

Изх. № 20/30.03.2023 г.

ДО  
Дирекция „Регулация на финансовите пазари“ към Министерство на финансите на Република България  
ел. поща: s.koleva@minfin.bg;  
e.d.ivanova@minfin.bg

КОПИЕ ДО  
Дирекция „Финансово разузнаване“ към Държавна агенция Национална сигурност  
ел. поща: fid@dans.bg

#### СТ А Н О В И Щ Е

От Български център за нестопанско право (БЦНП), гр. София, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2

Относно: [Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари](#), публикуван за обществено консултиране в периода 27.02-30.03.2023 г. на [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,

Български център за нестопанско право (БЦНП) е фондация, регистрирана съгласно българското законодателство през 2001 г. като юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза. Мисията на БЦНП е да оказва подкрепа при изработване и прилагане на закони и политики с цел развитие на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление в България. БЦНП следва мисията си, вярвайки, че развитието на правната рамка на нестопанските организации е основен механизъм за създаване на независимо и проспериращо гражданско общество. Наши партньори са Международният център за нестопанско право ([www.icnl.org](http://www.icnl.org)) и Европейският център за нестопанско право ([www.ecnl.org](http://www.ecnl.org)), които работят в повече от

100 страни в света за развитие на правната рамка за правото на сдружаване, които да гарантират неговото свободно упражняване. Двете организации са членове на Глобалната НПО Коалиция, която има представители и в Консултативния форум на частния сектор на FATF. БЦНП е част и от международния Експертен хъб за борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма с представители от 29 страни.

Опитът ни в рамките на законодателството, свързано с ЮЛНЦ и мерките срещу изпирането на пари, включва активно участие в дебата през 2018 г. по приемането на новия Закон за мерките срещу изпирането на пари, в т.ч. участие в работната група към Комисията по вътрешен ред и сигурност към 44 Народно събрание (ноември 2017 - февруари 2018г.); взаимодействие с експертите от ДАНС при разработване на важни документи, които законът предвижда за ЮЛНЦ като задължени лица; провеждане на две информационни кампании, включващи предоставянето на консултации и подкрепа на над 200 организации. От 2022 г. БЦНП е част от работната група по изготвяне на първата Оценка на риска от финансиране на тероризъм в сектора на юридическите лица с нестопанска цел.

Въз основа на опита и ангажираността ни с темата за мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма от гледна точка на прилагането им спрямо гражданските организации изразяваме следното становище по повод горепосочения публикуван проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари (Законопроект):

В мотивите към Законопроекта е посочено, че с него се цели изпълнение на част от Препоръките от Доклада за България от Петия оценителен кръг на Комитета на експертите за оценка на мерките срещу изпирането на пари към Съвета на Европа (MONEYVAL) както и подобряване на ефективността и постигане на пълно съответствие на българското превантивно законодателство срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, както с изискванията на Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС (Директива (ЕС) 2018/843), така и със стандартите на FATF.

В тази връзка следва да се има предвид, че в Доклада за България от Петия оценителен кръг на Комитета на експертите за оценка на мерките срещу изпирането на пари към Съвета на Европа<sup>1</sup> се посочват сериозни пропуски по отношение на подхода основан на оценка на риска по отношение мерките спрямо ЮЛНЦ и се отправя препоръка към България за следните приоритетни дейности:

*Извършване на задълбочена оценка на риска в сектора на ЮЛНЦ с цел формиране на обективен анализ на рисковете, породени от сектора, въз основа на основна всеобхватна оценка на всички характеристики и статистически данни, за да се идентифицират онези ЮЛНЦ, които са изложени на риск от терористични злоупотреби и да се прилага целенасочен надзор или мониторинг по отношение*

<sup>1</sup> Достъпен тук: <https://rm.coe.int/moneyval-2022-1-mer-bulgaria/1680a70913>

*на тези, които са изложени на риск, без да се възпрепятства законната дейност на ЮЛНЦ.<sup>2</sup>*

Взимайки предвид завършването на процеса по изготвянето на Оценка на риска от финансиране на тероризъм в сектора на юридическите лица с нестопанска цел и очакваното скорошно приемане на Оценката, изпълнението на препоръките на MONEYVAL и стандартите на FATF (Препоръка 8 и Непосредствен резултат 10), ние предлагаме при по-нататъшно разглеждане на Законопроекта в него да се предвиди:

- 1. Изменение на чл. 4, т. 28 ЗМИП с цел ограничаване на кръга задължени ЮЛНЦ до тези категории, за които е идентифициран риск от злоупотреба свързана с финансиране на тероризъм или изпиране на пари.**

Аргументите ни за това са:

