

ДО  
Г-н Цветан Цветанов,  
Председател на Комисията по  
вътрешна сигурност и  
обществен ред  
44-то Народно събрание на  
Република България

## СТАНОВИЩЕ

От представители на български неправителствени организации

### ОТНОСНО:

Проект на Закон за мерките срещу изпирането на пари, вх. номер 702-01-14

УВАЖАЕМИ Г-Н ЦВЕТАНОВ,

С настоящото становище ние, подписаните по-долу представители на над 200 граждански организации, изразяваме позицията си по повод внесения в Народното събрание проект на нов Закон за мерките за изпирането на пари (ЗМИП) и начините, по които той засяга юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ). Нашите коментари обхващат три основни теми:

А. Включването на всички ЮЛНЦ като задължени субекти по чл. 4 от закона

**Ние предлагаме ЮЛНЦ да отпаднат от чл. 4 като задължени субекти или разпоредбите на ЗМИП да се отнасят до ЮЛНЦ, „само в случаите, когато имат финансови отношения със страни по чл. 46, ал. 3“** въз основа на следните аргументи:

- ЮЛНЦ не са сред категориите лица, описани в Директивата на ЕС;
- Актуализираните препоръки на Групата за финансово действие срещу изпирането на пари (FATF) изискват подход, основан на риска, и то спрямо подсектора, за който съществува такъв риск;
- България е единствената страна в ЕС, която третира **всички ЮЛНЦ** като високо рискови и ги задължава да предприемат мерки, наравно с финансовите институции и останалите задължени лица;
- От публично достъпната информация и прегледа за България на Комитета MONEYVAL към Съвета на Европа се вижда, че за периода на прегледа няма

констатиран случай на пране на пари или финансиране на тероризъм от ЮЛНЦ, нито повишен риск от такива по отношение на мнозинството ЮЛНЦ<sup>1</sup>;

- Вместо да се фокусират върху организации, представляващи по-висока степен на риск, държавните служби ще понесат допълнителна тежест за наблюдение над всички ЮЛНЦ.
- Подобна административна тежест ще обезкуражи гражданската активност. Повечето ЮЛНЦ са малки организации, не извършващи професионална дейност и с незаети постоянно екипи, и подобна административна тежест ще бъде изключително бреме за тяхната дейност..

**Б. Необходимостта от ясно определяне на категориите лица, които ще се считат за действителни собственици на ЮЛНЦ.**

**Ние предлагаме ясно дефиниране на лицата, които ще бъдат третираны като действителни собственици на ЮЛНЦ (сдружения и фондации) в ЗМИП.**

**В. Проектозаконът дава на ДАНС неоправдано широки правомощия чрез подзаконов акт да въвежда нови задължения и тежести**

**Ние предлагаме да отпадне ал. 6 на чл. 101, която дава възможност чрез подзаконов акт да се въвеждат допълнителни задължения и тежести за ЮЛНЦ и други категории лица.**

В коментарите по-долу ние ще разгледаме в детайли всеки от тези три въпроса.

### **ЮЛНЦ като задължени субекти**

В проекта на нов ЗМИП е предвидено в чл. 4, т. 28 ЮЛНЦ да изпълняват мерките по чл. 3, т. 1-6<sup>2</sup>, т.е. те са задължени субекти по закона наравно с кредитните институции, застрахователите, нотариусите, одиторите и редица други специални групи. Въпреки, че ЮЛНЦ са задължени лица и по сега действащия закон, проектът за нов ЗМИП допълва съществуващите и създава и нови задължения, с което се увеличава сериозно административната тежест върху задължените субекти и на практика променя положението на ЮЛНЦ в посока повече отговорности.

Следва да се подчертае, че **новата директива на ЕС, както и новия подход на Групата за финансово действие срещу изпирането на пари (FATF) с променената специална препоръка 8 за ЮЛНЦ, не предвиждат автоматично включване на досега задължените категории лица.** В този смисъл е неоправдано ЮЛНЦ да бъдат

---

<sup>1</sup> Доклад от четвъртото посещение, 19 септември 2013 г.

<sup>2</sup> Мерките включват:

1. комплексна проверка на клиентите;
2. събиране и изготвяне на документи и друга информация по реда и при условията на този закон;
3. съхраняване на събраните и изготвените за целите на този закон документи, данни и информация;
4. оценка на риска от изпиране на пари;
5. разкриване на информация относно съмнителни операции, сделки и клиенти;
6. разкриване на друга информация за целите на този закон.

