

Проф. Себастиан Гекс

## ШВЕЙЦАРСКИЯТ ЗАКОН ЗА БАНКОВАТА ТАЙНА И НЕГОВОТО ВЛИЯНИЕ ВЪРХУ ДЪРЖАВНАТА ПОЛИТИКА НА СТРАНАТА\*

Основната теза на статията е следната: поддържането и дори развитието на принципа на банковата тайна в Швейцария представлява главна цел на швейцарските власти и оказва значително влияние върху вътрешната и външната политика на страната, както и върху отношенията ѝ с други държави. В първата част на разработката е анализирана банковата политика преди Втората световна война, а във втората е разгледано времето непосредствено след нея, като е разкрита връзката между тези два периода.

JEL: E52; E58

Дебатите във връзка с това как швейцарските банкери управляват вложенията на жертвите на нацизма, най-вече евреи, доказаха за пореден път, че банковата тайна продължава да е повод за повсеместни и разгорещени конфликти и спорове.<sup>1</sup> Въпреки многобройните дискусии относно швейцарския принцип на банкова тайна той не е бил изследван в дълбочина от историческа гледна точка.

Съществуващите изследвания не правят анализ на банковата тайна като стратегия, която отговаря на спецификата на швейцарския банков център и цели да подобри условията за неговата експанзия. Вярно е, че има огромно количество литература по този въпрос, но тя се състои единствено или от правни, или от журналистически изследвания. Първите анализират банковата тайна на законово равнище, без да отделят повече от една-две страници на нейното зараждане, еволюция или влияние върху швейцарската държавна политика.<sup>2</sup> Независимо от това някои от тези трудове отделят

---

\*Доклад, изнесен от швейцарския професор С. Гекс на семинар в Икономическия институт на БАН и предоставен от автора за публикуване специално на сп. "Икономическа мисъл".

<sup>1</sup> За последната редакция на тази статия съм ползвал критичните бележки на Лук Тевеноз, професор във факултета по право в Женевския университет, на когото изказвам благодарности. Искам също да благодаря на проф. Робин Кембал за помощта, която оказа при превода.

<sup>2</sup> Основните трудове, спадащи към тази категория, са: *Lavanchy, P.* Das Bankgeheimnis in der schweizerischen Gesetzgebung mit besonderer Berücksichtigung des Steuerrechts. Zürich, Buchdruckerei a/d Sihl, 1935; *Capitaine, G.* Le secret professionnel du banquier en droit suisse et en droit comparé. Genève, Imprimerie Atar, 1936; *Jann, A.* Der Umfang und die Grenzen des Bankgeheimnis nach schweizerischem Recht. Altdorf: Huber, 1938; *Delachaux, Fr.* Le secret professionnel du banquier en droit suisse. Neuchâtel: Andre Seiler, 1939; *Zondervan, R.* Le secret bancaire suisse et sa légende. Une appréciation critique. Bruxelles, Editions du Centre d'études bancaires et financières, 1973; *Le secret bancaire dans la C.E.E. et en Suisse.* Paris, PUF, 1974; *Farhat, R.* Le secret bancaire. Etude de droit comparé (France, Suisse, Liban). Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence,

повече внимание на историята на банковата тайна, например изследванията на Richard Zondervan "Le secret bancaire suisse et sa légende" и на Maurice Aubert "Le secret bancaire suisse".

Изследванията от втория тип пък представят зрелищни или сензационни аспекти, изключващи всякакъв логически исторически анализ и не са добре подкрепени с документи.<sup>3</sup> Някои от тях обаче съдържат полезна информация. Такава например е книгата на Nicolas Faith "Safety in Numbers", която разкрива няколко интересни случая от XX век, свързани с банковата тайна. В това отношение трябва да се спомене и трудът на Tom Bower "Blood Money". Той е посветен главно на ролята на швейцарските банки по време на Втората световна война. Накратко, всички тези анализи са доста частични, така че дори днес историята на швейцарската банкова тайна се разбира почти напълно неправилно.

Това ни води до втората цел на тази статия – да се изясни произходът на швейцарския Закон за банковата тайна. Дълги години повсеместно са се приемали за истина една-две легенди по въпроса. Според най-разпространената легенда, съществуваща още от края на 60-те години, швейцарският Закон за банковата тайна е въведен през 1934 г. заедно с приемането на Държавния закон за банковата система и цели защита на преследваните (главно евреи) от нацисткия режим. Вероятно най-удивителното обобщение на тази версия е "Nouveau manuel de la politique extérieure suisse" (Нов наръчник по швейцарската външна политика), написан през 1992 г. от Филип дьо Век, бивш президент на швейцарската Union Bank. След като привлича вниманието на читателя върху "нацисткото преследване на еврейските германци, което води до голям приток на капитал, собственост на преследваните" към Швейцария, Ф. Дьо Век продължава: "...Поради този приток на капитал, принадлежащ на преследваните от нацисткия режим, в Швейцария се приема знаменитият Закон за банковата тайна. Емисари на нацистки организации на практика проследяват имигрантите в Швейцария. Те се опитват да се сдобият с информация за капитала, който имигрантите притежават в Швейцария. Ако успеят да се сдобият с тази

---

1980; Aubert, M. et al. Le secret bancaire suisse. Droit privé, pénal, administratif, fiscal, procédure, entraide et conventions internationales. Berne, Staempfli, 1995; Pieper, St. M. Rechts- und Amtshilfe in Steuerangelegenheiten durch die Schweiz insbesondere im Hinblick auf das schweizerische Bankgeheimnis. Frankfurt/Berlin/Bern, Peter Lang, 1995.

<sup>3</sup> Вж. например Fehrenbach, T. R. The Swiss Banks. New York/London/Toronto, MacGraw-Hill Book Company, 1966; Waller, L. The Swiss Bank Connection. New York: New American Library, 1972; Clarke, Th./J. J. Tigue Jr. Dirty Money. Swiss Banks, the Mafia, Money Laundering, and White Collar Crime. London, Millington Books, 1975; Buchenbacher, Chr. Tatsachen über das schweizerische Bankgeheimnis. Zürich/München/Wien, Nova-Press, 1977; Faith, N. Safety in Numbers. The Mysterious World of Swiss Banking. London, Hamish Hamilton, 1982; Saunier, J. Le pouvoir des banques suisses. Paris, Mesidor, 1982; Bower, T. Blood Money. The Swiss, the Nazis and the Looted Billions. London, Macmillan, 1997; LeBor, A. Hitler's Secret Bankers. How Switzerland Profited from Nazi Genocide. London, Simon & Shuster, 1997.

информация, те ще могат да клеветят роднините на имигрантите, които са останали в Германия. С цел да се предотврати възможността нацистки емисари да се сдобиват с такава информация в Швейцария се приема изключително строг Закон за банковата тайна. Като се има предвид, че по това време Германия, която е толкова близко до Швейцария, е изключително силна, приемането на такъв закон е изключително смел акт. В такъв смисъл Швейцария изиграва международна финансова роля, която се доближава до хуманитарен акт по отношение на тази категория хора, чиято ужасна съдба е също част от историята.”<sup>4</sup> (Всички преводи по-долу в статията са на автора, с изключение на изрично отбелязаните.)

