ПРОЕКТ!

ДО
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Д О К Л А Д

от Димитър Главчев
министър-председател на Република България

ОТНОСНО: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,

На основание чл. 114 от Конституцията на Република България и чл. 8, ал. 4, т. 1 и чл. 31 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, внасям за разглеждане проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма.

На 18.05.2022 г. в рамките на 63-то Пленарно заседание на Комитета MONEYVAL в гр. Страсбург, Франция, е приет Доклад за Република България от Пети оценителен кръг (Доклада на Комитета MONEYVAL). Извършената оценка, обхващаща периода от 01.01.2014 г. до 17.09.2021 г., се основава на Международните стандарти за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и на разпространението (пролиферацията) на оръжия за масово унищожение (Препоръките на FATF[1]) от 2012 г. и Методологията за оценка на техническото съответствие с Препоръките на FATF и ефективността на системата за превенция и противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма (Методологията на FATF) от 2013 г., както и на Процедурните правила за провеждане на Пети оценителен кръг на Комитета MONEYVAL по отношение на превенцията и

[1] "Групата за финансови действия срещу изпирането на пари (FATF)" - група, създадена с Решение на държавните глави на страните от Г-7 и председателя на Европейската комисия по време на срещата на върха на Г-7, състояла се в Париж през 1989 г.

противодействието на изпирането на пари (ИП) и финансирането на тероризма (ФТ).

Съгласно Методологията на FATF оценката на националната система за превенция и предотвратяване на ИП и ФТ се състои от два основни компонента – оценка на техническото съответствие с Препоръките на FATF и оценка на ефективността на националната система. В рамките на оценката на техническото съответствие с Препоръките на FATF е оценено доколко разпоредбите на националното законодателство съответстват на изискванията на Препоръки на FATF и Тълкувателните бележки към същите, а в рамките на оценката на ефективността на националната система за превенция и предотвратяване на ИП и ФТ е извършена оценка по 11 области – т.нар. Непосредствени резултати (НР).

В резултат на заключенията в Доклада на Комитета MONEYVAL по отношение на Република България се прилага най-тежката процедура за мониторинг на Комитета MONEYVAL – „Процедура на засилен мониторинг". Същевременно започна и Процедурата на FATF за наблюдение, осъществявано от група в рамките на FATF, създадена с цел насърчаване на по-добро глобално съответствие с международните стандарти за противодействие на изпирането на пари (ИП) и финансирането на тероризма (ФТ) – International Co-operation Review Group (ICRG). Периодът на наблюдение от страна на FATF приключи през юни 2023 г., когато България докладва напредък. Въпреки постигнатия значителен напредък по много от препоръчителните действия от Доклада на Комитета MONEYVAL, в приетия от FATF през месец октомври 2023 г. Доклад за напредъка на Република България след изтичане на едногодишния срок за наблюдение бе посочено, че има области, в които е необходимо България да постигне допълнителен напредък. Във връзка с последното Република България е включена в списъка на държавите със стратегически слабости в системите за борба с изпирането пари и финансирането на тероризма и на пролиферацията[2] , като от FATF е изготвен и План за действие.

Сред мерките, предвидени в изготвения от FATF План за действие, са и такива, свързани с изготвянето на предложения за изменение и допълнение на превантивното законодателство срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, което включва както Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП) и Закона за мерките срещу финансирането на тероризма (ЗМФТ), така и част от секторното законодателство,

[2] Т.нар. „сив списък".

регламентиращо дейността на лицата, които попадат в обхвата на чл. 4 от ЗМИП, а една от мерките касае необходимостта от приемането на национални разпоредби за прилагане на резолюциите на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации (СС на ООН), които се отнасят до мерките срещу финансирането на разпространението на оръжия за масово унищожение (пролиферация) и влизат в обхвата на Препоръка 7 на FATF.

Съгласно приложимите процедури на FATF, изключването на държава от списъка е възможно след изпълнение на действията от плана за съответната държава и успешно провеждане на визита на място. За отразяване на напредъка на държавите в списъка, публичните изявления на FATF се актуализират при приемането на всеки нов доклад за напредък, като практиката е да се посочват областите, в които е постигнат напредък, и тези, в които е необходимо да се предприемат допълнителни действия.

