа на сериозни дебати относно политическите и законовите рамки на една подобна инициатива, а именно – борбата срещу международния тероризъм.

Грижата за сигурността: „методът“ на ОЧИС за постигане на сигурност посредством икономическо сътрудничество

Харта на ОЧИС

Организацията на ОЧИС бива формулирана в чл. 1 от Хартата като „регионална икономическа организация“. Според тази клауза политическите възможности на ОЧИС през ранните години на съществуването на организацията са законово ограничени. Тази основна ориентираност на Организацията е доразвита още повече при изброяването на принципите и целите на ОЧИС (Харта, чл. 3), както и при изброяването на зоните на сътрудничество, подпомагани от Организацията (Харта, чл. 4).

Трябва да отбележим, че в цялата ориентировъчна част на хартата нито веднъж не се споменават мерки за сигурност, което не е учудващ факт, имайки предвид предварителните условия, при които се създава ОЧИС. Държавите членки обаче не може да не са осъзнавали „стратегическото положение“ (BSEC 1998с: 19), в условията на което ОЧИС осъществява своята дейност. Въпреки че не се съдържат в оперативната част на Хартата на ОЧИС, някои препратки към въпросите за

сигурността, стабилността и мира в региона са засегнати в уводната част. В предисловието подписалите Хартата (параграф 9) държави подчертават „общата представа за регионално сътрудничество като част от интеграционните процеси в Европа, основаващи се на основни човешки права и свободи, благоденствие чрез икономическа свобода, социална справедливост и *сигурност и безопасност за всички*, представа, която дава зелена светлина за взаимодействие с други държави, регионални инициативи и международни организации и финансови институции“ (BSEC 1998d: 3). Освен това членовете на Организацията „изразяват желанието на своите страни и народи за едно конструктивно и пълноценно сътрудничество в широк спектър от области на икономическата дейност, като целта е регионът на ОЧИС да се превърне в зона на *мир, стабилност и благоденствие*“ (Увод, пар. 11).

Декларации на високо равнище

По отношение на по-горе споменатите препратки към сигурността и стабилността, уводната част на Хартата на ОЧИС не навлиза в чисто непозната територия; някои от по-ранните документи, засягащи инициативите на ОЧИС, осъществяват по-малко или повече директна връзка между регионалното икономическо сътрудничество и проблемите на сигурността. Препратките датират от времето, когато е приета декларацията, по време на срещата на високо равнище на ОЧИС (Истанбул, 25 юни 1992 г.), която слага началото на официалното съществуване на ОЧИС. В този основаващ документ съучредителите на ОЧИС „осъзнават, че една благоденстваща и просперираща Европа ще може да се развива, имайки за своя основа общи ценности, каквито са демокрацията, благоденствието, постигнати чрез икономическа свобода и социална справедливост, както и *равна степен на сигурност за всички страни*“ (BSEC 1992 b:3). В тази връзка по-нататък те „потвърждават намеренията си да развият икономическото сътрудничество като принос към процеса на ОЧИС“, като „целта е Черно море да се

превърне в море на мира, стабилността и благоденствието и да допринесе за приятелските и добросъседски отношения.“

Тези начални постановки и изказвания показват, че сред целите на основателите на ОЧИС по отношение на новосформираното регионално начинание, икономическото сътрудничество заема централно място. Същевременно тази ключова цел е считана за средство да се фокусира вниманието върху ситуацията на сигурност и черноморския регион. В този контекст „сигурността“ се споменава косвено, в смисъл, че регионалното икономическо сътрудничество може да предотвратява или да разрешава конфликти. Обаче за борба срещу реална опасност на практика не става въпрос.

Този първоначален индиректен подход към проблемите на сигурността се потвърждава и в последвалите декларации на високо равнище. В Московската декларация (25 октомври 1996 г.), след като „изразяват желанието на техните страни и народи за конструктивно и плодотворно сътрудничество в различни сфери на човешката дейност с цел да превърнат Черно море в зона на мира, сигурността и икономическия просперитет“ (BSEC 1996b: ix) и „тяхната подкрепа на усилията да се осигури мир и стабилност в Европа“ (ibid.: x), държавните и правителствени глави на страните участнички в ОЧИС доразвиват в някои детайли идеята за сигурност и стабилност в черноморския регион посредством икономическо сътрудничество в рамките на структурата на ОЧИС. В глава 3 на декларацията, озаглавена *Регионална стабилност*, държавите членки гледат на икономическото сътрудничество и партньорство като на крайъгълен камък за дълготрайната стабилност в региона и като на практически механизъм за намаляване на политическите рискове и предотвратяване на дестабилизацията. Те се споразумяха относно необходимостта от съвместни усилия за осигуряване стабилност в региона и отделиха специално внимание на предприемането на спешни и конкретни мерки за борба с организираната престъпност, насилието, тероризма, контрабандата на незаконни наркотици, оръжия и радиоактивни материали, както и за борба с незаконната емиграция и пр. (ibid.: 12)

В това свое изявление държавите участнички представят в сбит вариант представата на ОЧИС за икономическото сътрудничество, сигурност и стабилност, като по този начин установената взаимовръзка между тези концепти служи на целите на ОЧИС. Освен това те изброяват практическите стъпки, които трябва да се предприемат, за да проработи тази взаимовръзка, наричайки конкретните мерки с общоразпространеното название „леки мерки за сигурност“.

Политиката на икономическо сътрудничество, водеща до сигурност и стабилност в региона, е положително оценена в приетата веднага след подписването на Хартата на ОЧИС на 5 юни 1998 г. декларация от конференцията в Ялта, на която членовете на ОЧИС обявиха своето общо убеждение, че „постигнатият значителен напредък в многостранното икономическо сътрудничество допринася за утвърждаване на мира, стабилността и сигурността в полза на нашите страни.“ (BSEC 1998с: 19 [пар. 1]).

Същото изказване е направено и по време на конференцията в Истанбул (17 ноември 1999 г.). Тогава гореспоменатите условия са по-солидно изтъкнати като резултат от предишни практики на ОЧИС в сферата на сигурността:

Ние споделяме общото мнение, че по време на шестгодишното си съществуване Организацията е допринесла значително в процеса на установяване на мир и сигурност в зоната на ОЧИС, прилагайки на практика идеята за икономическо сътрудничество като ефективно средство за изграждане на доверие и като стълб в новата европейска архитектура. (BSEC 1999a: 23 [пар. 3])

Съобразно с този текст членовете на ОЧИС „официално потвърдиха своята политическа воля да допринесат за мира и сигурността в черноморския регион със средствата на многостранното икономическо сътрудничество“ (ibid.). Идеята, изразена в тези изказвания, се състои в това, че съществува *метод*, посредством който ОЧИС насърчава сигурността и мира в черноморския регион.

