



ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

ЕВРОСИСТЕМА

BG

ECB-PUBLIC

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 13 ноември 2015 година

относно регистър на банкови сметки

(CON/2015/46)

Въведение и правно основание

На 7 октомври 2015 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искане от българското Министерство на финансите за становище относно проект на закон за изменение и допълнение на Закона за кредитните институции (наричан по-долу „законопроект“).

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 2, параграф 1, трето тире от Решение 98/415/ЕО на Съвета¹, тъй като законопроектът се отнася до национална централна банка. Управителният съвет прие настоящото становище съгласно член 17.5, изречение първо от Процедурния правилник на Европейската централна банка.

1. Цел на законопроекта

1.1. Със законопроекта се цели да се създаде електронна информационна система (наричана по-долу „регистъра“), която съдържа номерата на банковите сметки, имената на техните титуляри, имената на упълномощените да управляват тези сметки лица, както и имената на лицата с договори за наем на сейфове в банки.

1.2. Основните разпоредби в законопроекта са следните:

- Регистърът ще бъде създаден и поддържан от Българска народна банка (БНБ).
- Банките трябва да предоставят изискуемата информация ежемесечно.
- Достъп до регистъра ще бъде предоставен на няколко национални правоприлагащи органи и на други държавни органи във връзка с изпълнението на задълженията им.
- Право на достъп до системата ще бъде дадено на лицата, които управляват и представляват тези органи, или на упълномощените от тях длъжностни лица, при условие че се запази поверителността на получената от регистъра информация.
- С наредба на БНБ ще бъдат уредени обхватът, редът и сроковете на подаване на информация от банките, както и за получаване на информация от регистъра от оправомощените институции и лица.
- За да получат достъп до системата, държавните органи ще заплащат такса на база направените от БНБ разходи, като размерът на таксите ще бъде определен с наредба

¹

Решение 98/415/ЕО на Съвета от 29 юни 1998 г. за консултирането на националните власти с Европейската централна банка по отношение на проектите за законодателни разпоредби (ОВ L 189, 3.7.1998 г., стр. 42).

на БНБ.

- Физическите и юридическите лица могат да получават данни от държаната в регистъра информация за тях, като за целта подават искане до БНБ.
- Събраната информация ще бъде съхранявана в регистъра за срок от пет години от датата на получаването ѝ от БНБ.
- Регистърът ще започне работа в срок до дванадесет месеца от влизането в сила на закона.

2. Общи забележки

2.1 ЕЦБ би желала да напомни, че когато на член от ЕСЦБ се възлагат нови задачи, е необходимо да им бъде направена оценка в контекста на забраната за парично финансиране съгласно член 123 от Договора. За целта и предвид тази основна необходимост ЕЦБ е разработила указания под формата на общи и специални съображения, въз основа на които тя може да реши дали новата задача, възложена на национална централна банка (НЦБ) от ЕСЦБ, се счита за задача на централната банка или за задача на правителството за целите на забраната за парично финансиране². Указанията са изложени в настоящия параграф 2.1. Впоследствие в параграфи 3.1 и 3.2 е направена конкретната оценка на това дали задачата на БНБ да създаде и поддържа регистъра на банкови сметки се счита за задача на централната банка или за задача на правителството.

2.1.1 Общи съображения

На първо място, систематичното категоризиране на възложените на НЦБ задачи като задачи на централната банка или задачи на правителството се прилага към изцяло нови задачи, които не са съществували в миналото или не са били неразделна част от вече възложените на НЦБ задачи на централна банка. С оглед на зачитането на правните рамки на различните държави членки, традициите в осъществяването на дейността на централните банки и националните уредби, изпълняваните понастоящем задачи от една НЦБ в качеството им на задачи на централната банка не се подлагат на повторен преглед и категоризация, но може да им бъде направена нова оценка, ако същността им е изменена.

На второ място, съгласно принципа на финансова независимост от държавите членки се изисква да не поставят своите НЦБ в положение, в което те не разполагат с достатъчно финансови средства за изпълнението на задачите си, свързани с ЕСЦБ или с Евросистемата.

На трето място, задачите на централната банка обхващат по-специално онези от тях, които са свързани със задачите, изброени в член 127, параграфи 2, 5 и 6 от Договора.

На четвърто място, за задачи на правителството следва да се считат възложените на една НЦБ нови задачи, които са атипични за задачите на националните централни банки или които очевидно се изпълняват от името и единствено в интерес на правителството или на други публичноправни субекти.

² Вж. на първо място параграф 2 от Становище CON/2015/22. Всички становища на ЕЦБ са публикувани на уебсайта на ЕЦБ www.ecb.europa.eu.

2.1.2 Специални съображения

Поради това въздействието на задачата върху институционалната, финансовата и персоналната независимост на НЦБ е важен критерий за определянето на една нова задача като задача на правителството. По-специално следва да бъдат взети предвид изложените по-долу съображения.

