

Достъп до финансови услуги на търсещи и получили закрила лица в Република България

Доклад



© UNHCR/Lilly Carlisle, Йордания

София, 2021 г.

Милен Христов

За автора:

Милен Христов завършва специалност "право" в Нов български университет. От 2017 до 2019 година и отново от 2021 г. работи в Програмата за правна защита на бежанци и мигранти към Български хелзинкски комитет. Първоначално започва работа като профайлър в отдел ПМЗ¹ - кв. "Военна рампа" към РПЦ² - София. В течение на времето работи в ПМЗ - кв. "Овча Купел", ПМЗ - "кв. Враждебна", ПЗТ³ - Бусманци и СДВНЧ⁴ - Бусманци, а в момента е адвокат по реадмисия до Република Турция. Авторът има дългогодишен опит в работата с търсещи и получили международна закрила лица, както и наблюдения върху достъпа им до финансови услуги през последните 5 години.

Благодарности:

Авторът изказва своята признателност и искрена благодарност на всички бежанци, които се отзоваха да участват в проучването, на което стъпва докладът. Те с готовност споделиха своите трудности и още веднъж изживяха чувството на отхвърляне, което съпътства процеса на достъп до финансови услуги с надеждата, че чрез споделяне ще бъде постигната промяна. Благодаря и на всички представители на институции и организации и доставчиците на финансови услуги, които отделиха от своето ценно време, за да отговорят на въпросите, касаещи темата за финансовото включване на бежанците в България. Благодаря и на ВКБООН за подкрепата за изготвянето на доклада. Всички гледни точки се събират в едно, за да очертаят измеренията на проблемите и възможностите за техните решения.

Настоящият доклад е възложен и финансиран от Представителството на Върховния комисариат за бежанците на ООН в България, София, септември 2021. Възпроизвеждането на този доклад е разрешено с изключение на ползването му за търговски цели и при условие, че авторите са уведомени.

¹ПМЗ - производство за международна закрила

²РПЦ - регистрационно-приемателен център

³ПЗТ - помещение от затворен тип

⁴СДВНЧ - Специален дом за временно настаняване на чужденци

Използвани съкращения

БАККОМ - Българска асоциация на кредитните кооперации и организациите за микрофинансиране

БНБ - Българска народна банка

ДАБ - Държавна агенция за бежанците

ДАНС - Държавна агенция "Национална сигурност"

ДВ - Държавен вестник

ДР - Допълнителни разпоредби

ЕБО - Европейски банков орган

ЕО - Европейска общност

ЕС - Европейски съюз

ЗБЛД - Закон за българските лични документи

ЗМИП - Закон за мерките срещу изпирането на пари

ЗМФТ - Закон за мерките срещу финансиране на тероризма

ЗУБ - Закон за убежището и бежанците

МС - Министерски съвет

НПО - Неправителствена организация

ООН - Организация на обединените нации

ПЗТ – помещение от затворен тип

ПМЗ - Производство по предоставяне на международна закрила

ППЗМИП - Правилника за прилагане на Закона за мерките срещу изпирането на пари

ПКПС - Помирителната комисия за платежни спорове

РПЦ - Регистрационно приемателен център

САД ФР-ДАНС - специализирана административна дирекция "Финансово разузнаване" на Държавната агенция "Национална сигурност"

СДВНЧ - Специален дом за временно настаняване на чужденци

Съдържание:

Съдържание:.....	4
Използвани термини	5
I. Въведение.....	6
II. Методология	6
III. Практически перспективи към достъпа до финансови услуги на търсещи и получили международна закрила лица	8
3.1. През погледа на търсещите и получените закрила лица.....	8
3.1.1. Търсещи закрила.....	10
3.1.2. Получили закрила.....	11
3.2. Медиаторите от неправителствения сектор говорят.....	15
3.3. Гласът на банките.....	16
3.4. Надзорните органи	17
3.4.1. Българска народна банка.....	18
3.4.2. Държавна агенция „Национална сигурност“	18
3.5. Кредитни кооперации	19
IV. Законодателна рамка в сферата на достъпа до финансови услуги	20
4.1. Мерки срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма.....	21
4.1.1. Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета.....	21
4.1.2. Закон за мерките срещу финансирането на тероризма	23
4.1.3. Закон за мерките срещу изпирането на пари	23
4.2. Достъп до финансови услуги	25
4.2.1. Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета.....	25
4.2.2. Закон за платежните услуги и платежните системи.....	27
4.3. Спорове.....	28
4.3.1. Жалби.....	28
4.3.2. Помирителна комисия	29
V. Заключение.....	30
VI. Препоръки	32
Използвани нормативни актове и други източници.....	36

Използвани термини

Финансови услуги - най-честите услуги, които банките предлагат като откриването на банкова сметка, получаването на кредит, парични трансфери.

Финансови институции, кредитни институции, доставчици на платежни услуги - в доклада ще бъдат разгледани основно банките като най-честата финансова институция, към която се насочват търсеци и получили закрила по повод финансови услуги.

Кредитните кооперации са юридически лица, в които членуват част от жителите на едно населено място или област, но териториалният принцип не е водещ. Физически лица могат да станат членове на принципа на доверието, бидейки част от общността, която гарантира коректност в отношенията. Кооперацията може да отпуска кредити на своите членове.

Бежанец - Статут на бежанец в Република България се предоставя на чужденец, който поради основателни опасения от преследване по причина на раса, религия, националност, принадлежност към социална група или политически убеждения се намира извън държавата си по произход и поради тези причини не може или не желае да се ползва от закрилата на тази държава или да се завърне в нея⁵.

Лице с хуманитарен статут - Хуманитарен статут се предоставя на чужденец, който не отговаря на изискванията за предоставяне на статут на бежанец и който не може или не желае да получи закрила от държавата си по произход, тъй като може да бъде изложен на реална опасност от тежки посегателства⁶.

Лице, търсещо закрила - Това е чужденец, който е подал молба за закрила, но няма влязло в сила решение по нея, с което му се предоставя или се отказва закрила⁷.

⁵ Чл. 8 от ЗУБ.

⁶ Чл. 9 от ЗУБ.

⁷ Чл. 61а от ЗУБ.

I. Въведение

Настоящото проучване е продиктувано от множеството случаи, при които лица, търсещи или получили закрила, се обръщат към неправителствени организации за съдействие поради затруднения достъп до финансови услуги. Установено бе, че търсещите закрила лица са възпрепятствани да ползват финансови услуги поради липсата на официален документ за самоличност. За получените закрила в Република България, било то бежански статут или хуманитарен статут, се оказва, че е почти невъзможно да ползват базови финансови услуги като откриване на банкова сметка например.

В днешно време ползването на разнообразни финансови услуги се оказва основна необходимост за нормално функциониране на всеки от нас. Кой може да си представи живот, в който човек не може да започне работа, защото няма банкова сметка, или пък не може да получи обезщетение за безработица в ситуация на пандемия по същата причина? Когато става дума за бежанци, веднъж избягали от държавата си на произход, как ли се чувстват, когато финансови институции изискват документи от държавата на произход, която е не само мащеха, а понякога и директна заплаха за тях и семействата им? А как ли им се отразява едно неразбиращо и понякога и враждебно отношение от страна на служители на банки и други финансови институции, когато дори след години пребиваване в България, биват отхвърляни само защото са били родени в дадена географска точка? Наглед прости, тези въпроси се забиват дълбоко във възприятието на бежанците относно възможностите, които България, тяхната нова роднина, им предлага да изградят живота си отначало. Но какви са причините бежанците отново да се удрят в затворени врати, когато искат да допринасят за икономическото развитие на приелата ги държава чрез заетост или стартиране на бизнес и има ли решения на проблемите?

Следователно, настоящото изследване търси решение на затруднения достъп до финансови услуги за търсещи и получили международна закрила лица. За реализиране на основната цел на доклада следва да бъдат постигнати поетапно различни цели. Първо, да се разгледат проблемите, с които се сблъскват търсещите и получените закрила лица, и да се види дали са едни и същи като причина и естество. Второ, да се идентифицира, прегледа и анализира относимото към тематиката законодателство, за да се потърси причина за идентифицираните проблеми. И не на последно място, на базата на направените анализи да се предложат препоръки, чието отразяване от финансовите институции и надзорните органи би позволило решаване на част от идентифицираните проблеми.

II. Методология

За да изпълни поставените цели, настоящето проучване представлява анализ на първични и вторични източници на информация. Първичните източници включват емпирична част, която цели да разгледа проблема с достъпа до финансови услуги на бежанци от позицията на всички заинтересовани страни. Подобен подход се налага от липсата на предишни проучвания по темата. Емпиричната част беше последвана от анализ на съответното европейско и национално законодателство в сферата на достъпа

до финансови услуги, за да се идентифицират част от причините за проблемите, както и за да бъдат формулирани адекватни препоръки, които да отразяват несъответствията между законодателната рамка и нейното практическо приложение.

На първо място за коментар бяха потърсени преките ползватели на финансовите услуги, които са най-потърпевши⁸ от проблема от гледна точка на затруднения достъп до основни права, които тези пречки водят като своя последница. Това са лицата търсеци или получили закрила в Република България. Бяха организирани две фокус групи с общо 13 лица, търсеци и получили закрила от Сирия, Ирак, Иран, Афганистан, Йемен и едно лице без гражданство. Повечето бяха с предоставена международна закрила (5 с бежански статут, 6 с хуманитарен статут, 2 търсеци закрила). Според пола 3 бяха жени, а останалите мъже. Срещите се водеха по предварително изготвен въпросник. Мнозинството от тях бяха в България от около 5-6 години, като най-дългият период на престой е 13 години, а най-краткият – 1 ½ г.

На проведените срещи в рамките на около 2 часа на фокус група лицата споделиха своите преки впечатления от опитите им да ползват финансови услуги. Бяха обсъдени проблемите, с които са се сблъскали, мнението им на какво се дължат тези проблеми, както и предложения за преодоляването им.

След срещите с получили и търсеци закрила бяха организирани структурирани интервюта с представители на основните неправителствени организации, които работят с търсеци и получили закрила лица, които са общо 6 на брой. Три от тях предоставят правна помощ на търсеци и получили закрила лица, а останалите три предоставят психосоциална подкрепа, хуманитарна помощ, както и съдействат за по-добрата интеграция на лицата. При всяка от срещите беше потвърдено наличието на проблем при достъпа до финансови услуги на целевата група. Бяха отчетени различните действия, които организациите бяха предприели, за да разрешат проблема през годините. Също както и от предходната група бяха потърсени предложения и препоръки за преодоляване на проблема.