Подходът се основава на емпиричното наблюдение, че икономическото развитие и задълбочаването на регионалното

икономическо сътрудничество спомагат за поддържането на една по-сигурна среда във въпросния регион.

Декларацията от Истанбул от 1999 г. съдържа и други препоръки и препратки относно въпросите на сигурността и стабилността, които заслужава да бъдат споменати. След като отдава заслуженото на ОССЕ⁴ – Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа – и нейната дейност за европейската сигурност, декларацията изразява своята увереност, че „усиленото сътрудничество между ОЧИС и ОССЕ в съответните им сфери на компетентност ще служи на целите на мира и благоденствието в цялата зона на ОССЕ“ (ibid.). Тази стъпка е логична последица от практиката ОССЕ да посвещава ОЧИС в идеите и целите на Организацията (PSEC 1992b: 3 [параграфи 1, 5]; 1998c: 20 [пар. 7]) и приноса ѝ за разрешаването на конфликти. Важно е обаче да се отбележи, че това изказване, вдъхновено от съответния контекст на конференцията през 1999 г., е последното от такъв характер, отнасящо се до процесите в ОССЕ; споменавано някога в документи на ОЧИС.

Предидшни извадки показват, че определени притеснения по отношение на сигурността са били изразявани по косвен начин в рамките на ОЧИС още от момента на нейното раждане като организация, и това е видно особено в документите, приети на събранията на най-високо равнище (държавни и правителствени глави), поради което са и от най-голяма политическа значимост.

По тази причина учудващ е фактът, че този вид изказвания на ниво държавни и правителствени глави не са били приложени досега на практика. Един по-внимателен прочит на решенията на външните министри, които по принцип имат решаващия глас при определяне хода на политиката на ОЧИС, ясно показва, че грижата за сигурността никога не е била в центъра на вниманието на членовете на ОЧИС. Това се потвърждава и от изследването на дейността на работните групи към ОЧИС. Тази констатация идва да покаже, че от момента на основаването на ОЧИС икономическият аспект е този, който е във фо-

⁴ OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe – бел. нр.

куса на интереса на държавите участнички в Организацията. Въпреки това обаче проблемът за сигурността и стабилността е считан за въпрос на „висша политика“, въпреки че е лишен от задължаващ законов характер.

Факторът „Пакт за стабилност“

През годините ОЧИС акцентира върху пропуската да се прилагат на практика топ-изявления по въпросите на сигурността като тези, които вече коментирахме по-горе. При един-единствен случай обаче Организацията (и нейните членове) не се придържа към така установения политически модел, при който няма покритие между думи и дела, а вместо това прави опит да разработи план за ангажирането ѝ по отношение въпросите на сигурността, като се ръководи от други подобни спогодби, като например Пакта за стабилност за Югоизточна Европа (ПСЮЕ). Този случай е от голяма важност поради факта, че разкрива динамиката на взаимодействието между участниците на регионално и подрегионално равнище и създава условия за осъществяването на по-активна координация между тези участници посредством сътрудничеството им в съответните им сфери на дейност.

Сътрудничеството между Пакта за стабилност за Югоизточна Европа (Кьолн, 10 юни 1999 г.) е от първостепенна важност за ОЧИС. То е считано като подтик отвън за задействането на вътрешна реакция, която впоследствие да доведе до преосмисляне на проблемите на сигурността в ОЧИС. В Пакта за стабилност участниците включват параграф, чието съдържание е оформено благодарение на активното участие на органите на ОЧИС в разработването на Пакта и в който параграф се прави следната препратка към ОЧИС:

Ние отбелязваме ролята на Организацията на Черноморското икономическо сътрудничество за насърчаването на взаимното разбиране, което да подобри цялостния политически климат и да спомогне за икономическото развитие в черноморския регион. Като приветстваме ангажираността на ОЧИС по въпросите на мира, сигурността и стабилността, ние

приканваме ОЧИС да помогне за прилагането на Пакта за стабилност за Югоизточна Европа“ (пар. 35).

Това, което е особено важно в случая, е осъзнаването ролята на ЧИС за подпомагане осъществяването на практика на целите, които си поставя Пактът за стабилност. Поради това на ОЧИС, както и на други подрегионални организации, е даден статута на помощна организация към Пакта за стабилност, която да има право на участие в трите Работни маси (по въпросите на демократизацията и човешките права, на икономическото развитие и на проблемите на сигурността), както и на Масата на регионално ниво, която предлага насоки и предложения за разрешаването на тези проблеми.

Призивът за активно участие на ОЧИС при изпълнението на Пакта за стабилност превърна грижата за сигурността от проблем с особен статут в точка от дневния ред. Органите на ОЧИС трябваше да разработят практически средства и методи с цел да допринесат ефективно за реализацията на целите на Пакта за стабилност. Един от главните дискутирани въпроси беше относно способността на ОЧИС да се справи с проблемите на сигурността (което е и главна грижа на Пакта). По този повод страните членки повдигнаха някои въпроси, касаещи степента на участие на ОЧИС в делата на Пакта за стабилност, и какви стъпки трябва да бъдат предприети в тази насока. Появиха се различни становища по така поставените въпроси. Становището на Постоянния международен секретариат на ОЧИС (PERMIS), че

Организацията също може да участва в Работните маси по въпросите на демократизацията и човешките права и на проблемите на сигурността, като се опира на цялостния си опит в процеса на изграждане на доверие посредством икономическо сътрудничество и по-специално на прилагането на практика на споразуменията между страните членки на ОЧИС за борбата с престъпността и незабавните действия в критични ситуации. (BSEC 2000a: 26)

не успя да засегне най-важните особености на всяка една Работна маса, поради което така и не се стигна до задоволителни резултати. Ситуацията кулминира с нежеланието на тогавашната

председателстваща страна, Гърция, да представлява ОЧИС на срещата на Работната маса по въпросите на сигурността (запланувана за 13–14 октомври 1999 г.), защото

участието на ОЧИС в тази Работна маса не е оправдано с оглед икономическата насока на дейността на Организацията, поради което ОЧИС не може да вземе участие. Фактът, че точките правосъдие и вътрешни работи са включени в предварителния дневен ред на срещата не могат да действат като противовес на включването на такива точки като отбрана и сигурност, които попадат изцяло извън обсега на дейност на ОЧИС.