отново включени в списъка на задължените лица по закон единствено на основание, че досега са били част от него.

Предварителната оценка на въздействието на законопроекта не отчита спецификата на ЮЛНЦ, което не прави на практика и самият закон. Не е ясно отчетено въздействието на сегашната уредба<sup>3</sup> върху ЮЛНЦ като задължени лица, и в този смисъл не е оценена и обоснована необходимостта от включването им като такива по новия закон и в каква степен това ще помогне за постигане на целите на закона.

Ние предлагаме ЮЛНЦ да отпаднат от чл. 4 като задължени субекти или разпоредбите на ЗМИП да се отнасят до ЮЛНЦ, „само в случаите, когато имат финансови отношения със страни по чл. 46, ал. 3“ въз основа на следните аргументи:

### **1. Включването на ЮЛНЦ сред категориите задължени субекти не е изискване на Директивата на ЕС 2015/849 от 20 май 2015 година и нарушава Хартата на основните права на ЕС**

Директивата на ЕС не включва изрично ЮЛНЦ като задължени субекти. Чл. 4 на Директивата задължава държавите „в съответствие с подхода, основан на оценка на риска“ да разширят списъка на лица с други категории, „които са ангажирани с дейности, за които е особено вероятно да бъдат използвани за целите на изтирането на пари или финансирането на тероризма“. Както се вижда от цитираните текстове, добавянето на категории лица и дейности, различни от изброените в Директивата, трябва да е на базата на доказана вероятност или риск те да бъдат използвани за пране на пари или финансиране на тероризма. **Следователно, включването на ЮЛНЦ е решение на българските власти и за да е в съответствие с Директивата, то трябва да се базира на подхода, основан на риска, т.е. доколкото задължени субекти са всички ЮЛНЦ, трябва да има аргументиран анализ, който да показва високия риск за пране на пари или финансиране на тероризма от потенциално всички ЮЛНЦ, а не само от определена категория.** Правителството не е предоставило доказателства, че всички (или дори определени категории) ЮЛНЦ представляват риск, за да бъде оправдано въвеждането на подобни мерки.

Директивата на ЕС също така изисква предложеният закон да съответства на Хартата на основните права на ЕС, част от която е и правото на сдружаване (чл. 12). Предложеният закон ограничава това право, защото предлага въвеждането на неоправдано сериозни и непропорционални задължения, които затрудняват упражняването му, включително чрез въвеждането на високи санкции, в случай на неизпълнение на предвидените задължения.

### **2. Специална препоръка №8 на FATF предвижда прилагане на фокусирани и пропорционални мерки и то само спрямо съответните категории ЮЛНЦ, оценени като рискови**

През юни 2016 г. беше променена Специална препоръка 8 на FATF, която се отнася до ЮЛНЦ. Основната промяна касае прилагането на подход, свързан с оценка на риска.

---

<sup>3</sup> В процеса на консултациите по изготвянето на законопроекта не бяха потърсени представители на сектора като заинтересовани страни, които да споделят наблюденията си от прилагането на ЗМИП до момента.

Всякакви мерки, спрямо ЮЛНЦ трябва да се отнасят към този под-сектор ЮЛНЦ, за който е констатирана по-висока степен на риск. Тълкувателната нота към Специална препоръка 8 дава разяснения за текста на самата препоръка. В раздел „Мерки“ се казва, че *„тъй като не всички ЮЛНЦ носят висок риск (а някои носят нисък или никакъв риск), страните трябва да преценят коя под-категория попада в дефиницията на FATF“*. В нотата се казва също така, че по отношение на ЮЛНЦ *„един подход е подходящ за всички“* (one-size-fits-all) не е съвместим с правилното прилагане на подхода, основан на риска. Сред предложените мерки се посочва, че *„ЮЛНЦ не трябва да бъдат принуждавани да правят due diligence на своите клиенти“* (което всъщност представлява комплексната оценка). **Следователно, включването на всички ЮЛНЦ като задължени субекти противоречи на подхода, основан на риска<sup>4</sup>, а също така противоречи на изискванията на специална препоръка 8.** Тъй като България е член на Комитета MONEYVAL към Съвета на Европа, всяка предложена от българското правителство мярка, трябва да съответства на тези стандарти.