Това становище все още се приема широко и до днес, особено в чуждестранни публикации. През февруари 1996 г. например в „Economist” пише: “Много швейцарци се гордеят със своя Закон за банковата тайна, защото ... неговият произход е достоен за уважение (законът е приет през 30-те години, за да помогне на евреите да запазят своите спестявания).”<sup>5</sup> Авторът на една книга, публикувана през 1997 г., макар и критичен към отношението на швейцарските банки през нацисткия период, потвърждава, че “банковата тайна ... е въведена през 1934 г. отчасти за да предпази евреите, които имали депозити в швейцарски банки.”<sup>6</sup>

Тази версия не отговаря на фактите. В нашата статия доказваме, първо, швейцарският Закон за банковата тайна не е приет през 1934 г., а тогава е засилено действието му. Второ и по-важно, засега няма никакви доказателства, че швейцарските управляващи кръгове (имат се предвид правителството и основните асоциации на работодатели) са прибегнали до тази мярка по хуманитарни причини, а именно с намерение да предпазят евреите от нацисткото преследване.

Необходимо е да се отбележи още нещо. През последните 5 години Законът за банковата тайна отново беше подложен на остра критика на международната сцена поради начина, по който швейцарските банкери управляват сметките на жертвите на нацистките преследвания след края на Втората световна война. Тук обаче няма да се занимаваме с банковата тайна в този ѝ аспект.<sup>7</sup> Съществуват интересни изследвания по този въпрос,

<sup>4</sup> De Weck, Ph. Le rôle de la Suisse comme place financière internationale. A. Riklin et al. (ed.). Nouveau Manuel de la politique extérieure suisse, Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt, 1992, p.878.

<sup>5</sup> The Economist, February 17<sup>th</sup> 1996, p.78.

<sup>6</sup> LeVor, A. Цит. съч., с. 3.

<sup>7</sup> По този въпрос вж. Швейцарските федерални архиви, Flight Funds, Looted Property and Dormant Assets. Status of Research and its Perspectives, Bern, Schweizerisches Bundesarchiv, 1997; Hug, P., M. Perrenoud. In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten. Bern, Schweizerisches Bundesarchiv, 1997; Independent Committee of Eminent Persons (ICEP). Report on Dormant Accounts of Victims of Nazi Persecution in Swiss Banks, Bern, Staempfli, 1999.

например на Peter Hug и Marc Perrenoud "In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschadigungsabkommen mit Oststaaten".

### **Швейцарският закон за банковата тайна преди 1934 г.**

Принципът на банковата тайна е залегнал дълбоко в практиката на швейцарските банки още от края на XIX век. По това време неговото практикуване се основава по-скоро на традицията, отколкото на конкретен закон или закони. Това, което е безспорно обаче, е, че банковата тайна е част от гражданското, а не от наказателното право. Следователно нейното нарушаване води до съдебни процедури от гражданско, а не от наказателно естество. С други думи, санкции могат да бъдат наложени само когато е предявен иск от ощетената страна, и то единствено под формата на обезщетения. Подобно ограничение не е пречка за широкото практикуване на принципа на банковата тайна. Дори за швейцарските власти е извънредно трудно да постигнат разкриване на банковата тайна по фискални причини. Ето защо, въпреки че в началото на века банковата тайна е вече част от швейцарските банкови и политически нрави, едва по това време нейното значение започва да расте. Вярно е, че в няколко европейски държави този период се характеризира с нарастване на данъчното облагане на заможните класи. Във Франция например през 1901 г. правителството рязко увеличава данъка върху наследството, а през следващите години започва подготовка за въвеждане на данък върху дохода за притежателите на големи доходи.

Тъй като не могат да се опрат на индустриален и търговски капитал от порядъка на този на други европейски държави, швейцарските банки по това време не могат по никакъв начин да се сравняват с финансови центрове като Лондон, Париж или Берлин. Банковите кръгове в страната обаче скоро осъзнават, че увеличението на данъците, наблюдавано в някои държави, им предлага интересна възможност за привличане на чуждестранен капитал, търсещ начин да избегне смятаните за прекомерни данъци. В този контекст традицията на банковата тайна в Швейцария приема ново измерение. За швейцарските бизнес-среди тя вече не е просто инструмент с предимно вътрешнодържавно приложение, служещ да ги предпази от местните данъчни власти, а се превръща в инструмент с международно значение, в главен коз в стратегията за привличане на чуждестранен капитал в страната, и по този начин – в основно предимство в международната конкуренция.

Това обяснява факта, че швейцарските банкови институции започват масирана пропаганда в съседните страни, превъзнасяйки предимствата на Швейцария като убежище от данъци. Тази рекламна кампания достига такива размери, дори преди Първата световна война, че министърът на икономиката, опасявайки се от вероятността чуждестранните правителства

да предприемат ответни мерки, се принуждава да помоли банкерите да намалят интензитета на кампанията.<sup>8</sup>

Първата световна война представлява повратна точка в историята на швейцарската финансова система. Тя слага началото на дълъг период на последователни политически, финансови и монетарни кризи в повечето европейски държави, както и на изключително увеличение на данъците. Поради тези обстоятелства в швейцарските банки се излива непознат дотогава по размера си поток от чуждестранен капитал – най-вече френски, немски, италиански и австрийски. Вложителите са привлечени от защитата, осигурена от стабилността на швейцарския франк, политическата стабилност в страната, нейната неутралност, благоприятните данъчни закони, любезността и услужливостта на данъчните власти, и най-накрая по ред но не и по важност - от принципа на банковата тайна. Благодарение на големия поток от капитали швейцарските банки преживяват невероятен разцвет. Според думите на един историк “от този момент Швейцария се превръща в международен финансов център”. През 1930 г. тази промяна е ознаменувана с основаването на Банката за международни разплащания в Базел.<sup>9</sup> Важно е да се отбележи, че след Първата световна война Швейцария се превръща в международен финансов център поради факта, че заема една специална позиция - тази на място за завъртане на пари, т.е. място, което приема активи от чужбина и след това ги заема отново зад граница, но този път под швейцарски флаг.<sup>10</sup> С други думи, основните швейцарски банки успяват да си извоюват водеща позиция в световната банкова йерархия главно защото се превръщат в предпочитано убежище за чуждестранния капитал.

Като се имат предвид тези характеристики, значимостта на въпроса за банковата тайна нараства десетократно. След Първата световна война банковата тайна се превръща във важен, понякога дори основен проблем в отношенията между Швейцария и много други страни. Както може да се очаква, властите на някои държави не остават пасивни при изтичането на огромни количества международен капитал към швейцарското убежище. На няколко пъти те усилено се опитват да го спрат, особено в годините непосредствено след Втората световна война. Например френското и белгийското правителства, обезпокоени от факта, че богатите им граждани прехвърлят активите си в Швейцария и така избягват данъчното облагане, още повече негодуват срещу прехвърлянето на значително количество немски капитал в Швейцария, тъй като това би осуетило плащането на репарациите, наложени на Германия чрез Версайския договор.

