

2. БЪЛГАРСКАТА СИСТЕМА ЗА ЕКСПОРТЕН КОНТРОЛ

2.1. НАТИСКЪТ ЗА ПРОМЯНА НА СИСТЕМАТА

Трябва да се отбележи фактът, че засилването на контрола над търговията с оръжие в България е резултат главно от дългогодишния натиск от страна на международната общност. Страната предприема съответните мерки най-вече под въздействието на НАТО, ЕС, САЩ, ООН и някои международни граждански организации. Най-активна в тази кампания е американската неправителствена организация "Хюман Райтс Уоч". В доклад от 1999 г., озаглавен "България: Парите говорят – оръжейни сделки с нарушителите на човешки права", тя описва оръжейния износ на България за конфликтни зони, като Ангола, Перу и Еквадор, за сепаратистки групировки в Южен Йемен и Западен Бенгал, за Руанда, чието население е подложено на геноцид, за колумбийски наркокартел, действащ на територията на САЩ, за бунтовниците в Демократична република Конго, за Уганда, Сиера Леоне и Бурунди – все държави, в които се нарушават човешките права⁵⁶.

От страна на ООН също е упражнен натиск. През 2000 г. Комисията към Съвета за сигурност, разследваща нарушаването на санкциите, наложени на анголската УНИТА, разкрива, че в периода 1997–1999 г. от България се е продавало оръжие на бунтовниците от УНИТА с фалшиви сертификати за краен потребител. Възможно е правителството да не е било наясно кой е крайният потребител на оръжието, но посредническите фирми със сигурност са се възползвали от поначало слабия експортен контрол⁵⁷. В изявление след приключване на разследването шведският посланик в ООН Андерс Мьоландер, който оглавява Комисията, казва, че България е сътрудничила за въвеждането на строг контрол над износа на оръжие⁵⁸.

Най-ефективно е въздействието, оказано в контекста на разширяването на Европейския съюз и присъединяването към НАТО. В редовния доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване за 2000 г. Европейската комисия изтъква необходимостта от поправки в законодателството, които "да осигурят по-строг контрол над търговията с оръжие и по-ясно разделение на

⁵⁶ Human Rights Watch, *Bulgaria: Money Talks – Arms Dealing with Human Rights Abusers* (New York, Human Rights Watch, 1999). HRW continued its campaign through a number of advocacy letters and a follow-up background brief *Reforming Bulgaria's Arms Trade: an Update* (accessed on 5 October 2003).

⁵⁷ United Nations, Panel of Experts established by the Security Council pursuant to resolution 1237, Report of the Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions against UNITA, <http://www.un.org/News/dh/latest/angolareport_eng.htm> (accessed 5 October 2003).

⁵⁸ Robert McMahon, 'UN: Bulgaria Faces Scrutiny Over Sanctions Report,' *Radio Free Europe*, March 2000. <<http://www.rferl.org/nca/features/2000/03/F.RU.000316152729.html>> (accessed 5 October 2003).

отговорностите между отделните институции, за да се предотвратят конфликтите на интереси⁵⁹. Преговорите на България по Глава 27 – “Обща външна политика и политика за сигурност” – са приключени с изричното условие страната да приведе законодателството си за търговия с оръжие в съответствие с най-високите съвременни стандарти⁶⁰. Другият стимул е присъединяването на България към НАТО. Дори след получаването на официална покана за членство генералният секретар на НАТО лорд Джордж Робъртсън по време на посещението му в България през февруари 2003 г. заявява, че съществуват “области, в които България все още има какво да постигне, като например контролът над оръжието”⁶¹.

Съединените щати също продължават да предявяват изисквания към България за засилване на контрола над търговията с оръжие⁶². Администрацията на президента Клинтън води усилена кампания срещу скандално известния оръжеен дилър Виктор Баут, живеещ в Русия, който е обвинен в доставки на българско оръжие за УНИТА. Според журналистическо разследване, публикувано във в. “Капитал”, през 1996 г. Бут е посетил заводите “Арсенал”, ВМЗ, “Самел-90” и “Бета” в Червен бряг⁶³.

2.2. РАЗВИТИЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ЕКСПОРТЕН КОНТРОЛ

Съвременната българска система за експортен контрол е създадена в периода 1995–1996 г. с приемането на Закона за контрол на външнотърговската дейност с оръжие и със стоки и технологии с възможна двойна употреба (ЗКВТДОСТВДУ). През 1996 г. България се присъединява към Васенаарската договореност, представляваща режим на контрол над износа на оръжие и технологии за рискови страни.

На 3 август 1998 г. България официално се присъединява и към Кодекса на Европейския съюз за поведение при износ на оръжие, с което се задължава да спазва всички негови насоки, решения и позиции по отношение на трансфера на оръжие. През декември 1998 г. тя се присъединява към Общите действия на ЕС по МОЛВ⁶⁴ а през 2000 г. подписва Документа на ОССЕ по МОЛВ⁶⁵. Към настоящия момент страната ни е член на Австралийската група и Групата на ядрените доставчици, като прилага в пълна степен правилата на Режима за контрол на ракетните технологии.

⁵⁹ European Commission, *Bulgaria: 2000 Regular Report*, (Brussels, European Commission, 8 November 2003), p. 80.

⁶⁰ Интервюта със служители на Министерството на отбраната, 17 юни 2003.

⁶¹ NATO Press Release, *Lord Robertson Visits Bulgaria* (Brussels, NATO, 17 February 2003).

⁶² Интервюта с правителствени служители, 17 септ. 2003.

⁶³ Александрова, Г. и др. Как един международен аферист ни замеси в контрабандата на оръжие. Братът на Виктор Баут има фирма в България и мрежа от търговски агенти. – Капитал, 2 март 2001.

⁶⁴ Общи действия на ЕС от 17 декември 1998 относно ролята на ЕС в борбата с дестабилизиращото натрупване и разпространение на малки оръжия и леки въоръжения (1999/34/CFSP).

⁶⁵ FSC.DOC/1/00, 24 ноем. 2000.

В съответствие с препоръките на Европейската комисия през юли 2002 г. Народното събрание приема няколко основни промени в ЗКВТДОСТВДУ. Утвърден е и нов Правилник за приложението на Закона⁶⁶.

Обхват на Закона за контрол на външнотърговската дейност с оръжие и със стоки и технологии с възможна двойна употреба

По този закон не подлежат на контрол въоръжението и снаряжението на български и чуждестранни военни и полицейски контингенти при преминаването им през и пребиваването им на територията на Република България в случаите на мироопазващи или хуманитарни операции, международни учения или спортни мероприятия⁶⁷. Трансферът на такова оръжие не е обект на лицензиране, тъй като е в юрисдикцията на международното право и подлежи на ратифициране от Народното събрание.