На първо място, следва да се направи оценка на това дали с изпълнението на новата задача се създават неразрешени по адекватен начин конфликти на интереси със съществуващите задачи на централна банка, без с изпълнението на тази нова задача непременно да се допълват последните. Ако възникне конфликт на интереси между съществуващи и нови задачи, следва да са налични достатъчно смекчаващи мерки, за да бъде той разрешен по адекватен начин. Взаимното допълване между новата задача и съществуващите задачи на централна банка не следва обаче да се тълкува разширително, тъй като това би могло да доведе до създаването на безкрайна верига от допълнителни задачи. При оценяването на допълващия характер на новата задача следва да се вземе предвид и финансирането ѝ.

На второ място, следва да се направи оценка на това дали без наличието на нови финансови средства с изпълнението на новата задача се поставя несъразмерна тежест върху финансовия или организационния капацитет на НЦБ и може да се окаже отрицателно въздействие върху капацитета ѝ да изпълнява правилно съществуващите задачи на централна банка.

На трето място, следва да се направи оценка на това дали изпълнението на новата задача е съвместимо с институционалната уредба на НЦБ, по-специално от гледна точка на независимостта на централната банка и отчетността.

На четвърто място, следва да се направи оценка на това дали изпълнението на новата задача води до съществени финансови рискове.

На пето място, следва да се направи оценка на това дали с изпълнението на новата задача членовете на органите за вземане на решения на НЦБ се излагат на политически рискове, които са несъразмерни и освен това биха могли да окажат въздействие върху персоналната им независимост и по-специално върху гаранцията за мандата на управителя съгласно член 14.2 от Устава на ЕСЦБ.

- 2.2 Окончателната оценка относно това дали възложената на НЦБ задача попада в обхвата на понятието за задача на централна банка или на понятието за задача на правителството ще се ръководи от целта да се осигури последователното прилагане на забраната за парично финансиране в рамките на Евросистемата и на ЕСЦБ.

3. Специфични забележки

3.1 Възлагане на БНБ на задачата за управлението на регистъра

ЕЦБ отбелязва, че със законопроекта на БНБ биха се възложили създаването и поддържането на регистъра на банкови сметки.

3.1.1 *Нова задача*

Създаването и поддържането на регистъра на банкови сметки е изцяло нова задача, която не е била изпълнявана преди това от друг държавен орган. Предвид изложените в параграф 2.1 указания трябва да бъде направена внимателна оценка на това дали тази нова задача и свързаните с нея правомощия за БНБ биха могли да съставляват нарушение на забраната за парично финансиране.

3.1.2 *Принципът на финансова независимост*

Съгласно принципа на финансова независимост от държавите членки се изисква да не поставят своите НЦБ в положение, в което те не разполагат с достатъчно финансови средства за изпълнението не само на задачите си, свързани с ЕСЦБ, но и на националните си задачи, както от оперативна, така и от финансова гледна точка. Във връзка с това ЕЦБ приветства разпоредбата на член 56а, алинея 7 от законопроекта, с която от държавните органи се изисква да заплащат такса на база направените от БНБ разходи съгласно предвиденото в наредба на БНБ. В законопроекта обаче не е уточнено дали държавата ще възстанови на БНБ направените от нея първоначални разходи във връзка със създаването на регистъра.

3.1.3 *Изпълнение на задачи от името и единствено в интерес на правителството или на други публичноправни субекти*

В предходни случаи ЕЦБ е имала възможност да изрази становището, че възложените на член от ЕСЦБ задачи, свързани със създаването на централен регистър с номера на банкови сметки, не са задачи на централна банка, нито пък улесняват изпълнението на тези задачи³. По сходен начин новата задача, свързана с поддържането на регистъра на банкови сметки, не е свързана с банковия надзор, събирането на данни за статистически цели или с други съществуващи задачи на БНБ, било по силата на Договора, било по силата на българското право. ЕЦБ счита, че тази нова задача е очевидно задача на правителството, тъй като с нея се цели единствено преследването на интереса на държавата от това тя да е в състояние по-ефикасно да установява местонахождението на държаните в България банкови сметки, в които е възможно да се съхраняват постъпления от престъпна дейност, като по този начин се защитават финансовите интереси и сигурност на държавата. Следователно тази нова задача по никакъв начин не може да бъде считана за задача на централна банка⁴.

3.1.4 *Взаимно допълване на новата задача със съществуващите задачи на БНБ и степен, в която са разрешени конфликтите на интереси със съществуващите задачи на БНБ*

ЕЦБ разбира, че по отношение данните в регистъра БНБ ще бъде обвързана от същите задължения за опазване на тайната и защита на личните данни като тези, които се прилагат понастоящем към отчитаните от кредитните институции данни съгласно банковото законодателство. Подобно общо условие обаче не изглежда адекватно, за да бъдат

³ Вж. параграф 2.1 от Становище CON/2011/30.

⁴ Вж. параграф 2.3.1 (Общи съображения) от Становище CON/2015/22.

