



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Вх. № КС-138-00-1
дата 22.01.2021 г.

Представителство на ВКБООН в

България

Пл. „Позитано“ 2
1000 София
България

Тел.: (+ 359) 2 980 24 53/ 54
Факс: (+ 359) 2 980 16 39
E-mail: bulso@unhcr.org

21 януари 2021 г.

Изх. № BULSO/L020/007

Относно: Коментари на ВКБООН по Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари

Уважаеми г-н Нунев,

Върховният комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН) изразява своята благодарност към Народното събрание на Република България и Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред за възможността да предостави коментари по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари.

Надявам се, че предложенията на ВКБООН ще бъдат взети предвид.

Моля приемете уверенията във високата ми почит.

Приложение: Коментари на ВКБООН по Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари



в.и.д. Представител на ВКБООН в България

Г-н Пламен Нунев
Председател
Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред
Народно събрание на Република България

Коментари на ВКБООН във връзка със Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари

В съответствие с отговорностите по мандата си Върховният комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) използва възможността да представи коментари по предложението Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП).¹

ВКБООН представя тези коментари в качеството си на агенция, на която е възложена отговорност от Общото събрание на ООН да осигурява международна закрила на бежанците в рамките на мандата си и да подпомага правителствата при търсенето на трайни решения на проблема с бежанците.² Параграф 8 от Статута на ВКБООН определя отговорността на ВКБООН да упражнява надзор върху прилагането на международните конвенции за закрила на бежанците, а член 35 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. („Конвенция от 1951 г.“)³ и член II от Протокола за статута на бежанците от 1967 г. („Протокол от 1967 г.“)⁴ задължават държавите страни по Конвенцията да си сътрудничат с ВКБООН при изпълнението на мандата му, по-специално като улесняват задължението на ВКБООН да упражнява надзор върху прилагането на разпоредбите на Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г. Това е отразено и в правото на Европейския съюз, включително посредством общото позоваване на Конвенцията от 1951 г. в член 78, параграф 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС).⁵ Отговорността на ВКБООН по надзора се упражнява отчасти и чрез тълкувателни насоки по значението на разпоредбите и термините в Конвенцията от 1951 г., както и чрез представянето на коментари по предложението за закони и политики, които засягат закрилата на бежанците и трайните решения за тях.

ВКБООН приветства предложените изменения, целящи повишаване на ефективността на контрола по прилагане на превантивното законодателство срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма. Същевременно ВКБООН изразява съжаление, че не се предвиждат изменения, които да гарантират, че лицата, търсещи международна закрила имат достъп до платежна сметка за основни операции, съгласно изискванията на европейското и национално законодателство и, по-специално, че мерките въведени с цел превенция изпиране на пари и финансиране на тероризма не засягат ефективния

¹ Обн. в ДВ, бр. 27 от 2018 г; изм. и доп., бр. 94 от 2018 г., бр. 17, 34, 37, 42 и 94 от 2019 г., бр. 18 и 69 от 2020 г.

² Вижте Статут на Службата на върховния комисар на ООН за бежанците, Резолюция 428(V) на Общото събрание на ООН, Анекс, Док. на ООН А/1775, параграф 1, на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html> („Статут“).

³ Общо събрание на ООН, *Конвенция за статута на бежанците*, 28 юли 1951 г., Обединени нации, серия „Договори“, том 189, т. 137, на: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>

⁴ Общо събрание на ООН, *Протокол за статута на бежанците*, 31 януари 1967 г., Обединени нации, серия „Договори“, том 606, т. 267, на: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

⁵ Европейски съюз, Консолидиран текст на *Договора за функционирането на Европейския съюз*, 13 декември 2007 г., ОJ C 115/47 от 9.05.2008 г., на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html>.

им достъп до такива сметки на практика, в съответствие с изискванията на законодателството на ЕС.

Съгласно Европейския банков орган (ЕБО), финансовото включване на лица, търсещи закрила не само подпомага тяхната интеграция, но е и от „съществено значение в противодействието на изпирането на пари/финансирането на тероризма, тъй като липсата на достъп до финансови услуги може да доведе до това финансови операции да се извършват нелегално и извън обхвата на ефективния контрол и надзор осъществяван чрез мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма”.⁶

ВКБООН отбелязва, че чл. 16, ал. 2 от Директива 2014/92/ЕС⁷ изисква държавите членки да гарантират, че търсещите закрила да имат право да откриват и да използват платежна сметка за основни операции в кредитна институция намираща се на тяхна територия. Това изискване е отразено в чл. 119, ал. 2 от Закона за платежните услуги и платежните системи.⁸

Въпреки изискванията на чл. 16, ал. 2 упражняването на правото на достъп до такава банкова сметка да не е твърде трудно или обременяващо, както и на чл. 15 забраняващ дискриминация въз основа на националност, рестриktivните разпоредби в ЗМИП относно комплексната проверка на клиента, по-специално по отношение на идентифицирането на клиента, лишават голяма част от търсещите закрила от ефективен достъп до банкова сметка, в противоречие с изискванията на Директива 2014/92/ЕС. По-специално, съгласно чл. 53, ал. 1 от ЗМИП, идентифицирането на физическите лица се извършва чрез представяне на официален документ за самоличност. Последният е дефиниран в § 1., т. 12 от допълнителните разпоредби като документ по смисъла на:

- а) член 13 и чл. 14, ал. 1 от Закона за българските лични документи;
- б) параграф 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на Закона за чужденците в Република България;
- в) член 21, ал. 1 от Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства;
- г) документ за самоличност, издаден от чужд компетентен държавен орган, с уникален идентификационен номер на документа, дата на издаване и валидност, съдържащ снимка, имена, дата и място на раждане на лицето и гражданство.