Мнението, изразено от гръцкия министър на външните работи, отразява несигурността и съществуващите дискусии в ОЧИС относно проблемите на сигурността след поканата към Организацията да спомогне осъществяването целите на Пакта за стабилност. Достойнствата на изразените по време на дебатите мнения правят „принципа за функционалност“ приложим при действия, извършвани от международни организации. Според този принцип международните организации изпълняват само тези функции, които изрично са зададени в техните учредителни договори, така че да спомогнат за ефективното предлагане на установените от закона функции. В този случай е необходимо да се обърне внимание на дейностите на третата Работна маса на Пакта за стабилност по проблемите на сигурността, за да можем да установим доколко са съвместими с тези на ОЧИС. Третата Работна маса е натоварена с три пакета, обхващащи следните дискуссионни сфери: (1) правосъдие и вътрешни работи, въпроси на емиграцията, борба с организираната престъпност, корупцията, тероризма и всички други криминални и незаконни прояви, трансгранични рискове за околната среда; (2) прозрачност и мерки за изграждане на доверие в региона (както и оръжеен контрол); и (3) проблеми на отбраната и военната дейност и предотвратяване на конфликти. Това разделение на дейностите в три отделни групи води до аналогично *разделяне* на приложенията на принципа за функционалност. Следвайки тази логика, може да се очаква, че би било оправдана стъпка, имайки предвид законосъобразните функции на ОЧИС, ако тя участва в разискването на

проблемите от първия пакет задачи (виж по-долу), докато третата категория несъмнено е извън прерогативите на ОЧИС. По отношение на втората категория ОЧИС може да преосмисли участието си, обаче не и преди щателното проучване на съответната проблематика.

Гореспоменатата интерпретация намира място и в решенията на Първата среща на Съвета на министрите на външните работи (Солун, 27 октомври 1999 г.) във връзка с приноса на ОЧИС за изпълнението на целите на Пакта за стабилност. Съветът реши, че

в съответствие с принципите и целите на ОЧИС, определени в Хартата, и с оглед член 16 на Пакта за стабилност, ОЧИС изразява готовност да участва активно в Работна маса номер 2, чиято дискуссионна тема е икономическото преустройство, развитие и сътрудничество, както и в Работна маса номер 3 по въпросите на правосъдието и вътрешните работи.

Участието на ОЧИС в Работна маса номер 2 ще бъде подсигурано от Президентството, PERMIS⁵, Черноморската банка за търговия и развитие (BSTDB) и Бизнес съвета на ОЧИС, както и участието на организацията в Работна маса номер 3 от Президентството и PREMIS. (BSEC 1999b: 131 [пар. 8,9])

Горният текст започва с уверение в уважение към „принципите и целите на ОЧИС, както са дефинирани в Хартата“ – това всъщност е отправната точка за привеждането на доводи. Но противно на мнението, изразено по отношение на пълното несъответствие на участието на ОЧИС в работата на третата Работна маса на Пакта за стабилност, Съветът поясни, че ограничава участието на ОЧИС до „Работна маса номер 3 по въпросите на правосъдието и вътрешните работи.“ Но дори след като преименува съответния орган на Пакта за стабилност (с първоначално наименование: Работна маса по въпросите на сигурността), Съветът даде ясно да се разбере, че само задачи от точно такъв характер ще представляват интерес за ОЧИС и ще са съвместими с нейните установени от закона „принципи и цели.“

⁵ Privilege and Role Management Infrastructure Standard Validation – проект, спонсориран от програмата ISIS на Европейския съюз – бел. пр.

Същото становище бе възприето и от държавните и правителствени глави на държавите членки на ОЧИС по време на тяхната среща в Истанбул три седмици след Съвета в Солун, на 12 ноември 1999 г. Тогава страните членки изразиха своята „оценка на ролята, която ОЧИС изигра по отношение на Пакта за стабилност за Югоизточна Европа с насърчаването на общото разбирателство, подобряването на цялостния политически климат и подпомагането на икономическото развитие в зоната на ОЧИС“ и „приветстваха факта, че Пактът за стабилност акцентира върху работата на ОЧИС за осигуряване на мир, сигурност и стабилност посредством икономическо сътрудничество и че кани нашата Организация да участва в неговото осъществяване.“ (BSEC 1999a: 23–4). По-нататък те декларират, че „ние сме се ангажирали да спомогнем за осъществяването целите на Пакта за стабилност в пълно съгласие с целите на ОЧИС“ (ibid.).

Настояването на държавите членки за стриктно придържане към принципите и целите на ОЧИС при всяко участие на Организацията в дейности, касаещи сигурността и стабилността, е очебийно в два от ключовите документи, приети в рамките на едномесечен период. И това не е просто съвпадение. И Съветът от Солун от 27 октомври 1999 г., както и конференцията в Истанбул от 17 ноември 1999 г. са първите по рода си, които са свикани след влизането в сила на Хартата на ОЧИС. Последната, както беше вече отбелязано, представлява правно-ангажиращи списъци, съдържащи принципите и целите на ОЧИС, както и зоните на сътрудничество. Тези задължения принуждават страните членки да не ги пристъпват, а също и да се въздържат от извършване на компрометиращи за авторитета им действия. Трансформирането на неформалната структура на ОЧИС в пълнокръвна международна такава може да обясни защо се гледа с такава педантичност на целите на ОЧИС. Тъй като Хартата не съдържа клаузи относно въпросите на сигурността, съставителите на гореспоменатите документи са особено прецизни и внимателни при изработването на тяхното съдържание, така че то да бъде в синхрон със съдържанието на Хартата на ОЧИС и

ясно подчертават, че нищо в тях не може да бъде тълкувано по начин, неотговарящ на характера на организацията.

На по-късен етап тази позиция е усвоена и от PERMIS при преработването на *Обединителния документ за участието на ОЧИС в прилагането Пакта за стабилност за Югоизточна Европа* (BSEC 2000a: 26) и е упомената отново в резолюцията на Втория съвет на министрите на външните работи (Кишинев, 27 април 2000 г.), като по този начин затвърждава организационните условия относно участието на ЧИС в осъществяването целите на Пакта за стабилност.