На следващо място бяха потърсени за коментар и доставчици на платежни услуги. Въпросник⁹ по темата беше изпратен на повечето големи и популярни банки, опериращи в страната (общо 10 на брой). Бяха проведени две срещи с представители на кредитни кооперации и "Българска асоциация на кредитните кооперации и организациите за микрофинансиране" поради възможността получили закрила лица да участват в такива организации. Въпросите бяха съобразени с вече получените отговори на представителите на неправителствените организации, както и на получените и търсещите закрила лица. Успоредно с доставчиците на платежни услуги бяха потърсени отговори от Българската народна банка, Държавната агенция "Национална сигурност", Асоциацията на банките в България, Европейска инвестиционна банка в България, както и микрофинансиращи институции (последните, от които не се отзоваха на поканата). Също така беше проведено интервю с представител на Държавната агенция за бежанци. В допълнение на интервютата, бяха получени 6 писмени становища - 3 от съответните институции, 2 от банки и 1 от оператор на платежни системи.

⁸Отчитаме търсещите и получените закрила като най-потърпевши като се приема, че всички замесени търпят загуби в един или друг аспект.

⁹ Въпросниците за различните групи участници могат да бъдат предоставени от автора при поискване.

Събраната информация от интервюта и срещите беше анализирана и бяха идентифицирани проблемите, които затрудняват достъпа до финансови услуги на търсещите и получили закрила лица на практика.

Заедно с проведените интервюта и срещи беше направен преглед и анализ на законодателството в областта на финансовите услуги и убежището. За целта бяха разгледани релевантните нормативни актове на европейско и национално ниво. На първо място бяха разгледани европейски директиви, които са в областта на мерките срещу изпиране на пари и финансиране на тероризма, както и директива относно ползването на платежни сметки от всички законно пребиваващи лица на територията на Европейския съюз. На следващо място беше прегледано българското законодателство, което следва да е синхронизирано с европейското посредством транспониране на съответните директиви.

От обобщените данни, събрани по време на срещите, интервюта и анализа на законодателството, са направени изводи относно проблема с достъпа до финансови услуги за търсещи и получили закрила и са изложени препоръки за преодоляване на проблема, дадени от различни участници в проучването или идентифицирани при самото проучване като евентуална възможност за улесняване на достъпа до финансови услуги за търсещи и получили закрила лица.

III. Практически перспективи към достъпа до финансови услуги на търсещи и получили международна закрила лица

Има няколко участници в проблема с достъпа до финансови услуги на търсещи и получили закрила лица. От една страна, това са самите търсещи и получили закрила, които са в позицията на потенциални клиенти и потребители на финансови услуги. От друга страна са кредитните или финансови институции, които предлагат финансови услуги. Условно позиционирани в средата на този континуум са неправителствените организации и регулаторните органи. Почти всички участници в този проблем търпят загуби. Едни губят потенциални клиенти, други нямат възможност за достъп до финансови услуги или пълноценно интегриране. Държавата също претърпява загуби, изразяващи се в ощетяване на бюджета или застрашаване на националната сигурност. За целите на доклада беше направен опит да се потърси мнение от представители на всички заинтересовани страни.

3.1. През погледа на търсещите и получили закрила лица

През последното десетилетие в следствие на конфликти в Близкия Изток към европейския континент се насочи голяма маса от хора, прогонени от домовете си и бягащи от ужасите на войната. Основната цел на бежанците беше и си остават страните от Западна Европа. За да достигнат до крайната си дестинация, на тях често им се налага да преминат през територията на Република България, която е външна граница на Европейския съюз и има стратегическо географско местоположение. След по-засиления поток от бежанци към България през 2015-2016 година пътят им се измести през Република Северна Македония и Република Сърбия. Две са основните причини за това. Едната е в следствие на сделката между Европейския съюз и Република Турция от март

2016 г. Като резултат от тази договореност натискът върху българската граница от желаещи да я преминат незаконно намаля. Другата причина, поради която основният мигрантски поток се пренасочи, е отношението от страна на българските власти към желаещите да преминат. През периодите, в които голям брой бежанци преминаваха границата, имаше множество сигнали за насилие срещу тях на територията на България¹⁰. И по време на засиления наплив на бежанци през територията на страната, а и след него, желаещите да се установят в България си остават изключително малко, което лесно може да се обясни с отношението на местното население към малцинствата или различните от тях¹¹. Отношение, което почти винаги цели да изолира различните, а не да ги интегрира. Друга причина за този феномен може да се търси в цялостната социално-икономическа ситуация в страната, която се характеризира с нисък стандарт на живот. Повечето бежанци възприемат България като транзитна страна по пътя им към Западна Европа, а това до голяма степен е в услугата на правителството поради факта, че по този начин не е необходимо да се справя с голям брой хора, желаещи да се установят в страната. Няма официални данни за броя на бежанците, установили се в България към даден момент, но според оценките на ВКБООН техният брой е 1000 – 2000 души¹².

Неуспявайки да преминат транзитно и нелегално през територията на страната, бежанците биват задържани от българската гранична полиция или от полицейските власти във вътрешността на страната. След доброволното си предаване или задържане, те обикновено са откарвани в специален дом за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ), каквито има два на територията на страната: един в гр. София и един в гр. Любимец¹³. Там бежанците имат основно две възможности. Те могат да подадат молба за международна закрила¹⁴ или ако не искат да подадат такава молба, то следва да бъдат върнати доброволно или принудително в държавите им на произход¹⁵ или в трета сигурна държава¹⁶. Веднъж подали молба за закрила, бежанците придобиват правно основание да пребивават законно на територията на страната. Те придобиват статут на търсещи закрила и следва да бъдат освободени от СДВНЧ и да бъдат преместени в центрове от отворен тип към Държавна агенция за бежанците (ДАБ).

¹⁰ По данни на автора. Голяма част от тези сигнали не бяха официално подадени от страх от ответни репресивни мерки.

¹¹ Социалните дистанции като пречка пред ефективни жилищни политики по отношение на лицата, търсещи международна закрила в България, доц. д-р Алексей Пампоров, Академичен бюлетин, бр. 2/2020 г., <https://bcm-bg.org/wp-content/uploads/2020/07/Academic.Bulletin.2.2020-distr.pdf>

¹² Национално преброяване през 2021 г. временно ще запълни тези информационни празноти.

¹³ През август 2021 г. започна да функционира отново Разпределителен център - Елхово.

¹⁴ "Молба за международна закрила" е отправено искане за закрила от чужденец до Република България. §1, т. 10 от ДР на ЗУБ.

¹⁵ "Държава по произход" е държавата или държавите, чийто гражданин е чужденецът, или за лице без гражданство - държавата на предишното му обичайно пребиваване. §1, т. 7 от ДР на ЗУБ.

¹⁶ "Трета сигурна държава" е държава, различна от държавата по произход, в която чужденецът, подал молба за международна закрила, е пребивавал и: а) няма основания да се опасява за живота или свободата си поради раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политическо мнение; б) е защитен от връщане до територията на държава, в която съществуват условия за преследване и застрашаване на правата му; в) не е изложен на опасност от преследване или тежко посегателство, като изтезание, нечовешко или унижително отношение, или наказание; г) съществува възможност да поиска статут на бежанец и при предоставянето му да се ползва от международна закрила като бежанец; д) са налице достатъчно основания да се смята, че ще бъде допуснат до територията на тази държава. §1, т. 9 от ЗУБ.

3.1.1. Търсеци закрила

Докато трае процедурата по предоставяне на закрила, търсещите закрила обикновено се настаняват в регистрационно-приемателни центрове. Такива центрове има в с. Баня, гр. Харманли и гр. София. РПЦ - гр. София се състои от три отдела - "Производство по международна закрила", където се настаняват търсещите закрила. Това са "ПМЗ - кв. "Овча Купел"", "ПМЗ - кв. "Враждебна"" и "ПМЗ - кв. "Военна рампа"". В с. Пъстрогор функционира Транзитен център, който също е от отворен тип. Съществува възможността търсещите закрила да живеят на така наречен "външен адрес" извън помещенията за настаняване на Държавната агенция за бежанците. Ако производството за предоставяне на международна закрила продължи повече от три месеца, то търсещите закрила имат право на достъп до пазара на труда¹⁷. Ако до този момент на тях не им се е налагало да ползват някакъв вид финансова услуга, то при търсенето на работа ситуацията се променя.

От момента на регистрацията им в Държавната агенция за бежанци при Министерски съвет търсещите закрила получават регистрационна карта, а документите им за самоличност, издадени от държавите им на произход, ако носят такива, задължително биват предадени на служителите още при първоначалното им задържане в СДВНЧ. С тази регистрационна карта те могат да установят пред органите на реда или където е необходимо, че са търсеци закрила и че пребивават законно на територията на страната. Проблемът с регистрационната карта е, че законът изрично я изключва от признатите документи за самоличност. В чл. 14 от Закона за българските лични документи регистрационната карта не е изброена като документ за самоличност, издаван на чужденци пребиваващи в Република България. В чл. 40, ал. 5 от ЗУБ изрично е посочено, че регистрационната карта не удостоверява самоличността на чужденеца. Поради тази особеност на регистрационната карта търсещите закрила срещат сериозна трудност с достъпа до финансови услуги. Без валиден документ за самоличност те са изправени пред невъзможността да открият банкова сметка, да ползват някой от доставчиците на платежни услуги или да ползват кредит.

Повечето работодатели, особено по-големите компании, плащат заплатите на служителите си изцяло по банков път. Липсата на банкова сметка често възпрепятства започването на работа, защото промяната на начина на плащане на заплата създава административни и организационни усилия на работодателя. По време на интервюта, свързани с проучването по този доклад, търсеци или получи закрила лица споделиха, че при договаряне за започване на работа им е била искана банкова сметка. Имало е случаи, когато е правен компромис, докато лицето си открие банкова сметка, и е бил сключен трудов договор. Но също така е имало и случаи, когато само заради липсата на банкова сметка не е бил сключван трудов договор. Това затруднение за сключване на трудов договор е една от причините, поради които търсещите закрила най-често се насочват към нискоквалифицирани работни позиции в сивата икономика, което е в ущърб както на държавата, така и на служителите.

¹⁷ Чл. 29(3) от ЗУБ.

*„Ако работиш, ти трябва банкова сметка. Два пъти ми отказваха работа, защото няха такава.“
Търсец закрила, без гражданство*

Често те работят без трудов договор в складове, цехове или строежи. Така те са изложени на риск от злоупотреби от страна на работодателите си. Без сключен трудов договор между търсец закрила и работодател работникът няма възможност да търси своите права и възнаграждение, което му се дължи срещу свършената работа, както и да се ползва от социалната закрила, която му се полага при безработица, заболяване и други рискове. Съгласно чл. 29, ал. 1, т. 4 от ЗУБ търсеците имат право на социално подпомагане. Законодателят е предоставил това право на търсеците закрила, но с чл. 54ж, ал. 4 от КСО е създал пречка за ползването на обезщетението за безработица, което се изплаща по банков път съгласно посочената норма от КСО.

Държавата също търпи загуби от това нерегламентирано трудово правоотношение. От една страна това е рискът търсецът закрила да се насочи към криминални дела, подтикнат от нуждата от средства. От друга страна това е ощетяване на бюджета на страната, ако все пак търсецът закрила работи, но без трудов договор. Също така работодателят не плаща и не удържа дължимите данъци и осигуровки, с което ощетява държавата. С оглед на сигурността паричните потоци не са "на светло" и това прави тяхното проследяване невъзможно, а това е само в ущърб на целта, която се преследва със засилените регулации, насочени срещу прането на пари и финансирането на тероризма, които ще бъдат разгледани по-долу в доклада.

