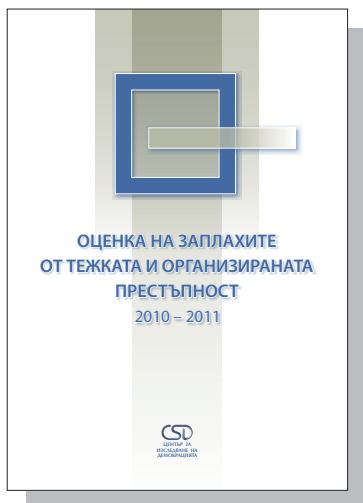


## Програма сигурност

През 2012 г. Европейската програма бе преименувана на Програма Сигурност. Новото наименование отразява по-точно дългосрочната насоченост на програмата към въпросите на националната и международната сигурност.

- Програма Сигурност концентрира усилията си в три основни области: развитие на оценката на заплахата от тежката и организираната престъпност в България; изследване на политики, свързани с отнемане на имуществата, придобити от престъпна дейност; и изследване на корупцията в правоприлагащите органи, с особен акцент на граничната полиция и криминалната полиция.
- **Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност в България.** Беше завършен анализът на престъпни пазари и изучаването на добри практики в борбата с организираната престъпност. Резултатите бяха публикувани в доклада *„Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 – 2011“*. Беше разработена и методика за оценка на заплахите за нуждите на специализираните органи и като учебен модул за използване от преподавателите и студентите на Академията на МВР.
- **Отнемане на имуществата, придобити от престъпна дейност.** Друг важен акцент в дейността на програмата беше изучаването на добрите европейски практики за противодействие на организираната престъпност чрез разкриване на операции за изпиране на пари и отнемането на имущество, придобито от незаконна дейност, и по-нататъшното му използване за социални цели.
- **Антикорупционни мерки и политики в правоприлагащите органи.** След успешното изследване на връзката между корупцията и организираната престъпност в 27-те страни – членки на ЕС и анализа на добрите практики при взаимодействието между гранична полиция и митническите администрации, работещи на външните граници на ЕС, през годината беше завършена работата по изследване на антикорупционните мерки в граничния контрол в страните – членки на ЕС. Това беше третият аналитичен доклад в областта на вътрешната сигурност, обхващащ всички страни – членки на ЕС, подготвен от Центъра по поръчка на ЕК.
- Беше даден старт на инициатива на Центъра за изследване на демокрацията за стимулиране обмена на най-добри практики в борбата с корупцията сред полицията на няколко членки на ЕС.

## I. Оценка на заплахата от тежката и организираната престъпност в България



През 2012 год. беше завършена работата по изработване на доклада „Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност“. Оценка е

първа стъпка от българския принос към общоевропейската политика за създаване на стандартен инструмент, който оценява равнището и същността на заплахите и дава възможност да се формулират политически и оперативни приоритети за противодействие на организираната престъпност.

Това, което отличава настоящата оценка на заплахите от организирана престъпност от предходни оценки (например приноса на МВР към подобен доклад на Европол), са принципите, въз основа на които тя е изработена. Основана на най-добрите европейски практики, настоящата оценка е резултат както от **междунституционално взаимодействие** на правоприлагащите институции в България, така и от публично-частно партньорство. При разработването на оценката бе оказано ценно съдействие и използвана информация от ГД „Борба с организираната престъпност“ (ГДБОП) и ГД „Криминална



*Представяне на първия национален доклад „Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност в България“ на 3 април 2012 г. в Народното събрание*



*Дискусия по доклада „Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност в България“. От ляво на дясно: г-н Анастас Анастасов, заместник-председател на НС и председател на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред, д-р Огнян Шентов, председател на УС на Центъра за изследване на демокрацията, и г-н Цветан Цветанов, министър на вътрешните работи*

полиция” (ГДКП) на МВР, Агенция „Митници”, Националната агенция за приходите (НАП), както и анализи и информация от Центъра за изследване на демокрацията.

Бяха проведени и множество срещи с оперативни работници и разследващи полицаи от ГДБОП и ГДКП в страната, с прокурори, с представители на НАП, Агенция „Митници” и на частния сектор. Осъществени бяха и допълнителни интервюта с неправителствени организации и правонарушители. Използвани са и други разнообразни изследвания и статистически данни, както и данни от *Националното изследване на престъпността* (НИП) сред гражданите и сред бизнеса.

За изработването на *Оценката на заплахата от тежката и организираната престъпност* бе обменен опит и получена

експертна помощ от представители на редица правоприлагащи институции в ЕС: Агенцията за тежка и организирана престъпност във Великобритания (SOCA), Националната полиция на Холандия (Korps landelijke politiediensten), Федералната съдебна полиция на Белгия (Police judiciaire fédérale), Криминалната полиция на Северен Рейн-Вестфалия в Германия (Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen), Шведските митници, Европол и Службата по наркотиците и престъпността на ООН (UNODC).

В изготвената оценка освен върху актуалното състояние на организираната престъпност вниманието е насочено и към оценяване на потенциала и възможностите ѝ за развитие в бъдеще. Целта е да се очертае условна „карта” на заплахите от този тип престъпност и те да се класифицират в зави-

симост от **размера на щетите, нанасяни на българското общество**. Класификацията ще даде възможност политическите решения за определяне на приоритетното разпределение на финансови и човешки ресурси за борба с организираната престъпност да се основават на аналитична оценка за реалностите в страната.