<sup>8</sup> Вж. *Lüthi, H. /G. Kreis* (ed.). *Documents diplomatiques suisses*. Vol. 5, Berne, Benteli Verlag, 1983, p. 901.

<sup>9</sup> *Bänziger, H.* *Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert*, Bern/Stuttgart, Paul Haupt, 1986, p. 57.

<sup>10</sup> *Chopard, R.* *La banque suisse face au défi européen*. *Annales de la Faculté de droit et de science politique de l'Université de Clermond-Ferrand*, 1989, p.246.

Ето защо след края на войната Франция и Белгия прибегват до редица мерки, макар и все още относително умерени, имащи за задача да убедят швейцарските власти и финансови институции да ограничат прилагането на принципа за банковата тайна. Тяхната цел е да се сдобият с точна информация за личността на определени вложители, за да може да се окаже натиск или да се предприемат съдебни действия срещу тях, като по този начин индиректно се обезсърчи изтичането на активи към Швейцария.

Швейцарските управленски кръгове упорито и успешно отказват да направят каквато и да било отстъпка в тази посока, въпреки че според едно изказване на сесия на Федералния съвет "в някои държави ... ще се породи дълбока неприязън към Швейцария поради такова поведение".<sup>11</sup> Правителството не изпитва големи колебания относно причините за придържането към подобна политика. На същата сесия негов представител изтъква, че ако се даде съгласие за идентифицирането дори само на някои от собствениците на чуждестранни активи, поверени на швейцарски банки, то тогава ще трябва "да се стигне до премахването изобщо на банковата тайна и принуждаването на банките да предоставят информация ... Важността на банковия бизнес за швейцарската икономика налага изключително обмисляне и предпазливост при вземане на всякакви решения за мерки против избягването на данъци. Ето защо комитетът на Асоциацията на швейцарските банкери също реши непременно да отхвърли ... всякакви мерки против избягването на данъци."<sup>12</sup>

### **Причини за утвърждаването на принципа на банковата тайна през 1934 г.**

От втората половина на 1931 г. и през годините непосредствено след това Швейцария преживява най-тежката банкова криза в своята история. От общо осемте по-големи банки от това време една банкрутира, друга оцелява единствено благодарение на огромна държавна подкрепа, а четири други се налага да бъдат основно реорганизирани.<sup>13</sup> След лятото на 1931 г. приемането на Държавен закон за банковата дейност става все по-наложително. Работническото движение, ръководено от Социалистическата партия, както и голяма част от фермерите, представлявани от своята мощна организация - Швейцарския фермерски съюз, а също и средната класа упражняват все по-голям натиск в тази посока. Техните главни искания са, първо, държавата да въведе някакъв контрол върху банковата дейност, най-

<sup>11</sup> Minutes of the Federal Council's meeting of March 21<sup>st</sup> 1924, Federal Archives, Bern (оттук нататък FAB), E. 1004. 1.

<sup>12</sup> Пак там.

<sup>13</sup> Вж. *Ehrensam, P.* Die Bankenkrise der 30er Jahre in der Schweiz. Commission fédérale des banques (ed.). Cinquante ans de surveillance fédérale de banques, Zürich, Schulthess, 1985, 83-118; *Halbeisen, P.* Bankenkrise und Bankengesetzgebung in den 30er Jahren. S. Guex et al. (ed.). Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit. Zürich, Chronos, 1998, 63-68.

вече с цел да защитят спестяванията на по-долните и средната класи. Второ, стремейки се към ниски лихвени проценти, те настояват за по-голям контрол върху износа на капитали, тъй като лихвените проценти нарастват пропорционално с увеличаването на капитала, инвестиран зад граница.

Макар че правителството дълго време се въздържа да вземе мерки и дори запазва пълно мълчание по този въпрос, най-накрая то отстъпва под съвместния натиск и нарастващите трудности, които финансовите институции срещат. Несъмнено влияние оказва и изключително тежката световна банкова криза, която налага важни промени в посока към увеличаване на държавната намеса в банковата дейност.<sup>14</sup> През януари 1933 г. Федералният съвет решава да създаде Закон за банковата дейност. Показателно е, че още първият проектозакон, подготвен през февруари 1933 г., съдържа член за банковата тайна.<sup>15</sup> Трябва да се отбележи също, че през цялото това време този член не се подлага на никаква дискусия и не претърпява никакви съществени промени. С други думи, бъдещият чл. 47 от Закона за банковата дейност, гласуван от швейцарския парламент през ноември 1934 г., остава на практика същият, ако не по форма, то по същество, както е в проектозакона от февруари 1933 г.

Според чл. 47 нарушаването на банковата тайна е криминално деяние и може да бъде наказано с големи глоби и до 6 месеца затвор. По принцип то трябва да бъде санкционирано веднага от съдебните власти, независимо дали ощетената страна е подала жалба, или не. По такъв начин приемането на закона от 1934 г. сериозно укрепва принципа на банковата тайна. Тук за пръв път практикуването на подобен принцип намира ясно правно основание във федералния закон. Той вече не е в областта само на гражданското, а на криминалното право. Като признава, че запазването на принципа на банковата тайна е в интерес на обществото, държавата в известен смисъл придава на Закона за банковата тайна характер на обществено благо. С приемането му през 1934 г. Швейцария се превръща в държавата с най-строго охраняван Закон за банковата тайна сред икономически развитите страни. Неговото утвърждаване се дължи на няколко причини, които ще разгледаме по-подробно.

### **Въвеждане на идеята за банковия надзор**

Включването на член за банковата тайна в Закона от 1934 г. се дължи предимно на страховете, възникнали в определени банкови среди (и изобщо в бизнеса като цяло), че същият закон заплашва да установи някакъв вид надзор над швейцарските банки. Банките се страхуват, че тези, които ще

<sup>14</sup> Вж. *Born, K. E. Geld und Banken im 19. und 20. Jahrhundert.* Stuttgart, Kröner, 1977, 480-537.

<sup>15</sup> Вж. двата проекта, озаглавени *Bundesgesetz über die Beaufsichtigung der Banken und Sparkassen*, Eduard Kellenberger, February 17<sup>th</sup>, and 24<sup>th</sup> 1933; AFB E 4110(A)/19/40 и E 6520(A)/1/3, а също и *Bänziger, H.* Цит. съч., 89-105.

упражняват надзора и ще имат достъп до документацията и регистрите им, биха могли да предават информация за техните клиенти на швейцарските, или още по-зле - на чуждестранните власти. Този риск изглежда още по-голям при положение, че бъдещите разследвания ще бъдат провеждани от държавни служители, а безопасността и изолацията на отделните държавни служби не е достатъчно сигурна. По-късно, обяснявайки причините за отношението на банкните среди по това време, един известен банкер пише, че те не са могли по никакъв начин да приемат "държавна инспекция" ако "искат да избягнат заплахата, която една такава инспекция би представлявала за банковата тайна".<sup>16</sup>

Тук заслужава да напомним, че този случай от 30-те години има прецедент. В началото на 1914 г. с цел да се справи с трудностите, с които се сблъскват някои основни финансови институции, швейцарското правителство вече е обмислило да въведе някаква форма на надзор на банкните и е предприело стъпки в тази насока.