Дискусията, повдигната при приемането на Пакта за стабилност за Югоизточна Европа, разкри сложността на мерките за сигурност в ОЧИС. Едновременно с това тя създаде възможност за по-всестранно разглеждане на този проблем за първи път от постоянния орган на организацията, ангажиран с вземането на решения, а именно Съвета на министрите на външните работи. Освен това поради факта, че дискусията идва непосредствено след влизането в сила на Хартата, тя съсредоточи дебатите върху законовите мерки и най-вече върху тези от сферата на борбата с организираната престъпност, незаконния трафик на наркотични и психотропни вещества, оръжия и радиоактивни материали, всички актове на тероризъм и нелегална емиграция – все проблеми, на които международното сътрудничество понастоящем приписва епитета „леки“ мерки за сигурност.

„Леки мерки за сигурност“ в борбата с престъпността

Във връзка с въпроса за участието на ОЧИС в дейностите на третата Работна маса на Пакта за стабилност по въпросите на сигурността дали първата категория от теми на Работната маса (правосъдие и вътрешни работи, проблеми на миграцията, борба срещу престъпността, тероризма и всички други криминални и незаконни действия) се подсигурява от законовите мерки на Организацията на ОЧИС. Чл. 4 на Хартата (зоната на сътрудничество) предвижда „страните членки“ да

си сътрудничат в следните области: „борбата срещу организираната престъпност, незаконната търговия с наркотици, оръжия и радиоактивни материали, всички актове на тероризма и незаконната емиграция“. Тази област на сътрудничество се появява за първи път в Хартата; тя не е включена в списъка на областите на сътрудничество, изготвен по време на учредителната конференция в Истанбул през 1992 г. В резултат на това не само грижата за сигурността, но и борбата с престъпността не намериха място в дневния ред на ОЧИС преди организационната да се превърне от неформална в международна такава.

Но борбата с престъпността, която отсъстваше от законните текстове и за която само се загатваше в политическите изявления, се промъкна едва ли не иззад кулисите на сцената на ОЧИС през 1996 г. благодарение на Съвместна декларация, приета на Втората среща на министрите на вътрешните работи (Истанбул, 22 октомври 1997 г.).

Тези събития доведоха до подписването на *Споразумение между правителствата на държавите участници на ОЧИС по въпросите на сътрудничеството и борбата с престъпността и по-специално с нейните организирани форми* по време на Третата среща на министрите на вътрешните работи на държавите участници в ОЧИС в Керкира, Гърция, на 2 октомври 1998 г. Новата сфера на сътрудничество, обхващаща борбата с престъпността, и сключването на свързаното с нея споразумение беше предвидено от Хартата на ОЧИС още на 5 юни 1998 г., т.е. преди подписването на Споразумението за борба с престъпността. Затова не би било погрешно да се твърди, че, въпреки че Хартата не е била официално в сила по време на подписването на Споразумението, в нейния гореспоменат чл. 4 се изразява необходимостта от „конституционна“ легитимност на сключването на това Споразумение за борба с престъпността.

Въпреки общото мнение, че престъпността, и по-специално организираната престъпност, представлява заплаха за сигурността, страните членки на ОЧИС потвърдиха извода, направен от Споразумението за борбата с престъпността поради това, че „престъпността на национално и международно равнище, във всичките ѝ форми, носи сериозна заплаха за здравето, сигур-

ността и благоденствието на хората и по негативен начин, засяга икономическите, културните и политическите основи на обществото.“ (Споразумение за борбата с престъпността, пар. 2).

В това отношение гласуването на икономическата програма на ОЧИС (по време на Четвъртата среща на Съвета на министрите на външните работи в Москва на 27 април 2001 г.) представлява повратна точка. Част III, със заглавие „Леки мерки за сигурност в рамките на многостранното икономическо сътрудничество“ и с подзаглавие „Сътрудничество в борбата с организираната престъпност, незаконната търговия с наркотици и оръжия, тероризма, корупцията и прането на пари в един по-широк европейски контекст“, установява за първи път официално връзката между борбата с криминалните прояви и регионалната/европейската сигурност и стабилност. В тази част III се казва:

В качеството си на регионална икономическа организация ОЧИС не се ангажира директно със запазването на мира и предотвратяването на конфликти, но допринася за сигурността посредством икономическо сътрудничество. Обаче подобна форма на принос към европейската сигурност и стабилност може да се възприема като акт от съществено политическо значение и като отговор на поканата, отправена към ОЧИС от страна на международната общност да участва в Пакта за стабилност за Югоизточна Европа.

По-нататък в икономическата програма се потвърждава фактът, че ОЧИС „прилага леки мерки за сигурност“ и предлага Организацията да засили сътрудничеството в онези сфери, които

се гарантират от Споразумението за борбата с престъпността и в частност с организираните й форми, както и от Споразумението между правителствата на участващите в ОЧИС държави относно съвместното сътрудничество при спешни случаи и природни бедствия или бедствия, причинени от човека.

По този начин е официално потвърдена връзката между борбата с организираната престъпност и грижата за сигурността, проявена от страните членки на ОЧИС.

Споразумение между правителствата на страните-участнички в ОЧИС по въпросите на сътрудничеството в борбата с престъпността и в частност с организираните ѝ форми

Заключителното решение в рамките на ОЧИС относно многостранното споразумение за сътрудничество в борбата с престъпността е взето от министрите на вътрешните работи на страните-участнички в ОЧИС на първата им среща (Ереван, 17 октомври 1996 г.). Първоначалните обсъждания по съдържанието на проектоспоразумението започват по време на Втората среща на министрите на вътрешните работи на страните-участнички в ОЧИС (Истанбул, 22 октомври 1997 г.). Обсъжданията завършват с изработването на проект, чието окончателно довършване е предоставено на специална група от експерти (BSEC 1997: 148). Преговорите протичат в дух на конструктивизъм и в крайна сметка споразумението е подписано по време на Третата среща на министрите на вътрешните работи на страните-участнички в ОЧИС в град Керкира, Гърция, на 2 октомври 1998 г. Краткият период, през който е разработено споразумението, говори за постигането на забележителен консенсус между участниците по отношение на нуждата от законово обвързващ международен инструмент, който да предоставя структурната рамка за една непризнаваща граници в борбата с престъпността ОЧИС-зона. Това беше потвърдено от бързото влизане в сила на споразумението (4 октомври 1999 г., една година след подписването). Освен това споразумението успява в рамките на едни доста скоростни темпове да привлече за участие десет от общо единадесетте членки на Организацията – тъй като към декември 2002 г. Албания е единствената страна-членка, която все още не е подписала споразумението) – факт, който е показателен за важността, която страните-членки приписват на тази сфера на сътрудничество. От всички стандартни текстове, включени в рамките на ОЧИС, само Хартата на Организацията е ратифицирана единодушно от всички участващи правителства.