*„Борбата не е срещу банките. Те не печелят много [от бежанците]. Но държавата печели от данъци. Аз плащам 5-6000 лв. данъци годишно.“
Лице с хуманитарен статут, Сирия*

Често търсеците закрила не остават дълго на територията на страната. Има обаче и такива, които преминават през цялата процедура по предоставяне на закрила. Както през административна фаза, така и през съдебна фаза, ако обжалват решение, което не е в техен интерес, целият период, който може да бъде над две години, чужденецът остава в процедура по предоставяне на международна закрила и е със статут на търсец закрила. Това е доста дълъг период за хора, които често са с деца и трябва да осигуряват прехрана за тях и за себе си.

3.1.2. Получили закрила

Видовете международна закрила, които предоставя Република България, са два.

Това са статут на бежанец¹⁸ и хуманитарен статут¹⁹. На търсещия закрила, след преминаване през процедура за предоставяне на международна закрила, може да се откаже или да се предостави закрила в зависимост от основанията, на които отговаря. Съгласно чл. 32, ал. 2 от ЗУБ правата и задълженията, които придобива едно лице, което е получило бежански статут, са същите като на български гражданин. Все пак законодателят е въвел няколко изключения за лицата с бежански статут. Те са посочени в чл. 32, ал. 2, т. 1, 2, 3 и 4 от ЗУБ. Това са правото да участва в избори за държавни и местни органи, в национални и местни референдуми, както и да участва в създаването и членуването в политически партии; да заема длъжности, за които със закон се изисква българско гражданство; да бъде военнслужещ и общото "други ограничения, изрично предвидени със закон". Лицата, които са получили хуманитарен статут съгласно чл. 32, ал. 3 от ЗУБ, имат правата и задълженията на чужденците с разрешено постоянно пребиваване в Република България. По време на интервютата, свързани с този доклад, получили закрила лица споделиха, че отношението към тях от страна на финансовите институции е относително еднакво, независимо от вида международна закрила, която са получили.

Когато едно лице получи закрила, то следва да напусне помещенията на Държавната агенция за бежанци в рамките на две седмици от получаването на положително решение по молбата си за закрила²⁰ и да се включи в обществения и социален живот в България. Получилите закрила лица са в по-добра позиция от търсещите закрила, които в общия случай не разполагат с документ за самоличност, а само с регистрационна карта. Въпреки това по-добрата позиция на получилите закрила спрямо търсещите закрила не води до по-добри резултати. Съгласно чл. 14, ал. 1, т. 1 и т. 3 от Закона за българските лични документи (ЗБЛД) и чл. 59, ал. 1, т. 1 и т. 3 от ЗБЛД на чужденците получили международна закрила се издават документи за самоличност. На лице със статут на бежанец се издава карта на бежанец от органите на Министерството на вътрешните работи със срок на валидност от три до 5 години. На чужденец с предоставен хуманитарен статут се издава карта на чужденец с хуманитарен статут от органите на Министерството на вътрешните работи, със срок на валидност до 3 години.

Разполагайки с документ за самоличност, на законово ниво и на теория, не би следвало да има проблеми, свързани с достъпа до финансови услуги за лицата получили закрила. На практика се оказва, че такъв проблем е налице. При разговор с получили закрила относно техния опит за достъп до финансови услуги през годините стана ясно следното: действията на банките като основен доставчик на финансови услуги на пръв

¹⁸ Статут на бежанец в Република България се предоставя на чужденец, който поради основателни опасения от преследване, основани на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група, се намира извън държавата си по произход и поради тези причини не може или не желае да се ползва от закрилата на тази държава или да се завърне в нея. Чл. 8, ал. 1 от ЗУБ

¹⁹ Хуманитарен статут се предоставя на чужденец, който не отговаря на изискванията за предоставяне на статут на бежанец и който не може или не желае да получи закрила от държавата си по произход, тъй като може да бъде изложен на реална опасност от тежки посегателства, като: смъртно наказание или екзекуция, или изтезание, нечовешко или унижително отношение, или наказание, или тежки заплахи срещу живота или личността на цивилно лице поради безогледно насилие в случай на въоръжен международен или вътрешен конфликт. -Чл. 9, ал. 1 от ЗУБ

²⁰ Чл. 35, ал. 1, ЗУБ

поглед изглеждат хаотични. Получили закрила споделиха за многократни опити да открият банкова сметка. Резултатът от тези опити показва, че е възможно в различни клонове на една и съща банка да има различна практика. В един банков клон едно лице получава отказ да му се открие сметка, но в друг клон на същата банка, същото лице успява да открие банкова сметка.

*„Така стават нещата. Управителят на клона ми е приятел. Наистина зависи от човека, при когото попаднеш.“
Лице с хуманитарен статут, Ирак*

*„Всички се държат като агенти на тайните служби. Работодателите ми познават някой от банката, имат връзки и могат да ми уредят банкова сметка. Казват ми „отиди в този офис, на този адрес“... Проблемът е, че няма закон. Всичко зависи от настроението на служителя. Ние зависим от неговата милост.“
Търсец закрила, без гражданство*

Получилите закрила споделиха за проблеми с картата на бежанец и картата на чужденец с хуманитарен статут, тоест с документите за самоличност, издадени от българската държава. По-сериозният проблем с картата на бежанец или на чужденец с хуманитарен статут е непризнаването им за документ за самоличност от по-голяма част от банките, които изискват национален паспорт. Компании, предлагащи парични преводи, също отказвали да извършват превод срещу документите, с които разполгат получените закрила лица.

*„Когато видят от коя държава съм, спират да ме уважават.“
Бежанец, Афганистан*

Ако проблемът с документите за самоличност бъде преодолян или в редки случаи лицето изобщо не срещне такъв проблем, то се сблъсква със следваща пречка пред достъпа до финансови услуги. Получили закрила споделиха, че им е отказван кредит или откриване на банкова сметка, защото са граждани на определена държава, въпреки че са получили закрила в Република България и се ползват със съответните права. Повечето пъти, когато служител отбелязва държавата на произход, информира потенциалния клиент, че няма как да ползва дадена услуга, защото е гражданин на тази страна. Получилият закрила обикновено напуска банковия клон и опитва да търси същата услуга в друг клон или друга банка. В някои от случаите, когато лице, което иска да си открие сметка, иска да се оплаче или настоява да му се открие сметка, служителите откриват

банкова сметка. Някои банки изискват такса за проучване, но отново отказват да открият банкова сметка. Не са редки и случаите, когато при актуализация на информацията относно получил закрила, който е клиент на банката, същата едностранно закрива или блокира банкова сметка.

„Майка ми и брат ми отидоха да актуализират данните си в банката. На брат ми му отказаха сметката, но на майка ми я подновиха. И двамата работят на едно място, от едно семейство са, от една държава. Каква е разликата?“
Бежанка, Йемен

„Правилата са ясни. Имаме право на банкова сметка. Когато ги помолих да ми покажат текст, който ни забранява да имаме банкова сметка, никой не може да покаже нищо“.
Търсец закрила, без гражданство

Трудностите, с които се срещат търсеците закрила лица, започват от около средата на 2018 година. Преди 2018 година ползването на всякакви финансови услуги било по-бързо и безпроблемно. Началото на проблемите с достъпа до финансови услуги съвпада по време с приемането на Закона за мерките против изпиране на пари (ЗМИП), влязъл в сила през месец март на 2018 година. Всичко индикира, че наличието на този закон и на правилник към него е причината за затруднения достъп до финансови услуги за търсеци и получили закрила в Република България. Но дори на това да се дължат затрудненията, то има и противоречащи действия на служители на различни банки, а дори и на различни банкови клонове от една и съща банка. Едно и също лице не успява да открие сметка в една банка, но в друга успява. От един банков клон му отказват, но в друг банков клон на същата банка му откриват сметка. Тези действия на служителите подсказват за липсата на ясни правила, ако такива специални правила са необходими при работата с клиенти, които са търсеци или получили закрила. Друга причина може да бъде субективното отношение на служители от един банков клон или банка към търсеците или получените закрила. Под субективно отношение имам предвид желанието да се избегне риск от последващи проблеми при работа с търсеци или получили закрила, които са граждани на определени страни. Може да има и още една причина и тя е непознаването на правното положение на търсеците и получените закрила в България.

„Всички са срещу нас. Какво сме им направили?“
Бежанка, Йемен

Която и да е причината този затруднен достъп до финансови услуги действа изключително демотивиращо на търсещите и получилите закрила. Много от тях се чувстват като нежелани от страна на държавата и обществото. Адекватният достъп до финансови услуги е изключително важен за пълноценното включване на получилите закрила в социалния живот на държавата. Когато едно лице е лишено от достъп до финансиране на своите идеи, когато е лишено от възможност да спестява безопасно или да започне работа поради липсата на банкова сметка, то това лице губи желание и възможност за интеграция в българското общество и логичният избор е да търси възможност да напусне страната.

„Дори не посмях да кандидатствам за кредит. Когато ти откажат, се чувстваш ужасно за седмица и имаш нужда от дълго време, за да се възстановиш.“
Бежанка, Иран

3.2. Медиаторите от неправителствения сектор говорят

Неправителствените организации (НПО), които работят с търсещи и получили закрила, много често изпълняват ролята на свързващо звено между чужденците и институциите в България. НПО-тата имат различни сфери на дейност, но всички, които бяха потърсени за коментар по темата на доклада, бяха запознати с проблема на търсещите и получилите закрила с достъпа до финансови услуги. Към всички организации са се обръщали търсещи или получили закрила лица, които са се сблъскали с проблеми свързани с достъпа до финансови услуги. Всички представители на НПО-та са категорични, че началото на затруднения достъп съвпада с приемането на ЗМИП. Някои от интервюираните споделиха, че допреди влизането в сила на закона е било възможно дори откриването на банкова сметка с регистрационната карта на търсещите закрила, което, както се установи, е невъзможно след влизане в сила на разпоредбите на ЗМИП. Според наблюдения на интервюираните НПО първоначално търсещите и получилите закрила са се сблъскали с откази от страна на банките за откриване на банкови сметки. Известен период след влизане в сила на ЗМИП банките са започнали едностранно закриване на някои сметки на получили закрила лица. Това по всяка вероятност се дължи на разпоредбите на ЗМИП относно периодичната актуализация на информацията относно клиентите на банките.

В опит да преодолеят този проблем неправителствените организации действат в няколко посоки. Придружават получили закрила до банкови клове, за да действат като медиатор или поне да установят причината за отказа от страна на банката. Друго усилие, което вършат НПО-тата, е даването на становища и предложения във връзка с улесняването на достъпа до финансови услуги. ДАНС са получили информация за проблема на търсещите и получили закрила именно след предложение направено от неправителствена организация във връзка с Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпиране на пари.