Когато въпросът за надзора на банкните е повдигнат отново през 1931 г., опозицията от страна на бизнесмените не е намалела ни най-малко. Ето защо те взимат решение да се съгласят с такъв контрол единствено при две непроменими условия. Първо, този надзор да бъде под най-лека форма и в никакъв случай да не бъде упражняван от държавата. Второ, той трябва да бъде придружен от наредби, целящи да осигурят запазването на банковата тайна.

Подготвени от прецедента през 1914 г., швейцарските власти удовлетворяват исканията на бизнесмените незабавно и недвусмислено. Още от самото начало те дават стабилни уверения, вкл. и гаранции, че банковият надзор няма да бъде упражняван от държавата и че той не само не цели да отслаби принципа на банковата тайна, но на практика ще укрепи неговото действие. През септември 1931 г. федералният канцлер Дж.-М. Мюзи държи реч "По въпросите на банковия надзор" пред годишното събрание на банкните, в която казва: "Държавният надзор върху банкните не е желателен нито за държавата, нито за банкните... Намесата на държавно разследване би притеснило ... клиентите, за които запазването на тайната е важно и те желаят да могат да разчитат на нея. Държавният надзор би могъл да причини оттегляне на капитал от нашите банки, а това ще нанесе големи щети на икономиката ни, които ще се отразят на цялото население."<sup>17</sup>

Няколко дни по-късно министърът на финансите потвърждава тези гаранции пред швейцарския парламент. "Трябва да сме много внимателни в областта" на банковия надзор и да не създаваме заплахата за съблюдаването на "банковата тайна", защото "трябва да не допускаме да се създават

<sup>16</sup> Писмо от директора на банка Crédit Suisse до главата на Федералния финансов департамент, 9 февруари 1935, AFB, E 6520(A)/1/1.

<sup>17</sup> Реч, издадена в Bulletin de la Société de Banque Suisse, late October 1931, N 6, p. 195.



условия, които биха принудили швейцарският и чуждестранен капитал, който сега носи печалба на нашата икономика, да напусне страната.”<sup>18</sup> През същия месец и президентът на Швейцария дава уверения в тази насока. Във важна публична реч, посветена на “проблема с банковия надзор”, Хайнрих Хаберлан заявява, че “явното или неявно премахване на банковата тайна ще бъде фатално”, тъй като ще причини оттегляне на швейцарския и чуждестранния капитал.<sup>19</sup> През 1932 г. това се потвърждава няколко пъти и от други представители на държавната власт.<sup>20</sup>

Като се вземе предвид силното единомислие сред bankerите, не е трудно да се разбере защо още в първия проектозакон за банковата дейност се появява член, утвърждаващ практиката на банковата тайна. Става ясно също защо около него на практика не възникват никакви дискусии и не се отправят никакви критики по време на предпарламентарните и парламентарните фази на приемане на закона. От гледна точка на бизнес-средите този член представлява неотменимо допълнение към въвеждането на банков надзор. Всякакъв спор по въпроса би увеличил многократно опасността от налагане на вето от страна на тези кръгове и техните представители, като така би поставил под заплаха целия закон. А именно това се стремят да избягнат социалистите, които поддържат възможно най-бързото прилагане на надзора над банковата дейност. Това обяснява донякъде парадоксалната липса на каквато и да било реакция от страна на онези политически кръгове, които са главните противници на банковата тайна.<sup>21</sup>

### **Силовите мерки на Франция срещу изтичането на капитал към Швейцария**

Втората причина за утвърждаването на банковата тайна е опасността отвън. След 1930 г. световната икономическа криза изправя много от съседките на Швейцария пред тежки монетарни и финансови проблеми, изостряйки вътрешните политически противоречия. В края на Първата световна война те (главно Франция и Германия) преживяват ново и масово изтичане на капитал към такива страни, които му осигуряват убежище, начело с Швейцария. Това принуждава тези държави да предприемат редица мерки, целящи да предотвратят изтичането.

Ето защо швейцарската власт и финансов пазар отново изпадат в затруднението, през което преминават през годините непосредствено след

<sup>18</sup> Bulletin Sténographique officiel de l'Assemblée fédérale – Conseil National, Berne, 25 Sept. 1931, p. 663.

<sup>19</sup> Реч, издадена в Neue Zürcher Zeitung, 18 Sept. 1931, N 1765.

<sup>20</sup> Вж. по-специално Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale – Conseil National, Berne, 8 June 1932, p. 252.

<sup>21</sup> По последния въпрос вж. пак там, 27 септември 1932, с. 705.

войната. Този път обаче другите държави смятат, че заплахата е много по-сериозна. В сравнение с мерките, взети преди това, и вероятно именно поради тяхната неефективност предприетите действия в началото на 30-те години са значително по-драстични.

В Германия например след юли 1931 г. правителството на канцлера Хайнрих Брюнинг налага все по-строги наредби, целящи прекратяване на изтичането на германски капитали в чужбина и дори ако е възможно, връщане на вече инвестираните там. Една от тези наредби изисква от немските поданици да декларират пред Централната банка всички свои активи в чуждестранна валута и при поискване от банката да ги продадат за марки.<sup>22</sup> Освен това през следващите месеци германското правителство прави различни опити за банков шпионаж в Швейцария, които целят да се получи информация за немските клиенти на швейцарските банки от техните служители.<sup>23</sup>

От гледна точка на Швейцария обаче най-строгите мерки през периода след Първата световна война са предприети не от Германия, а от Франция, където през юни 1932 г. идва на власт ново ляво правителство, оглавявано от радикалния Едуард Хериот. Изправено пред сериозни бюджетни затруднения и опитвайки се да укрепи намаляващата си популярност, то предприема редица действия, насочени срещу изтичането на капитали и избягването на данъци, като по този начин нанася сериозен удар на Швейцария.<sup>24</sup>

На 27 октомври 1932 г. френските власти обискират парижките офиси на Basler Handelsbank - една от осемте водещи по това време швейцарски банки, и конфискуват голямо количество документи. По-късно от документите става ясно, че Basler Handelsbank дълго време е организираща трансфери на капитал и избягване на данъци в полза на богати френски граждани в нарушение на френските закони. Следват и други обиски, въвличащи още една водеща швейцарска банка - Banque d'Escompte Suisse, а също и една частна банка в Женева.

Това предизвика изключителна сензация. Швейцарските и френските вестници посвещават големи статии на случая в продължение на няколко седмици, а на 10 ноември 1932 г. във френския парламент се провежда бурен дебат. Този случай оказва влияние и в други страни - например през същия месец водещ немски вестник публикува дълга статия под заглавието "Френска атака срещу банковата тайна в Швейцария".<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Вж. по-специално Notverordnung gegen die Kapital- und Steuerflucht, 18 July 1931, Reichsgesetzblatt 1931, Vol. 1, Berlin, p. 373 ff.

<sup>23</sup> Вж. Beat Balzli, Les administrateurs du Reich. La Suisse et la disparition des biens des victimes du nazisme. Genève, Métropolis, 1997, 109-110; *Bänziger, H.* Цит. съч., 115-116.

<sup>24</sup> Вж. *Faith, N.* Цит. съч., с. 64-72 и 81.