На 3 април 2012 г. в зала „Изток“ на Народното събрание Центърът за изследване на демокрацията представи първия национален доклад *„Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност в България“*, основните резултати на тази оценка, както и значението ѝ в контекста на формирането на европейски политики за борба с организираната престъпност.

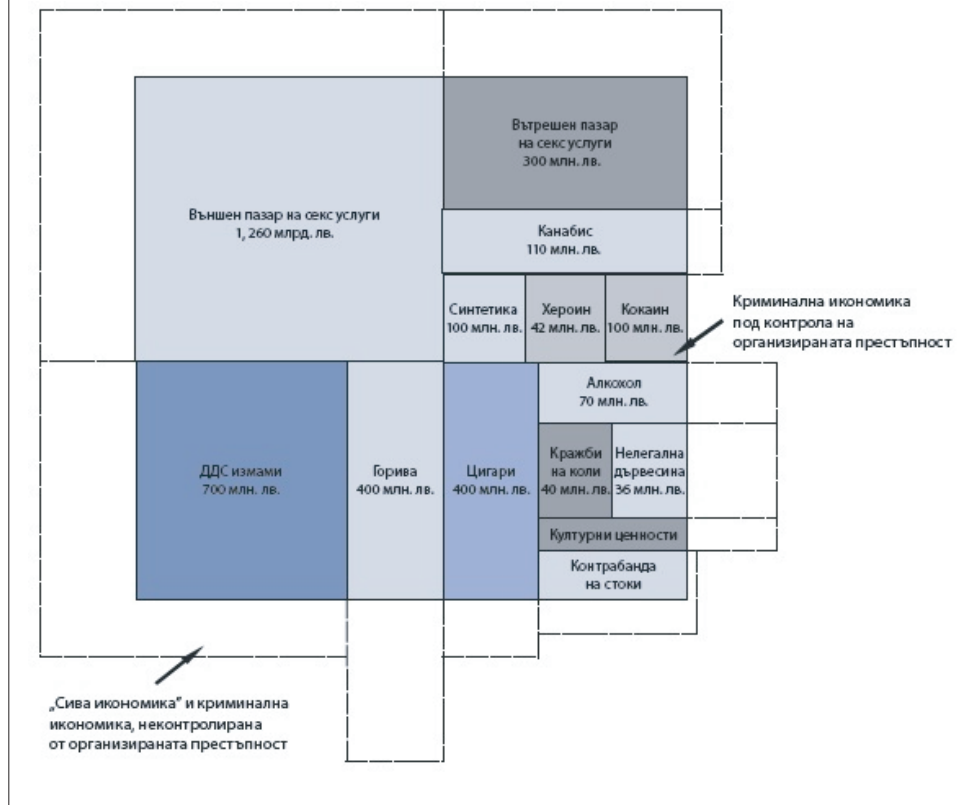
При откриване на дискусията, председателят на УС на Центъра за изследване на демокрацията д-р Огнян Шентов подчерта, че основната част от държавите – членки на Европейския съюз, а така също и Европол, изготвят подобна оценка на заплахите от организираната престъпност. Тя представлява стандартен инструмент в секторите за сигурност. От всички заплахи, в доклада са разгледани главно онези, които нанасят най-големи щети и за които има достатъчно конкретни данни.

Положителна оценка на изготвения доклад даде заместник-председателят на НС и председател на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред Анастас Анастасов. Според него изготвеният доклад за оценка на заплахата от организираната престъпност в България, макар и първи по рода си, представлява значителна стъпка към по-ефективното противодействие на престъпността. „Анализът на генезиса, на същността и на основните характеристики на това явление показва, че не е достатъчно само да има готовност

за борба и да се приемат определени действия с краткосрочен ефект. Изучаването на опита на водещи в това отношение европейски партньори и анализът на собствения ни опит показват, че стратегията за противодействие трябва да се основава на задълбочено познаване на противника и на неговите силни и слаби страни“. Още по-важно е това в период на криза, когато недостатъчните ресурси трябва да се насочват ефективно за противодействие на престъпните проявления, нанасящи най-големи щети на държавата и обществото. От съществено значение е и създаването на условия за изпълнение на партньорските ни отговорности за принос в прилагането на европейския проактивен модел за борба с престъпността.

Г-н Тихомир Безлов, старши анализатор в Центъра за изследване на демокрацията, подчерта, че докладът разглежда преди всичко заплахите от организираната престъпност, а не дава оценка на противодействието. За изготвянето му са използвани анализи и данни от основните български институции, имащи отношение към организираната престъпност. Използвани са също публични източници, статистически данни и данни от маркетингови и социологически проучвания, както и резултатите от *Националните изследвания на престъпността*, изготвяни ежегодно от Центъра за изследване на демокрацията. Възприет е аналитичен подход, в който организираната престъпност се оценява чрез използването на понятията нелегални пазари и нелегални дейности. По този начин се обхващат не само заплахите от конкретни престъпни групи и лица, но също така се включват фактори и заплахи, които предполагат административни и законодателни мерки за противодействие на организираната престъпност. Представена беше и карта с изчислените размери

**Фигура 7. Структура на доходите на престъпните пазари в България**



на криминалните пазари и дейности като обороти, както и съотношението между легална, сива и криминална икономика. **Организираната престъпност в България генерира приходи от около 3,5 млрд. лева, което представлява 4,7 % от БВП на страната.** Това показва, че дейността на организираната престъпност може да се определи като сериозна заплаха. Събраните и анализирани данни за приходите за периода 2010 – 2011 г. определят като най-мощен бизнес със секс услуги, следван от измамите с ДДС, контрабанда на гориво,

контрабанда на цигари, наркотици и т.н. Две са основните тенденции при заплахите от криминални пазари и дейности – **раздробяване на големите криминални структури и йерархии**, които са били определящи, например, в пазара за хероин, както и **намалването на насилието**. При най-големия нелегален пазар в страната – този на сексуални услуги, предлагани извън страната – щетата е не толкова от криминално естество, а по-скоро социална. По отношение на корупцията, тенденциите са корупционната свързаност между служители



на правоохранителните органи по райони и участниците в нелегалната дистрибуция на наркотици да намалява. **Основна заплаха за България е свързаността на престъпността на „белите якички“** с организираната престъпност. Особено рискова форма на тази свързаност е корпоративната престъпност, която в обществото е позната като „олигархия“.