Българската система за експортен контрол визира всички видове оръжие, включени в списъците на режимите за експортен контрол. Тя контролира и оръжието, стоките и технологиите с двойна употреба (ОСТВДУ), включени и в списъка на ЕС⁶⁸. За оръжието, стоките и технологиите с двойна употреба, които не са включени в Списъка на оръжията и на стоките и технологиите с възможна двойна употреба, се прилага "всеобхватна клауза" (catch-all), която е в съответствие с прилаганата от страните, членки на ЕС⁶⁹.

2.3. СТРУКТУРА НА ЕКСПОРТНИЯ КОНТРОЛ

Самата система за експортен контрол представлява съвкупност от закони, подзаконовни нормативни актове, административни процедури, съответни правоприлагащи и компетентни органи и механизми, които трябва да осигурят:

- спазване на международно приетите задължения в областта на търговията с МОЛВ;
- контрол над производството, съхраняването, трансфера и притежаването на ОСТВДУ;
- предотвратяване, борба и изкореняване на нелегалното производство и трансфер на МОЛВ;
- благоприятен икономически климат за търговските субекти.

⁶⁶ При обсъждането на поправките към закона е направено предложение за промяна в структурата на системата за експортен контрол, като се създаде Държавна комисия към Министерския съвет, която да контролира износа на оръжие. Правителството и опозицията не се споразумяват за нейното устройство и поправките в закона са приети непосредствено преди Срещата на върха на НАТО в Прага, без да бъде създадена такава Държавна комисия.

⁶⁷ ЗКВТДОСТВДУ, Обн., ДВ, бр. 75 от 2002 г. (чл. 1).

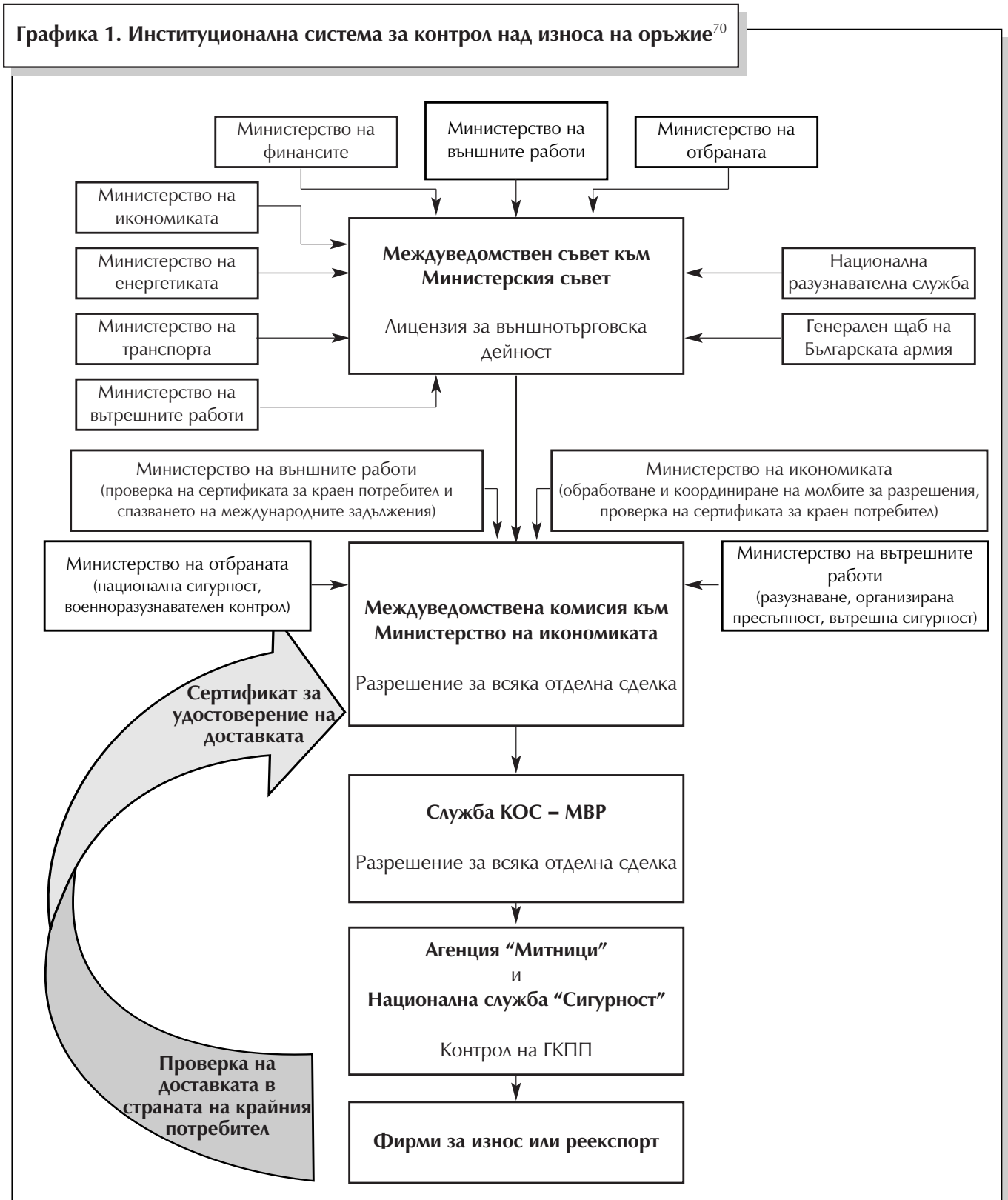
⁶⁸ България е привела своя списък на стоките с двойно предназначение в съответствие със Списъка на ЕС (вж. Европейски съюз. Регламент на Съвета (ЕО) № 149/2003 от 27 ян. 2003. – Официален вестник на ЕС, L30/1 (5 февр. 2003).

⁶⁹ ЗКВТДОСТВДУ, чл. 13.