разрешени напълно възможните конфликти на интереси, които биха могли да възникнат между поддържането на регистъра и другите задачи на БНБ.

Освен това ЕЦБ не вижда в законопроекта да е посочено ясно какво ще е взаимоотношението на регистъра с вече съществуващия кредитен регистър⁵. Поради това не е ясно дали новата задача може да бъде разглеждана като допълваща съществуващите задачи на БНБ.

3.1.5 Степен, в която изпълнението на новата задача е съвместимо с институционалната уредба на НЦБ

Предвид факта, че поддържането на регистър на банкови сметки не може да бъде разглеждано като задача на централна банка, тази дейност може да породи загриженост относно това как подобна задача ще се вмести в институционалната уредба на централната банка. В този случай ЕЦБ отбелязва, че отчетната схема изглежда напълно самостоятелна от юридическа гледна точка от схемата за пруденциална отчетност за кредитните институции. Въпреки това в законопроекта не е посочено дали с достъп до получените данни разполагат други управления на БНБ, които изпълняват задачи, свързани с ЕСЦБ, или други национални задачи.

3.1.6 Степен, в която изпълнението на новата задача води до съществени финансови рискове

Липсата на правна яснота относно възможността държавата да възстанови на БНБ първоначалните разходи, които тя направи при създаването на регистъра, предполага, че с поемането на тази нова задача БНБ може да бъде изложена на значителни финансови рискове. Освен това, при положение че липсват разпоредби, които предвиждат обратното, ЕЦБ разбира, че в съответствие с общия режим на отговорността съгласно българското право единствено БНБ ще носи отговорност за вредите или загубите, които произтичат от неправомерно решение на БНБ или от прилагането на неправилна административна процедура от БНБ при поддържането на регистъра. Това поражда сериозни притеснения по повод на паричното финансиране.

Основаната на такси система, предвидена в законопроекта, не предлага адекватен отговор на тези притеснения. За да бъдат те уталожени, е необходимо да се осигури, че на БНБ ще бъдат възстановени изцяло и по адекватен начин всички направени от нея разходи по повод на извършените от нея действия във връзка с възложените ѝ задачи по отношение на създаването и поддържането на регистъра. Разходите следва да бъдат възстановени въз основа на търговските условия между несвързани лица или преди те да бъдат направени, или редовно и незабавно при възникването им⁶.

3.1.7 Степен, в която изпълнението на новата задача излага членовете на Управителния съвет на БНБ на несъразмерни политически рискове или би могло да окаже въздействие върху персоналната им независимост

ЕЦБ отбелязва, че в законопроекта е предвидено, че държавните органи, които имат достъп до регистъра, трябва да приемат и прилагат вътрешни правила за ефективен контрол върху

⁵ Вж. член 56 от Закона за кредитните институции.

⁶ Вж. параграф 3.1.6 от Становище CON/2015/36 и параграф 2 от Становище CON/2011/98.

упълномощените лица с право на достъп до информацията. По този начин следва да се ограничи рискът от това БНБ да бъде съдена, ако разреши достъп до регистъра на неупълномощено лице. БНБ обаче ще е длъжна да изпълнява новата си задача като всяка друга възложена ѝ със закон публична функция. Следователно Управителният съвет на БНБ ще отговаря за законосъобразното и правилно поддържане на регистъра. Не може да бъде изключена възможността Управителният съвет на БНБ да бъде изложен на риск за репутацията си, ако достъп до данните в регистъра — дори до тези, чиято чувствителност е по-ниска от тази на някои от другите данни, които БНБ получава от кредитните институции при изпълнението на надзорните си задачи — получи неупълномощено лице или те „изтекат“ по друг начин. Фактът, че регистърът ще съдържа чувствителна информация, като напр. основните данни относно сметките на видни политически личности⁷, може да постави членовете на Управителния съвет на БНБ в затруднено положение, ако в нарушение на закона тази информация стане обществено достояние. Това би могло също така да окаже отрицателно въздействие върху персоналната им независимост.

3.2 *Заклучение*

Новата задача на БНБ поражда сериозни притеснения по повод на финансовата и оперативната ѝ независимост, особено при положение че липсва ясно задължение в тежест на държавата да възстанови на БНБ разходите във връзка със създаването на регистъра или с претърпени от нея вреди като последица от поддържането на регистъра. Освен това не са налице достатъчно доказателства за това, че новите задачи ще допълнят по някакъв начин съществуващите задачи на БНБ, свързани с ЕЦБ, или други национални задачи на БНБ. Предвид тези други съображения загрижеността на ЕЦБ относно възлагането на БНБ на тази деликатна нова задача е от по-общ характер.

Настоящото становище ще бъде публикувано на уебсайта на ЕЦБ.

Съставено във Франкфурт на Майн на 13 ноември 2015 година.

[подпис]

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI

⁷ Съгласно Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. относно предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета, и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73) членовете на ръководните органи на НЦБ също се считат за „видни политически личности“.