Предвид гореизложеното, Република България периодично докладва напредък както пред Комитета MONEYVAL в рамките на процедурата на засилен мониторинг, така и пред FATF в рамките на процедурата пред ICRG.

За преодоляване на голяма част от установените в Доклада на Комитета MONEYVAL слабости в превантивното законодателство срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, през 2023 г. ръководена от Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) междуведомствена работна група[3] подготви проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари, който бе приет от Народното събрание и обнародван в Държавен вестник бр. 84 от 06.10.2023 г.

Въздействието на приетите с този закон изменения и допълнения е оценено положително както от FATF, така и от Комитета MONEYVAL.

През 2024 г. публичните изявления[4] на FATF за България се актуализираха два пъти, като в тях бяха посочени областите с напредък и тези, в които са необходими допълнителни действия, като в изявлението от

---

[3] Създадена със Заповед № Р-45/10.03.2023 г. на министър-председателя на Република България и включваща представители на Министерството на финансите, Министерството на вътрешните работи, Министерството на външните работи, Министерството на правосъдието, Прокуратурата на Република България, Българската народна банка, Комисията за финансов надзор, Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество, Комисията за регулиране на съобщенията, Националната агенция за приходите, Агенция „Митници” към Министерството на финансите и Агенцията по вписванията към Министерството на правосъдието.

[4] https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-february-2024.html
https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/increased-monitoring-june-2024.html

месец февруари 2024 г. е посочено, че България е отстранила напълно или до голяма степен слабостите по три Препоръки на FATF – Препоръки 6, 10 и 24, които се отнасят съответно до целевите финансови санкции за финансиране на тероризма, комплексната проверка на клиентите и прозрачността на действителната собственост на регистрираните юридически лица и други правни образувания. Оставащи за коригиране са някои минимални несъответствия по отношение на Критерий 10.9, 10.10 и 10.16 на Препоръка 10 на FATF.

През месец май 2024 г. в рамките на 67-то Пленарно заседание на Комитета MONEYVAL беше приет първият Последващ доклад за напредъка на Република България[5], съгласно който България е повишила степента на съответствие от „Частично съответствие“ на „Високо съответствие“ или „Пълно съответствие“ с общо 10 Препоръки на FATF – Препоръки 2, 12, 14, 18, 22, 25, 26, 27, 32 и 33. От този доклад са видни и редица преодолени слабости по отношение на Препоръки 15 и 13 на FATF, като същевременно, по отношение на тях се налага предприемане на допълнителни действия за постигане на по-висока степен на съответствие с изискванията на FATF. След приемането на този доклад на Комитета MONEYVAL, оставащите препоръки, които са оценени с „Частично съответствие“ за България и които имат отношение към превенцията на изпирането на пари и финансирането на тероризма, са Препоръки 13, 15, 28, 34 и 35 на FATF.

В допълнение, обнародваният в Държавен вестник бр. 84 от 06.10.2023 г. закон не съдържа разпоредби, чрез които да се преодолеят слабостите по отношение на Препоръка 7 на FATF, тъй като тя касае целевите финансови санкции (ЦФС) за финансирането на разпространението на оръжия за масово унищожение, тъй като се очакваше тези слабости да се преодолеят със закон, който регламентира международните ограничителни мерки. Към настоящия момент такъв закон липсва и слабостите по отношение на Препоръка 7 на FATF не са отстранени.

Същевременно, предвиденият в изготвения от FATF План за действие за България срок за преодоляване на слабостите по отношение на техническото съответствие с Препоръка 7 на FATF изтича в началото на

[5] https://rm.coe.int/moneyval-2024-1-bg-5thround-1stenhfur/1680afca6a

2025 г., което означава, че съответното законодателство следва да е прието в приоритетен порядък.

В изпълнение на Решение на създадения с Постановление № 101 на Министерския съвет от 2023 г. Съвет за координация и сътрудничество за осъществяване на националния механизъм за определяне на политиките и за координация в сферата на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, с моя Заповед № Р-135 от 23.07.2024 г. беше създадена междуведомствена работна група със задача изготвяне на проект на Закон за изменение и допълнение на Закон за мерките срещу финансирането на тероризма или на отделен закон за въвеждане на ЦФС за финансиране на разпространението на оръжия за масово унищожение (пролиферация), както и за отстраняване на други оставащи слабости в Закона за мерките срещу изпирането на пари и секторно законодателство, в т.ч. и тези по Препоръки 13, 15 и 35 на FATF.