Системата за контрол има три равнища (вж. графика 1):

- 1) Лицензиране на фирмите, осъществяващи външнотърговска дейност с ОСТВДУ. Лицензията се издава от *Междуведомствения съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната към Министерския съвет* (за краткост Междуведомствен съвет).
- 2) След получаването на лиценз фирмите трябва да се сдобият с разрешения за всяка конкретна външнотърговска сделка, независимо дали е за износ, внос, транзит, или реекспорт на ОСТВДУ. Разрешенията се издават от *Междуведомствената комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение към министъра на икономиката* (за краткост Междуведомствена комисия).
- 3) В рамките на така структурираната система за експортен контрол може да се добавят още няколко допълнителни равнища:
 - Разрешение от служба “Контрол над общоопасните средства” (КОС) към Национална служба “Полиция”.
 - Агенция “Митници” и Национална служба “Сигурност” осъществяват последващ контрол на гранично-пропускателните пунктове.
 - Разузнавателните служби към Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи също осъществяват контрол.
 - Съществува изискване към лицензираните фирми да назначат служители, отговорни за правоприлагането, които да следят за спазването на установения режим на експортен контрол.
 - Транспортирането на разрешеното за износ оръжие може да се осъществява единствено от транспортни фирми, лицензирани от Междуведомствения съвет да транспортират оръжие от и за територията на България.
 - Лично министърът на отбраната одобрява всички външнотърговски сделки на производствените и търговските фирми на Министерството на отбраната.

Прилагането на най-високите стандарти в контрола над търговията със специална продукция изисква достатъчен административен и финансов ресурс. Ниското заплащане в държавната администрация и липсата на политика за развитие на кадрите в повечето държавни институции често водят до изтичане на мозъци към частния сектор. Това е един от най-сложните проблеми пред отговорните институции. За изграждането на специалисти по експортен контрол са необходими години, а при напускането на квалифицирани служители трудно се намират обучени и опитни заместници. В много голяма част от ведомствата, компетентни по експортния контрол, липсва достатъчен административен капацитет от гледна точка на броя на служителите, професионалната и езиковата им компетентност, както и вътрешната структурата на самите институции. Ако към това се прибавят и ограничените финансови възможности на държавните институции, прилагането на високи стандарти в тази област не е никак лесна задача.



⁷⁰ Диаграмата е променен вариант на тази в изданието на Министерството на външните работи и Информационния център на НАТО "Развитие на системата за контрол върху износа на оръжие в процеса на присъединяване на Република България към НАТО". С., 2003, с. 12.

Контрол над фирмите, занимаващи се с външнотърговска и посредническа дейност⁷¹

Всички фирми, занимаващи се с внос и износ на оръжие, както и тези, които изнасят стоки и технологии с възможна двойна употреба (но не и вносителите), доставчиците на оръжие и посредниците в търговията с ОСТВДУ подлежат на лицензиране от Междуведомствения съвет. Контролът на първо равнище е съсредоточен върху надеждността и икономическата стабилност на лицензираните посредници⁷².

Преди да издаде лицензията Междуведомственият съвет установява надеждността на компанията чрез проверки на:

- организацията за съхраняване на ОСТВДУ;
- необходимата организация за опазване на класифицираната информация⁷³;
- законността на фирмите съгласно законодателството на страната, в която са регистрирани⁷⁴.

Министрите на икономиката, отбраната, вътрешните работи, външните работи и правосъдието правят съвместна оценка на надеждността и икономическото състояние на кандидатстващите за лицензия български и чуждестранни търговски фирми. Основното преимущество на тази процедура е, че предварителният контрол и лицензирането на даден търговец, спедитор или посредник се извършва преди изобщо да е започнала подготовката за реална сделка.

Все повече частни търговски дружества осъществяват сделки и определят достигнатите обеми на законен износ на оръжие. Една от най-важните промени обаче е въвеждането на контрол над посредническата дейност с оръжие. Прилагането на измененията в законодателството показва, че първите лицензирани посредници са изцяло чуждестранни юридически лица – предимно офшорни фирми. Освен че предоставя данъчни облекчения, законодателството в офшорните зони като цяло не е особено строго. Новият закон има предимството, че позволява на правоприлагащите органи да издирват информация за собствениците на офшорните компании преди да предоставят лиценз за посредническа дейност с оръжие.

Член 53, ал. 2, т. 3 от Правилника за приложение на ЗКВТДОСТВДУ урежда лицензирането на чуждестранните физически или юридически лица, осъществяващи посредническа дейност. Сегашното изискване е лицето да представи в Междуведомствения съвет документ, издаден от компетентен орган, потвърждаващ правото му да извършва такава дейност по националното му законодателство. По законодателството на някои държави, като САЩ, Великобритания, Израел, Кипър и др. тази норма не е предвидена за фирми, регистрирани в офшорни зони, което на практика може да доведе до

⁷¹ Вж. приложение 3 за списъка на лицензираните търговски и посреднически фирми.

⁷² ЗКВТДОСТВДУ, чл. 6.

⁷³ Все още не е създаден механизъм за определяне на дадена информация като класифицирана.

⁷⁴ Zakov, D, Ivanov, L. *Strengthening of the Arms Export Control System in the Context of Bulgaria's Membership of NATO* (Sofia, NATO Information Centre Sofia, September 2003), p. 7.

представяне на документи пред Министерския съвет, в които се споменава единствено, че те са американски или британски посредници, но не се цитира, че развиват дейността си главно от офшорни зони. По този начин те подвеждат Междуправителствения съвет, който не може да изясни статута на фирмите чрез съответното правителство. Практиката до момента показва, че контролните органи по този закон не са в състояние да установят по категоричен начин дали чуждестранните лица по чл. 52, ал. 5 са икономически стабилни и нямат ликвидни и изискуеми задължения към физически или юридически лица.

Друг проблем възниква от ненаказуемостта на незаконната посредническа дейност. Настоящите разпоредби в Наказателния кодекс предвиждат единствено административни санкции за нарушаване или заобикаляне на контролните мерки. Изхождайки от чл. 51 на Правилника за приложение на ЗКВТДОСТВДУ⁷⁵, може да се препоръчат промени в Наказателния кодекс по отношение на санкциите на незаконната посредническа дейност с оръжие (чл. 233) или стоки и технологии с възможна двойна употреба (чл. 337) между трети страни в нарушение на международното законодателство. Въпреки че Народното събрание в края на 2003 г. обсъжда поправки на Наказателния кодекс, в него все още не са предвидени наказания за подобен род дейност.

Търговците със стоки и технологии с възможна двойна употреба на територията на страната не са задължени да притежават лицензи. Но за отделни случаи на внос в България на такива стоки от тях се изисква разрешение за всяка сделка. Освобождаването на тези фирми от лицензионния режим е продиктувано от намерението да се предостави повече свобода на компаниите, използващи такива продукти, и да се стимулира вътрешноикономическото развитие като цяло.

Със ЗКВТДОСТВДУ е променен и срокът на валидност на търговския лиценз. Според неговите разпоредби първоначално се издава лиценз за една година, който след това може да бъде продължен за още три години. Разрешенията за индивидуални сделки от своя страна са валидни за шест месеца и могат да бъдат продължени еднократно за не повече от още шест месеца⁷⁶.

