

МОТИВИ
КЪМ ЗАКОНОПРОЕКТА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ
НА ЗАКОНА ЗА БЪЛГАРСКАТА НАРОДНА БАНКА

Настоящият проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за Българската народна банка (ЗИДЗБНБ) има за основна цел отразяване изискванията на законодателството на Европейския съюз (ЕС) към регулативната рамка за централната банка. Проектът е изготвен на основата на оценката и препоръките за България, съдържащи се в Докладите за сближаване на Европейската централна банка (ЕЦБ) и на Европейската Комисия (ЕК), приети през месец май 2008 г. Докладите за сближаване са регулярен документ, който ЕЦБ и ЕК изготвят на основание чл. 121, параграф 1 и чл. 122, параграф 2 от Договора за създаване на Европейската общност (Договора). Докладите се изготвят най-малко веднъж на две години и включват оценка на икономическото сближаване и преглед на съответствието на националното законодателство на всяка държава-членка с дерогация (която не е въвела еврото), включително устройствения закон на нейната централна банка, от една страна, и от друга, чл. 108 и 109 от Договора и Устава на ЕЦБ и ЕЦСБ (Устава).

В Докладите за сближаване на ЕК и ЕЦБ от м. май 2008 г. се прави за първи път оценка на България, като държава-членка на ЕС, по отношение постигането на икономическите критерии за сближаване и хармонизацията на националното законодателство с Договора и Устава. В посочените доклади Законът за Българската народна банка (ЗБНБ) е получил положителна оценка, като закон който осигурява необходимата степен на хармонизация с европейската правна рамка, с изключение на няколко разпоредби, за които се препоръчва извършване на съответни изменения. В докладите за сближаване не се съдържат критики към правната уредба, регламентираща функционирането на паричния съвет у нас, поради което промени в тази област не се предлагат. Съществуването на парични съвети с фиксиран курс към еврото в държави-членки е оценено положително и е прието за съвместимо с членството във Валутен механизъм II и с бъдещото въвеждане на еврото, съгласно Доклад на ECOFIN до Европейския съвет в Ница от 8.11.2000 г. относно аспекти на валутния курс при разширяването на ЕС и в Политическа позиция от 18.12.2003 г. на Управителния съвет на ЕЦБ по въпросите на валутните курсове на присъединяващите се страни.

ЕЦБ и ЕК в своите Доклади за сближаване оценяват съответствието на националното законодателство с Договора и Устава, като особено внимание е отделено на следните области:

- съответствие с разпоредбите на Договора (чл. 108) и Устава (чл. 7 и 14.2), свързани с независимостта на националната централна банка, както и с разпоредбите за поверителност по чл. 38 от Устава;
- съответствие със забраната за парично финансиране (чл. 101 от Договора, чл. 21 от Устава) и за привилегирован достъп (чл. 102 от Договора), както и с регламентираното в правото на Общността единно изписване на еврото; и
- правна интеграция на НЦБ в Евросистемата (адаптиране на националното законодателство с оглед бъдещо въвеждане на еврото).

В областта на осигуряване на независимост на централната банка и съответствие със забраната за парично финансиране, законодателството на държавите-членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 или през 2007 г., е трябвало да се промени така, че да

отговаря на съответните разпоредби от Договора и Устава и да влезе в сила съответно на 1 май 2004 г., респ. на 1 януари 2007 г. Що се отнася до изискванията за правна интеграция на националната централна банка в Евросистемата, се изисква правната рамка да бъде подготвена, но да влезе в сила от датата на която държавата-членка с дерогация приеме еврото, поради което законопроекът не съдържа предложение за промени в тази област.

С цел преодоляване отчетените в Докладите на ЕК и ЕС частични несъответствия с изискванията за независимост на централната банка и забрана за парично финансиране, в законопроекта са предложени промени, както следва:

Институционална и функционална независимост

В сферата на институционалната независимост в Докладите на ЕК и на ЕЦБ се съдържат критики към текста на чл. 44 от Закона за БНБ, който не отразява в пълна степен съдържанието на чл. 108 от Договора и чл. 7 от Устава, регламентиращи независимостта на националните централни банки. Изисква се българското законодателство да се регламентира не само независимост от националните органи и институции, но и от институциите и органите на Европейската общност и правителствата на другите държави-членки. В тази връзка е предложено допълнение на чл. 44 от ЗБНБ.