В изпълнение на задачите си, работната група извърши подробен преглед на констатираните в докладите на FATF и MONEYVAL слабости на превантивното законодателство срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма и на действащото законодателство и слабости по отношение на Препоръка 7 на FATF. В хода на работата си групата установи, че в съществуващата нормативна уредба в ЗМФТ по отношение на ЦФС срещу финансирането на тероризма е налице голяма степен на сходство с правната уредба, която следва да се въведе по отношение на ЦФС срещу финансирането на разпространението на оръжия за масово унищожение (финансиране на пролиферацията/ФП). Както при ФТ, така и при ФП е налице общоевропейско законодателство, формулирано в съответните регламенти, което следва да е допълнено с национално законодателство, отразяващо изискванията на резолюциите на Съвета за сигурност на ООН. Сходството е налице също и по отношение на вида мерки, условията за прилагането им, процедурите за уведомяване и пр. То произтича от факта, че изискванията на Препоръка 6 на FATF (касаеща целевите финансови санкции за финансиране на тероризма), транспонирани в ЗМФТ, са в съществена степен идентични с тези на Препоръка 7 на FATF. Затова съществуващите системи, свързани с мерките срещу ФТ, в т.ч. и за осъществяване на контрол по прилагането им, успешно могат да се ползват и по отношение на мерките срещу ФП, като по този начин се ограничи до минимум допълнителната административната тежест, свързана с прилагане на допълнителни процедури и правила, както за публичния, така и за частния сектор. Като съобрази принципите на необходимост, обоснованост,

предвидимост и съгласуваност на нормативни актове, в резултат на извършения преглед работната група установи, че за отстраняване на част от тези слабости е необходимо и достатъчно да се приемат изменения и допълнения в ЗМФТ и ЗМИП, а за друга част от установените слабости – да се предложат изменения и допълнения в други нормативни актове, като тези, уреждащи правомощията на органи за надзор по §1, т. 11 от ДР на ЗМИП.

Горепосоченото обуславя необходимостта от приемането на Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма с оглед повишаване нивото на съответствие на българското законодателство с Препоръка 7 на FATF, с преходните и заключителните разпоредби към който да се предвидят и други промени в превантивно законодателство срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма за повишаване на съответствието с изискванията на Международните стандарти за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и на пролиферацията на оръжия за масово унищожение.

Законодателните изменения и допълнения, които при прегледа се установява, че са необходими за разрешаване на установени слабости по отношение на 40-те препоръки на FATF и на превантивното законодателство срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма и на разпространението (пролиферацията) оръжия за масово унищожение, са както следва:

Обхватът на ЗМФТ се разширява с изискванията на регламентите на ЕС и резолюциите на ООН за прилагане на целеви финансови санкции във връзка с финансиране на пролиферация така, че предвидените в него мерки и механизми да включат и финансирането на разпространението на оръжия за масово унищожение. Измененията и допълненията съответстват на изискванията, заложени в петте критерия на Препоръка 7 на FATF.

С така предложеното разширяване на обхвата на закона, всички установени процедури и правила при изпълнение на изискванията, свързани с целевите финансови санкции срещу финансирането на тероризма ще се прилагат и за една допълнителна резолюция на ООН (за лица по санкционния режим за Северна Корея) и два регламента на ЕС (за лица по санкционните режими за Северна Корея и Иран), имащи отношение към финансирането на пролиферацията. По този начин, компетентните органи по прилагане на целевите финансови санкции срещу финансирането на тероризма, ще придобият същата компетентност и по отношение на целевите финансови санкции срещу финансирането на пролиферация, в т. ч.

и за осъществяване на контрола по изпълнението на изискванията на закона, получаването на информация за изпълнени мерки по закона (блокиране на средства и активи и забрана за предоставянето на такива) и за разрешаване на достъп до блокирани средства и активи, при определени условия.

На следващо място, в съответствие с изискванията на Препоръки 10, 13, 15 и 35 на FATF се предлагат изменения и допълнения и на ЗМИП, като с предлаганите промени ще се отстранят някои оставащи недостатъци, установени в хода на процеса на регулярно докладване и мониторинг на България от страна на FATF и Комитета MONEYVAL.