Разрешения за външотърговски сделки с ОСТВДУ

В структурата на контрол освен лицензиране се изисква и разрешение от Междуправителствената комисия за всяка конкретна търговска сделка. На разрешение подлежат вносът, износът и транзитният превоз на ОСТВДУ. При сделката се проверява доколко всеки неин компонент е в съгласие със закона. Проверят се достоверността на представените документи, типът стоки, фирмата посредник, транспортната фирма, крайният потребител, политическата уместност на сделката, влиянието ѝ върху мира и сигурността в региона, дали има предварителни възражения по сделката от страни, членки на ЕС или Васенаарската договореност, както и дали тя съответства на международните задължения на Република България⁷⁷. При необходимост в работата на Междуправителствената комисия могат да се привличат експерти и от други

⁷⁵ Правилник за приложението на ЗКВТДОСТВДУ, Обн., ДВ, бр. 115 от 2002 г. (вж. приложение 6).

⁷⁶ ЗКВТДОСТВДУ, чл. 4, § 4.

⁷⁷ Zakov, D., Ivanov, L. *Op. cit.*, p. 8.

ведомства, като това най-вече се отнася до анализа на стоките и технологиите с възможна двойна употреба. През 2002 г. Междуведомствената комисия отказва разрешения за осъществяване на над 20 сделки с военна и специална продукция, вероятно за рискови райони⁷⁸.

Контрол над крайния потребител

Стриктният контрол над крайния потребител е от съществено значение при издаването на разрешение за конкретен износ. Най-често използваните методи за заобикаляне на закона са фалшиви сертификати за краен потребител или пренасочване на редовно изнесено оръжие към забранен район. Поправките на закона от 2002 г. включват и разпоредби, които улесняват идентифицирането на крайния потребител. При изнасяне от търговската фирма се изисква сертификат за краен потребител, издаден от компетентен (държавен) орган на страната краен потребител. Този сертификат се проверява от Министерството на икономиката – по линия на контактите с контролните органи по експорта на други страни,

Министерството на външните работи – по дипломатически път, Министерството на вътрешните работи и Министерството на отбраната. Крайният потребител може да бъде променен само със съгласието на Междуведомствената комисия⁷⁹. Това важи и за смяната на посредническата фирма от страна на крайния потребител⁸⁰.

Таблица 2. Брой на издадени или отказани разрешения от Междуведомствената комисия

	2001	2002	2003 ⁸¹
Разрешения за износ	178	282	248
Разрешения за внос	296	135	169
Отказани разрешения	6	7	–

Източник: Междуведомствена комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение

Контрол над произхода на стоката

Фирмите, занимаващи се с внос, реекспорт или транзит на стоки, трябва да представят пред Междуведомствената комисия документи, потвърждаващи произхода на стоката. Проверката им се извършва от министерствата на икономиката, външните работи, финансите, вътрешните работи и отбраната.

Контрол над страните по сделката

Всички страни по сделка за износ, внос, реекспорт или транзит са длъжни да представят на Междуведомствената комисия определени документи, които се проверяват от съответните министерства с цел установяване легитимността на фирмите и техните служители.

⁷⁸ Интервю със секретаря на комисията. – Банкер, 23 ноем. 2002.

⁷⁹ ЗКВТДОСТВДУ, чл. 15.

⁸⁰ Пак там, чл. 14.

⁸¹ Данните за 2003 г. са от 13 октомври 2003 г.

Транзитен превоз на оръжие

Транзитното пренасяне на оръжейни пратки през България също подлежи на контрол. За всяка преминаваща през страната пратка се изисква разрешение от Междуведомствената комисия. За целта фирмата или посредникът трябва да представи разрешение за износ, издадено в страната износител, както и разрешения за вноса и съответния транзит на оръжието. В срок от 10 дена Междуведомствената комисия проверява автентичността на документите и дава или отказва съответното разрешение⁸².

Други контролни механизми

В рамките на така структурираната система за експортен контрол може да се добавят още три допълнителни равнища. На първо място, с постановление на Междуведомствената комисия⁸³ лицензираните фирми се задължават да създадат система за вътрешноведомствен контрол, която да гарантира спазването на законовите разпоредби. Фирмите трябва да назначат служители, отговорни за правоприлагането, които да следят за спазването на установения режим на експортен контрол при всяка отделна сделка. Служителите трябва да са членове на управителните съвети, собственици или представители на партньорски фирми. Целта е да се прекрати практиката за назначаване на временни служители, с чиято неопитност се оправдават незаконни сделки или пък се използват за изкупителна жертва, след като нарушенията бъдат разкрити. Второ, след получаване на разрешение за износ на оръжие фирмата износител е длъжна да вземе разрешение и от служба "Контрол над общоопасните средства" (КОС) към Национална служба "Полиция". Трето, транспортирането на разрешеното за износ оръжие може да се извършва единствено от транспортни фирми, лицензирани от Междуведомствения съвет да го осъществяват от и за територията на България⁸⁴.

Изградена е новата система "Тракер"⁸⁵ за улесняване издаването на лицензи и разрешения, която вече е функционална. Тя е в пълно съответствие с изискванията на Закона за защита на класифицираната информация и Правилника за неговото прилагане и е стъпка към модернизиране на системата за експортен контрол. В момента се създава регистър на лицензираните посредници, които ще се поддържа от Междуведомствения съвет по експортния контрол и ще бъде ревизиран на всеки три месеца или на първото заседание на Междуведомствения съвет, ако това се налага. България започна подготовката за обучение на митнически служители с цел подобряване ефективността на митниците за засичане на опити за нелегален износ и внос на оръжие, стоки и

⁸² Правилник за приложението на ЗКВТДОСТВДУ (ДВ, бр. 102 от 1995 г.), чл. 30б.

⁸³ Номерът и текстът на това постановление представляват класифицирана информация.

⁸⁴ Пак там, чл. 30а.

⁸⁵ "Информационната система за експортен контрол "Тракер" е програмен продукт за поддръжка на комуникационна и информационна мрежа по експортния контрол в помощ на държавния орган по експортен контрол и други контролни ведомства. Тя се използва при издаването на лицензи за износ на стоки с двойно предназначение и оръжия. Продуктът може да се пригоди към системата за експортен контрол на определена страна, като свързва съответните министерства в страните-потребители на стоките и дава възможност за директни консултации между експертните служители от различни държави". – Фондация за неразпространение на оръжие и разоръжаване, <http://www.ndf.org/html/projects/096.html>, 25 септември 2003.

технологии с двойна употреба. Определени са специални митнически бюра и гранични пунктове за освобождаване и преминаване на ОСВДУ.