⁶ Европейски банков орган, *Позиция на Европейския банков орган относно прилагането на мерките за комплексна проверка на клиенти, които са търсещи закрила от високорискови трети държави* [European Banking Authority, *Opinion of the European Banking Authority on the application of customer due diligence measures to customers who are asylum seekers from higher-risk third countries or territories*], стр.2, достъпен на: <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1359456/4d12c223-105f-4cf0-a533a8dae1f6047e/EBA-Op-2016-07%20%28Opinion%20on%20Customer%20Due%20Diligence%20on%20Asylum%20Seekers%29.pdf>

⁷ Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 година относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции.

⁸ Обн. ДВ No 20, 2018, изм.

Както отбелязва Европейският банков орган, голяма част от търсещите международна закрила имат основателни причини за липсата на национални паспорти или лични карти, издадени от държавите на произход. Европейският банков орган посочва, законодателството на ЕС изисква идентифициране на клиента и проверка на неговата идентификация въз основа на документи, данни или информация, „получени от надежден и независим източник“ (чл. 13, ал. 1 от Директива 2015/849/ЕС), без да дефинира какви биха могли да бъдат тези надеждни и независими източници, като по този начин „предоставя необходимата гъвкавост при прилагане на мерки за КПК [комплексна проверка на клиента], включително случаи, в които клиентът не може да предостави обичайни документи за самоличност“.⁹ Това е в противовес с по-рестриктивното изискване на чл. 53, ал. 1 на ЗМИП, което изисква наличието на официален документ за самоличност, изчерпателно дефиниран в допълнителните разпоредби. Тази формулировка изключва възможността търсещите закрила да имат достъп до банкова сметка въз основа на официалния личен документ, издаден от Държавната агенция за бежанците съгласно чл. 40, ал. 1, т. 1 от Закона за убежището и бежанците. Същевременно, според Европейския банков орган официалните лични документи издавани на търсещи закрила от държавите членки с цел удостоверяване на техния статус и правото им да останат на територията на държавата членка изпълняват изискванията за верификация съгласно чл. 8 от Директива 2005/60/ЕО и чл. 13 от Директива (ЕС) 2015/849, при условие, че са:

- валидни (т.е. не са изтекли);
- издадени от официален национален или местен орган; и
- съдържат пълното име на кандидата и датата на раждане.

Документът, издаван на търсещи закрила съгласно чл. 40, ал. 1, т. 1 от ЗУБ отговаря на горепосочените изисквания. В допълнените, той съдържа и допълнителната информация изброена от Европейския банков орган като личен номер на чужденец, снимка и настоящ адрес. Същевременно, чл. 53, ал. 3 от ЗМИП предвижда използването на официални лични документи, включително регистрационна карта на търсещ закрила,¹⁰ за получаване на данни, които не се съдържат в официалния документ за самоличност, но не позволява картата да го замени изцяло като форма на идентификация, самостоятелно или в комбинация с информация от други източници. В допълнените, съгласно чл. 53, ал. 6, при липса на друга възможност, само данните относно идентификационен номер и държава на постоянно пребиваване и адрес могат да бъдат събрани чрез представянето на други официални документи или документи от надежден и независим източник.

Както бе посочено по-горе, тази формулировка е по-рестриктивна от разпоредбата на чл. 13, ал. 1, т. а) на Директива 2015/849/ЕС и води до лишаване на търсещите закрила от достъп до платежна сметка за основни операции, в противоречие с изискванията на законодателството на ЕС и позицията на Европейския банков орган. Тази липса на достъп до банкова сметка възпрепятства ефективния достъп до пазара на труда на търсещите закрила и ги

⁹ Позиция на Европейски банков орган, стр. 5

¹⁰ §1, т. 4, б), Допълнителни разпоредби ЗМИП

лишава от получаване на обезщетения, за които са се осигурявали и на които имат право, включително обезщетение за безработица и за временна неработоспособност.

Съгласно чл. 16, ал. 4 от Директива 2014/92/ЕС, и в съответствие с чл. 119, ал. 4 от Закона за платежните услуги и платежните системи, банките отказват откриването на платежна сметка за основни операции, само когато откриването на такава сметка би довело до нарушаване на установените в законодателството разпоредби относно предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Според Европейския банков орган, “малко е вероятно това условие за отказ да бъде изпълнено като цяло или само във основа на това, че бъдещият клиент е гражданин на от високорискова държава или територия и/или има основателни причини да предостави по-слабо доказателство за самоличност; това би било несъвместимо с Директива 2014/92/ЕС и не би било в съответствие с подхода основан на риска, регламентиран в Директивите относно изпирането на пари/финансирането на тероризма”.¹¹

С цел да се гарантира съответствие с приложимото законодателство и насоки на ЕС, включително по отношение на създаване на стабилен режим за противодействие на изпирането на пари и на финансиране на тероризма, ВКБООН препоръчва да се въведат изменения в ЗМИП, които да гарантират, че лицата, търсещи международна закрила не са лишени от ефективен достъп до банкова сметка.

¹¹ Позиция на Европейски банков орган, стр. 9.