Позицията и политиката на Министерството на вътрешните работи представи главният секретар Калин Георгиев. Той подчерта институционалния механизъм за изготвяне на оценката на заплахите, както и предприетите действия за справяне с проблема организирана престъпност. Г-н Георгиев изрази тезата, че средата за сигурност днес се определя основно от асиметрични по своята същност рискове и заплахи като тероризъм, трансгранична организирана престъпност, разпространение на оръжия за масово поражение, киберпрестъпност и незаконна миграция. След 2009 г. МВР възприема нов, проактивен подход за противодействие. С разрушаването на йерархичните структури намалява възможността за прилагане на мащабни корупционни схеми. По отношение на бъдещи заплахи, г-н Георгиев подчерта, че се вземат мерки за повишаване сигурността на границите. Актуализирана е стратегията за граничната полиция, съставен е план на МВР за действие при кризисни ситуации в резултат на миграционен натиск.

Опитът на Великобритания в тази област сподели г-н Алистър Уули, Регионален мениджър за Балканския регион към Агенцията за борба с тежката и организираната престъпност (SOCA). Той се позова на десетгодишния опит на Великобритания в използването на оценката на заплахата при противодействие на тежката



*Г-н Алистър Уули, регионален мениджър за Балканския регион към Агенцията за борба с тежката и организираната престъпност (SOCA) на Великобритания, при представянето на доклада „Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност в България“*

и организираната престъпност. Той подчерта, че докладът е плод на събиране на информация от редица правоохранителни органи, европейски партньори и външни източници с цел идентифициране на сфери за действие, определяне на приоритетите и на „белите петна“ в информацията за организираната престъпност. Това позволява както на агенцията, така и на Home Office да определят правилно своите приоритети. Методологията подпомага насочването на ресурси в условията на икономическа криза, както и очертаването на тенденции в развитието на заплахите, тъй като оценката подлежи на постоянен преглед. Този инструмент позволява на органите да реагират своевременно и да противодействат адекватно при появата на нови сериозни заплахи.



*Г-н Мишел Кийе, заместник-директор на Европол, при представянето на доклада „Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност в България“*

Заместник-директорът на Европол г-н Мишел Кийе изрази подкрепата на Европол за противодействието на организираната престъпност в България. Той представи осемте приоритетни сфери, залегнали в европейската политика за противодействие на организираната престъпност за периода 2011-2013, основани на изготвената през 2011 европейска *Оценка на заплахата от организирана престъпност (ОСТА)*. През 2013 се предвижда изработването на първата *Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност в ЕС (СОСТА)*, както и изготвянето на серия от конкретни оперативни планове. Тези стъпки ще дадат началото на утвърждаването на нов цикъл за периода 2013 – 2017 г. за противодействие на тежката международна и организирана престъпност. Г-н Кийе изтъкна, че единственият начин за справяне с проблема е идентифицирането на заплахата, при което приносът на академични източници се счита за особено важен.

Заместник-председателят на Министерския съвет и министър на вътрешните работи Цветан Цветанов отбеляза, че за първи път е представен документ на базата на анализ и партньорство с цел изработване на стратегия за противодействие на организираната престъпност. Тъй като става дума за общи заплахи за страните от ЕС, нужен е интегриран подход съвместно с евроатлантическите партньори. Министърът на вътрешните работи говори и за дейността на правителството, насочена към осигуряването на адекватна нормативна уредба, позволяваща създаването на специализирани съдилища, прокуратури и специализирана структура за разследване в ГДБОП, както и към реформа в МВР с цел подобряване на ефективността на разследването. В резултат на проведените конференции на високо политическо и експертно ниво по въпросите на киберпрестъпността е удвоено звеното за противодействие. Подобро е институционалното взаимодействие по отношение на трафика на хора с участието на прокуратурата и съда. Увеличава се броят на влезлите в сила присъди. По думите на министър Цветанов в България се усеща ролята на Европол за координиране на противодействието на организираната престъпност. Като значими фактори за укрепване на взаимодействието министърът изтъкна ролята и на ЕВРОДЖЪСТ и ФРОНТЕКС, както и подобряването на регионалното сътрудничество с включването на Турция и страните от Западните Балкани. Той посочи, че докладът е още едно доказателство за партньорството на правоприлагащите институции и неправителствения сектор.

Заклучителната фаза по изготвянето на доклада за Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност беше предшествана от про-



*Г-жа Аленка Првиншек, старши съветник, Международен център за развитие на миграционните политики, Виена, на кръгла маса на тема „Миграционни политики и трафик на хора – възможности за регионално сътрудничество“, 9 февруари 2012 г.*

веждането на поредица кръгли маси по въпроси, които пряко или косвено допълват използваните методи за анализ и оценка.