Други съображения

Разглеждайки молбите на лицензираните фирми за осъществяване износ на оръжие, компетентните български ведомства отчитат в пълна степен забраните, наложени с резолюции на Съвета за сигурност на ООН, решения на ЕС, ОССЕ, Васенаарската договореност и други многостранни и регионални инструменти за неразпространение и експортен контрол (за списъка на международните договори, по които България е страна, вж. приложение 3). През април 2001 г. Министерският съвет утвърждава Списък на държавите и организациите, спрямо които Република България прилага забрана или ограничения над продажбата и доставките на въоръжение и свързаното с него оборудване в съответствие с резолюции на Съвета за сигурност на ООН и решения на Европейския съюз и на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа⁸⁶. След това списъкът е допълван два пъти (за последния му вариант от 2003 г. вж. приложение 6).

При разглеждането на документацията по сделките от Междуведомствената комисия или при митническите проверки съответните органи трябва да използват изчерпателния списък на ОСВДУ. Използваните от България контролни списъци на ОСВДУ включват списъците на Васенаарската договореност и списъка на Европейския съюз на стоките и технологиите с възможна двойна употреба.

Освен това в законодателството срещу пране на пари е предвидено, че наред с още над 20 институции, организации, фирми и държавни органи, търговците на оръжие трябва да извършват събиране, съхраняване и разкриване на информация по операции и сделки за над 30 000 лв., както и да идентифицират лицата и фирмите, с които установяват трайни търговски отношения⁸⁷.

Освен по-съвременно законодателство за експортния контрол и създаване на структури, следящи за неговото приложение, се правят опити за широко информиране на производителите и износителите на военна продукция по тези въпроси. Правителството има намерение да възприеме като практика организирането на редовни семинари за лицензираните фирми по въпросите на експортния контрол и правоприлагането. Познаването на мерките за експортен контрол ще даде възможност на фирмите да програмират дейността си и да не попадат в ситуация, в която е произведена продукцията за определен район преди да е ясно, че сделката е в нарушение на националния контролен режим и не може да бъде разрешена.

Правителството възнамерява да създаде "лист за наблюдение", включващ фирми, лица и посредници, които са нарушили режима на експортен контрол или чиято дейност предизвиква съмнения. Предвижда се провеждането на редовни срещи между представители на изпълнителната власт и разследващите и

⁸⁶ Списък на държавите и организациите, спрямо които Република България прилага забрана или ограничения върху продажбата и доставките на въоръжение и свързаното с него оборудване, в съответствие с резолюции на Съвета за сигурност на ООН и на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, Обн., ДВ, бр. 37 от 2001 г.

⁸⁷ Чл. 3, § 2.25, Закон за мерките срещу изпирането на пари, Обн., ДВ, бр. 1 от 2001 г.

правоприлагащите органи с цел обмен на информация по нарушенията на експортния контрол.

Контрол над изпълнението на сделката

Според ЗКВТДОСТВДУ институциите, отговорни за неговото изпълнение, са Междуведомственият съвет, Междуведомствената комисия, Министерството на икономиката, Министерството на вътрешните работи и Агенция "Митници". На това равнище основно внимание се обръща върху физическия контрол над изнасяната продукция и над доставките за крайния потребител. Физическият контрол се осъществява на базата на разрешенията, издадени от Агенция "Митници" на съответните митнически пунктове. Що се отнася до контрола над доставките за крайния потребител, Междуведомствената комисия изисква сертификат за потвърждаване на всяка доставка, който се издава от съответния орган на държавата краен потребител. При необходимост Междуведомствената комисия има право да извършва проверки на доставката на място, в страната краен потребител⁸⁸. Въпреки че има случаи на подобни инспекции, те поради недостиг на средства се правят много рядко. Инспекциите на място не се провеждат редовно, а само когато се прецени, че има необходимост⁸⁹.

При извършването на контрола съответните органи могат да изискват от фирмите необходимата им информация, да посещават зоните под митнически контрол на територията на Република България, както и да изискват информация от компетентните органи на други държави⁹⁰.

2.4. СПЕЦИФИЧНИ ФУНКЦИИ НА ОРГАНИТЕ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА КОНТРОЛ

Междуведомствен съвет

Междуведомственият съвет е създаден през 1993 г. Освен че е лицензиращ орган, той осъществява и държавната политика в областта на производството и търговията с оръжие, на стоки с възможна двойна употреба и отговаря за мобилизационната готовност на страната⁹¹. За целта съветът координира управлението на мобилизационните резерви и следи готовността на производителите да преминат към производство на военна продукция в случай на мобилизация. В областта на търговията с оръжие, със стоки и технологии с възможна двойна употреба Междуведомственият съвет извършва следните дейности:

- издава лицензии за външнотърговска дейност с ОСТВДУ;
- води регистър на лицата, лицензирани за външнотърговска дейност с оръжие;

⁸⁸ ЗКВТДОСТВДУ, чл. 17.7.

⁸⁹ Интервюта с представители на правителството, 10 окт. 2002.

⁹⁰ ЗКВТДОСТВДУ, чл. 17.3.

⁹¹ Постановление № 193 на Министерския съвет от 12 октомври 1993 г., Обн., ДВ, бр. 89 от 1993 г.

- произнася се окончателно по проблемни въпроси, поставени от Междуведомствената комисия, за конкретни сделки с оръжие, със стоки и технологии с възможна двойна употреба;
- съгласува предложенията за членове на органите на управление и на контролните органи на държавните предприятия, еднолични търговски дружества, с предмет на дейност производство и търговия с оръжие и внася в Министерския съвет предложения за реструктуриране на тези търговски дружества;
- дава предложения за допълнения към Списъка за ОСТВДУ;
- дава предложения по въпроси, свързани с членството на България във Васенаарското споразумение, ОССЕ, Групата на ядрените доставчици и Австралийската група и със задълженията на страната по контролни режими, като Режима за контрол на ракетните технологии.

Председател на Междуведомствения съвет е заместник министър-председателят и министър на икономиката. Постоянни членове са заместник-министър на икономиката, заместник-министър на отбраната, заместник-министър на финансите, заместник-министър на външните работи, заместник-министър на вътрешните работи, заместник-министър на транспорта и съобщенията, заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството, директорът на Националната разузнавателна служба и заместник-началник на Генералния щаб на Българската армия. Секретарят на Междуведомствения съвет се назначава от министър-председателя и отговаря за текущия контрол по изпълнението на решенията на съвета. Първоначално администрацията на Междуведомствения съвет наброява близо 20 души, но понастоящем в него работят само трима служители.

Междуведомствена комисия

Междуведомствената комисия е най-важният орган за експортен контрол. Председател е министърът на икономиката, а членове са двама представители на Министерството на икономиката, представител на Министерството на вътрешните работи, представител на Министерството на външните работи, двама представители на Министерството на отбраната⁹².