Що се отнася до съдържанието на споразумението, то е широкообхватно, тъй като целта му е да покрие голям дял от криминалните прояви. Според чл. 1, пар. 1, страните ще си сътрудничат в предотвратяването, разследването и разкриването на престъпления, най-вече актове на тероризъм, организирана престъпност, незаконно производство и разпространение на наркотични и психотропни вещества, незаконна търговия с оръжия, включително биологични, химически и радиоактивни материали, както и отровни вещества, международни незаконни икономически дейности, пране на пари, подозрителни икономически и банкови сделки, както и злоупотреби в инвестиционната сфера, контрабанда, незаконна емиграция и търговия с хора, сексуална експлоатация на жени, малолетни лица или деца, фалшифициране на банкноти, кредитни карти, документи, застраховки, лични и други ценни документи, насилствени действия срещу човешкия живот и частната собственост, търговия с предмети с историческа и културна стойност, произведения на изкуството, скъпоценни камъни и метали, интелектуална собственост, както и с други ценни предмети, корупция, екопрестъпления, високотехнологични престъпления, включително компютърни престъпления, отвлечане и търговия с човешки органи, престъпления от сферата на мореплаването (измами, пиратство и пр.), кражба и незаконна търговия с превозни средства. Няма съмнение, че някои от престъпленията, включени в този списък, представляват обект на сериозно безпокойство от страна на държавите, подписали споразумението.

За да реализира сътрудничеството между страните в борбата с гореизброените криминални деяния, споразумението предлага конкретни форми и мерки за прилагането му на практика. Стандартните форми на сътрудничество в това отношение са обмен на информация, планиране и предприемане на координирани действия срещу престъпните мрежи, обучение и подготовка на персонала на съдебните инстанции на страните, среща на експерти, както и научно-изследователска дейност.

Най-важните практически средства за прилагането на Споразумението за борба с престъпността обаче могат да се открият в механизма, отнасящ се до изискването за сътрудничество (чл. 5).

Подобни изисквания за сътрудничество са считани за основа на прилагането на споразумението. Искания, касаещи всякакви проблеми, засегнати в споразумението, се представят на вниманието на компетентните органи на заинтересованите страни в писмен или, в случай на спешност, в устен вид. Когато са представяни в словесна форма, задължително трябва да последва и изложение в писмен вид в рамките на следващите три дни. Забелязва се очевиден стремеж към избягване на ненужния формализъм и налагането на гъвкави и ефикасни средства за осъществяване на сътрудничество между съдебните агенции. След като даден сигнал за съдействие е приет, „компетентните органи на Страните следва да предприемат съответните мерки с цел осигуряването на бърза и адекватна реакция“ (чл. 5, пар. 4). Имайки предвид същността на обсъжданата проблематика и възможните резултати с техните трайни последици, може да се каже, че споразумението предлага една защитна клауза, която да дава възможност на всяка страна, към която е била отправена молба да

отхвърли изцяло и частично молбата за съдействие, ако едно евентуално съгласие застрашава суверенитета, сигурността и обществения ред или някой друг от основните интереси на съответната държава, или пък е в противоречие с нейното законодателство или международни ангажменти. Отхвърлянето на молбата за съдействие трябва да се предостави незабавно в писмен вид на пледиращата страна. (Чл. 5, пар. 3).

Институционалният елемент на Споразумението за борба с престъпността се поддържа от два основни стълба. На първо място съществува клауза, която предвижда създаването на работна група като постоянна структура за сътрудничество, обмен на информация и опит, както и на консултативен орган за всички въпроси, отнасящи се до прилагането на практика на споразумението и разширяването на сътрудничеството в сферата на борбата с престъпността. Друга клауза се грижи за организирането на система от национални контактни зони, които да служат като канали за директна комуникация между агенциите на страните, натоварени с изпълнението на споразумението.

Сътрудничеството в различните сфери на интереси на ОЧИС се организира още от самото начало посредством създа-

ването на работни групи, съставени от експерти от различните страни членки, чиято основна задача е да преценяват перспективите и предложенията за сътрудничество в съответните сфери, а също и да правят препоръки на отговорните за решенията органи на организацията.

Създаването на работна група се счита за въпрос от належаш характер. Групата се материализира под формата на помощен на ОЧИС орган от 12-тата среща на министрите на външните работи в София на 22 октомври 1998 г. (BSEC 1998a: 61 [пар. 11]). Работната група започва своята работа почти три седмици след подписването на Споразумението за борба с престъпността и под същото име като самото споразумение: Работна група за сътрудничество в борбата с престъпността и по-специално с организираните ѝ форми. Проявената експедитивност по време на тази 12-та среща обаче повдига някои правни въпроси относно създаването на структура от международно споразумение преди още влизането в сила на самото споразумение. Новосформираната работна група се среща за първи път в Анталия на 24–26 май 1999 г. – отново преди влизането в сила на споразумението. Трябва да признаем, че подобна ситуация е доста трудно обяснима от правна гледна точка.

Още на първата си среща работната група заявява амбициите си да действа като орган с многостранни функции и като ценно средство за прилагането на Споразумението за борба с престъпността. От момента на своето създаване работната група е провела седем срещи като броят на срещите е по-висок от средния такъв на останалите работни групи на ОЧИС. Групата е постигнала много положителни резултати при създаването на условия за по-близко сътрудничество между съдебните агенции на страните членки на ОЧИС и при разработването на допълнителна рамкова програма за укрепването на вече съществуващите схеми на сътрудничество (виж по-долу).