Неправителствените организации могат да окажат съдействие на търсещ закрила, като му съдействат при подаване на жалба, както е предвидено в Закона за платежните услуги и платежните системи (ЗПУПС)²¹ и отнасяне на спора пред помирителна комисия за платежни спорове²².

3.3. Гласът на банките

Основният и най-чест обект, от който могат да потърсят финансови услуги получилите и търсещите закрила, са банките. В България банките са организирани като акционерни търговски дружества, които задължително следва да имат лиценз за банкова дейност от Българската народна банка. В България оперират 18 банки и 7 клонове на чуждестранни банки²³. За целите на доклада беше изготвен въпросник до банковия сектор в България. Бяха потърсени десетина от най-големите и популярни банки, както и Асоциацията на банките в България. За съжаление нямаше интерес от страна на банковия сектор към проблема, като от повечето банки изобщо не се получи отговор. Все пак представители на две от банките, които ще бъдат обозначени с банка А и банка Б, откликнаха на запитването, подходиха отговорно и върнаха попълнен въпросник по темата.

Относно въпросите *"Известно ли Ви е наличието на проблем при достъпа до финансови услуги за търсещи или получили закрила? Какъв е проблемът, ако имате информация? Какви смятате, че са причините, поради които търсещите/получилите закрила се срещат с толкова трудности при достъпа им до финансови услуги в България?"* двете банки са категорични, че затруднения достъп до финансови услуги на получили закрила лица е породен от това, че те са граждани на високорискови трети страни. Като такива получили закрила подлежат на разширена комплексна проверка. В отговора си банка Б отбелязва, че поради всички усложнения, свързани с работата с получили закрила лица, банката може да има намален интерес от встъпването в делови отношения с тях. Поради нуждата от по-честа актуализация на клиентския профил като проблем се маркира липсата на постоянен или конкретен адрес, както и затруднената комуникация с потенциалния клиент, поради недостатъчно познания на български или английски език. Банка А отбелязва проблема с липсата на документи и невъзможността за идентификация на клиенти, което е относимо към търсещите закрила. Отбелязана е възможността за откриването на платежна сметка за основни операции. Възможност, която е дадена от закона, но на практика неприложима за търсещите закрила поради факта, че регистрационната карта не е официален документ за самоличност.

²¹ Всеки доставчик на платежни услуги в рамките на вътрешните си правила предвижда процедура за подаване на жалби. Чл. 174, ал. 1 от ЗПУПС.

²² Помирительната комисия за платежни спорове към Комисията за защита на потребителите е орган за алтернативно разрешаване на национални и трансгранични спорове между доставчици на платежни услуги и ползватели на платежни услуги. Чл. 175(1) от ЗПУПС.

²³https://www.bnb.bg/BankSupervision/BSCreditInstitution/BSCIRegisters/BS_CI_REG_BANKSLIST_BG

„Предпочитат да ни загубят пред това да бъдат глобени и да си задържат международните клиенти.“
Търсец зкрила, Иран

Двете банки потвърдиха, че началният период на затруднен достъп съвпада с приемането на Закона за мерките срещу изпиране на пари и новите изисквания към банките са причината за този затруднен достъп. Относно проблема, идентифициран от отговорите на получените закрила, че банките изискват документи издадени от страната на произход, въпреки наличието на документи, издадени от българската държава, то се допуска това да се дължи на грешка или недостатъчна осведоменост от страна на служителите. На същата причина може да се дължи и различната практика при откриването на сметка, когато в един клон клиент получи отказ, а в друг клон на същата банка му бъде открита сметка.

В отговорите си представителите на банките са категорични, че националността или местопребиваването на едно лице не следва да са причина за отказ за откриване на сметка, а могат да послужат единствено за определяне на рисковия профил на лицето. Ако спрямо такова лице е необходимо въвеждането на някакви ограничения, то банка Б споделя, че това е възможно, но е в зависимост от политиката и механизмите на самата банка. Според представител на банка А ще бъде необходимо евентуалните ограничения спрямо ползвателите на банкови сметки сред търсещите и получили закрила лица да бъдат нормативно уредени като възможност от законодателя, но също така ще се повиши нуждата от персонал в банката.

Мнението на двамата представители на банките, които се включиха в проучването е, че са необходими законодателни промени. От една страна е нужен диалог между банкови сектор и регулаторните органи, за да може да се изработи обща рамка и указания за работата с търсещите и получените закрила лица. От друга страна промените трябва да бъдат в посока облекчен режим за откриването на сметки за определена група уязвими лица, но едновременно с това да се предвидят механизми, които да гарантират националната и финансова сигурност, като се позволи банките едностранно да прилагат ограничения или други мерки спрямо уязвимите лица, които са с високорисков рейтинг. Представителите на двете банки заявяват готовност да участват в обученията относно положението и статута на търсещите и получените закрила в България, като се изтъква, че това би спомогнало да се обменят и изработят добри практики при работата с тази група лица.

3.4. Надзорните органи

По време на проучването, което беше направено във връзка с темата на доклада, бяха потърсени за коментар Българската народна банка и Държавната агенция за национална сигурност.

3.4.1. Българска народна банка

След изпратено запитване към Българската народна банка беше получено писмо от Управление "Банково", в което е изразена позицията на банката относно проблема с достъпа до финансови услуги за търсещи и получили закрила лица. В писмото се прави уточнението, че относимото законодателство към проблема е Законът за платежните услуги и платежните системи (ЗПУПС) и Наредба № 3 на БНБ²⁴. Направен е коментар, че в българското законодателство в областта на плащанията са въведени изискванията, установени с европейското законодателство и по-точно Директива (ЕС) 2015/2366²⁵, Директива 98/26/ЕО²⁶, Директива 2009/110/ЕО²⁷, Директива 2014/92/ЕС²⁸, както и свързаното с тях вторично европейско законодателство. На следващо място, цитирайки разпоредби от ЗПУПС, се подчертава, че лицата не следва да са обект на дискриминация въз основа на националност или местопребиваване. Също така е отбелязана възможността, дадена от чл. 119, ал 2 от ЗПУПС, за откриване на платежна сметка за основни операции, както и основания за отказ за откриването на такава сметка. Разяснено е задължението от страна на банката да прилага мерки за превенция на използването на финансова система за целите на изпирането на пари, като една от тези мерки е комплексната проверка на клиентите. На последно място в писмото от БНБ се подчертава, че при тях не са постъпвали жалби, свързани с откриването на платежна сметка за основни операции от лица, които са търсещи или получили закрила. Направеното уточнение е важно, защото индикира за липсата на информация в БНБ относно проблема с достъпа до финансови услуги за търсещи и получили закрила лица.

3.4.2. Държавна агенция „Национална сигурност“

В отговор на изпратени въпроси по темата на доклада беше получено писмо от Държавната агенция "Национална сигурност". Специализираната административна дирекция "Финансово разузнаване" (САД ФР) на ДАНС, в качеството си на българско финансово-разузнавателно звено е предоставила становище по част от изпратените въпроси, докато за друга част от въпросите се прави уточнение, че касаят Закона за платежните услуги и платежните системи, по който САД ФР - ДАНС не разполага с възможност да отговори.

На първо място се отбелязва, че през януари месец 2021 година е постъпила информация за проблема с достъпа до финансови услуги за търсещи и получили закрила.

²⁴ Наредба № 3 на БНБ от 18 април 2018 година за условията и реда за откриване на платежни сметки, за изпълнение на платежни операции и за използване на платежни инструменти.

²⁵ Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година за платежните услуги във вътрешния пазар.

²⁶ Директива 98/26/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 1998 година относно окончателността на сетълмента в платежните системи и в системите за сетълмент на ценни книжа.

²⁷ Директива 2009/110/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година относно предприемането, упражняването и пруденциалния надзор на дейността на институциите за електронни пари.

²⁸ 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.

Това е станало по повод постъпило предложение от страна на Върховният комисариат за бежанците на ООН и неправителствена организация, работеща с търсещи и получили закрила относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпиране на пари.

Първият въпрос, по който САД ФР - ДАНС дават становище е *"Кое налага изискването на документ за самоличност, издаван от страните на произход, при положение че чл. 14, ал. 1, т. 1 и т. 3 от Закона за българските лични документи указва, че картата на бежанец и картата на чужденец с хуманитарен статут са документи за самоличност, а в чл. 53, ал. 1 то Закона за мерките срещу изпирането на пари е посочено, че идентифицирането на физическите лица се извършва чрез представяне на официален документ за самоличност?"*. В писмото на агенцията са отбелязани разпоредбите на чл. 53, ал. 1 от ЗМИП²⁹ и §1, т. 12, буква а от ДР от ЗМИП³⁰. С оглед на цитираните правни норми и на правомощията си по ЗМИП, ДАНС уведомяват, че **картата на бежанец и картата на лице с хуманитарен статут се приемат за официални документи за самоличност и не е необходимо предоставянето на друг документ, който да е издаден от страните на произход на лицата, желаещи да ползват финансови услуги.**

Вторият въпрос, по който ДАНС дава становище, е свързан с неформалните откази за откриване на банкови сметки. От агенцията отбелязват, че ЗМИП не съдържа разпоредба, която да изисква отказ за установяване на делови взаимоотношения с клиенти с потенциално по-висок рисков профил.

Становището на Държавната агенция "Национална сигурност" по двата въпроса показва, че практиката, с която са се сблъскали получилите закрила, не е продиктувана от инструкции или изисквания, наложени от финансово-разузнавателното звено.

3.5. Кредитни кооперации

Кредитните кооперации фигурират в изследването не толкова като участници в контекста на достъпа до финансови услуги, а като една възможност за получилите закрила лица да получат достъп до финансиране и да се спомогне интегрирането им в България.

Съгласно чл. 2, ал. 1 от Постановление 343 от 30 декември 2008 година за реда за продължаване на дейността на взаимноспомогателните кредитни кооперации на частните земеделски стопани "Кредитната кооперация е юридическо лице, регистрирано по Закона за кооперациите". Следователно от една страна кредитната кооперация е юридическо лице, чието създаване, форма, прекратяване и друго са подчинени на Закона за

²⁹ Идентифицирането на физическите лица се извършва чрез представяне на официален документ за самоличност и снемане на копие от него. Чл. 53. (1).

³⁰ §1, т. 12. "Официален документ за самоличност" е документ по смисъла на: а) член 13 и чл. 14, ал. 1 от Закона за българските лични документи;

кооперациите³¹. От друга страна кредитната кооперация е финансова институция³². През 1999 година в Пловдив е учредена "Българска асоциация на кредитните кооперации и организациите за микрофинансиране" (БАККОМ). БАККОМ обединява създадените кредитни кооперации в Русе, Пловдив, София, Хасково, Добрич, Смолян и други градове в България и кредитните кооперации „Популярни каси“ в началото на 90 години³³. Като своя мисия асоциацията посочва подкрепа на развитието на етичните финанси в България чрез въвеждане на етично финансиране на дребните предприемачи, реализирането на цели в областта на регионалното развитие, социална подкрепа, намаляването на различията.