Комисията, която е част от Министерството на икономиката, издава разрешения за следните дейности: а) износ и внос на оръжие; б) износ на стоки с двойна употреба; в) транзитно преминаване на оръжейни пратки; г) радиоактивни, взривоопасни, леснозапалими, окисляващи се, корозионни, бактериологични (биологични), токсични и патогенни стоки. Тя контролира и спазването на ЗКВТДОСТВДУ⁹³.

Дейността на комисията по обработване на документите за издаване на разрешения се подпомага административно от дирекция "Военноикономическо сътрудничество и международно контролирана търговия" на Министерството на

⁹² Чл. 66, § 2 от Правилника за приложението на ЗКВТДОСТВДУ, Обн., ДВ, бр. 102 от 1995 г.

⁹³ Пак там, чл. 57.

икономиката. Освен че организира и подготвя работата на Междуведомствената комисия, дирекцията формулира държавната политика по развитието на българската отбранителна промишленост и външотърговската дейност с оръжие. В състава на дирекцията, състояща се от 10 души, са включени експерти по въпросите на отбранителната промишленост, някои от които са дългогодишни служители от ВПК. Експерти от други министерства (МВР, МВнР, МО) правят редовни проверки на документите по исканията за разрешения и предоставят становището на своята институция. Междуведомствената комисия заседава не по-малко от два пъти месечно. Неин секретар е директорът на дирекция “Военноикономическо сътрудничество и международно контролирана търговия” в Министерството на икономиката, като отговорността му по отношение на взетите от комисията решения е най-голяма⁹⁴. Той има достъп до цялата информация по отделните молби за разрешения, което му позволява да представи дадена молба пред останалите членове на комисията по начин, който би могъл да въздейства върху решението им. Субективният елемент при вземането на решенията в комисията увеличава риска за евентуален корупционен натиск върху нейния секретар⁹⁵. Той може еднолично да решава дали изобщо да представи за разглеждане дадена молба. Въпреки че мотивите му могат да бъдат напълно законни (например детайлно проучване на редовността на даден сертификат за краен потребител), подобна система все пак създава условия за корупция под въздействието на конкурентни икономически интереси.

Министерството на икономиката е принципал на две от най-големите търговски оръжейни фирми “Кинтекс” и “Тератон”, както и на фирмите производители ВМЗ, “Дунарит” и НИТИ. Освен това то е и акционер в повечето оръжейни фирми в страната (вж. приложение 2). В компаниите, в които има мажоритарни дялове, министерството назначава свой представител в борда на директорите. В миналото е имало случаи, когато членове на Междуведомствената комисия са били членове на бордове в оръжейни фирми. Министерството на икономиката едновременно е собственик на отбранителни фирми и контролира износа на тяхната продукция. Това на практика води до конфликт на интереси. В частта с препоръките на този доклад се посочват предимствата на създаването на независим регулаторен орган.

Министерство на вътрешните работи

Министерството на вътрешните работи и четирите служби към него – Национална служба “Сигурност”, Национална служба “Полиция”, НСБОП и

⁹⁴ Чл. 40а, Устройствен правилник на Министерството на икономиката (ДВ, бр. 33 от 2003 г.). В интервю наскоро след назначаването си на поста секретар на Междуведомствената комисия настоящият ѝ ръководител Владимир Величков споделя, че като ръководител на дирекция “Военноикономическо сътрудничество и международно контролирана търговия” в Министерството на икономиката той полага огромни усилия за “насърчаване на износа на специална продукция” (вж. Величков, В. Политиката на ОДС постави на колене военната ни промишленост. – Сега, 12 окт. 2003.) Две години по-късно той информира за почти двойно увеличение на броя на издадените разрешителни за износ през 2002 г. в сравнение с 2001 г. (Величков, В. СДС продаде “Бета” по безумен начин. – Труд, 19 окт. 2003.)

⁹⁵ През април 2002 г. в. “Банкер” публикува разследване, според което съпругата на Величков работи в “ТЕРЕМ Инженеринг”, фирма за търговия с оръжие, която е собственост на синовете на един от бившите директори на “Кинтекс”. Според публикацията тя се е ползвала с предимство при издаването на разрешителни от Междуведомствената комисия (Разрешителното за износ – от нас, благодарността в зелено – от вас. – Банкер, 13 апр. 2002).

Национална служба “Гранична полиция” – също са структури, участващи в контрола над износа на оръжие. Те координират лицензирането на фирмите износители, проучванията преди сделките, наблюдаването на самите сделки и последващия контрол. Негови представители редовно се запознават с процеса на издаване на разрешения от Междуведомствената комисия.

Национална служба “Полиция”

След основното разрешение от Междуведомствената комисия фирмите трябва да получат допълнителни разрешения от служба “Контрол над общоопасните средства” (КОС) към Национална служба “Полиция”⁹⁶. Нейните функции са определени в специален нормативен акт – Закона за контрол над взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите⁹⁷. Ролята на служба КОС за експортния контрол се състои в проучването на сертификатите за краен потребител, с което се предотвратява износьт на оръжие за ембаргови или рискови страни. Фирмите, кандидатстващи за такова разрешение пред служба КОС, трябва да представят документи, описващи оръжието по вид и количество, в които да са упоменати страната производител/получател, граничният контролно-пропускателен пункт, през който ще премине внасяното/изнасяното оръжие, единните граждански номера на лицата, извършващи сделката, както и да има подробно описание на мерките за сигурност, предвидени за транспортиране на стоката. При осъществяването на вноса/износа на ГКПП стоката се проверява от граничната полиция, а служителите на Агенция “Митници” попълват контролния талон на полицейското разрешение, което се изпраща в едномесечен срок на органа, издал разрешението за получаване на обратна информация дали износьт е осъществен.

Служба КОС издава и сертификат за краен потребител на търговците, осъществяващи внос на огнестрелно оръжие и боеприпаси за Министерството на вътрешните работи или за граждански нужди. Освен това тя издава всички разрешения за внос, производство на територията на страната, транзитно преминаване, тестване и съхраняване на оръжие. Контролира също съхраняването и унищожаването на МОЛВ, иззети от правоохранителните органи. Не са известни случаи на унищожаване на оръжие от КОС, но през януари 2003 г. МВР взе решение да продаде на търг 1350 конфискувани МОЛВ⁹⁸. Подобни търгове са в противоречие с поетите от България ангажименти по Програмата за действие на ООН, според която всички иззети количества оръжие подлежат на унищожаване⁹⁹. Документът на ОССЕ по МОЛВ също препоръчва излишъците от МОЛВ да бъдат ликвидирани¹⁰⁰. До момента не са регистрирани нарушения на Закона за контрол над взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите от страна на фирмите, търгуващи със законно регистрирани юридически лица.