Вторият институционален стълб, издигнат от Споразумението за борба с престъпността, се състои в назначаването от страните по споразумението на „технически компетентни органи и/или контактни групи, посредством които да се осигури пряка комуникация“ (Чл. 4, пар. 2). Идеята зад тази клауза

е да се даде възможност за директен контакт и консултации между компетентните органи на страните чрез прилагането на това средство за сътрудничество в рамките на споразумението. Системата за сътрудничество, така както е предвидена от тази клауза, е от смесен характер, тъй като предоставя многостранна рамкова програма за едно ефективно, най-вече двустранно сътрудничество между страните по споразумението. Рационалността на тази клауза се корени в идеята за насърчване на страните да обменят информация и практически опит в двупосочен план, за да може да функционира пълнокръвно самото споразумение. Двустранната ориентираност на модела за контактните групи става все по-очевидна благодарение на възможността за „размяна на офицери за свързка, ако е необходимо“, което е предвидено от същата клауза. Създателите на проектодокумента придават голямо значение на институцията на националните контактни групи и с цел да се осигури безупречното им функциониране се споразумяват

всяка страна да предостави на Централата списък на своите компетентни органи и/или контактни звена в двумесечен период след влизането в сила на това Споразумение. Страните ще информират Централата за всички настъпили промени в техните списъци на компетентните органи и/или контактни групи.

Условието за един толкова ограничен период от време е доста учудващо с оглед характеристиките на самия текст. Въпреки това обаче добрите намерения, изразени в текста, не биват реализирани. Навлизайки в голямо противоречие с бързото създаване на работната група за сътрудничество в борбата с организираната престъпност, условието, засягащо националните контакти зони, и досега не е влязло в сила. Въпреки факта, че десет от общо 11 държави членки са страни по споразумението, никой все още не е успял да определи кои са неговите „компетентни органи и/или контактни групи“, каквото е изискуването в Чл. 4, пар. 2:

Допълнителен протокол към Споразумението
за сътрудничество в борбата с престъпността;

поставящ началото на мрежа от офицери за свързка

Логично може да се предположи, че безучастието, проявено по отношение на клаузата за назначаване на контактни групи за пряка комуникация между компетентните органи на страните, е довело до разгарянето на спорове относно създаването на структура, която да позволява размяната на редовен поток от информация между съдебните инстанции на страните по споразумението, необходими за предотвратяването, разследването и осъждането на криминалните прояви.

В този контекст идеята да се усъвършенства конституционалната страна на споразумението за борбата с престъпността с оглед на неговото ефективно прилагане значително се разви. Разискванията са инициирани от страна на Румъния в началото на 2000 г. с цел да бъде изработен допълнителен протокол към споразумението с четири основни характеристики: изпълнение на поставените цели в разумно кратки срокове от страна на компетентните органи, чиято основна задача е „да улесняват и спомагат размяната на информация и данни относно конкретни случаи и сфери на сътрудничество“ (Чл. 1); двустранна обмяна на делегации „с цел добиване на информация и обмяна на опит“ по въпроси, засегнати от Споразумението за борбата с престъпността (Чл. 3–6); създаване на Постоянна обща комисия с цел „практическо приложение на предвидените дейности“ в така предложения допълнителен протокол (Чл. 9); и създаване на работна група по чл. 6 от Споразумението за борбата с престъпността (Чл. 2).

Различните предложения, съдържащи се в румънския проект, показват определено обръкване относно очакваните резултати от допълнителния протокол. Предложението за създаване на работна група се оказва излишно, тъй като през октомври 1998 г. вече е създадена Работната група за сътрудничество в борбата с организираната престъпност, която започва да функционира от май следващата година. Назначаването на национални компетентни органи и двустранният аспект на тяхното сътрудничество вече са включени в рамките на основното споразумение; новият елемент се състои в премах-

ването на ограничителния двумесечен период за назначаване на национални органи и/или контактни групи и заместването му с разумен период от време за тази процедура. От гледна точка на Постоянната обща комисия тази клауза в проектопрограмата на Румъния не е пределно ясна и не съумява да демонстрира необходимостта от друга многостранна структура наред с вече функциониращата Работна група.

Въпреки това обаче румънската инициатива кара ОЧИС да се замисли за институционалното укрепване на сътрудничеството в сферата на борбата с престъпността. В тази връзка Турция излиза с предложение за основаването на Център за полицейско взаимодействие. В документ, озаглавен „Проект за основаване на Полицейски център за взаимодействие към ОЧИС“ (поставен за обсъждане през юни 2000 г.), турската страна изтъква нарастващите предизвикателства пред борбата с престъпността в региона на ОЧИС, както и недостатъчно високата степен на сътрудничество между компетентните бюра на държавите членки на ОЧИС. Освен това Турция изказва предположение, че „желаното ниво на сътрудничество може да бъде постигнато в резултат на създаването на „център за взаимодействие“, състоящ се от полицейски офицери за свързка, назначени на служба от всяка отделна държава членка, който център да допринесе за една по-рационална и икономическа организация.“

Турското предложение съдържа кратко изложение на целите и задълженията на бъдещия Център за взаимодействие: неговата главна цел ще бъде осигуряването на координация посредством „предотвратяване загубата на време и дублирането на задачите“ на съдебните инстанции, както и въвеждането на компютърен анализ и мрежа за обмен на информация между националните компетентни органи относно „борбата с тероризма, трансграничната престъпност, [и] международната организирана престъпност“. Центърът за взаимодействие би трябвало да постигне тези цели чрез събиране, сравняване и анализиране на данни и документи, препращане на информация между отделните контактни групи на страните по споразумението, подпомагане на властите в отделните държави в проучването и

разкриването на цялата налична релевантна информация, подобряване работата на експертите при извършване процедурите на изследване и поставянето на дневен ред на предложенията относно разследванията, и накрая – насърчаване на ефективната и продуктивна употреба на източниците, налични на национално ниво. Освен това турското предложение предоставя почва за основаването на „национални бюра“, които да функционират като извънредни центрове за свързка между националните компетентни групи и Центъра за взаимодействие.

Турското предложение е вдъхновено до известна степен от Плана на Центъра за трансгранични престъпления в Букурещ. Този организационен модел е равнозначен на една нова структура, чийто международен статут, както и статутът ѝ в рамките на ОЧИС, не са взети под внимание. Освен това Центърът неминуемо ще поеме финансовата и кадрова тежест от раменете на страните в регионите, в които има недостиг на финансови средства и работни кадри. И не на последно място Центърът ще е натоварен с функциите при същинското провеждане на разследванията на отделни случаи – нещо, което може да бъде счетено за доста обезпокоителен факт от държавите членки.