На 9 февруари 2012 г. беше организирана кръгла маса на тема „**Миграционни политики и трафик на хора – възможности за регионално сътрудничество**“. Специален гост бе г-жа Аленка Првиншек, старши съветник към Международния център за развитие на миграционните политики (Виена). В своята презентация тя запозна аудиторията със структурата и задачите на МЦРМП, както и с предизвикателствата пред които е изправена дейността му. Г-жа Првиншек се сприя на важноста на дейностите по Будапещенския процес при създава-

нето на ефективни модели за преодоляване на миграционния натиск. Беше отбелязана и ролята на България като председателстваща страна на една от работните групи, във връзка със създаването на условия за по-ефективно сътрудничество със страните в черноморския регион, със специален фокус върху противодействието на периодичната миграция, трафика на хора, укрепване на граничния контрол и сигурността на личните документи.

Презентацията предизвика дискусия, фокусирана върху предстоящото присъединяване на страната ни към Шенгенското пространство и въздействието му върху характера на миграцията, ролята на Международния център и необходимостта от нови





*Кръгла маса на тема „Използването на подслушвателни устройства при разследване на организирана престъпност и корупция“, 20 февруари 2012 г.*

политики и разработване на транснационални механизми за овладяване и противодействие на миграцията.

На 20 февруари 2012 г. Центърът за изследване на демокрацията организира кръгла маса на тема **„Използването на подслушвателни устройства при разследване на организирана престъпност и корупция“**. Специален гост бе г-н Питър Айнсуърт, заместник-ръководител на отдел „Етично поведение“ в дирекция „Наказателно правосъдие“ на Министерството на правосъдието на САЩ. Бяха обсъдени проблемите, пред които е изправено българското правосъдие при разрешаване на дела, свързани с корупцията и организираната престъпност, особено когато става дума за висши държавни служители. Г-н Айнсуърт бе запознат с функциите на новосъздадения специализиран съд в България по отно-

шение разглеждането на дела на организираната престъпност.

От своя страна г-н Айнсуърт сподели опит, свързан с използването на подслушвателни устройства, както и законните ограничения при тяхното използване при провеждането на разследвания в САЩ. Той подчерта, че броят на подслушванията не се наблюдава, тъй като съществува детайлна система от защити, насочени към предотвратяване на злоупотребите при използването им. Като такива той посочи:

- Одобряване от съда на всяко използване на подслушвателни устройства;
- Периодично (обикновено седмично) информиране на съда за хода на текущите разследвания и предоставянето на доказателства за необходимостта от продължаване

на използването на подслушвателните устройства;

- Прилагане на стратегия за минимализиране на подслушванията на лична информация, която не се отнася до разследването (включително и използването на технически средства);
- Задължително осведомяване на всички, които са били подслушвани след приключване на разследването.

Беше обсъден и въпросът за разходите, необходими за провеждането на подслушванията, като ограничение за масовото им използване, както и на ролята на медиите и ролята им на коректив при провеждане на важни корупционни разследвания.

На 21 февруари 2012 г. гост-лектори на организираната кръгла маса на тема **„Измерване напредъка по отношение борбата с транснационалната организирана престъпност“** бяха д-р Дженифър Рубин, директор на Програма „Общности, безопасност и правосъдие“ на РАНД Европа и г-жа Ема Дисли, изследовател в същата програма. В презентацията си д-р Рубин запозна участниците с предизвикателствата при измерване на транс-националната организирана престъпност. Особено внимание беше обърнато на формулирането на верни оценки, като особено важно условие за получаване на положителни резултати от дейността на правоприлагащите органи при противодействието на този тип престъпност. През по-



*Д-р Дженифър Рубин, директор, Програма „Общности, безопасност и правосъдие“, РАНД Европа, по време на кръгла маса на тема „Измерване напредъка по отношение борбата с транснационалната организирана престъпност“*



*Г-жа Габриеле Бирнберг, главен консултант, и г-н Усман Кан, управляващ директор, Матрикс Инсайт, Великобритания, на кръгла маса по въпросите на оценка на въздействието, 23 февруари 2012 г.*

следните няколко години усилията са насочени към разработването на нови стратегии, политики и подходи за измерване на активността на нелегалните пазари и на престъпните дейности в по-широки области. Тя подчерта, че изследването на данни, обхващащи повече области и разработването на клъстърни от индикатори подпомага значително както изграждането на по-пълна картина на транснационалната организирана престъпност, така и анализа на взаимодействието между различните нелегални пазари и легалната икономика.

На 23 февруари 2012 г. Центърът за изследване на демокрацията организира кръгла маса, свързана с **процеса на разработване на оценка на въздействието**, прилаган от консултантската компания Матрикс Инсайт (Matrix Insight), Великобритания. Лектори бяха г-н

Усман Кан, управляващ директор, и г-жа Габриеле Бирнберг, главен консултант. Участниците в кръглата маса бяха запознати с организационната структура на компанията, както и с областите, в които се предоставят консултантски услуги. Г-н Кан и г-жа Бирнберг представиха методологията и най-важните резултати от няколко проекта, реализирани от отдела „Престъпност и правосъдие“. Проведени са редица изследвания и оценки на въздействието, свързани с публичните и вътрешните политиките на Европейската комисия, както и с тези на агенциите в областта на предотвратяването на измамите, имиграцията и търсенето на убежище, нелегалната търговия с наркотици, процесуално право и правата на жертвите. Един от примерите, представен пред аудиторията бе изследване, свързано с икономическия аспект на разпространението на нар-





*От ляво на дясно: г-н Тихомир Безлов, старши анализатор, Център за изследване на демокрацията, д-р Филип Гунев, старши анализатор, Център за изследване на демокрацията, г-н Росен Босев, журналист, в-к Капитал, г-н Пиер Салдучи, аташе по митническите въпроси за Балканите, представител на френската митническа агенция*

котици във Великобритания, при което Матрикс Инсайт събира и анализира данни за „цикъла“ на сделките с наркотици, въз основа на информация от интервюта със задържани дилъри във Великобритания.