### **3. Анализът на риска и досегашната публично достъпна информация не потвърждават, че при ЮЛНЦ съществува висока степен на риск и те трябва да бъдат задължени субекти по ЗМИП**

В последния оценителен доклад за България на Комитета MONEYVAL (от 19 септември 2013 г.) има специален раздел за ЮЛНЦ. В него е констатирано, че българските власти са направили оценка на риска спрямо ЮЛНЦ.

В точки 1177 до 1179 от оценката е описан и контролът, осъществен от българските власти спрямо ЮЛНЦ. За периода 2008-2012 г. са направени над 1000 проверки на ЮЛНЦ. Констатираните нарушения са общо 6 за целия период спрямо над 35 000 организации, регистрирани към края на 2012 г. При направените проверки на място са констатирани единствено следните нарушения, които имат чисто административен характер:

- Липса на вътрешни правила;
- Липса на декларации за произхода на средствата;
- Липса на идентификация на действителния собственик.

**Въз основа на така наличната публична информация, следва да се направи изводът, че ЮЛНЦ не представляват като цяло категория лица, при които има завишена степен на риск от пране на пари или финансиране на тероризъм.** Следователно, ако изобщо бъде включена някаква категория ЮЛНЦ, това би следвало да стане по подобие на търговските дружества, при които не всички търговски дружества са задължени лица, а само определени категории.

Този извод се потвърждава и от изследването на Европейския съюз от 26 юни 2017 г. за риска от прането на пари и финансирането на тероризма (СОМ(2017) 340 final). За сектора на ЮЛНЦ изследването не показва завишен риск и затова докладът не препоръчва изричното включване на ЮЛНЦ сред задължените лица. По-податливи на риск, според това изследване са ЮЛНЦ, предоставящи услуги, основно поради факта,

---

<sup>4</sup> Оценката на риска и подходът, основан на риска, са фундаментални за държавите при изработването на политиките и предприемането на мерките за превенция и противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма съгласно Препоръка №1 на FATF.

че те може да са свързани с финансиране „от конфликтни зони или трети страни, идентифицирани от Комисията, като такива със стратегически пропуски по отношение на режима за пране на пари и борбата с финансирането на тероризма“.

#### **4. Включването на ЮЛНЦ сред задължените субекти не помага за ефективното прилагане на стандартите на FATF**

Включването на всички ЮЛНЦ като задължени лица води до допълнителна тежест за органите, които прилагат закона. Ограничените административни ресурси на ДАНС, вместо да бъдат насочени към лицата, които носят висок риск, ще бъдат разпилени в наблюдение на всички ЮЛНЦ, повечето от които не носят никакъв риск. Такъв подход се счита за неефективен според методиката за оценка на страните на FATF и MONEYVAL.

#### **5. България е единствената страна-членка на ЕС, в която всички категории ЮЛНЦ са задължени субекти по регулациите срещу прането на пари и финансирането на тероризма**

След проучване в страните-членки на ЕС по отношение на третирането на фондациите, се оказва, че България е единствената страна-членка, в която всички ЮЛНЦ са задължени субекти по съответното законодателство срещу пране на пари и финансиране на тероризма.

Регулациите срещу прането на пари в останалите страни от ЕС засягат ЮЛНЦ основно косвено. Например, в Австрия и Ирландия те са длъжни да се идентифицират пред банките; във Франция адвокати, нотариуси и одитори са задължени да докладват, ако при създаване на фондации има съмнение за изпиране на пари; в Полша, ако фондации извършват финансови операции от чуждо име, те са длъжни да регистрират тези транзакции с цел да идентифицират своите клиенти, както са длъжни и да уведомят Министерството на финансите за подобни транзакции, надвишаващи 15 000 евро. **В нито една страна от ЕС, с изключение на България, всички ЮЛНЦ не са поставени на равно основание с банките и други специални субекти като пряко задължени субекти.**

#### **6. Поставяне на неоправдани административни пречки пред правото на сдружаване**

В България има забрана за операции в брой на стойност равна или над 10 000 лв. или тяхната равностойност във валута. Съответно, основната част от средствата преминава през банковата система. Това включва и средствата, използвани от ЮЛНЦ. С други думи, произходът на тези средства вече се следи от самите банки, които имат безспорно по-голям капацитет и експертни познания от ЮЛНЦ да идентифицират клиенти и произход на средствата. Прехвърлянето на подобна функция и на ЮЛНЦ, от една страна, води до дублиране, а от друга, не гарантира по никакъв начин по-добра превенция, заради липсата на капацитет и познания сред ЮЛНЦ.