Кредитните кооперации не са широко известни, но имат своята роля в сферата на селското стопанство, но и не само, където идеята за взаимопомощ и социална подкрепа намира приложение. Членовете на една общност могат да станат членове на кооперация, от която при нужда могат да използват финансиране. Участието в такива кооперации има и личен елемент, тъй като, за да бъде прието едно лице за член, то трябва да бъде препоръчано от член на кооперацията или да бъде познато в общността, където кооперацията извършва своята дейност.

При проведените интервюта с представители на търсещите и получилите закрила, лицата заявиха, че не са запознати със съществуването на кредитни кооперации и тяхната дейност. След разяснение какво представляват тези юридически лица, интервюираните споделиха, че в страните им на произход има подобни обединения на групи хора, живеещи в даден район. Целта на тези обединения, подобно на кредитните кооперации, е да подпомага местното население, което работи в селското стопанство. Това, че тази форма на обединение на група хора е позната на бежанците, заедно и със самото естество на дейност на кредитните кооперации, придава висок потенциал за сътрудничество. Едно създаване на кооперация на получили закрила или приемането на такива лица в съществуващите кооперации би допринесло за интеграцията на тези лица. Също така, лицата биха споделили практики от техните страни на произход относно този тип обединения, което би било от полза на кредитните кооперации.

IV. Законодателна рамка в сферата на достъпа до финансови услуги

За да може да се види първоизточникът на проблема с достъпа до финансови услуги за търсещи и получили закрила и за да може да се потърси решение на този проблем, то следва да се анализира националното и европейското законодателство,

³¹ Кооперацията е сдружение на физически лица с променлив капитал и с променлив брой членове, които чрез взаимопомощ и сътрудничество осъществяват търговска дейност за задоволяване на техни икономически, социални и културни интереси. Кооперацията е юридическо лице. Чл. 1 от ЗК.

³² С постановлението се определя редът, по който взаимоспомагателните кредитни кооперации на частни земеделски стопани, наричани по-нататък "кредитни кооперации", продължават дейността си като финансови институции по смисъла на Закона за кредитните институции. Чл. 1 от Постановление 343 от 30 декември 2008 година за реда за продължаване на дейността на взаимоспомагателните кредитни кооперации на частните земеделски стопани

³³ Повече информация за кредитните кооперации може да се намери на уебсайта на "Българска асоциация на кредитните кооперации и организациите за микрофинансиране" - bacom.eu.

засягащо темата на настоящото проучване. Проблемите с достъпа до финансови услуги се свързват най-вече с мерките, които са въведени с цел предотвратяване изпирането на пари и финансиране на тероризма. За целта ще бъде обърнато внимание основно на Директива 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета, Директива 2014/92 на Европейския парламент и на Съвета, Закона за мерките срещу изпирането на пари, Закона за мерките срещу финансирането на тероризма и Закона за платежните услуги и платежните системи. Анализът е разделен на две части. Едната част отразява введените ограничения и предпазни механизми с цел предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, а другата част засяга възможността за достъп до финансови услуги.

4.1. Мерки срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма

Законът за мерките срещу изпирането на пари е обнародван на 27 март 2018 година. Законът и мерките на национално ниво са следствие от директивите, засягащи конкретната област, поради правния характер на самите директиви като юридически акт³⁴.

4.1.1. Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета

Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма представлява основният правен инструмент за предотвратяване използването на финансовата система на Съюза за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма. С тази директива, чийто краен срок за транспониране е 26 юни 2017 г.³⁵, се установява ефикасна и всеобхватна правна рамка за справяне с набирането на парични средства или имущество за терористични цели, като от държавите членки се изисква да установяват, разбират и ограничават рисковете, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма³⁶. Директива (ЕС) 2015/849 представлява четвъртата директива, насочена срещу заплахата от изпиране на пари. Предхождащите я директиви са Директива 91/308/ЕИО на Съвета, с която е определено изпирането на пари във връзка с трафика на наркотици и са наложени задължения единствено по отношение на финансовия сектор. С Директива 2001/97/ЕО на Европейския парламент и на Съвета е разширено приложното поле на Директива 91/308/ЕИО както по отношение на престъпленията, така и на набора от обхванати професии и дейности. През юни 2003 г. Специалната група за финансови действия („FATF“) ревизира своите препоръки, в чийто обхват попадна и финансирането на тероризма, и предостави по-подробни изисквания по отношение на идентификацията и проверката на клиента, случаите, при които по-високият риск от изпиране на пари или

³⁴ Директивата е акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите-членки, до която е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат. Чл. 288 от Договора за функционирането на Европейския съюз

³⁵ Законът за мерките срещу изпиране на пари влиза в сила през март 2018 година.

³⁶ (1) от Преамбюла на Директива 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета.

финансиране на тероризма може да оправдае прилагането на засилени мерки, както и случаите, при които по-ниският риск може да позволи извършването на не толкова строга проверка. Тези промени са отразени в Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.³⁷ Има две директиви, които изменят Директива 2015/849, и с това общият брой на директивите, които засягат проблема с изпирането на пари и финансирането на тероризма, става шест.

Директива 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета е вследствие на зачестилите терористични атентати, извършени в годините преди 2018. Измененията, които се правят с тази директива, са основно с цел да се предотврати финансирането на тероризма, защото някои услуги, свързани със съвременните технологии, стават все по-популярни като алтернативни финансови системи, като по този начин остават извън обхвата на правото на Европейския съюз или се ползват от изключения от правните изисквания, които може вече да не са практически оправдани³⁸.

Директива 2019/2177 на Европейския парламент и на Съвета изменя Директива (ЕС) 2015/849, за да отрази новата роля на Европейския банков орган при предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма³⁹. С измененията, направени с Директива 2019/2177 на Европейския банков орган, се прехвърлят правата и задълженията, които до промените са били предвидени за европейските надзорни органи. Европейския банков орган е един от трите европейски надзорни органи, които заедно с националните надзорни органи и Европейския съвет за системен риск образуват Европейската система за финансов надзор. В свое становище още от 2016 г. Европейският банков орган⁴⁰ посочва, че финансовите институции имат пълното право да отказват достъп до финансови услуги, но когато такъв достъп би довел до нарушаването на разпоредбите, свързани с мерките срещу изпиране на пари и финансиране на тероризма, а не поради недостатъчната възможност на доставчика на финансови услуги да управлява риска.

Въпреки че Директива 2015/849 е четвъртата по ред директива в областта на превенцията срещу прането на пари и финансирането на тероризма, както посочих по-рано в текста, тя е основен правен инструмент за борбата с визираните престъпления. Самата директива се състои от седем глави. В Глава първа "Общи разпоредби" има три раздела, които посочват цел на директивата, задават обхвата ѝ и поясняват използваните за целта на нормативния акт определения. В Раздел 2 от тази първа глава член 8 указва, че държавите членки гарантират приемането на необходими мерки от страна на задължените субекти, свързани с предотвратяването изпирането на пари и финансирането на тероризма. Задължените лица, които са от интерес за целите на доклада, са кредитните и финансовите институции.

Следващият раздел 3 определя политиката по отношение на трети държави и по-конкретно спрямо високорисковите трети държави. В Глава втора "Комплексна проверка на клиента", в член 11 от Директивата се посочва в кои случаи се прилага комплексна проверка. От своя страна тази проверка може да бъде опростена или разширена. В

³⁷ (3) от Преамбюла на Директива 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета.

³⁸ (2) от Преамбюла на Директива 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета.

³⁹ (10) от Преамбюла на Директива 2019/2177 на Европейския парламент и на Съвета.

⁴⁰ 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 - EBO-Op-2016-07, стр. 9

Приложение II към Директивата са посочени неизчерпателно факторите и доказателствата за по-нисък риск и опростена проверка, докато в Приложение III към Директивата са посочени неизчерпателно тези, които сочат към по-висок риск и съответно към разширена комплексна проверка. Както е посочено в член 18а от Директивата, разширена комплексна проверка се прилага относно взаимоотношения или сделки, включващи високорискови трети страни. Тези страни са посочени в списък приет и изменен с делегирани регламенти. Той включва основните страни на произход на търсещите и получили закрила лица в България, а именно Афганистан, Сирия, Ирак и др.⁴¹

4.1.2. Закон за мерките срещу финансирането на тероризма

В европейското законодателство се разглеждат заедно въпросите, свързани с предотвратяване използването на финансовата система за пране на пари и финансиране на тероризма. В българското законодателство тези две деяния са разделени. Има Закон за мерките срещу изпирането на пари и Закон за мерките срещу финансирането на тероризма (ЗМФТ). С оглед на чл. 4б от Закона за мерките срещу финансирането на тероризма, то законът е приложим спрямо вече идентифицирани или санкционирани лица, които са свързани с тероризъм или с финансирането му. В чл. 4б, т. 1 от ЗМФТ това са лица, санкционирани в следствие на регламент на Европейския парламент и на Съвета. В чл. 4б, т. 2 от ЗМФТ това са лица, посочени или санкционирани от Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации, а в т. 3 на същата правна норма това са лица, групи и организации, включени в списък, приет с решение на Министерския съвет. С оглед приложното поле на закона той не следва да представлява интерес за целта на доклада, свързан с проблемите на търсещите или получили закрила лица, тъй като в общия случай те не попадат в приложното поле на ЗМФТ.

4.1.3. Закон за мерките срещу изпирането на пари

Със Закона за мерките срещу изпирането на пари, както е видно от §3 от Допълнителните разпоредби, се въвеждат изискванията, предвидени с директивите на Европейския парламент и на Съвета. Въпреки наличието на отделен закон срещу финансиране на тероризма, в ЗМИП има доста правни норми, които установяват правила за превенция на финансиране на тероризма или правят връзка със Закона за мерките срещу финансирането на тероризма. Структурата на Закона за мерките срещу изпирането на пари не е същата като тази на основната директива в областта - Директива 2015/849, но съдържанието на ЗМИП е съобразено с това на директивата. По отношение на закона има и правилник за прилагането му⁴².

Самите мерки, които се предвиждат в закона, са изброени в чл. 3 от ЗМИП и са следните:

⁴¹ Делегиран Регламент (ЕС) 2016/1675 на Комисията и Делегиран Регламент 2020/855 на Комисията.

⁴² Правилникът е нормативен акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност. Чл. 7, ал. 1 от Закона за нормативните актове.

- комплексна проверка на клиентите;
- събиране и изготвяне на документи и друга информация при условията и по реда на ЗМИП;
- съхраняване на събраните и изготвените за целите на ЗМИП документи, данни и информация;
- оценка на риска от изпиране на пари и финансиране на тероризма;
- разкриване на информация относно съмнителни операции, сделки и клиенти;
- разкриване на друга информация за целите на ЗМИП;
- контрол върху дейността на задължените субекти по раздел II от тази глава;
- обмен на информация и взаимодействие на национално равнище, както и обмен на информация и взаимодействие между дирекция "Финансово разузнаване" на Държавна агенция "Национална сигурност", звената за финансово разузнаване на други държави и юрисдикции, както и с компетентните в съответната сфера органи и организации на други държави.