Г-н Кан представи фазите, през които преминава разработването на една добра оценка на въздействието, както и влиянието ѝ при формирането на политики на национално и европейско ниво. Г-жа Бирнберг се спря на методите, които се прилагат при разработване на оценката на въздействието, както и разликите между оценката на въздействието и оценяването.

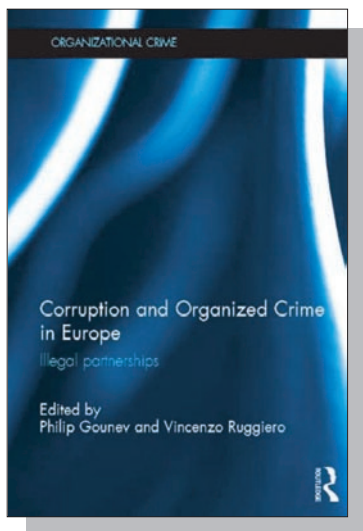
На 3 юли 2012 г. в Центъра за култура и дебат „Червената къща“ Центърът за изследване на демокрацията представи книгата „Корупцията и организираната престъпност в Европа: незаконните партньорства“, издадена под редакцията на д-р Филип Гунев, старши анализатор в Центъра за изследване на демокрацията и проф. Винченцо Руджеро от Университета в Мидълсекс, Великобритания.

В дискусиата взеха участие г-н Росен Босев, разследващ журналист от в-к Капитал, д-р Гунев, г-н Тихомир Безлов, старши анализатор в Центъра за изследване на демокрацията и г-н Пиер Салдучи, аташе по митническите въпроси за Балканите, представител на френската митническа агенция. Освен представители на академичното и гражданското общество, в дискусиата се включиха членове на Главна дирекция за борба с организираната престъпност, Дирекция „Вътрешна сигурност“ към Министерството на вътрешните работи, Агенция „Митници“, Специализираната прокуратура, Върховната касационна прокуратура.

Д-р Гунев и г-н Безлов посочиха основните въпроси, свързани с историческите, културни, икономически и политически фактори, които определят начините на използване на корупцията от организираната престъпност в Европа. Те подчертаха различните дефиниции и концепции в обсъждането на корупцията и организираната престъпност и по-конкретно във връзка с реакцията спрямо престъпленията на



елита – „белите якички“. Г-н Салдучи разясни как функционират връзките между политиката и престъпността в Марсилия и Корсика, а също и какви са историческите и културни фактори, които подпомагат съществуването на корупционната среда в региона.



Книгата „Корупцията и организираната престъпност в Европа: незаконните партньорства“, (*Corruption and Organised Crime in Europe: Illegal Partnership*, London, Routledge, 2012) се базира на доклада на Центъра за изследване на демокрацията „Връзка между организираната престъпност и корупцията“, публикуван през 2009 г. Това е първото академично изследване, което анализира в европейски мащаб главните исторически, културни, икономически и политически фактори, влияещи върху начина на използване на корупцията от страна на организираната престъпност и т. нар. „бели якички“. Като съчетава емпирични данни и теоретични тези, книгата се фокусира върху три основни аспекта от връзките между корупцията и организираната престъпност: обществените органи, частния сектор и престъпните пазари. Представени

са и конкретни случаи, описани от някои от най-известните международни експерти, които анализират корупционния обмен и престъпните организации в някои европейски държави – България, Франция, Гърция, Италия, Русия, Испания и Великобритания.

## II. Отнемане на имуществата, придобити от престъпна дейност

През 2012 год. продължи работата по темата „Управление и разпореждане с отнето имущество, придобито от престъпна дейност“. След издаването през 2011 г. на сборника „Антимафия. Италианският опит в борбата срещу организираната престъпност“ и провеждането на международен семинар за запознаване с италианския опит в разследването, отнемането и разпореждането с имущества, придобити от престъпна дейност, през настоящата година усилията бяха насочени към изследване и анализ на българското законодателство и практика в тази област, изучаване на обществените нагласи и изготвяне и обсъждане на експертно равнище на предложения за изменения на *Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност*. Резултатите от тази дейност бяха публикувани в Доклад (Полиси брийф) от февруари 2012 г.

Конфискацията на активи, придобити от незаконни дейности, е един от широко прилаганите механизми за борба с организираната престъпност и корупцията. Въвеждането и прилагането на този механизъм е регламентирано в редица международни и европейски актове. Прилагането на този подход от една страна отнема икономическата база на организираната престъпност, а от друга възстановява социалната справедливост.



Голяма част от тези проблеми са свързани преди всичко с използването на публичната продажба като предпочитан подход за разпореждане. Предоставянето на отнето имущество за социални нужди, въпреки че съществува като процедурна възможност, е използвано в ограничен брой случаи.

Направеният анализ установи и засилен интерес от страна на общини, институции и неправителствени организации с идеална цел към повторно използване на конфискувани имоти, което се явява основен подход в държави като Италия към тези имущества. Този интерес не е безусловен, доколкото много от българските общини и неправителствени организации имат ограничен финансов ресурс и трудно биха успели със собствени средства да покрийт необходимите разходи за ремонт и преустройство на подобни имоти.