<sup>25</sup> Kölnische Zeitung, 22 Nov. 1932; вж. също виенския Neue Freie Presse, 23 Nov. 1932 и чешкия вестник Bohemia, 14 Dec. 1932.

Подобни реакции не са изненадващи. От една страна, е ясно, че френските суми, необложени с данъци, са извънредно големи. Най-често споменаваната по онова време сума е 1 млрд. френски франка, или около 200 млн. швейцарски. На практика тя е най-вероятно два пъти по-голяма (равностойността на приблизително 40 –50 млрд. днешни френски франка).<sup>26</sup> Освен това властите успяват въз основа на документите, конфискувани при проверките, да съставят списък на участвалите в данъчните измами, чийто брой възлиза на над хиляда човека. В този списък фигурират множество известни френски имена, част от които са публикувани - трима сенатори, дузина генерали, двама епископи, бивши министри, водещи индустриалци като семейство Пежо и Коти, собствениците на влиятелния ежедневник "Le Figaro" и др.<sup>27</sup>

Конфискациите – силови мерки, които съвсем не са типични за тази сфера, - сами по себе си дават достатъчно основание за тревога у швейцарските власти и бизнес-кръгове. Френските власти обаче не се задоволяват с този предупредителен удар. Веднага започват съдебни дела срещу трите швейцарски банки и активите им във Франция са замразени (приблизително 80 млн. френски франка само за Basler Handelsbank). На 10 ноември 1932 г. след дълъг настървен дебат Националният съвет приема резолюция, настояваща правителството да вземе "...всички необходими мерки за предотвратяване и възпрепятстване на финансовите измами, които са били толерирани твърде дълго".<sup>28</sup> По време на дебата министърът на финансите заема още по-заплашителна позиция, определяйки целта на правителството като "... слагане на край на финансовите измами въз основа или на съществуващи разпоредби, или на такива, които скоро ще бъдат създадени и предложени на парламента... а освен това в случаите, когато е невъзможно да се формулира закон или той не е ефективен, да се използват за целта всички средства, с които правителството разполага."<sup>29</sup>

Само седмица след този дебат, на 16 ноември 1932 г., двама от членовете на администрацията на Basler Handelsbank са извикани от френското правителство. От тях се изисква да предоставят на властите право да прегледат документите на банката направо в Базел. Отказът на швейцарските администратори довежда до незабавен арест на един мениджър и един асистент-мениджър от офисите в Базел, които се намират по време на проверката - на 27 октомври, в Париж. Двамата са освободени едва след два месеца. Тази мярка цели да увеличи натиска върху банката в

<sup>26</sup> Вж. *Kellenberger, E. Kapitaleexport und Zahlungsbilanz. Vol. 2. Bern, Verlag A. Francke, 1942, p. 81; Le Petit Parisien, 4 Apr. 1935.*

<sup>27</sup> *Journal officiel, Paris, 11 Nov. 1932, 2998 – 2999; Le Matin, 24 Nov. 1932.*

<sup>28</sup> *Journal officiel, Paris, 11 Nov. 1932, p. 3004.*

<sup>29</sup> Пак там, с. 3002.

Базел, за да я принуди да разкрие банковата тайна и да разреши свободен достъп до своите регистри.<sup>30</sup>

На 21 ноември 1932 г. френските власти предприемат нова инициатива, обръщайки се към швейцарските власти с молба за съдействие по съдебен път.<sup>31</sup> Същевременно те прибегват до употребата на средства от типа, загатнат от министъра на финансите пред Националния съвет. Това става ясно от един доклад, изпратен на швейцарския президент от швейцарския посланик в Париж през декември 1932 г. Документът привлича вниманието на президента към информацията относно банковия шпионаж, извършван от "...тайни агенти на френското правителство ... в няколко швейцарски града" във връзка с "различни френски клиенти на нашите банки", и го моли да разгледа "възможностите за предприемане на мерки с цел предотвратяване на тази дейност".<sup>32</sup>

След януари 1933 г. положението започва да се нормализира главно поради факта, че френското правителство, оглавявано от Е. Хериот, е принудено да подаде оставка в средата на декември 1932 г. Независимо от това мерките срещу швейцарските банки, особено срещу Basler Handelsbank, продължават да се прилагат през следващите 12 години.

Същевременно швейцарските власти решително защитават швейцарския финансов център и банковата тайна, като отказват да разгледат каквито и да било искове, предявени от Франция. Така те категорично отхвърлят френското искане за съдебно сътрудничество.

В един документ за вътрешна употреба, обясняващ тази позиция, се подчертава, че "от швейцарска гледна точка ние нямаме никакъв интерес да оказваме на френската страна правно сътрудничество, което би навредило на значителните печалби, реализирани от нашите банки благодарение на чуждестранни депозити."<sup>33</sup> От своя страна швейцарските бизнес-среди и различните им представители решително обявяват френските мерки за кампания, целяща отслабването и дори разрушаването на швейцарския финансов център. В края на ноември 1932 г. например "Journal de Genève", свързан с банковите кръгове в Женева, публикува редакционна статия, озаглавена "Офанзивата срещу Швейцария", в която се твърди: "Очевиден е опитът да се насади неспокойствие, по-конкретно, да се

<sup>30</sup> Letter of the Basler Handelsbank to the Federal Political Department, January 4<sup>th</sup> 1933; Its annexes and Memorandum of the Basler Handelsbank for the Federal Political Department, October 27<sup>th</sup> 1936, AFB E 2001(D)/1/64.

<sup>31</sup> Letter from the Police Division of the Federal Department of Justice and Police to the Federal Political Department, December 14<sup>th</sup> 1932, AFB E 2001(D)/1/64.

<sup>32</sup> Letter from the Swiss Minister in France to the President of the Confederation, December 22<sup>nd</sup> 1932, AFB E 2001/D/1/64.

<sup>33</sup> Letter from the Federal Political Department to the Swiss Embassy in Germany, November 17<sup>th</sup> 1932; Letter from the Federal Political Department to the Swiss Legation in France, November 12<sup>th</sup> 1932, AFB E 2001 (D)/1/64.