В приетия през 2018 г. нов ЗМИП беше запазен кръгът категории задължени субекти, определен в действащия преди това Закон за мерките срещу изпирането на пари. Списъкът с категории задължени лица, посочени в чл. 2, параграф 1 на Директивата (ЕС) 2015/849, не е изчерпателен и чл. 4 от Директивата изисква от държавите членки да гарантират, че са обхванати изцяло или частично професии и категории предприятия, различни от задължените субекти по чл. 2, параграф 1<sup>3</sup>, които са **ангажирани с дейности, за които е особено вероятно да бъдат използвани за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма. Разпоредбата на чл. 4 от Директивата следва да се прилага в съответствие с подхода, основан на оценка на риска, а към момента на приемане на новия ЗМИП от Народното събрание на Република България не беше завършена НОР, която да съответства на изискванията на чл. 7 от Директивата, и която да обоснове включените категории задължени субекти.**

В последвалата Националната оценка на риска ЮЛНЦ се споменават два пъти, без да е изведена ясно уязвимостта на сектора към прането на пари и финансирането на тероризма. Сред установените в резултат на оценката високорискови събития е посочено (стр. 3, т. 10): „Потенциалният риск (ограничен) за отклоняването на средства, предназначени за дейността на юридически лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) или за религиозни дейности в България, за финансиране на тероризъм.“ – макар че констатацията е в частта „установени високорискови събития“ **на практика се посочва „потенциален“, и то „ограничен“ риск, а не установен висок риск.** Само установен висок риск, и то по отношение на ЮЛНЦ, които извършват конкретни типове дейности, относими към съответните заплахи, може да обоснове включване на тези именно ЮЛНЦ

---

<sup>2</sup> „Conduct an in-depth risk assessment of the NPO sector to form an objective analysis of risks posed by the sector based on underlying comprehensive assessment of all characteristics and statistics to identify those NPOs at risk from terrorist abuse and apply targeted supervision or monitoring towards those at risk, without hampering legitimate NPO activity.“ Стр. 15, б. f

<sup>3</sup> Важно е да се отбележи, че в чл. 2 пар. 1, т. 3, б. б), подт. v) от Директивата „фондациите“ не са посочени като самостоятелна категория задължени лица, а само доколкото по смисъла на съответното национално законодателство са сходни като структура и правна природа на доверителната собственост и във връзка със създаването и управлението на подобни правни образувания от нотариуси и други упражняващи юридическа дейност лица на свободна практика, които се явяват задължени лица.

в обхвата на превантивното законодателство с определяне на мерки, подходящи да доведат до намаляване и елиминиране на тези установени рискове. С други думи, тази констатация в НОР за потенциален ограничен риск е недостатъчна да обоснове „уязвимостта“ на ЮЛНЦ и запазването им като категория задължени лица по ЗМИП на общо основание.

Същевременно в международните стандарти в областта на мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, разработени от FATF<sup>4</sup> се посочват два са основните принципа, които трябва да бъдат спазвани:

- Нормативните изисквания и мерките, прилагани от задължените лица, винаги да се основават на установения риск (risk-based approach)<sup>5</sup>;
- Нормативните изисквания и мерките, спрямо ЮЛНЦ, трябва да отговарят на Препоръка № 8 на FATF, а именно:
  - а) да са фокусирани и пропорционални;
  - б) да са насочени спрямо онези ЮЛНЦ, за които страната е установила, че са уязвими по отношение използването на дейността им за целите на финансирането на тероризма;
  - в) да не водят до нарушаване или обезкуражаване на легитимната им дейност;
  - д) винаги да се използва подхода, основан на установения риск<sup>6</sup>.

В цитираната Тълкувателна нота към Препоръка № 8 се посочва ясно, че **всякакви мерки спрямо ЮЛНЦ трябва да се отнасят към този подсектор ЮЛНЦ, за който е констатирана по-висока степен на риск от използване на дейността им за финансиране на тероризма**. 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 подкатегория попада в дефиницията на FATF“. В нотата се казва също така, че „един подход е подходящ за всички“ (one-size-fits-all) по отношение на ЮЛНЦ не е съвместим с правилното прилагане на подхода, основан на риска.

Ето защо, **отпадането на ЮЛНЦ като категория задължени лица на общо основание по ЗМИП ще е в синхрон с международните стандарти и препоръките от MONEYVAL в рамките на петия оценителен кръг, в който ще бъде анализирано националното ни законодателство и неговата ефективност в контекста на цитираните международни стандарти**. Допълнителен аргумент за това е и процесът на провеждане на секторен анализ през 2022 г., в рамките на който не са установени като високорискови конкретни категории ЮЛНЦ и което от своя страна може да обоснове включването им в обхвата на законодателството в областта на борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма.