В глава втора на ЗМИП е регламентирана първата от предвидените мерки - комплексната проверка. Тази проверка представлява идентифициране на клиенти и проверка на тяхната идентификация въз основа на документи, данни или информация, получени от надеждни и независими източници⁴³. Мерките за комплексна проверка се прилагат при установяване на делови взаимоотношения, в това число при откриване на сметка, когато с откриването на сметката се установяват делови взаимоотношения⁴⁴. Това е най-вероятната хипотеза, при която търсеци и получили закрила биха влезли в контакт с доставчик на платежни услуги.

Обективно погледнато, няма нещо необичайно или извънредно, което да е регламентирано от закона. Както в директивата, така и в закона са предвидени два вида комплексни проверки. Това са опростена и разширена комплексна проверка. Както при директивата, така и тук опростената комплексна проверка не е от значение за целите на доклада. От отговори, получени от две банки, до които бяха изпратени въпроси по темата на доклада, става ясно, че спрямо получените закрила лица се прилага разширената комплексна проверка. Едната банка посочи, че това се прави на основание чл. 35, т. 2 от ЗМИП⁴⁵. Обективно погледнато, получените закрила не са установени във високорискова трета държава, което да обоснове комплексна проверка, както е предвидено в чл. 35, т. 2 от ЗМИП. Напротив, получените закрила са напуснали високорисковата трета държава и не искат или не могат да се върнат там.

В чл. 16 от Правилника за прилагане на Закона за мерките срещу изпирането на пари е посочено, че с цел да се идентифицира и оцени рискът при установяване на делово взаимоотношение между банка и клиент, следва да се отчетат най-малко четири напълно логични фактора. Това са: (1) идентификация на клиента, (2) държавата или географската зона, в която е регистриран, установен или пребивава клиентът, (3) предлаганите продукти и услуги и (4) механизми за доставка на предлаганите продукти и услуги. Точка

⁴³ Чл. 10, т. 1 от Закона за мерките срещу изпирането на пари.

⁴⁴ Чл. 11, т. 1 от Закона за мерките срещу изпирането на пари.

⁴⁵ При встъпване в делови взаимоотношения и в хода на такива взаимоотношения, както и при извършване на случайна операция или сделка с физически лица, юридически лица и други правни образувания, установени във високорискови трети държави по чл. 46. Чл. 35, т. 2 от ЗМИП.

2 от чл. 16 е свързана с държавата или географската зона, в която е регистриран, установен или пребивава клиентът. В последното предложение на чл. 16, ал. 2, т. 2 от Правилника за прилагане на Закона за мерките срещу изпирането на пари (ППЗМИП) е формулирано общото "или с която е свързан по друг начин"⁴⁶. Това е възможността да се отчете връзката на едно лице, получило закрила, с държавата си на произход, която почти винаги е високорискова държава. Отчитането на връзката на едно лице с държавата му на произход, която е високорискова, е важно, но от друга страна в случая на лицата, получили международна закрила не се отчита, че самото лице бяга от тази държава, не иска или не може да се завърне там и този факт е постановен от предоставената международна закрила от Република България. Това, че едно лице е гражданин на високорискова държава, предполага единствено прилагането на разширената комплекса проверка, докато в практиката оплакванията на повечето получили закрила са, че гражданството им е пречка за установяване на делови взаимоотношения с дадена банка.

4.2. Достъп до финансови услуги

След като разгледахме законодателството, което цели да противодейства на изпирането на пари и финансирането на тероризма, то сега е ред да се обърне внимание на законодателството, което цели да регламентира достъпа до финансови услуги. За целта от европейското законодателство следва да се обърне внимание на Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на съвета, а от българското законодателство - на Закона за платежните услуги и платежните системи.

4.2.1. Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета

Директива 2014/92 относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции регламентира таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции. Структурно директивата е съставена от седем глави. За целите на доклада от основно значение е глава IV относно достъпа до платежни сметки.

Още в Преамбюла на директивата се прави уточнение, че от една страна е важно финансовата система да се предпази от възможността да бъде използвана за незаконни цели като финансови измами, пране на пари и финансиране на тероризма. От друга страна не следва мерките и механизмите, които се въвеждат с цел превенция на злоупотреби и престъпления да бъдат ползвани като предтекст за отхвърлянето на по-малко привлекателни от търговска гледна точка потребители. Не следва да са обект на дискриминация потребители на основание тяхната националност или местопребиваване⁴⁷.

⁴⁶ Държавата или географската зона, в която е регистриран, установен или пребивава клиентът или неговият действителен собственик или в която клиентът или неговият действителен собственик извършва стопанската си или професионалната си дейност или с която е свързан по друг начин. Чл. 16, ал. 2, т. 2 от ППЗМИП;

⁴⁷ (34) от Преамбюла на Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета.

Получилите закрила в България се чувстват дискриминирани именно на основание тяхната националност, което не съвпада с официалната позиция на финансовите институции, но действията на служители в банкови клонове затвърждава това усещане. Търсещите и получените закрила лица пребивават законно на територията на Европейския съюз. В това правно положение те не само не следва да бъдат дискриминирани на основание националност, местопребиваване или друг признак, а следва да им се осигури достъп до платежни сметки за основни операции, независимо от финансовото състояние на лицата⁴⁸.

Глава IV от директивата започва с член 15, където е отразено написаното в Преамбюла относно недискриминацията. В член 16 от Директивата е регламентирано правото на достъп до платежни сметки за основни операции. Освен правото на достъп в член 16 е обективизирана и възможността за отказа за откриване на платежна сметка от страна на кредитната институция. Въпреки това право те следва да го прилагат при определени обстоятелства. Като примери са посочени неспазването на законодателството относно изпирането на пари и финансирането на тероризма или при предотвратяване и разкриване на престъпления. Дори в посочените случаи отказът е обоснован само когато потребителят не спазва посоченото законодателство, а не когато процедурата за проверка на спазването на законодателството е твърде сложна или е свързана с допълнителни разходи⁴⁹. Именно това уточнение е много важно за целите на доклада, защото впечатлението, което се оставя, е опитът да се избегне рискът от работа с получили закрила, а не този риск да бъде управляван, като се прилагат предвидените мерки.

В член 17 от Директивата са изложени характеристиките на платежната сметка за основни операции и услугите, които следва да са достъпни по тази сметка. Това са:

- услуги, позволяващи извършването на всички операции по откриване, използване и закриване на платежна сметка;
- услуги, позволяващи внасянето на средства по платежната сметка;
- услуги, позволяващи теглене на пари в брой от платежната сметка в рамките на Съюза от гише или банкомат по време на работното време на кредитната институция или извън него;
- изпълнение на следните платежни операции в рамките на Съюза:
 1. директни дебити;
 2. платежни операции, извършвани чрез платежна карта, включително онлайн плащания;
 3. кредитни преводи, включително нареждания за периодични преводи, на терминали и гишета, когато са налични, и чрез онлайн системите на кредитната институция.

Видно от член 17, платежната сметка за основни операции следва да предостави възможност на всяко едно лице да се включи пълноценно в обществения живот. В член 20, който е последен от глава IV от директивата, е посочено задължението на държавите членки да гарантират въвеждането на подходящи мерки за повишаване на обществената осведоменост относно възможността за ползване на платежни сметки за основни операции. По-конкретно се цели комуникацията да е достатъчна, целенасочена и да

⁴⁸ (35) от Преамбюла на Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета.

⁴⁹ (47) от Преамбюла на Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета.

достига до потребителите извън мрежата на банковите услуги, до уязвимите лица и до мобилните потребители⁵⁰.

С Директива 2014/92 се установяват условията за откриване или отказ за откриване на платежна сметка за основни операции. Духът на директивата и посоката, в която водят разпоредбите, е възможността едно лице да разполага с банкова сметка. В днешното време на все по-голяма дигитализация този достъп до платежна сметка е нещо изключително базово и необходимо. Възможността на една банка да откаже откриването на такава сметка би следвало да бъде обосновано изключително от предвидените основания и да бъде изключен субективният елемент при преценка от страна на служителите на дадена банка.

4.2.2. Закон за платежните услуги и платежните системи

Предметът на Закона за платежните услуги и платежните системи е описан в чл. 1 от ЗПУПС и обхваща тринадесет точки. Точка 8 е от основно значение за целите на доклада, тъй като тя въвежда разпоредби относно условията и реда за откриване и използване от потребителите на платежни сметки за основни операции. В глава шеста от закона могат да бъдат разпознати текстовете от Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета. Раздел IV от глава шеста е посветен на достъпа до платежни сметки. В този раздел, както при Директива 2014/92, условието за недискриминация е поставено на първо място в чл. 117. На следващо място са описани услугите, предоставяни чрез платежната сметка за основни операции и те са⁵¹:

1. Откриване, използване и закриване на платежна сметка;
2. Внасяне на средства по платежна сметка;
3. Теглене на пари в брой от платежната сметка от гише или терминално устройство ATM през работното време на банката или извън него;
4. Изпълнение на следните платежни операции:
 - а) директни дебити;
 - б) платежни операции, извършвани чрез платежна карта, включително плащания чрез интернет;
 - в) кредитни преводи, включително нареждания за периодични преводи, на терминални устройства ATM и ПОС и на гишета, когато са налични, и чрез системите за онлайн банкиране на банка.

На следващо място в закона в чл. 119 е регламентирано правото на достъп до платежни сметки за основни операции. Такъв вид сметки следва да бъдат достъпни във всички банки в България. Интересно е формулирана втората алинея на чл. 119, където както и в Директива 2014/92 е записано, че законно пребиваващите лица имат право на достъп до платежна сметка за основни операции. Положителното уточнение във втора алинея е, че право на такава сметка имат лица без постоянен адрес и търсещи международна закрила. С това право, дадено в чл. 119, ал. 2 от ЗПУПС се получава противоречие със ЗМИП. От една страна законът им дава право да ползват платежна сметка за основни операции, но от друга не им дава възможност да се възползват от

⁵⁰ Чл. 20 от Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета.

⁵¹ Чл. 118, ал. 1 от ЗПУПС.

правото си, поради липса на официален документ за самоличност.

В ал. 4 на чл. 119 се дава възможност на банките да откажат откриването на платежна сметка за основни операции, но при условие, че откриването на такава сметка би нарушило законодателството относно предотвратяването използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма. С тази разпоредба, както и цялата посока на европейското и българско законодателство, се дава една по-висока степен на превенция срещу визираните престъпления спрямо правото на достъп до финансови услуги, което само по себе си не е в ущърб на обществото. Проблемът идва от това, че с цел да избегнат санкции и проблеми финансовите институции предпочитат да избегнат риска при работата си с получили закрила, а за търсещите закрила реално е невъзможно да осъществят делови отношения с банка поради липсата на документ за самоличност освен ако не разполагат с национален паспорт.

Достъпът до платежна сметка за основни операции, когато е възможен, следва да бъде безплатен или срещу приемливи такси. Това е уредено в чл. 120, ал. 1 от ЗПУПС и в чл. 34 от Наредба за условията и реда за откриване на платежни сметки, за изпълнение на платежни операции и за използването на платежни инструменти.