⁹⁶ Правилник за приложението на Закона за контрол над взривните вещества, огнестрелното оръжие и боеприпасите, Обн., ДВ, бр. 1 от 2002 г., чл. 61, § 1.

⁹⁷ Според чл. 1, § 2 от Закона за контрол над взривните вещества, огнестрелното оръжие и боеприпасите (обн., ДВ, бр. 99 от 2002 г.) в неговия обхват не влиза дейността на МВР или въоръжените сили.

⁹⁸ Коцев, Н. Полицията продава пушки на кило. – 168 часа, 31 ян. 2003.

⁹⁹ Програма за действие на ООН за предотвратяване, борба и изкореняване на незаконната търговия с малки оръжия и леко въоръжение (МОЛВ) във всичките нейни аспекти (Документ на ООН A/CONF.192/15), Раздел II-16.

¹⁰⁰ Документ на ОССЕ за малките оръжия и лекото въоръжение, 24 ноем. 2000.

Национална служба “Сигурност”

Национална служба “Сигурност” (НСС) осъществява предварителни проверки по подготовката на сделки с оръжие, стоки и технологии с възможна двойна употреба и недопускане придобиването им от ембаргови страни или терористични организации. Тя извършва контраразузнавателна дейност за наблюдение, разкриване, противодействие, предотвратяване и пресичане на замислени, подготвени или осъществявани посегателства срещу националната сигурност, свързани и с незаконна международна търговия с оръжие.

Национална служба “Борба с организираната престъпност”

Национална служба “Борба с организираната престъпност” (НСБОП) отговаря за вътрешнодържавния контрол над оръжието. Тя няма правомощия по експортния контрол, но становището ѝ е необходимо при издаване на лицензи от Междуведомствения съвет. В нейните компетенции е да разкрива и неутрализира местни и транснационални престъпни структури, осъществяващи контрабандни и незаконни сделки с оръжие и боеприпаси. В НСБОП е обособен и специализиран отдел “Контрабанда с оръжие и общоопасни средства. Пролиферация”, който събира релевантна криминално-разузнавателна информация¹⁰¹. Той координира действията на регионалните звена за борба с организираната престъпност и осъществява на международно равнище пряко оперативно полицейско сътрудничество. Поради ограничените ресурси оперативният му капацитет не е голям¹⁰².

Структурата на Министерството на вътрешните работи също предполага определени конфликти на интереси. Фирмата, чийто собственик е МВР – “Безконтактни мултиплексорни вериги” (БМВ), се занимава с търговия с малки оръжия. Възможно е това да предизвика недоверие за безпристрастността на МВР при издаването на разрешителни за конкретните сделки.

Агенция “Митници”

Агенция “Митници”, която е част от Министерството на финансите¹⁰³, осъществява основния контрол на границата. През април 2003 г. тя определя 23 митнически пункта, през които може да се изнасят ОСТВДУ, докато обработването на специфичната документация може да се извършва само в 16 пункта¹⁰⁴. Фирмата износител/посредник трябва да представи на служителя на Агенция “Митници” пълния набор от разрешителни и лицензи. Митническите служители в повечето случаи посещават камионите, присъстват на товаренето на стоката и на място оформят документацията. В Централното управление на Агенция “Митници” се поддържа база данни за целия износ на ОСТВДУ, събрани

¹⁰¹ Интервюта със служители на Министерството на вътрешните работи, 15 юли 2003 г.

¹⁰² Пак там.

¹⁰³ Отговорните за координацията на експортния контрол подразделения в Централното митническо управление са дирекция “Митническо разузнаване и разследване” и звеното за стоки и технологии с двойна употреба. – Толев, Д. Ролята на митниците в предотвратяване на нелегалния трафик на оръжие – изказване на Международната конференция “Съвременният контрол върху износа на оръжие в процеса на присъединяването на България към НАТО”. С., 9 септ. 2003).

¹⁰⁴ Постановление № 51/15.04.2003 г. на директора на Агенция “Митници” към Министерството на финансите, Обн., ДВ, бр. 39 от 25 апр. 2003 г., изм., ДВ, бр. 70 от 8 авг. 2003 г.

въз основа на митническите декларации. През първата половина на 2003 г. тя организира пет семинара за обучение на митнически служители по системата за експортен контрол на ОСТВДУ¹⁰⁵. Агенция “Митници” осъществява чрез митническите си бюра и служителите си на гранично-пропускателните пунктове и последващ контрол при преминаването на ОСТВДУ през границата на страната.

Министерство на отбрана

След разкритията през октомври 2002 г. за нарушения на режима на експортен контрол от ТЕРЕМ ЕАД, лицензирана държавна фирма към Министерството на отбраната, чиято дейност се наблюдава от заместник-министър на отбраната (вж. описанието на “случая ТЕРЕМ” по-долу), военното министерство се ангажира по-активно с регулирането на търговията с оръжие. В резултат на тези скандални разкрития министърът на отбраната издава заповед, според която лично той трябва да одобрява всички външнотърговски сделки на производствените и търговските фирми на Министерството на отбраната. Така се въвежда допълнителен контрол над и без това малкия брой експортни сделки.

Фирмите на Министерството на отбраната вече са задължени да водят регистър на всички сделки и ежеседмично да ги докладват на министъра за утвърждаване. То ще организира курс с маркетинговите звена на фирмите си по националните нормативни актове за външнотърговска дейност с оръжие, стоки и технологии с възможна двойна употреба и по дейността на международните режими за контрол. Министерството ще определи и служители, отговорни за прилагането на режима по експортен контрол във всички свои производствени и търговски фирми¹⁰⁶.

Служба “Сигурност – Военна полиция и Военно контраразузнаване” към Министерството на отбраната има задача да противодейства на посегателства и престъпления срещу сигурността на Министерството на отбраната и националната сигурност. Тя следва да предотвратява и евентуалното участие на военни в кражби или незаконна търговия с оръжие, незаконно производство и разпространение на общоопасни средства, оръжия за масово поразяване и стратегически суровини¹⁰⁷.

В Междуведомствената комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожаване участват двама представители на Министерството на отбраната. Това би могло да предизвика структурен конфликт на интереси, тъй като министерството е собственик на ТЕРЕМ и “Снабдяване и търговия” ЕООД – фирмата, отговорна за разпродаването на оръжейните излишъци на МО). До момента обаче няма случаи, в които интересите на фирмите на Министерството на отбраната да са надделели над спазването на режима за експортен контрол.

Механизми за граждански контрол и прозрачност

През последните години в международен план се заговори за все по-голямо увеличаване на прозрачността в търговията с оръжие като един от начините за

¹⁰⁵ Толев, Д. Цит. съч.