**Към момента на провеждане на настоящата обществената консултация процесът по приемане на Оценката на риска от финансиране на тероризъм в сектора на юридическите лица с нестопанска цел е във финален етап на изготвяне**

<sup>4</sup> Международни стандарти в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, Препоръки на FATF, 2012, рев. Октомври 2016. Препоръка № 8, Тълкувателна нота към Препоръка № 8.

<sup>5</sup> Препоръка № 1 и Тълкувателна нота към Препоръка № 1

<sup>6</sup> Методология за оценка на техническото съответствие с Препоръките на FATF и на ефективността на системите на мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, Непосредствен резултат 10 (Immediate outcome 10)

и приемане. Затова резултатите от нея трябва да се вземат предвид и в Законопроекта да се предвиди съответно изменение на чл. 4, т. 28 на ЗМИП преди внасянето му за разглеждане в Народно събрание.

2. Обвързване на предвидения в чл. 98, ал. 4 ЗМИП годишен оборот на ЮЛНЦ при надхвърлянето, на който изготвянето на оценка на риска е задължително, с размера на годишния оборот, при който е задължителна регистрацията по ДДС съгласно чл. 96 ЗДДС.

Аргументите ни за това са:

Оценката на риска представлява мярка, която за да бъде ефективно приложена от страна на ЮЛНЦ, е необходимо: наличието на персонал, който да е обучен, а при голяма част от ЮЛНЦ няма наети лица, а обединени около конкретна кауза хора на доброволни начала; технически ресурс, който да позволява събиране и съхраняване на информация, данни и документи и наблюдение на извършваните в рамките на деловите взаимоотношения сделки и операции, както и финансов ресурс, напр. за заплати на наетия персонал, обучения и пр. Същевременно съгласно Препоръка № 8 на FATF мерките следва да са фокусирани и пропорционални и да не водят до нарушаване или обезкуражаване на легитимната им дейност. Поради това твърде niskият праг за годишен оборот от 20 000 лв. формулиран в чл. 98, ал. 4 ЗМИП е в разрез с международните стандарти, т.к. води до допълнителна административна тежест, която застрашава легитимната дейност на организации с малък административен, човешки и финансов ресурс.

За да се преодолее това противоречие с Препоръка № 8 на FATF предвиденият в чл. 98, ал. 4 ЗМИП праг на годишен оборот следва да се обвърже с параметър заложен в друг нормативен акт, който се формулира на база икономически показатели, нарочен анализ и европейска законодателна рамка. Именно затова предлагаме чл. 98, ал. 4 ЗМИП да се измени както следва:

*Лицата по ал. 3 с годишен оборот над размера на предвидения минимален облагаем оборот, при който възниква задължение за лицата да се регистрират по Закона за данък върху добавената стойност, изготвят оценка на риска чрез използване на критерии за оценка на риска, изготвени и публикувани от Държавна агенция "Национална сигурност".*

По отношение направените със Законопроекта предложения предлагаме

**§ 16., т. 3 от Законопроекта да отпадне**

Аргументите ни за това са:

Съгласно § 16., т. 3 от Законопроекта чл. 101, ал. 2, т. 14 във връзка със задължителното съдържание на вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма се изменя както следва:

*14. политики и процедури за проверка на професионалната компетентност и надеждността при наемане и текуща оценка на останалите служители, както и правилата за обучението им, като за целите на проверката може да се изисква и свидетелство за съдимост или друг аналогичен документ за лицата, които не са български граждани;*

Подобно изискване не би могло да се обоснове с принципа на пропорционалност или сериозна ефективност. ЮЛ по чл. 4 са изключително разнообразни категории лица, които могат да имат най-различни категории служители, а някои дори да нямат постоянни служители (каквато е най-честият случай при ЮЛНЦ). Проверката за „надеждност“ на служителите е неясно по своето съдържание до каква степен се отнася за конкретните професионални компетенции или други качества на служителите. В допълнение чрез така формулираната разпоредба се делегира правомощие частни субекти чрез ненормативен акт – вътрешни правила, да изискват свидетелство за съдимост, което е в противоречие със законодателството за защита на личните данни (виж Становище № ПНДМ-10-5 от 20.02.2020 г. на КЗЛД)

Оставаме на разположение за обсъждане на предложените промени в Закона за мерките срещу изпирането на пари във връзка с прилагане на принципа на подхода, основан на оценката на риска.

Предварително Ви благодарим за съдействието! Може да се свържете с нас на имейл адрес: [nadva@bcnl.org](mailto:nadva@bcnl.org) или на телефон: +359 888 519 991, лице за контакт: Надя Шабани.

С уважение,



Надя Шабани,  
Директор на БЦНП