В заключение след прегледа на българското законодателство може да се каже, че то е синхронизирано с европейското, но е налице противоречие, което се получава между правото да се използва платежна сметка за основни операции като минимум от предлаганите в съюза финансови услуги и посоката на законодателството и политиките в съюза към превенция на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Дори да не е налице пряко противоречие между двете, то мерките срещу нежеланите явления се ползват с предимство пред правото на потребители да ползват финансови услуги. Формално проблемът може да изглежда уреден на законодателно ниво, но на практика ситуацията изисква промени, които да гарантират едновременно спазването на мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, както и спазването на правото на лица, пребиваващи в България законно, да имат достъп до финансови услуги в допълнение на правото на платежна сметка за основни операции.

4.3. Спорове

4.3.1. Жалби

Законът за платежните услуги и платежните системи съдържа разпоредби, които дават възможност на едно лице да подаде жалба при наличието на проблем, свързан с предоставяните от банката платежни услуги. Тази възможност е предвидена в чл. 174 от ЗПУПС. В първа алинея от тази разпоредба е регламентирано задължението на всеки доставчик на платежни услуги да предвижда процедура за подаване на жалби във връзка с предоставянето на платежни услуги. В други алинеи от същия член са установени срокове за отговор и възможности за удължаване на този срок за отговор от страна на доставчика на платежни услуги.

Много важна за целта на доклада е разпоредбата на чл. 174, ал. 3 от ЗПУПС. В тази алинея е вменено задължението на доставчика на платежни услуги да се произнесе

по всяка постъпила жалба в писмена форма. В масовите случаи, които бяха идентифицирани от отговорите на получили закрила, се касае за устни откази за откриването на банкова сметка. Обикновено след устния отказ лицето напуска банковия клон и с това приключва взаимоотношението между банката и потенциалния клиент. Относно неуспешното откриване на банкова сметка, лицето, което е заявило такава няма доказателство за причините за отказа. В същото време, ако едно лице заяви откриването на банкова сметка, получи писмен отказ без мотиви или като причина е изложена страната му на произход, то може да се възползва от възможността, дадена от чл. 174 от ЗПУПС. В резултат на базата на подадената жалба и писмения отговор от страна на банката това лице би имало едно доказателство, че неоснователно му се отказва откриването на банкова сметка. Възможно е отговорът на банката да не удовлетворява жалбоподателя или банката изобщо да не се произнесе. В тези случаи човек може да отнесе възникналия спор между потенциален клиент и доставчик на платежни услуги пред Помирителна комисия за платежни спорове⁵². По силата на закона доставчикът на платежни услуги е длъжен да предостави необходимата информация за Помирителната комисия на ползвателя на платежни услуги както и за самата възможност за сезирането на такъв орган.

4.3.2. Помирителна комисия

Съгласно чл. 175, ал. 1 от ЗПУПС и чл. 2, ал. 1 от Помирителната комисия за платежни спорове (ПДПКПС), тя е орган за алтернативно разрешаване на национални и трансгранични спорове между доставчици на платежни услуги и ползватели на платежни услуги. Освен разпоредбите в ЗПУПС има и Правилник за дейността на Помирителната комисия за платежни спорове. Самата комисия е към Комисията за защита на потребителите. Председателят на комисията и заместник-председателят се определят от управителя на БНБ, а "членовете [са] лица, посочени в листи, утвърдени от представителна организация на банките и от Комисията за защита на потребителите."⁵³

Помирителното производство започва с подаването на писмено заявление. Производството е безплатно за страните, но разходи за експертизи, вещи лица или представителство са за тяхна сметка. Важно уточнение в чл. 11, ал. 1 от ПДПКПС и чл. 177, ал. 2 от ЗПУПС е, че производството пред помирителната комисия не е задължителна предпоставка за предявяването на иск пред съд. В същото време, за да започне едно помирително производство, то спорът към момента на подаване на заявлението не трябва да е отнесен за разрешаване пред съд, арбитражен съд или друг орган за извънсъдебно разрешаване на спорове⁵⁴.

В резултат на помирителното производство комисията изготвя и приема помирително предложение, което се предоставя на страните. Страните могат в срок от 10 дни да приемат изцяло и безусловно помирителното предложение, като то ще има силата

⁵² Чл. 174, ал. 5 от ЗПУПС: Когато доставчикът на платежни услуги не се произнесе в предвидените в ал. 3 и 4 срокове, както и когато решението не удовлетворява ползвателя на платежни услуги, спорът може да се отнесе за разглеждане от Помирителната комисия за платежни спорове.

⁵³ Чл. 176, ал. 1 от ЗПУПС.

⁵⁴ Чл. 12, ал. 5, т. 2 от ПДПКПС.

на споразумение. Ако страните приемат предложението, трябва да го направят чрез писмено изявление до председателя на комисията. По същия начин следва да го информират и в случай че отхвърлят помирителното предложение.

В случай че не бъде постигнато споразумение между доставчика на платежни услуги и лице, което иска да ползва такива услуги, и лицето счита, че е дискриминирано на база страната си на произход, то може да се обърне към Комисията за защита от дискриминация или да потърси правата си пред съд.

V. Заключение

На база направеното проучване безспорно се потвърждава наличието на проблем с достъпа до финансови услуги за търсещи и получили закрила лица. В първия етап, през който чужденците преминават в Република България, е процедурата за предоставяне на международна закрила. По времето на тази процедура, която може да продължи няколко години, тези лица, които са със статут на търсещи закрила и законно пребиваващи на територията на Република България, не разполагат с официален документ за самоличност, издаден от българската държава.

По време на изследването беше споменато за търсещи закрила, на които са им били открити банкови сметки, но това е станало в периода преди 2015 година. След иницирането на законодателни решения в сферата на борбата с изпирането на пари и финансиране на тероризма се въвеждат редица мерки и условия, които да доведат до превенция срещу тези две нежелани деяния. Предвидените мерки и санкции спрямо доставчиците на платежни услуги водят до повишени изисквания спрямо потенциални високорискови клиенти. Напълно в съответствие със закона доставчиците на платежни услуги отказват откриването на банкови сметки на лица, които са търсещи закрила, поради липсата на документ за самоличност, тъй като в закона изрично е записано, че регистрационната карта не е документ за самоличност.

Без достъп до една толкова базисна услуга като ползването на банкова сметка, търсещите закрила се поставят в едно уязвимо положение. Потенциален работодател може да откаже да наеме такова лице поради невъзможността да му изплаща трудовото възнаграждение по банков път. Лицата, които работят по всички правила на българското законодателство, имат право на обезщетение в случай на безработица, но въпросното обезщетение се изплаща по банков път съгласно чл. 54ж, ал. 4 от КСО. Без банкова сметка средствата, които получава и изразходва едно лице, стават непроследими, което реално позволява ползването им за нежелани от закона цели. Поради същата причина при плащането на заплата не по банков път може да се оцетява държавния бюджет, като се избягва декларирането и плащането на данъци и осигуровки. От друга страна търсещите закрила са изправени пред възможността да станат обект на злоупотреба или престъпление.

*„Ако искаш да контролираш изпирането на пари, всичко трябва да е онлайн. Плащането в брой се прави от мафията. Трябва да ни третират еднакво.“
Търсец закрила, без гражданство*

Липсата на банкова сметка води до невъзможност лицата да спестяват средства, влагайки ги на сигурно място в банка, а ги принуждава да държат пари в наличност в себе си или в дома си. По този начин те могат да станат обект на кражба или грабеж. Търсеците закрила могат да бъдат принудени да платят на някой, който притежава документ за самоличност, да получи пари изпратени за тях от техни роднини, намиращи се в друга държава. Наред с много други фактори, липсата на документ за самоличност по време на процедурата по предоставяне на международна закрила затвърждава уязвимата позиция, в която се намират търсеците закрила.

Лицата, получили бежански или хуманитарен статут би следвало да преодолеят проблемите на търсеците закрила с достъпа до финансови услуги, но на практика се оказва, че това не е така. Въпреки наличието на официален документ за самоличност, който е такъв по силата на закона, се оказва, че практиката на доставчиците на финансови услуги е да отказват встъпването в делови отношения с лица, получили закрила. Тази практика се е формирала след приемането на Закона за мерките срещу изпиране на пари през 2018 г. Първоначално се е изразявала в отказ за откриване на банкова сметка, а впоследствие и в едностранното закриване от страна на банката на банкови сметки. Бяха установени случаи и на отказани преводи на парични средства, чрез специализираните за това доставчици. Обективно погледнато, без възможността да разполагат с банкова сметка, лицата, получили закрила се изправят пред проблемите на търсеците закрила. Бяха потвърдени случаи, в които работодатели са отказвали да започнат трудови взаимоотношения, в които лицето няма банкова сметка. Практиката на банките да отказват откриването на банкова сметка не се основава на законови разпоредби, а на политика на банката или на чисто субективна преценка на банков служител.

Многократно беше изтъкнато от различни участници в проучването, че доставчиците на платежни услуги не управляват риска при работата си с лица, граждани на високорискови трети страни, а като цяло го избягват, като отказват откриването на банкови сметки или ползването на други финансови услуги за високорискови лица. Това се потвърди от становища и отговори получени от надзорни органи, а и в конкретен отговор на банка до Помирителната комисия за платежни спорове, в което банката твърди, че отказът за откриване на банкова сметка се дължи на по-консервативен рисков-базиран подход, който банката прилага. Въпреки подхода или политиката, по които работи дадена финансова институция, както беше заявено от надзорните органи, в закона няма изискване да не се предоставя финансова услуга на лице с високорисков профил.

Беше посочено, че доставчиците на финансови услуги могат да откажат встъпване в делови взаимоотношения, но само когато започването на такива би довело до нарушаване на законодателството, свързано с мерките срещу изпирането на пари и

финансирането на тероризма. Дори самият достъп до платежни сметки за основни операции е нормативно гарантиран от директиви от европейското законодателство, които са транспонирани в българското. Това е така, защото банковата сметка е базова потребност в ежедневието, което все повече се дигитализира. Плащания, трансфер на пари, получаване на обезщетения – за всичко това е необходима банкова сметка. Липсата на банкова сметка поставя получилите закрила в едно по-неизгодно и уязвимо положение, въпреки че законът изрично посочва, че лицата с бежански статут имат правата и задълженията на български гражданин. Затрудненият достъп до финансови услуги възпрепятства и самата интеграция на лица, получили закрила. По време на проучването те заявиха, че това ги демотивира да останат в България и се чувстват нежелани. Ползването на банкова сметка е нещо, от което човек почти ежедневно има нужда. Достъпът до тази финансова услуга е гарантиран от закона, но причини като липса на информация и повишен рисков профил водят до това, че лицата, получили закрила нямат възможност да използват тази и други гарантирани от закона финансови услуги.

VI. Препоръки

Препоръките, които този доклад извежда, са направени на базата на мнения и препоръки, дадени от участници в проучването, на анализираната информация по време на проучването, както и на основание на Становището на Европейския банков орган относно приложимите мерки към потенциални клиенти на финансови услуги, които са търсещи и получили закрила лица.