¹⁰⁶ Интервюта със служители на Министерството на отбраната, юли 2003 г.

¹⁰⁷ Закон за отбраната и въоръжените сили, изм., ДВ, бр. 119 от 2002 г., чл. 40.

повишаване отчетността на държавата чрез заявено спазване на законите, разпоредбите и политическите ангажименти. Множеството регионални споразумения – например Кодексът за поведение на ЕС, играят все по-важна роля за отварянето и повишаването на прозрачността на отделните държави в областта на експортния контрол. Някои страни, членки на ЕС, започнаха да издават годишни доклади за системите си за експортен контрол, включващи и информация за осъществени трансфери и/или лицензирани сделки с оръжие. В ОССЕ е приет Документ за МОЛВ, според който всяка година държавите участнички нотифицират трансферите на МОЛВ помежду си.

България като член на ОССЕ¹⁰⁸ и страна, водеща преговори за присъединяване към ЕС и НАТО, не можеше да остане встрани от този процес, въпреки че до преди десет години търговията с оръжие в страната е обвита в тайнственост. От 1993 г. насам тя дава информация за износа на оръжие за Регистъра за обикновените въоръжения на ООН. България ежегодно предоставя своята нотификация за трансфери на МОЛВ в ОССЕ и съгласно промените в законодателството от 2002 г. Междуведомственият съвет и Междуведомствената комисия ще представят годишни доклади за осъществените оръжейни сделки в Народното събрание. Не се предвижда обаче докладите да бъдат публикувани и до момента парламентарният контрол над системата за оръжеен контрол не е особено активен с изключение на открития дебат от юли 2002 г. относно поправките в ЗКВТДОСТВДУ и разследванията на парламентарната Комисия по външна политика, отбрана и сигурност на незаконния износ на ТЕРЕМ през октомври 2002 г. (вж. главата, посветена на незаконния износ на оръжие от България). Предприетите действия до голяма степен са провокирани от публикациите в средствата за масово осведомяване.

Един от общите проблеми на страните в преход е, че не са надживели старото схващане за секретност. Според новото законодателство информацията за търговски сделки с оръжие, включително видът и количеството на изнесеното оборудване, както и крайните му получатели, се смята за поверителна и не се предоставя на обществото. Контролът над експорта на оръжие все още е прекалено непрозрачен, което създава предпоставки за “сив” и “черен” износ. Прозрачността и откритостта са средства за осъществяване на обществен контрол, които дават възможност за дебатирание на държавните разходи на базата на задълбочени анализи и след дискусии на най-високо политическо равнище. Необходима е и прозрачност за самата отбранително-индустриална политика. Когато липсва информация за състоянието на отбранителната индустрия и не е ясно отношението на държавата и съответните институции, е много трудно хората от отбранителния бизнес да оптимизират своето поведение.

Въпреки постигнатия напредък в прозрачността на системата за експортен контрол и възприемането на отчетни механизми, като тези на ООН и ОССЕ, равнището на публичност остава ниско. В отменения през 2002 г. Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб¹⁰⁹ (със Закона за защита на класифицираната информация)¹¹⁰ се даваше възможност да не се засекретява информация,

¹⁰⁸ България пое председателството на ОССЕ през първата половина на 2004 г.

¹⁰⁹ Обн., ДВ, бр. 69 от 1997 г., отм., бр. 45 от 2002 г.

¹¹⁰ Обн., ДВ, бр. 45 от 2002 г., изм., бр. 31 от 2003 г.

свързана с незаконна търговия с оръжие по време на комунистическия режим. В този закон се предвиждаше специална комисия по разкриване на документите на бившата Държавна сигурност, която след съгласуване с директорите на Националната разузнавателна служба, Националната служба "Сигурност", службата "Военна информация" и службата "Сигурност – Военна полиция и Военно контраразузнаване" при Министерството на отбраната, да взема решение да не се засекретяват документи, които "съдържат данни за дейност, свързана със създаване на задгранични фирми чрез бившата Държавна сигурност или бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, износ на капитали от страната, незаконна търговия с оръжие или наркотични вещества"¹¹¹. За съжаление комисията нямаше възможност да приключи започнатите разследвания поради бързото отменяне на закона. На практика не бе разсекретена никаква информация, свързана с незаконна търговия с оръжие.

Законът за защита на класифицираната информация ясно дефинира като държавна тайна "обобщена информация относно специалната продукция на отбранителната промишленост, както и прогнози за развитието, плановете, производствените мощности, научните и изследователските единици за реализация на поръчки за въоръжение, бойна техника, боеприпаси и военна апаратура"¹¹². Според Закона на класификация подлежат и "обобщени сведения по вноса и износа на въоръжение, бойна техника и боеприпаси за нуждите на Въоръжените сили на Република България"¹¹³.

Практиката на секретност все още е широко разпространена сред отговорните кръгове за оръжейната търговия. Управляващите, гражданските среди и дори отбранителните експерти не са запознати със стандартите за прозрачност в другите страни. Малко са хората, на които е известно, че в поне 19 държави ежегодно се публикуват доклади за оръжейния експорт¹¹⁴. Най-големите сили в световното оръжейно производство и търговия – САЩ и Великобритания, публикуват информация за получателите, стойността и вида продукти, изнесени от тяхната отбранителна промишленост. В тези доклади се съдържат данни за внесеното в България американско и британско оръжие, а в същото време у нас такава информация се смята за класифицирана и не ѝ се дава публичност¹¹⁵.

¹¹¹ Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб. Обн., ДВ, бр. 69 от 1997 г., чл. 9а, § 2, отм., ДВ, бр. 45 от 2002 г.

¹¹² Закон за защита на класифицираната информация, Обн., ДВ, бр. 45 от 2002 г., попр., ДВ, бр. 5, изм., бр. 31 от 2003 г.), чл. 25, приложение 1, § 1.18.

¹¹³ Пак там, чл. 25, приложение 1, § 1.22.

¹¹⁴ Haug, M. Langvandslien M, Lumpe L, Nicholas M, *Shining a Light on Small Arms Exports: The Record of State Transparency: Occasional Paper No 4*, (Geneva/Oslo, Small Arms Survey/Norwegian Initiative on Small Arms Transfers, January 2002).

¹¹⁵ Докладът на САЩ за 2002 г., известен като "Доклад 2002, Секция 655", е поместен на следния интернет адрес: http://www.pmdtc.org/docs/rpt655_2002.pdf. Докладът на Великобритания за 2002 г., наречен "Стратегически доклад за експортния контрол 2002", се намира на: <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Cm5819%20Full%20report.pdf>.