Повечето ЮЛНЦ в България са малки, с минимален или никакъв бюджет и базирани на доброволните усилия на своите учредители и членове. Според изследване на Институт

Отворено общество от 2017 г. сред 785 активни организации<sup>5</sup> 46 % от организациите имат годишен бюджет под 20 000 лв., а други 27 % - между 20 и 100 000 лв. При 58 % от организациите по-голямата част от екипа работи на доброволни начала. Такива организации нямат нито капацитета, нито познанията, нито достъпа до информация, за да могат да отговорят на всички изисквания на ЗМИП. Въвеждането на твърде високи административни изисквания за упражняване на дейността на **ЮЛНЦ на практика ограничава желанието и възможностите на гражданите да се сдружават.**

### **Б. Необходимост от ясно определяне кои лица ще се водят действителни собственици на ЮЛНЦ**

Законопроектът цели и осветляване на действителните собственици на различните юридически лица, в това число и ЮЛНЦ. Основният проблем тук е в това, че ЮЛНЦ са специфични правни форми, които нямат собственици, а учредители, членове на организацията или на нейните органи. Тези специфики не са взети предвид в проектозакона. В предложеният текст се предвижда за фондациите да се прилагат правилата за доверително управление (параграф 2, ал. 1, т. 2). Част от предвидените длъжности/фигури обаче са неприложими за фондациите или не биха имали реален контрол върху тях. Примери за това са учредителят, в хипотезата когато няма запазени права или доверителният собственик. Още по-голямо недоумение буди и въвеждането на категорията на бенефициера, който в случая не е относим и включването му в тази категория няма да помогне за идентифициране на реалните лица, които могат да влияят върху процеса на вземане на решения в организациите.

По презумпция, за сдруженията, като корпоративни структури, би следвало да се прилага ал. 1, т. 1 от същия параграф. Там обаче за действителен собственик се приема лицето, което контролира над 25 % от гласовете. При сдруженията, всеки член има един глас и съответно изключително малко са случаите, при които един човек може да контролира повече от 25 % от гласовете (например ако сдружението има по-малко от 4 члена или няколко от членовете са от категориите на свързаните лица).

С цел самите ЮЛНЦ да прилагат по-добре закона и за да се избегнат всякакви правни спорове, ние предлагаме да се въведе изрична дефиниция за действителните собственици на сдружения и фондации.

**Предлагаме параграф 2, ал. 1, т. 3 да придобие следния вид:**

**„По отношение на фондации, сдружения и други ЮЛНЦ, действителният собственик е едно или няколко от изброените по-долу лица:**

- 1. Учредителят, ако има запазени права;**
- 2. Представляващите и членовете на управителния орган;**
- 3. Членовете на върховния орган при фондациите.**

### **В. Проектозаконът дава на ДАНС неоправдано широки правомощия чрез подзаконов акт да въвежда нови задължения и тежести**

---

<sup>5</sup> <http://ngobg.info/images/messages/108913/activengos.pdf>

Според чл. 101, ал. 1 всички задължени лица приемат вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари. По отношение на ЮЛНЦ, както и на някои други изрично изброени категории, законопроектът предвижда, че Дирекция „Финансово разузнаване“ на Държавна агенция „Национална сигурност“ ще изготвя примерни вътрешни правила. Тези примерни правила според ал. 6 ще залагат минимални стандарти, които задължените лица *„са длъжни да прилагат“*. Подобен текст дава на ДАНС твърде широки правомощия, които могат да надхвърлят изискванията на закона и да въведат нови задължения.

**Ние предлагаме да отпадне ал. 6 на чл. 101.**

За връзка с нас може да се свържете с Надя Шабани на тел.: 02 981 66 17 или на електронна поща: [nadya@bcnl.org](mailto:nadya@bcnl.org).

С уважение,

1. Български дарителски форум
2. Български център за нестопанско право
3. Европейски институт
4. Форум гражданско участие
5. Институт за пазарна икономика
6. Национална мрежа за децата
7. РискМонитор
8. Център за изследване на демокрацията