Резултатите от изследванията и формулираните препоръки бяха представени по време на организираното през март от Правната комисия на Народното събрание обществено обсъждане на измененията в *Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност*.

През месец ноември резултатите от направеното изследване бяха представени на специализиран семинар в Загреб. На семинара присъстваха и представители на Правната комисия към хърватския Парламент, Министерството на правосъдието и Агенцията за управление на държавната собственост.

Нагрупаният опит в областта на имущества, придобити от престъпна дейност, се прилага и в започналото изследване на тема „Повторната употреба на конфискувани активи за социални цели“. Основната цел на изследването е да систематизира и анализира опита на 27-те страни – членки

на ЕС и да разработи общи европейски стандарти за повторна употреба на конфискувани криминални активи за социални цели.

Направен беше сравнителен анализ на националните законодателства на 27-те страни – членки на ЕС в областта на разпореждането с конфискувани активи, както и на практиката по прилагането им.

\* \* \*

През януари 2012 г. в Народното събрание постъпи *Законопроект за изменение и допълнение на Закона за безмитната търговия*. Целта на предложеното изменение на закона беше да се регламентира отварянето на безмитните магазини по сухопътните, външни за Европейския съюз граници на България в същия вид и със същите оператори, действащи към момента на закриването им през 2008 г.

Центърът за изследване на демокрацията публикува доклад, в който бяха представени аргументи против внесеното в НС предложение.



От началото на 90-те години на миналия век дейността на безмитните оператори, които организираха търгови-

ята в безмитните магазини на гранично-пропускателните пунктове по сухо-земните граници на страната не бяха регулирани от нормативната уредба за търговия с акцизни стоки и за тяхното функциониране се изискваше единствено разрешение за безмитна търговска дейност от Министерството на финансите. Това създаваше условия както за функционирането на канали за нелегален внос на акцизни стоки (особено след увеличаването на акцизните ставки и въвеждането на ДДС през втората половина на 90-те години), така и за толериране на тази контрабанда на най-високо политическо равнище.

С приемането на България в ЕС през 2007 г. безмитните магазини на граничните пунктове с Румъния и Гърция бяха закрити. В резултат на допълнителен международен натиск от страна на САЩ и ЕС и растящи доказателства за контрабанда и нередности, през 2008 г. правителството затвори и останалите безмитни магазини и бензиностанции по българските сухопътни граници (вече и външни граници на ЕС) с Македония, Сърбия и Турция.

Инициативата за възстановяване на безмитните магазини при съществено изменената обстановка в резултат на икономическата криза и увеличените ставки на акцизните стоки (главно цигари и горива) създава реална опасност за увеличаване ръста на контрабандата и в резултат за нанасяне на значителни щети на бюджета.

### **III. Антикоруptionни мерки и политики на правоприлагащите органи**

#### **1. Антикоруptionни мерки в граничния контрол на ЕС**

В условията на продължаващата финансова и икономическа криза и на

растващи рискове за сигурността на страните – членки на ЕС въпросът за ефективния контрол по вътрешните и външните граници на съюза продължава да заема важно място. След полученото висока оценка изследване на тема „Сътрудничеството между граничната полиция и митническите администрации за по-доброто управление на външните граници на Европейския съюз“, проведено през 2010-2011 г., през 2012 г. завърши работата по доклада „Антикоруptionни мерки в граничния контрол в ЕС“, изготвен по поръчка на Европейската агенция за управление на оперативно-то сътрудничество по външните граници (FRONTEX).

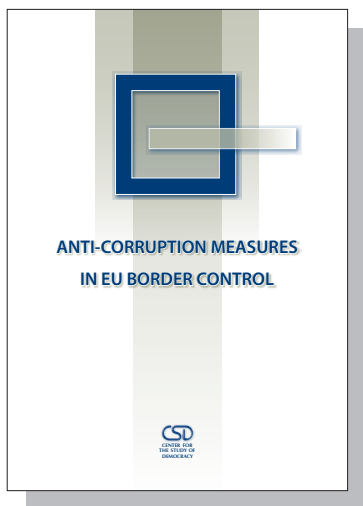
Целта на това изследване е двойка. Първо – да представи на граничните служби и служители обща информация за академичните изследвания по темата за корупцията, и второ – да изследва и анализира механизмите на корупция и основните мерки за борбата с нея в общественения сектор, сектора на сигурността и в частност в институциите отговарящи за контрола на границите.

В доклада се изследват, сравняват и анализират коруptionните практики и анти-коруptionни мерки, наблюдавани в граничните полицейски служби на 27-те държави членки на ЕС, както и стратегиите и инструментите, използвани при разследване на коруptionцията сред граничните служители.

Борбата с коруptionцията в публичния сектор изисква значителни усилия, участието на много институции, както и добро законодателство. Ефикасните мерки за борба с коруptionцията зависят от развита антикоруptionна инфраструктура, която включва контрол върху отговорностите на държавните служители, законодателство и процедури по отношение на обществените



поръчки, наказателни политики, борба с прането на пари, законодателство и процедури по отношение на институциите, които могат да оказват корупционно въздействие върху граничните служители (напр. политици или представители на съдебната власт).



Основната част от страните членки са приели политики и мерки за борба с корупцията по границите, но все още съществуват значителни различия между тях. Различно е възприятието за мащабите и тежестта на проблема с корупцията. Различен е и натискът, който оказва корупцията, както и причините, които я предизвикват. С разширяването на Шенгенското пространство голяма част от страните членки ще зависят от контрола, извършван от гранични служби на други страни. Това налага хармонизиране на разбиранията за рисковете от корупция и най-добрите методи за борба с нея.