По отношение на Препоръка 10 ще се осигури съответствие с изискванията, свързани с идентификацията и проверката на идентификацията на клиентите.

В съответствие с Препоръка 13 ще се преодолеят установените несъответствия, свързани с необходимостта от събиране на по-пълна информация за институцията-респондент, оценка на вътрешните й контроли срещу ИП/ФТ, както и разпределяне и документиране на отговорностите на респондентите.

Ще се постигне съответствие с голяма част от изискванията на Препоръка 15, касаещи цялостна оценка на риска при анализиране на рисковете, свързани с нови технологии; мерките за управление и намаляване на рисковете, конкретно засягащи нови продукти, нови бизнес практики и нови механизми за доставка; както и отстраняване на слабости, произтичащи от връзката на препоръката с Препоръки 7, 13 и 35 на FATF.

Във връзка с изискванията на Критерий 26.3 от Препоръка 26 на FATF в рамките на работната група е внесено предложение на Комисията за финансов надзор (КФН) в законопроекта да се включат и предложени от Комисията промени в Кодекса за застраховането, които по информация, предоставена на групата от Комисията, в предходни периоди са внасяни за разглеждане в Министерския съвет и в Народното събрание, но до момента не са приети, а касаят оставащи слабости по отношение на критерия. Направени са предложения за усъвършенстване на правилата и процедурите за оценка на придобиванията на квалифицирани участия в застрахователи и презастрахователи. Във връзка с отправени към Република България препоръки на Комитета MONEYVAL се предлага оценката за добра репутация на заявителя за придобиване на квалифицирано участие да се разпростира и спрямо свързаните с него лица. Предложено е регламентиране на нищожност на придобиване на квалифицирано участие в нарушение на предвидения регулаторен режим, което се счита за по-

ефективна мярка с по-добър превантивен ефект в сравнение със сега уредените принудителни мерки. Във връзка с предписания от партньорски проверки на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване са направени предложения за регламентиране на текущ надзор за спазването на изискванията за квалификация и надеждност на акционерите с квалифицирани участия.

Изпълнението на изискванията на Препоръка 28, касаещи достъпа на пазара на лица с криминални прояви и свързаните с тях лица, в секторите на хазарта и на пощенските услуги, свързани с пощенски парични преводи, ще се осигури от измененията и допълненията в Закона за хазарта и Закона за пощенските услуги, а конкретните изисквания на Критерий 28.5 на препоръката – и чрез допълнение на ЗМИП.

Съответствието с изискванията на Критерий 35.1 на Препоръка 35 на FATF, свързани с необходимостта от наличие на правни възможности за прилагане на т. нар. „регулаторни санкции[6]“при нарушения на ЗМИП, ЗМФТ и актовете по прилагането им по отношение на поднадзорни лица на Комисията за финансов надзор, Националната агенция за приходите и Комисията за регулиране на съобщенията, се осигурява чрез предложените изменения и допълнения в Закона за хазарта, Закона за пощенските услуги, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, Кодекса за застраховането и Кодекса за социално осигуряване, а също с предложенията за създаване на нови разпоредби на ЗМФТ и за изменение и допълнение на съответна разпоредба от ЗМИП.

Конкретната критика, произтичаща от Критерий 35.2 на Препоръка 35 на FATF, свързана с максималните размери на наказанията, свързани с нарушенията на целевите финансови санкции за финансиране на тероризъм и особено на наказанията за нарушения, извършени от лица, заемащи висши ръководни длъжности, се отстранява с предложените изменения и допълнения на съществуваща разпоредба на ЗМФТ и създаване на нова такава в същия закон, респ. с предложените изменения и допълнения на съответните разпоредби от ЗМИП.

В допълнение на изложеното дотук, с проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗМФТ се предлагат някои изменения и допълнения (предимно от техническо естество) на ЗМИП, установени в хода на практическото прилагане и тълкуване на превантивното законодателство

[6] Временно ограничаване на лицензи, респ. на регистрации – при регистрационен режим, отправяне на писмени предупреждения или заповеди за преустановяване на нарушенията и др.

срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма от страна на ДАНС, органите за надзор съгласно дефиницията по §1, т. 11 от Допълнителните разпоредби към ЗМИП и другите ангажирани органи и ведомства, а също и от страна на гражданското общество, чието разрешаването ще внесе яснота и ще предотврати възможността за различно тълкуване и прилагане на закона. Последното ще се отрази положително на ефективността от прилагане на правната рамка за превенция на изпирането на пари и финансирането на тероризма и на пролиферацията. Като цяло тези изменения и допълнения ще способстват за намаляване на административната тежест посредством намаляване на необходимостта от подаване на документация на хартиен носител и повишаване на възможностите за използване на съвременни средства за електронна комуникация.

В предлагания проект на нормативен акт не се предвижда включване на мерки за отстраняване на част от слабостите по горепосочените Препоръки на FATF, които касаят наказателното преследване на някои видове нарушения и могат да бъдат отстранени чрез изменения и/или допълнения в Наказателния кодекс на Република България (напр. части от Препоръка 35). В предлагания проект на нормативен акт не се съдържат и мерки по отношение на слабости, които са коригирани/следва да се коригират в други закони/проекти на закони – напр. проекта на Закон за пазарите на криптоактиви, както и слабости, които могат/ следва да се отстранят с актове от по-нисък ранг или вътрешноведомствени актове.

Приемането на проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма ще спомогне за преодоляване на установените непълни съответствия с Препоръките на FATF, ще способства за постигането на по-висока ефективност на действията за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и на пролиферацията, както от страна на компетентните надзорни органи и другите компетентни държавни органи, на които законът е вменил конкретни функции, така и от страна на задължените субекти по закона. Това ще повлияе положително на ефективността при прилагането и ще способства за постигане на по-високо ниво на съответствие на превантивното законодателство срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма и на пролиферацията с изискванията на Препоръките на FATF. Приемането на предлаганите нормативни промени ще представлява съществен напредък в изпълнението на Плана за действие на FATF за

Република България, което, както се посочи по-горе, се явява необходимо изискване за намаляване на периода, в който страната фигурира в т. нар „сив списък“ на FATF и в крайна сметка – за изключване от него.

С проекта на нормативен акт ще се създадат нови задължения за субектите по сега действащия ЗМФТ с оглед на включването на необходимостта от прилагане на мерки срещу финансирането на разпространението на оръжия за масово унищожение и свързаните с това акцесорни задължения.

Същевременно, избраният вариант за действие ще позволи използването на съществуващата вътрешна организация на задължените лица, създадена във връзка с изискванията на превантивното законодателство срещу финансирането на тероризма, за която ще възникне необходимост само да бъде допълнена със сходните по характер изисквания срещу финансирането на разпространението на оръжия за масово унищожение. Това ще способства за намаляване на негативния ефект върху административната тежест.

Приемането на предлагания нормативен акт не произтича от правото на Европейския съюз.

За приемането на проекта на акт не са необходими допълнителни разходи/трансфери/други плащания.

Приемането на предложения проект на акт не води до въздействие върху държавния бюджет, поради което към него е приложена финансова обосновка по чл. 35, ал. 1, т. 4, б. „б” от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА).

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу финансиране на тероризма, проектът на Решение на Министерския съвет за одобряване на законопроекта, проектът на доклад до Министерския съвет на Република България, частичната предварителна оценка на въздействието (Приложение № 1 към чл. 16 от НОМИОВ), съгласувана без препоръки от Администрацията на Министерския съвет, както и копие от

становището по частичната предварителна оценка на въздействието на законопроекта бяха предмет на обществено обсъждане в рамките на 14 дни

в изпълнение на разпоредбите на чл. 26, ал. 3 и 4 от Закона за нормативните актове и чл. 85 от УПМСНА, като получените становища са отразени в приложените справки. По-краткият срок е обусловен от необходимостта от предприемане на мерки за отстраняване на несъответствия в законодателството, което от своя страна да способства за по-своевременно изключване на Република България от „сивия“ списък на FATF и е в съответствие с взетото решение от Съвета за координация и сътрудничество за осъществяване на националния механизъм за определяне на политиките и за координация в сферата на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма на негово заседание, проведено на 19.11.2024 г.

Документите относно проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма са съгласувани и по реда на чл. 32 от УПМСНА, като получените становища са отразени в приложените справки.

Предвид изложеното,

ПРЕДЛАГАМ:

Министерският съвет да приеме предложеният проект на Решение за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ:

ДИМИТЪР ГЛАВЧЕВ