Най-лесното и общоприложимо действие, което може да се предприеме, за да се преодолее затрудненият достъп до финансови услуги на търсещи и получили закрила, е информационна кампания. Както някои участници в проучването предложиха, така и по време на изследването се установи, че част от проблемите идват от липсата на информация. Следва да бъде предоставена информация за възможностите, от които могат да се възползват получилите закрила⁵⁵. От една страна следва да бъде синтезирана информацията относно възможността за откриването на платежна сметка за основни операции и евентуалните възможности за обжалване на евентуален отказ и отнасянето на спора до Помирителната комисия за платежни спорове. От друга страна е важно да се проведе среща с представители на финансови институции, надзорни органи, неправителствени организации и да се разясни положението и статута на получилите закрила в Република България. Представители на двете банки, които откликнаха и взеха участие в проучването, изразиха интерес в провеждането на обучение на тази тема.

Освен информационна кампания и обученията относно проблема, изработването на обща рамка и указания за работата с търсещи и получили закрила е крачка към разрешаване на проблема, като в изработването следва да участват представители на финансовите институции, надзорните органи и неправителствения сектор.

Тези препоръки би следвало да са достатъчни, за да прекрати практиката на банките да отказват откриването на банкови сметки на основание страната на произход

⁵⁵ Изрично е посочено получилите закрила, защото на този етап търсещите закрила не разполагат с документ за самоличност и доставчиците на финансови услуги с основание отказват встъпването в делови отношения с тях.

на получилите закрила лица. Това е така, защото отказите не почиват върху законови разпоредби, а се дължат на преценка от страна на банката или банковия служител.

Решението на проблема с достъпа до финансови услуги за търсещи закрила е по-трудно. Докато при получилите закрила пречките са отстранени без законодателни промени, то за търсещите закрила ситуацията е различна. По силата на правна норма в Закона за убежището и бежанците, регистрационната карта не е документ за самоличност. Такъв документ е необходим да се предостави на доставчика на финансови услуги, за да може той, като задължен субект съгласно Закона за мерките срещу изпиране на пари, да извърши комплексна проверка. Обективно погледнато, информацията, които се изисква съгласно ЗМИП, за да се идентифицира едно физическо лице, е налична и в регистрационната карта на търсещите закрила, но поради изискването идентификацията да се извършва на базата на официален документ за самоличност, използването на регистрационната карта за тези цели е невъзможно. Поради тази причина трябва да се обмисли законодателна промяна, която от една страна да допусне използването на финансови услуги от страна на търсещите закрила и същевременно да се прилагат различни мерки срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма. Възможно решение на този проблем би могло да се постигне като в нормативен акт се посочи, че търсещ закрила може да ползва финансови услуги, но поради липсата на документ за самоличност, да се легитимира с регистрационната карта, с която разполага. За реализирането на тази възможност следва да се обмислят различни варианти, като може да бъдат изброени конкретни финансови услуги като откриването на банкова сметка, които могат да бъдат достъпни с регистрационна карта. Държавната агенция за бежанците, която отговаря за търсещите закрила лица, може да си сътрудничи с доставчиците на финансови услуги, като предоставя информация относно етапа от процедурата, в който се намира търсещият закрила.

На следващо място следва да се спомене проблемът с езиковата бариера, който често съществува. В Становището на Европейския банков орган са дадени два примера как този проблем е решен. Единият пример е от Германия, където има клонове специално за търсещи закрила лица, в които работят служители, обучени за работа с тази група хора, както и такива, които владеят чужд език от езиците, които говорят по-големите групи чужденци. Другият пример е от Италия, където наемат служители, владеещи чужд език, отново от езиците, които говорят по-големите групи чужденци. За България би било приложимо сътрудничество между финансовите институции и ВКБООН или неправителствения сектор, като целта ще е да се създаде връзка, чрез която при възникване на казус с търсещ или получил закрила да може да се търси съдействие за получаване на информация относно ситуацията чрез преодоляване на езиковата бариера.

По време на проучването различни участници предложиха евентуални ограничения или изисквания, за да може да се улесни достъпът до финансови услуги. Най-общо може да се обобщи, че това са различни видове лимити при трансакции на средства, които лимити да могат да се повишават и премахват с оглед профила и историята на лицето, което ползва дадена сметка. Откриването на банкова сметка да бъде обвързано с превеждането на работна заплата по същата сметка или с посочването на реален адрес, на който живее лицето. Представители на банковия сектор също изразиха мнение в посока въвеждането на законоустановени лимити и ограничения, на базата на

които да могат да контролират риска свързан с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Въвеждането на такива законоустановени мерки е обосновано, защото едностранното им въвеждане от страна на финансови институции би довело до дискриминационен подход. Това би било избегнато, ако се регламентира работата специално с търсещи и получили закрила, като се предвидят редица ограничения и механизми, които да отпаднат след определен период от време с оглед поведението на ползвателя на финансови услуги.

Становището на Европейския банков орган съдържа предложения за различни мерки и ограничения, свързани с търсещите закрила, но с оглед на ситуацията в България препоръките, дадени в становището могат да бъдат използвани и спрямо получилите закрила, ако това ще ги допусне до използването на финансови услуги. В становището на ЕБО се изтъква нещо, което беше споделено и от повечето участници в настоящото проучване, а именно, че достъпът до финансови услуги е не само необходимост за воденето на нормален икономически и социален живот, но и основен инструмент в борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма. Без достъп до финансови услуги по-трудно биха били идентифицирани подозрителни парични потоци.

Относно документите, издавани на търсещите закрила в страните членки на Европейския съюз, в становището е записано, че тези документи (регистрационната карта) следва да са достатъчни да покриват изискванията за идентификация във връзка с мерките срещу изпиране на пари и финансиране на тероризма. Съгласно българското законодателство това е така, но поради уточнението направено в закона, че регистрационната карта не е документ за самоличност, то използването ѝ с цел идентификация пред финансови институции не е приложимо. В Становището е изразено мнението, че с оглед на несигурността относно самоличността на търсещите закрила, финансови институции не следва да бъдат санкционирани при встъпване в делови взаимоотношения с такива лица освен в два случая. Ако са го направили при явното знание или са подозирали, че търсещият закрила е обект на финансови санкции или е свързан с терористични организации. Втората ситуация е при неспазване на мерките срещу изпиране на пари поради умишлени или небрежни действия. Това е още едно потвърждение, че рискът не следва да бъде избягван, а управляван.

На следващо място в Становището са дадени предложения за управление на риска, които да доведат до по-лесен достъп до финансови услуги за търсещи закрила. Основното е миниторингът върху транзакциите. Констатирането на обичайте парични операции, които едно лице извършва, би помогнало да се констатират необичайни или подозрителни парични трансфери. За тази цел може да се въведат различни критерии относно операциите като характер, размер, източник и получател, когато се прави трансфер.

Друг механизъм в сферата на мониторингът е преглед на профила на клиента, което да се прави както периодично, така и след съмнителна транзакция. Усложнението е, че съмнителните транзакции следва да се докладват и да не се изпълняват без одобрение. Друга информация, с която следва да разполага финансовата институция, е дали производството на търсещият закрила не е прекратено и дали той се намира в страната. Тази информация може да бъде набавяна от самия клиент, но и от Държавната агенция за бежанците, която отговаря за търсещите закрила.

В Становището са дадени предложения, които да доведат до ограничаване на риска от изпиране на пари и финансиране на тероризма, чрез предлаганите от финансовите институции продукти и услуги. Посочено е, че тези ограничения биха били възможни и за платежните сметки за основни операции, което индикира, че прилагането им спрямо получили закрила лица би било оправдано, ако това доведе до отпадането на сегашния затруднен достъп до финансови услуги. Предложенията, които са дадени, включват отказ за предоставяне на кредит или овърдрафт. Лимити могат да се поставят на трансферите между две физически лица, от и до трети страни, както и депозирането на средства и трансфери от трети страни. Всички тези лимити да могат да бъдат променяни след получаване на допълнителна информация от клиента и след преценка за всеки един случай отделно. Ограничаването на тегленето на пари в други страни също може да бъде въведено.

В заключението на Становището на Европейския банков орган е посочено, че европейската законодателна рамка позволява едновременното осигуряване на достъп до финансови услуги за търсеци закрила и изпълнението на задължението от страна на страните членки за управлението на риска, свързан с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Щом според Европейския банков орган законодателно достъпът до финансови услуги за търсеци закрила е допустим, то за получените закрила не би трявало да има никакво съмнение, че имат право на практика да ползват такъв вид услуги.

Използвани нормативни актове и други източници

Закони и кодекси:

Закон за българските лични документи
Закон за кооперациите
Закон за мерките срещу изпиране на пари
Закон за мерките срещу финансиране на тероризма
Закон за нормативните актове
Закон за платежните услуги и платежните системи
Закон за убежището и бежанците
Кодекс за социално осигуряване

Наредби, правилници и постановления:

Наредба № 3 на БНБ от 18 април 2018 година за условията и реда за откриване на платежни сметки, за изпълнение на платежни операции и за използване на платежни инструменти
Правилник за дейността на Помирителната комисия по платежни спорове
Правилник за прилагане на закона за мерките срещу изпиране на пари
Постановление № 343 на МС от 30 декември 2008 година за реда за продължаване на дейността на взаимнопомагателните кредитни кооперации на частните земеделски стопани

Директиви:

Директива 91/308/ЕИО на Съвета от 10 юни 1991 година за предотвратяване използването на финансовата система за изпиране на пари
Директива 98/26/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 1998 година относно окончателността на сетълмента в платежните системи и в системите за сетълмент на ценни книжа
Директива 2001/97/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 декември 2001 година за изменение на Директива 91/308/ЕИО относно на Съвета превенцията на използването на финансовата система за целите на прането на пари
Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм
Директива 2009/110/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година относно предприемането, упражняването и пруденциалния надзор на дейността на институциите за електронни пари
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
Договор за функционирането на Европейския съюз
Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета 20 май 2015 година за 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 Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година за платежните услуги във вътрешния пазар

Директива 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година 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 2019/2177 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2019 година за изменение на Директива 2009/138/ЕО относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II), Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансови инструменти и Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма

Други източници:

1. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/84/%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2-%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80-%D0%B5%D1%81%D1%84%D0%BD>
2. <https://eur-lex.europa.eu>
3. "Report on access to a payment account for undocumented migrants", Amsterdam Law Clinic, University of Amsterdam, authors: Lucas Brand and Vera Naaijkens;
4. "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", ЕВА-Ор-2016-07;
5. Коментари на ВКБООН във връзка със Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари
6. Социалните дистанции като пречка пред ефективни жилищни политики по отношение на лицата, търсещи международна закрила в България, доц. д-р Алексей Пампоров, Академичен бюлетин, бр. 2/2020 г., <https://bcrm-bg.org/wp-content/uploads/2020/07/Academic.Bulletin.2.2020-distr.pdf>