сплашат френските граждани, които влагат капитала си в Швейцария... Това не са просто мерки срещу данъчните измами... а кампания срещу швейцарската финансова система като цяло.<sup>34</sup> По същото време "Finanz-Revue" говори за "битка на френската левица срещу швейцарската банкова тайна".<sup>35</sup> През декември 1932 г. и януари 1933 г. в "Neue Zürcher Zeitung" публикува серия коментари в смисъл, че се води "яръстна кампания" срещу швейцарските банки.<sup>36</sup>

Предвид тези обстоятелства финансовите кръгове многократно призовават към укрепване на Закона за банковата тайна. На 23 ноември 1932 г. "Finanz-Revue" изразява надежда, че "... кампанията срещу швейцарските банки, водена от френската левица" може да доведе до "повишаване на доверието в швейцарската банкова тайна".<sup>37</sup> Най-значителният фактор в тази посока обаче е една дълга статия, публикувана в "Neue Zürcher Zeitung" на 10 януари 1933 г. Тя е написана от един от мениджърите на Banque d'Escompte Suisse – същият човек, който година по-рано изпраща на министъра на финансите проектозакон за банковата система, включващ клауза, укрепваща прилагането на принципа на банковата тайна. Авторът подчертава факта, че банковата тайна "е изключителен актив за банките и икономиката" на страната и че "Швейцария не може да запази силата на банките, което е в интерес на икономиката ѝ като цяло, ... благодарение на международното доверие, с което те се ползват, ... без стриктно спазване и правна защита на принципа на банковата тайна (einen positiven Schutz)."<sup>38</sup> По-нататък той отбелязва, че досега тази защита е била основана изключително на гражданското право. Като се позовава индиректно на мерките, предприети от Франция, авторът заключава, изказвайки надежда, че държавните власти лично ще поемат задачата за защита на банковата тайна, като ѝ осигурят законова защита: "Тъй като ... не само банките, но и швейцарската икономика като цяло са изключително заинтересувани да запазят банковата тайна, държавата трябва да поеме правната отговорност за защита на тази тайна. Нашето внимание напоследък няколко пъти беше привлечено към този проблем във връзка с различни опити за банков шпионаж в Швейцария. Тези опити, които срещнаха категорично и успешно противопоставяне от страна на швейцарските банки, представляват явна заплаха за икономиката, а оттук и за финансовата и икономическата независимост на страната."

<sup>34</sup> Journal de Genève, 26 Nov. 1932.

<sup>35</sup> Finanz-Revue, 23 Nov. 1932, N 47; 16 Nov. 1932, N 46.

<sup>36</sup> Neue Zürcher Zeitung, 23 Dec. 1932, N 2434; 4 and 21 Dec. 1932, N 2258 and 2419; 10 Jan. 1933, N 52.

<sup>37</sup> Finanz-Revue, 23 Nov. 1932, N 47.

<sup>38</sup> Neue Zürcher Zeitung, 10 Jan. 1933, N 52.

Тук е мястото да припомним, че първият проектозакон, създаден от държавната власт, датира от февруари 1933 г. Ето защо не е учудващо, че по времето, когато френските заплахи едва започват да затихват, проектозаконът неминуемо би включил текст, осигуряващ защитата на банковата тайна. За швейцарските управляващи кръгове това е преди всичко начин да се уведомят чуждестранните клиенти, които се чувстват разколебани след действията на френските власти, че банковата тайна ще продължи да бъде отстоявана в бъдеще, и то още по-твърдо.

Законът е и своеобразен опит за предпазване от една потенциална опасност, породена от действията на Франция. Това е възможността някоя банка да се поддаде на натиска на чуждестранно правителство и самостоятелно да предостави достъп до своите документи, рискувайки по този начин да провокира една по-голяма криза в доверието, която от своя страна би могла да окаже влияние на външните клиенти на швейцарските банки. Basler Handelsbank като че ли почти се поддава на това изкушение след замразяването на активите ѝ във Франция и задържането на двама от нейните мениджъри.<sup>39</sup> Законът от 1934 г. намалява тази опасност, като превръща нарушаването на банковата тайна в действие, което автоматично се преследва от швейцарските власти.

### **Промяната на отношението на Федералния съд към секвестрирането и социалистическата опасност**

За укрепването на банковата тайна изиграват роля още няколко фактора. През 1930 г. Федералният съд – върховният съдебен орган в Швейцария – променя политиката си относно секвестрирането. За да улесни съдебните процедури при банкрут, съдът решава да разшири задължението на банката да прекрати банковата тайна и да предостави информацията относно нейните клиенти в случай, че ѝ бъде връчена писмена заповед за секвестриране. Това решение се посреща с голямо недоволство в банковите кръгове. Първо Basler Handelsbank, а след нея и Crédit Suisse подават жалба до Върховния съд с цел то да бъде отменено. През март 1930 г. жалбата на Basler Handelsbank се отхвърля. Няколко водещи немски вестници отбелязват това събитие под заглавието “Частична отмяна на банковата тайна в Швейцария” – действие, което провокира първите акронимни статии срещу федералните съдии в “Neue Zürcher Zeitung”.<sup>40</sup>

През септември 1932 г. се отхвърля и жалбата на Credit Suisse. Това вече е твърде много и през декември 1932 г. в. “Neue Zürcher Zeitung” публикува още една дълга статия, силно критична по отношение на

<sup>39</sup> Вж. Letter from the Swiss Minister in France to the Federal Political Department, November 17<sup>th</sup> 1932, AFB E 2001 (D)/1/64.

<sup>40</sup> Neue Zürcher Zeitung, 9 April 1932, N 656; вж. също 8 March 1932, N 432.

Федералния съд. В нея се казва, че “икономическите загуби от това решение са очевидни. Новата позиция на Федералния съд няколко пъти е била използвана зад граница ... за целите на кампания срещу швейцарските банки и някои вестници вече пишат, че банковата тайна в Швейцария е частично премахната.”<sup>41</sup>

Банковите кръгове обаче не се занимават единствено с този аспект на проблема. По-голямата им грижа е, че новите разбирания на Федералния съд ще улеснят т. нар. от тях банков шпионаж, т.е. опитите на чуждестранните фискални власти да се сдобият с информация за капитала, който си е проправил път до Швейцария. Данъчните нарушения и финансовите измами, разкрити във Франция в края на октомври 1932 г., като че ли вече са подхранили този страх. Френските власти на практика се опитват да се сдобият с информация за капиталите, депозирани в Швейцария, чрез секвестриране. Така, в случая на Франсоа Коти и семейството му, френските власти успяват да връчат заповед за конфискация на не по-малко от 31 швейцарски банки.<sup>42</sup>

Какъвто и да е бил размерът на този риск, швейцарските банкови кръгове нямат желание да го поемат. Ето защо статията във в. “Neue Zürcher Zeitung” подчертава факта, че “промяната в позицията на Федералния съд трябва да бъде отхвърлена”, тъй като “тя насърчава чуждестранния банков шпионаж в Швейцария”; затова “банките очакват от съда да се върне към предишното си тълкувание...” През март 1933 г. същият вестник дискутира още веднъж подробно въпроса. Той обявява, че “швейцарските банки са си изградили международна репутация благодарение на доверието, на което се радват в чужбина и вследствие на което те разполагат с огромен чуждестранен капитал. Такова доверие се базира *inter alia* на факта, че държавата до голяма степен се въздържа от намеса в банковата тайна...”<sup>43</sup> В статията се добавя още, че ако Федералният съд остане на новата си позиция, той “... ще отвори широко вратата за банковия шпионаж ... и чуждестранните фискални власти ще могат директно или косвено лесно да събират информация за банковите активи на своите граждани в Швейцария.” В резултат ще настъпи “срив” на доверието в швейцарските банки. При тези условия укрепването на банковата тайна чрез закона от 1934 г. само би

<sup>41</sup> Neue Zürcher Zeitung, 21 Dec. 1932, N 2419.

<sup>42</sup> Вж. *Huber, O.* Die Geheimhaltungspflicht des Beaufragten unter spezieller Berücksichtigung des Bankgeheimnisses. Bern, Stämpfli, 1936, p.115.