Двете гореспоменати предложения са взети под внимание от Работната група за сътрудничество в борбата с престъпността (Истанбул, 7–8 декември 2000 г.). На тази среща делегациите трудно успяха да стигнат до консенсус по отношение създаването на Центъра за взаимодействие в борбата с престъпността към ОЧИС. Делегациите представиха обхващащ дълъг списък със следните цели и функции на Центъра, в основата на който е залегнало турското предложение: разработване на предложения към Работната група за сътрудничество в борбата с престъпността относно посоките на развитие на сътрудничеството; участие в координационната работа между компетентните съдебни органи на държавите членки на ОЧИС в борбата им с трансграничната престъпност; анализ на информацията за етапите, динамиката и тенденциите в развитието на трансграничната престъпност в региона на ОЧИС; създаване на компютеризирана база данни за международните престъпни дейности и разпращане на нужната информация при поискване от страна на държавите членки

според Чл. 9 на Споразумението на ОЧИС; повишаване степента на осъвременяване на професионалните умения и знания на специалистите от сферата на борбата с престъпността; участие в подготовката и провеждането на международни конференции, семинари и експертни срещи; улесняване на обмена на опит и информация между съдебните органи на държавите членки на ОЧИС в сферата на борбата с трансграничната престъпност; създаване и поддръжка на работните контакти с международните центрове и организации, занимаващи се с превенция на престъпността“ (BSEC 2000b: пар. 9 и анекс III).

От този предлъг списък, съставен по инициатива на Русия, става ясно, че задачите на Центъра за взаимодействие са близки до тези на Работната група за сътрудничество в борбата с престъпността, като дори рискуват да се застъпят. Освен това преговорите забуксуваха, когато се стигна до въпроса за статута на Центъра в рамките на ОЧИС, неговия законов капацитет и позицията му в правовите системи на страните, както и в контекста на международното право, неговите привилегии и имунитети, и статута на неговите служители. Беше невъзможно достигането до разрешение и на проблема, свързан с финансовото регулиране на Центъра, неговото местоположение, организация и начин на управление, нито по отношение на националните контактни групи, нито по отношение на наблюдателите, следящи дейността на Центъра (*ibid.*).

Проектът, завършен по време на срещата на Работната група за борбата с престъпността през декември 2000 г., е подложен на критика от няколко от държавите членки на ОЧИС. Най-голямото несъгласие дойде от страна на България, която заяви, че идеята за създаване на Център за взаимодействие за борба с престъпността е „неприемлива за България“. Две са причините България да се противопостави на този проект. На първо място, Министерството на вътрешните работи на Република България декларира, че „българската страна не може да си позволи да пренебрегне препоръките на Дирекцията за правосъдие и вътрешни работи към ЕС, която изрично настоява подобни инициативи да се координират с държавите членки на ЕС“. Освен това от българска гледна точка страната „все още е в процес на

развитие на административния си апарат“ и „имайки предвид опита, който тя натрупа по време на трудния процес на структурирането на Центъра за трансгранична престъпност към Южноевропейската съвместна инициатива (ЮЕСИ) и нейните ангажименти към този център“, България изрази своето убеждение, че „изграждането на нови центрове и структури ще бъде извън възможностите на страната по отношение на финансовите и кадровите ѝ ресурси и ще затрудни още повече работата на правораздаващите институции в страната“.

Рискът от припокриване на дейностите на съществуващия вече Център за трансгранична престъпност към ЮЕСИ и тези на Центъра за взаимодействие в борбата с престъпността към ОЧИС, както и тревогите за проблемите с финансовите и кадровите ресурси, причинени от едновременното съществуване на тези два центъра, представляваха сериозна причина за безпокойство и за други държави, участващи в Букурещкия център за трансгранична престъпност в качеството им на участници в ЮЕСИ. Идеята за преразглеждане на въпроса за основаването на център към ЮЕСИ спечели поддръжници и намери отражение и в икономическата програма на ОЧИС, приета по време на Четвъртата среща на Съвета на министрите на външните работи (Москва, 27 април 2001 г.) чрез „предложението да бъде основан Център за полицейско взаимодействие с цел борба с организираната престъпност, което трябва да бъде обсъдено на ниво експерти“.

Следвайки посоката на развитие на събитията, Работната група, която се срещна в Истанбул на 14–15 май 2001 г., предпочете основаването на Централна мрежа на офицерите за свързка пред Център за взаимодействие за борба с престъпността към ОЧИС като първа стъпка към създаването на институция, позволяваща по-близкото сътрудничество между държавите членки на ОЧИС в сферата на борбата с трансграничната престъпност (BSEC 2001b: пар. 7). Всъщност идеята за такава мрежа изобщи е на мода в международното право и международна политика.

Тази „мода“ върви ръка за ръка с тенденцията да не се разчита постоянно на официалните структури, а по-скоро на гъвкавото сътрудничество на вътрешните агенции (Inglehardt 1997: 188–90). Това е много важно с оглед борбата с престъпността.

Мрежите могат да изграждат доверие и да насърчават отношението между офицерите за свързка. Редовният обмен на информация може да допринесе за изграждането на база данни на най-успешните практики, което може да засили съгласуването на дейностите за борба с трансграничната престъпност. Логично е заплахите от страна на организирани криминални мрежи да получават отведен отговор от страна на подобни организирани мрежи, само че от легален характер.

Както стана видно от реакцията на американското правителство след агентатите срещу Световния търговски център и Пентагона, администрацията на Буш незабавно се зае да свика коалиция от държави със сходни на нейните възгледи, които да подпомагат САЩ в т. нар. борба срещу тероризма. Общественото внимание се съсредоточи върху военното сътрудничество, но не пренебрегна и мрежата от съдебни агенции, обменящи помежду си жизненоважна информация относно въпросите на тероризма. Водещи експерти в областта на „новата безопасност“ твърдят, че изграждането на мрежа от национални съдебни инстанции наред с тези, отговарящи за митниците, безопасността на хранителните продукти и др. подобни, може да се окаже ефективен ход в борбата с тероризма (Slaughter 2002). Поради това може да се предвиди, че след изграждането ѝ, мрежата ще започне да функционира като много полезен форум за извършване на консултации и обмен на информация за въпроси от сферата на сигурността.