Изследването подчертава и необходимостта с общите усилия на Европейската комисия, ФРОНТЕКС и всички страни членки, за да бъде поставен на дневен ред въпросът за корупцията по външните граници на съюза. Корупцията трябва да бъде

взета под внимание при оценка на риска въз основа на един редовен диалог между страните членки. Това ще подпомогне приемането и адаптирането на борбата с корупцията към специфичните местни условия.

## 2. Повишаване на капацитета на отделите за вътрешна сигурност за противодействие на полицейската корупция

Въпросът за борбата с корупцията сред полицейските служители е заемал винаги важно място в политиката на Европейския съюз. Редица международни организации, включително Американската агенция за международно развитие, Женевският Център за демократичен контрол върху въоръжените сили (DCAF), ПРООН и ОИСР разработват свои наръчници за оценка на полицейския интегритет и правят периодични оценки на антикорупционните мерки и добрите институционални практики в превенцията и борбата срещу полицейската корупция.

Корупцията сред полицейските служители приема различни форми – дребни подкупи, бюрокраична корупция, предоставяне на служебна информация на престъпници (срещу заплащане), компрометиране на разследвания, политическа корупция и др. Всички тези корупционни практики изискват предприемането на превантивни и проактивни антикорупционни мерки. От 2004 г. насам, Центърът за изследване на демокрацията работи съвместно с Министерството на вътрешните работи, Европейската комисия, ФРОНТЕКС и водещи академични институции за оценка на причините и рисковете свързани с полицейската корупция, както и за разработване на анти-корупционни мерки.

През 2012 г. Центърът за изследване на демокрацията, в партньорство с



*Регионален семинар по въпросите на Анти-корупционния доклад на ЕС, София, 11 декември 2012 г. От ляво на дясно: Г-жа Мария Асениус, началник на кабинета на Европейския комисар по вътрешни работи Сесилия Малстрьом; д-р Огнян Шентов, председател на УС на Центъра за изследване на демокрацията; г-н Цветан Цветанов, заместник министър-председател и министър на Вътрешните работи и г-н Якуб Боратински, началник на отдел „Борба срещу организираната престъпност“ в Генерална дирекция „Вътрешни работи“ на ЕК*

дирекция „Вътрешна сигурност“ на МВР и с Генерална антикорупционна дирекция на Министерството на администрацията и вътрешните работи на Румъния започна работа по инициативата „Повишаване на капацитета на отделите за вътрешна сигурност на МВР на България и Румъния“.

Целта на тази инициатива е да се изучи опитът на службите за вътрешна сигурност на полициите на Великобритания, Белгия и Австрия и да се разработят аналитични инструменти, които да подпомогнат повишаването на оперативния капацитет на съответните структури в България и Румъния. Предвидени са обучения на служители на дирекция „Вътрешна сигурност“ на МВР и румънската Генерална антикорупционна дирекция, в които ще

участват лектори от западноевропейските страни-партньори по проекта.

### **3. Регионален семинар по въпросите на Антикорупционния доклад на Европейския Съюз**

На 11 декември 2012 г. в София беше проведен първият регионален семинар във връзка с предстоящата работа по изработване на Европейския антикорупционен доклад. Събитието беше организирано от Европейската комисия (ЕК), Генерална дирекция „Вътрешни работи“ в сътрудничество с Центъра за изследване на демокрацията. Целта на семинара бе да бъдат информирани заинтересованите страни за работата на Комисията по отношение на антикорупционния

доклад и да получат практическа информация от различните партньори за специфични за отделните страни добри и отрицателни практики в противодействието на корупцията.

На семинара присъстваха около сто експерта по въпросите на корупцията от 13 страни – членки на ЕС (Австрия, България, Кипър, Чехия, Гърция, Франция, Испания, Унгария, Италия, Португалия, Румъния, Словакия и Словения) и от Хърватия. Всяка страна бе представена от експерти от държавната администрация, академичната общност, гражданското общество, бизнеса и медиите. Семинарът бе открит от г-жа Мария Асениус, началник на кабинета на европейския комисар по вътрешни работи Сесилия Малмстрьом, г-н Огнян Шентов, председател на УС на Центъра за изследване на демокрацията и г-н Цветан Цветанов, заместник министър-председател и министър на вътрешните работи.

В своето изказване г-жа Мария Асениус подчерта, че всяка година ЕС губи близо 120 млрд. евро в следствие на корупционни практики, което засяга пряко между 20 % и 25 % от всички подписани договори за обществени поръчки. Конфликтите на интереси и липсата на прозрачност при финансирането на политически партии също представлява сериозен проблем, а противодействието на международната организирана престъпност изисква засилване на трансграничното сътрудничество в рамките на ЕС. Г-жа Асениус отчете и тревожните тенденции, видни от последните данни на Евробарометър: трима от всеки четирима европейци продължават да смятат корупцията като сериозен проблем в тяхната страна. Повече от половината европейци смятат, че нивото на корупцията в техните страни се е повишило през последните 2 години, а 40 % от тях считат, че близките връз-

ки между бизнеса и политиката спомогат за високите нива на корупция. В този контекст г-жа Асениус определи предстоящия първи антикорупционен доклад като колективния глас на антикорупционните действия в рамките на ЕС, както и като сериозен стимул за укрепване на политическата воля в Европа.