<sup>43</sup> Трябва да се отбележи, че през декември 1933 г., визирайки искането за секвестриране, представено от френските власти в случая на Франсоа Коти, професорът по право Робърт Хааб, син на бившия министър със същото име (член на швейцарското правителство в периода 1917-1929) също настоява, че “за съжаление” новата позиция на Федералния съд значително увеличава възможността “за шпионаж във финансовата област от страна на определени лица” (*Haab, R.* Die rechtliche Stellung des dritten Gewahrsaminhabers im Arrestverfahren. Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins. Vol. 69, Dec. 1933, 558 - 559).

подпомогнало и легитимирали съпротивата на банковите кръгове срещу Федералния съд.

Укрепването на банковата тайна се осъществява благодарение на един друг фактор. Швейцарското работническо движение и главният му член - Социалистическата партия, се отнасят с голяма враждебност към банковата тайна, тъй като тя затруднява изключително много всеки опит на властите да се борят с финансовите измами. Ето защо с години те се опитват да постигнат ограничаване или дори премахване на тази практика. Усилията им са особено големи в края на Първата световна война по време на парламентарните дебати, свързани с реформата на фискалната система на конфедерацията. На тези дебати социалистите се борят с всички сили за въвеждането на временен федерален данък върху дохода и собствеността и в този контекст - за премахването на банковата тайна. По това време социалистическата офанзива се радва на известна подкрепа от страна на Съюза на швейцарските селскостопански работници. В парламента социалистите представляват малцинство – 49 от общо 233 човека. Независимо от това тяхното движение губи с много малка разлика в гласовете, което може да се обясни с факта, че движението намира подкрепа в голям брой представители на Селскостопанския съюз, членове на консервативни партии.<sup>44</sup>

От началото на 30-те години бюджетните трудности на конфедерацията, породени от икономическата криза, дават нов тласък на дискусиите във връзка с швейцарската фискална политика. Отново сериозно се повдига въпросът за пряк федерален данък върху дохода и това възбужда страстите около премахването на банковата тайна. През 1932 г. Социалистическата партия предприема инициатива, призоваваща към въвеждането на федерален данък върху прихода и собствеността, която събира значителен брой подписи.<sup>45</sup> През октомври 1933 г. по време на парламентарните дебати върху проект за финансова реформа, предложен от федералните власти като алтернатива на тази инициатива, социалистите пак повдигат своето обвинение. Те изискват в реформата да бъде включена клауза за премахването на банковата тайна с цел борба с финансовите измами в Швейцария. Искането на социалистите отново е отхвърлено, но говорителят им предупреждава официално мнозинството на десницата в Националния съвет: “Бъдете сигурни, че това няма да е последният път, когато ще предлагаме тази промяна...”<sup>46</sup>

За защита срещу подобна опасност, идваща в известен смисъл от “врага отвътре”, се изгражда допълнително укрепление около банковата

<sup>44</sup> Вж. *Guex, S.* Цит. съч., 412 – 416.

<sup>45</sup> Вж.. *Sigg, O.* Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939. Einsiedeln, Benziger, 1978, 164-173.

<sup>46</sup> Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale – Conseil national. Berne, 4 Oct. 1933, p. 526.



тайна. Бизнес-средите се интересуват не само от това, което става зад граница, но и от положението в кантоните. В началото на 30-те години работническото движение печели електорално в няколко кантона, което предвещава вземането на властта от социалистическото мнозинство. (На практика това се случва в кантона на Женева през есента на 1933 г.) Възникват опасения, че подобни мнозинства биха могли да въведат финансови реформи на равнище кантон, съпроводени от мерки срещу банковата тайна.<sup>47</sup> С приемането на Закона за банките от 1934 г. обаче тази опасност значително намалява, тъй като всяка такава реформа на равнище кантони би противоречала на федералния закон, който по принцип има приоритет.

Важно е да изясним още нещо, свързано с представителите на работническото движение. Както посочихме, те се отнасят враждебно към идеята за банковата тайна. По време на извънпарламентарните и парламентарните фази на дебатите по Закона за банките обаче те запазват мълчание и не се противопоставят дори на чл.47, въпреки, че той укрепва действието на принципа на банковата тайна. Каква е причината за такова поведение? Възможно ли е отчасти то да се дължи на предположението на Юго Бензигер, че “левите политически партии” се стремят “да запазят богатството на тези, които са подложени на политическо преследване?”<sup>48</sup> са Убедителните аргументи в полза на тази хипотеза са изключително малко, въпреки че в подобен смисъл може да бъде тълкувана една двусмислена декларация на Националния социалистически съвет от юли 1932 г.<sup>49</sup> Много по-вероятно обаче е обяснение на липсата на реакция да се намери в комбинираното действие на три фактора. Първо, както вече видяхме, социалистите депутати претърпяват провал в опитите си да премахнат банковата тайна през октомври 1933 г., т.е. само няколко седмици, преди да започнат парламентарните процедури по разглеждането на проектозакона за банките. Шансовете им да променят хода на събитията толкова скоро след този неуспех са нищожни. Второ, повдигането на дискусия по чл.47 означава увеличаване на риска от провал на целия проект. В този момент социалистите се стремят към установяване на някакъв вид надзор над банките възможно по-скоро. Трето, освен надзора над банките проектозаконът повдига много въпроси, които са в центъра на исканията на работническото движение години наред. Именно тези въпроси, например контролът върху изнасянето на капитала и фиксирането на лихвения процент в Швейцария, завладяват напълно вниманието на неговите представители по това време.

<sup>47</sup> Вж. например *Journal de Genève*, 14 Oct. and 5 Dec. 1933.

<sup>48</sup> *Bänziger, H.* Цит. съч., с. 117.

<sup>49</sup> Вж. *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale – Conseil national*. Berne, 5 July 1932, p.405.

### **Подновяване на атаките срещу Закона за швейцарската банкова тайна в края на Втората световна война**

През XX век Законът за швейцарската банкова тайна среща най-сериозната съпротива в края на Втората световна война. Макар по това време страната да запазва неутралитет в дипломатическата област на войната, същото не може да се каже за политиката ѝ в икономическата сфера. От юни 1940 г. нататък, след падането на Франция, швейцарските управляващи кръгове на практика интегрират швейцарския икономически и финансов апарат в икономическата сфера на Оста. Германия и Италия се радват на редица облаги, които са от голямо значение за тяхното участие във войната: доставка на стратегическо оборудване, транзит през алпийските тунели, снабдяване с електричество и финансова подкрепа. В действителност във финансовата сфера Швейцария играе важна роля във Втората световна война. След лятото на 1940 г. швейцарският франк предлага две основни предимства: от една страна, остава много силен, а от друга, той е единствената европейска валута, която е почти напълно свободно конвертируема през всичките години на войната. Ето защо швейцарските банки заемат позиция, благодарение на която участват в редица международни сделки от всякакъв вид. Те например закупуват големи количества нацистко злато на стойност 1.2 млрд. швейцарски франка и дават кредити на силите на Оста със значителна печалба - 1.1 млрд. швейцарски франка на нацистка Германия и 400 млн. на Италия по времето на Мусолини.