Персонална независимост

Критиките на ЕК и ЕЦБ по отношение на персоналната независимост са насочени към следните въпроси:

- основанията за предсрочно прекратяване мандат на член на Управителния съвет на централната банка се съдържат в чл. 14.2 от Устава, на който трябва да отговаря чл. 14, ал. 1 от Закона за БНБ. В докладите е констатирано, че третото основание за прекратяване правомощията на член на Управителния съвет на БНБ съгласно чл. 14, ал. 1 от ЗБНБ, а именно „ако е признат за виновен за съществено нарушение на служебните задължения“, не съответства на посоченото в чл. 14.2 от Устава основание за прекратяване на мандата „guilty of serious misconduct/виновен за сериозно нарушение“, тъй като в ЗБНБ текстът е стеснен само до нарушения на служебните задължения. В проекта е предложено изменение в чл. 14, ал. 1 от Закона за БНБ, което да отстрани различията.

- действащият Закон за БНБ предвижда мандат от 6 години за членовете на Управителния съвет на БНБ (чл. 12, ал. 4), който се прилага включително и при подаване на оставка от член на УС по чл. 12, ал. 7 от ЗБНБ. Единственото изключение от този принцип се съдържа в чл. 14, ал. 2 от Закона за БНБ, съгласно който при предсрочно прекратяване правомощията на член на Управителния съвет, на неговото място се избира, съответно назначава, друго лице за остатъка от мандата, т.е. в този случай не е налице пълен мандат. Този текст от закона е критикуван в докладите като несъответстващ на чл. 14.2 от Устава, като се препоръчва при предсрочно прекратяване правомощията на член на Управителния съвет, новият член да бъде избран за пълен мандат. В тази връзка, е предложена съответна промяна на чл. 14, ал. 2 от Закона за БНБ.

- друга критика само в Доклада на ЕЦБ е, че в Закона за БНБ не се съдържа възможност членовете на Управителния съвет да обжалват решението за освобождаването си пред независим съд. Понастоящем само Управителя на БНБ има възможност да отнесе решението за предсрочно прекратяване на правомощията му за разглеждане пред Съда на Европейските общности на основание чл.14.2 от Устава, въведен с чл. 14, ал. 3 от Закона за БНБ.

В доклада на ЕЦБ се изисква да има ясна и изрична разпоредба в законодателството, регламентираща правото на членовете на Управителния съвет да обжалват пред компетентен български съд решенията за освобождаването им, като същата бележка се съдържа и в по-ранен доклад на ЕЦБ от 2006 г. Извършеният анализ показва, че тези решения не могат да бъдат обжалвани пред Конституционния съд, тъй като неговите правомощия са изрично определени в чл. 149 от Конституцията на Република България и не могат да се допълват със закон. Освен това, цитираната разпоредба от Конституцията създава компетентност на Конституционния съд да решава спорове за противоконституционност на законите и другите актове на Народното събрание и на Президента, а основанията за предсрочно прекратяване мандата на член на Управителния съвет са предвидени в ЗБНБ, а не в Конституцията. Поради това, с предложените изменения е предвидена възможност за обжалване пред Върховния административен съд на решения за предсрочно прекратяване мандата на член на Управителния съвет.

Забрана за парично финансиране и привилегирован достъп

Забраната за парично финансиране е въведена в чл. 45, ал. 1 и 2 от ЗБНБ, като е предвидено, че Българската народна банка не може да предоставя кредити и гаранции под каквато и да било форма, включително чрез придобиване на дългови инструменти, на Министерския съвет, на общините, както и на други държавни и общински институции, организации и предприятия. В Докладите за сближаване на ЕК и на ЕЦБ се съдържат критики, че текстът на чл. 45, ал. 1 от Закона за БНБ не отразява напълно чл. 101.1 от Договора и чл. 21.1 от Устава, като в забраната за парично финансиране следва да бъдат включени институциите и органите на Европейската общност и на другите държави-членки. В тази връзка, в законопроекта се предлагат съответно допълнение на чл. 45, ал.1 от ЗБНБ.

Поверителност

Задължението за опазване на професионалната тайна е предвидено в чл. 38 от Устава, като и в някои национални закони, предвиждащи надзорни правомощия на централната банка, като Закона за кредитните институции и проектозакон за платежните услуги и платежните системи, въвеждащи изискванията на съответни европейски директиви. В Доклада на ЕЦБ се съдържа констатация за известно несъответствие на чл. 4, ал. 2 и чл. 23, ал. 2 от ЗБНБ с чл. 38 от Устава, поради което е предложено съответното им допълване с изрично посочване в тях на задължението за опазване на професионалната тайна.

Други разпоредби

В законопроекта са предвидени и някои несъществени изменения на ЗБНБ, които не са свързани с Докладите на ЕЦБ и ЕК: в чл. 16 е възстановена по-рано съществуваща разпоредба, съгласно която УС решава и други въпроси от дейността на банката; в чл. 27, ал. 2 понятието „финансови къщи” е заменено с „финансови институции”; в чл. 61 е предвидено прилагане на санкции за повторни нарушения и за нарушения на Регламент 2182/2004 на Съвета относно медалите и символите, подобни на евромонети.