Забавеното решение за създаване на Мрежа от офицери за свързка предостави други възможности пред процеса на преговори по отношение на проекта за Допълнителен протокол. Отстраняването на проблемните точки, касаещи финансовите и човешки ресурси, позволи на делегациите да преразгледат също задачите и функциите на мрежата и да разработят един окончателен, по-точно отговарящ на целите на мрежата списък. Налага се да бъде свикано поредното заседание на работната група (Истанбул, 10–11 декември 2001) с цел да се финализира клаузата относно организацията и работата на мрежата, както и да се обърне внимание на проблемите за защитата на информацията и личните данни, обменени при работата на мрежата. По време на тази среща окончателно бе прието и името на мрежата (Мрежа за

офицери за свързка). *Допълнителният протокол към Споразумението между правителствата на участващите страни в ОЧИС за сътрудничество в борбата с престъпността и по-специално с организираните ѝ форми*, поставящ началото на Мрежа за офицери за свързка, беше готов да бъде подписан на Петата среща на министрите на вътрешните работи на държавите членки на ОЧИС (Киев, 15 март 2002 г.). На тази дата осем държави членки сложиха подписите си под Допълнителния протокол. Гърция подписа протокола на 16 април 2002 г., докато на Азербайджан и Русия все още предстои да го подпишат. Допълнителният протокол трябваше да бъде ратифициран от три държави членки, за да влезе в сила (Чл. 11, пар. 2). Към ноември 2002 г. две членки (България и Турция) информираха PERMIS, че се готвят да ратифицират документа. Към настоящия момент обаче мрежата все още не е официално създадена. Веднъж създадена обаче, Мрежата от офицери за свързка ще се стреми към повишаване сътрудничеството в сферата на контрола над престъпността, осигуряване на координация във взаимодействието между компетентните органи на страните и за изграждането на информационно-обменна мрежа между съдебните инстанции на държавите членки, за да може да се бори ефикасно с престъпността и нарушителите на закона в съответствие със Споразумението за борба с престъпността към ОЧИС (Чл. 2). За да се постигнат тези цели, на офицерите за свързка към мрежата ще им бъдат възложени следните задачи и функции: да препращат молбите, получени от други офицери за свързка, до съответните държави при спешност в рамките на един ден, а при други случаи – в рамките на три дни, в съответствие с клаузите на Чл. 5 на Споразумението за борба с престъпността към ОЧИС; да изпращат необходимата информация на държавите при поискване от тяхна страна в съответствие с Чл. 9 на Споразумението за борба с престъпността към ОЧИС, да провеждат редовни срещи, на които да обсъждат посоките на развитие при престъпността извън границите на конкретната държава, да докладват и предлагат на съответните органи допълнителни мерки за усилване на сътрудничеството, както и да улеснят обмена на правна документация и практически опит между правните инстанции на държавите членки на ОЧИС в сферата на борбата

с международната престъпност (Чл. 3). Заради мрежата се забелязва промяна към далеч по-ефективно сътрудничество както на операционно, така и на практическо равнище, тъй като мрежата представлява помощна на Работната група за сътрудничество в борбата с престъпността структура, а не такава, която дублира дейностите ѝ.

Статутът на мрежата в рамките на ОЧИС не е решен предварително от Допълнителния протокол; изготвилите проектопотокола са предпочели да оставят това решение на Съвета на министрите на външните работи. Въпреки това е поставено условието, че мрежата ще бъде разработена като група за сътрудничество в сферата на борбата с престъпността съгласно клаузата в чл. 6 на Споразумението за борба с престъпността към ОЧИС (Чл. 4) и че мрежата ще изпълнява задълженията си под контрола на Работната група и ще ѝ докладва (Чл. 6, пар. 5). Тези клаузи подчиняват дейността на мрежата на Работната група, която е помощен на ОЧИС орган. Затова и самата мрежа също изпълнява функцията на помощен орган по чл. 12 на Хартата на ОЧИС, който не ограничава помощните органи на ОЧИС единствено до работните групи.

Мрежата ще се задейства от офицерите за свръзка и техните заместници по нареждане от страните по Допълнителния протокол. Назначаването на длъжност (както и освобождаването от длъжност) на офицерите за свръзка ще се докладва на PERMIS, която пък от своя страна трябва да информира държавите членки на ОЧИС. Освен това за целите на мрежата страните по споразумението са задължени да определят национална контактна група в рамките на националните правни инстанции, по възможност такава, която да се занимава с международното сътрудничество (Интерпол, Център за борба с трансграничната престъпност към Южноевропейската инициатива за сътрудничество и пр.) с цел да служи като централна точка, която координира всички национални действия, свързани с функционирането и дейността на мрежата.

Допълнителният протокол не съдържа много организационни и оперативни детайли. Може да се предвиди, че, като бъде създадена мрежата и започне да оперира, офицерите за

свързка ще разработят специфични правила, които да отговарят на практическите нужди на сътрудничеството в рамките на мрежата. Последната ще провежда периодични срещи – поне веднъж годишно (Чл. 6, пар. 4). За да се избягват ситуации на блокиране, както се случи при предишните преговори за местоположението на Центъра за взаимодействие, Допълнителният протокол предвижда мрежата обикновено да провежда своите срещи в помещения към ОЧИС на Постоянния международен секретариат, освен ако председателстващият ОЧИС не предложи офицерите за свързка да вземат друго решение.

Както вече беше посочено по-горе, изграждането на Мрежа от офицери за свързка беше възприето като първа стъпка към създаването на институция, която да гарантира по-тесното сътрудничество между държавите членки на ОЧИС в сферата на борбата с международната престъпност (BSEC 2001b: пар. 7). Някои държави членки не са отхвърлили окончателно идеята за създаването на формална инстанция по модел на така предложения Център за взаимодействие в борбата с престъпността към ОЧИС. От друга страна резервите на другите държави по отношение на ползата от изграждане на такава мрежа и риска от припокриване на функциите с подобни или аналогични структури са до известна степен приглушени, но не и напълно изчезнали. Поради тези причини беше решено да бъде наложен двугодишен пробен период преди Допълнителният протокол да влезе в сила, след което „страните да анализират резултатите, постигнати при прилагането на клаузите на настоящия Допълнителен Протокол“ (Чл. 11, пар. 7). Заклучителната клауза на Протокола предвижда и „окончателна оценка“ на резултатите от дейността на мрежата, която „ще бъде направена четири години след влизането ѝ в сила, като целта е да се постигне съгласие относно необходимите мерки за по-нататъшното подобряване на сътрудничеството.“ (ibid.). По този начин Допълнителният протокол възприема един отворен към бъдещето и постигането на резултати подход, ценен заради стремежа си да гарантира практически предимства за участващите държави.