Г-н Огнян Шентов, председател на УС на Центъра за изследване на демокрацията оцени високо инициативата за антикорупционния доклад, както и Механизма за сътрудничество и проверка, който е доказал своята ефективност в областта на мониторинга на корупцията в България и Румъния. Въпреки че днес корупционния мониторинг е общоприета практика, в края на деветдесетте години, когато Центърът стартира своята Система за мониторинг на корупцията, този подход и самата идея за мониторинг и измерване на институционалните промени се сблъскваше със сериозни проблеми, както от методологическо, така и от политическо естество. Г-н Шентов подчерта и важноста за използване на мониторинга на корупцията като социална технология, включително от гледна точка на така наречената партньорска триангулация. Този подход предполага всеобхватни действия за противодействието на корупцията, които се осъществяват чрез сътрудничество между реформистки настроени политики, неправителствени организации и с подкрепа от страна на международни партньори. Добра практика в тази насока е инициативата стартирана от Центъра за изследване на демокрацията в края на 90-те години на миналия век.

Г-н Цветан Цветанов, заместник министър-председател и министър на вътрешните работи на Република България, оцени високо инициативата

за създаване на Европейски антикорупционен доклад, като отбеляза приноса на Хагската и Стокхолмската програми, които предоставят цялостната концепция и необходимите индикатори за общоевропейските действия в областта на борбата с корупцията. Министър Цветанов даде висока оценка на Механизма за сътрудничество и проверка, който допринася за постигане на най-високите европейски стандарти в разглежданите области. България, посочи г-н Цветанов, все още е сред страните, в които корупцията е сериозен обществен проблем, но по изготвянето и приемането на стратегии, страната е може би на първо място. И в България корупционният натиск е изразен най-ясно при обществените поръчки, където годишните обороти са от порядъка на 4 – 4,5 млрд. лева. Г-н Цветанов подчерта, че независимо от трудностите, страната продължава да увеличава своя административен капацитет и да изгражда нови структури, което създава условия за по-всеобхватни разследвания в областта на измамите с европейски средства.

Г-н Якуб Боратински, началник на отдел „Борба срещу организираната престъпност“ в Генерална дирекция „Вътрешни работи“ на ЕК, представи заложените идеи и структурата на предстоящия Антикорупционен доклад на ЕС. В доклада ще бъде възприет избирателен подход, който ще позволи на всяка страна членка да се концентрира върху най-важните си проблеми, както и върху въздействието на изпълнението на заложените антикорупционни политики. Дефинирането на корупцията в рамките на доклада ще бъде сравнително широко и проблемите ще се разглеждат „случай по случай“, без непременно да се сравняват отделните страни по предварително заложените критерии. Докладът ще използва

широк набор от налични източници на информация, а оценката на ЕС ще се прави не от страните членки, а от Европейската комисия, с подкрепата на независими експерти от средите на неправителствените организации и академичната общност. С това се цели постигане на по-голяма независимост и обективност на оценката за реалното състояние и противодействието на корупцията. Първият Европейски антикорупционен доклад ще има акцент в областта на обществените поръчки и ще включва и доклади по страни; анализът на специфични корупционни предизвикателства и проблеми ще завършва с препоръки към антикорупционната политика на национално и европейско равнище.

\* \* \*

На 3 октомври 2012 г. Центърът за изследване на демокрацията прие делегация от Центъра за съвременни световни изследвания, Китай. Делегацията бе водена от проф. Джин Хин, Заместник-генерален директор, придружен от г-н Гао Лианджа, г-жа Уанг Хиаоинг и г-н Сун Бингхуи, научни сътрудници от Центъра за съвременни световни изследвания и г-н Зоу Ронгшуи, Трети секретар в Посолството на Китай в България. Посещението бе осъществено по препоръка на проф. Ю Ходжун, президент на Центъра за съвременни световни изследвания, който бе начело на първата делегация, посетила България през май 2011 г.

От българска страна на срещата присъстваха д-р Огнян Шентов, председател на УС на Центъра за изследване на демокрацията, г-н Руслан Стефанов, директор на Икономическата програма, д-р Мария Йорданова, директор на Правната програма, д-р Емил Ценков, главен експерт и ген. Чавдар Червенков, директор на Програма Сигурност на Центъра.



На 17 декември 2012 г. делегация от Китайската фондация за мир и развитие, водена от г-н Мао Рубай, съветник във Фондацията и председател на Комитета за опазване на околната среда и съхраняване на ресурсите на Десетия националния народен конгрес, посети Центъра за изследване на демокрацията. В делегацията на Фондацията бяха включени г-н Лиу Зонксианг, директор на Фондацията, г-н Джи Пинг, заместник-генерален секретар, г-жа Чи Уей, старши програмен директор, г-н Ван Хао, програмен директор и г-жа Фей Тинг, секретар на г-н Мао Рубай. Посолството на Китай в София бе представено на срещата от г-н Юиа Ли, заместник-посланик и г-жа Гу Фанг, първи секретар.

Г-н Мао Рубай запозна присъстващите с дейността на Фондацията за мир

и развитие. Въпреки че организацията е сравнително млада, тя има изключително висок професионален капацитет и богат международен опит. Мисията и целта на Фондацията са постигането на световен мир и просперитет, към които тя се стреми чрез увеличаване на своята партньорска мрежа и организиране на многобройни благотворителни проекти със страни от цял свят в областите на образованието, подобряването на медицинското обслужване и др.

Обсъдени бяха и възможностите за сътрудничество между двете организации в различни области и специфични формати за съвместна работа. Такъв формат се явява Годишният форум за мир и развитие на Фондацията, който събира неправителствени организации от цял свят.