Така, въпреки войната швейцарският банков център успява да запази своята силна позиция. Нещо повече, в края на войната пред него се разкриват отлични, грандиозни перспективи благодарение на различни активи: запазването на силата на швейцарския франк; поддържаната основна инфраструктура и международните мрежи на банките; финансовите общества и застрахователните компании; свободното циркулиране на капитал и валута и леката (по международните стандарти) данъчна система. Асоциацията на швейцарските банкери си дава ясна сметка за тази обещаваща ситуация. Скоро след края на войната тя пише в доклад до френските власти: "...Благодарение на непокътнатата си икономика и силата на своята кредитна система нашата страна е една от малкото в Европа, способна да играе важна роля като международен финансов център."<sup>50</sup> По тези причини швейцарският финансов център е сигурен, че огромен чуждестранен капитал ще потърси убежище в Швейцария и затова ролята му при обръщението на международен капитал ще бъде утвърдена. При едно условие - поддържането на Закона за банковата тайна. Точно тук обаче възниква сериозен проблем.

<sup>50</sup> Report of the Swiss Bankers' Association to the Federal Administration of France. March 27<sup>th</sup> 1946, AFB E 6100(A)/24/2.

Поради задълбоченото си сътрудничество с Германия и Италия по време на войната швейцарските икономически и политически кръгове са поставени в много деликатно положение спрямо съюзническите сили в края на военния конфликт. Те се оказват силно изолирани на международната сцена. Трябва да отбележим също, че съюзниците, особено САЩ, разполагат с многобройни средства за оказване на натиск. Тяхната позиция в този момент им позволява да възпрепятстват значително швейцарската икономическа дейност. Това е възможно до голяма степен благодарение на черните списъци, съставени по време на войната, в които са включени голям брой швейцарски фирми. Освен това след 1941 г. американското правителство замразява швейцарските активи в САЩ. То не само замразява тези, които са собственост на Швейцарската национална банка и швейцарските индустриални и банкови общества, но също и значителен обем капитал, обслужван от швейцарски банки и финансови компании, депозиран в САЩ преди или в началото на войната - общо 6-7 млрд. швейцарски франка (сума, равняваща се на почти половината от швейцарския национален доход по това време). 5 млрд. от тази сума представляват частни фондове, администрирани от швейцарски банки и финансови компании.

Ето защо за водещите кръгове в швейцарската икономика и политика е належащо да направят някои отстъпки на съюзниците, за да може страната да бъде интегрирана в новия световен ред. Става изключително важно да се отмени приложението на черните списъци и да бъдат размразени швейцарските активи в САЩ.<sup>51</sup> В това отношение освен плащането на "глоба", окончателно определена от Вашингтонското споразумение и възлизаща на стойност 250 млн. швейцарски франка, съюзниците поставят две основни изисквания към властите: първо, да се представи подробен списък на всички германски активи на територията на Швейцария или контролирани от швейцарски фирми извън нея и те да бъдат експроприирани, за да се предотврати евентуално възстановяване на нацисткия военен потенциал. Второ, окончателна идентификация на всички частни активи, произлизащи от Швейцария и замразени в САЩ. И в двата случая съюзниците изискват много подробна процедура за разследване под строгия надзор на служители от собствените им страни. Процедурите имат за цел не само да установят точния размер и национален произход на тези активи, но и имената на техните фактически притежатели.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Вж. по-специално *Perrenoud, M.* Banques et diplomatie suisses à la fin de la deuxième guerre mondiale. Etudes et sources, Nos 13-14, 1987-1988, 3-128; *Jost, H. U.* Switzerland's Atlantic Perspective. In: M. Milivojevic/P. Maurer (ed.). Swiss Neutrality and Security. Armed Forces, National Defense and Foreign Policy, New York/Oxford/München, Berg, 1990, 110-121.

<sup>52</sup> По всички тези въпроси и следващите вж. *Durrer, M.* Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Bern/Stuttgart, Paul Haupt, 1984; *Schiemann, C.* Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941-1949. Eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung. Zürich, 1991, 123-262; *Von Castlemur, L.* Schweizerisch-

Още един фактор е показателен за важността на този проблем в очите на швейцарските управленски кръгове. Веднага щом балансът на силите на бойното поле се променя в полза на съюзниците, те далновидно осъзнават опасностите, които това създава за швейцарската банкова тайна, и започват да действат в тази посока. Така още в началото на юни 1943 г., дори преди съюзниците да достигнат Италия, започва да се говори за бъдещо размразяване на швейцарските активи в САЩ. Това става на конференция между Асоциацията на швейцарските банкери и някои висши държавни служители. По този повод швейцарският посланик в САЩ заявява, че “след войната ... американците ... искат да преминат към идентифициране на различни притежатели на замразени активи”. Отговорът на президента на Union Bank е, че ако швейцарските институции приемат такава идентификация, това би представлявало “разруха за целия частен банков бизнес”.<sup>53</sup> След няколко дни идва ред на националната банка да даде израз на своите опасения: “...Възможно е американските власти”, пише тя до правителството, “които изглеждат така скандализирани от швейцарската банкова тайна, постепенно да изискат премахването ѝ и да пожелаят разкриването на имената ... на фактическите собственици на активите, депозирани в САЩ от тези банки, преди каквото и да било размразяване. Ето защо смятаме, че трябва още сега, докато е време, да потърсим най-добрите начини за защита на швейцарските интереси.”<sup>54</sup>

Стратегията, приложена от швейцарските икономически и политически кръгове за защита на банковата тайна се разгръща в две насоки. Първо, на “вътрешния фронт”. Целта е да се избегне съюзяване и взаимно усилване на критиките и враждебните действия зад граница и тези вътре в страната. В това отношение вече има повод за притеснение. През юни 1942 г. почти всички социалистически депутати на Националния съвет подписват призив към “Федералния съвет, да представи на камарите предложение за премахване на банковата тайна в най-кратък срок...”<sup>55</sup> Независимо че това предложение се отхвърля на дебатите през септември 1943 г., то печели гласовете на значителен брой депутати, които не са социалисти. Друг тревожен знак е сериозният електорален успех на Социалистическата партия на изборите през октомври 1943 г.

В тази обстановка през декември 1943 г. дясното мнозинство в парламента за пръв път избира представител на Социалистическата партия за член на швейцарското правителство, като същевременно го определя да

---

alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg. Zürich, Chronos, 1992.

<sup>53</sup> Меморандум от Willi Reichenau, Federal Political Department, 7 June 1943, AFB E 2001 (E)/2/563.

<sup>54</sup> Letter from the Swiss National Bank to the Federal Political Department, June 16<sup>th</sup> 1943, AFB E 2001 (E)/2/563.

<sup>55</sup> Resumé des délibérations de l'Assemblée fédérale. Berne, 1943, N 4, p. 13.

оглави Министерството на финансите. Вярно е, че този избор се дължи на съображения от различен характер. Независимо от това обаче в тогавашната ситуация той се оказва изключително ефикасен. В Швейцария правителството се състои от седем министри, избрани от парламента и представляващи основните партии. То обаче действа като колективен орган, т.е. след като се вземе решение, всеки министър трябва да го приеме, независимо дали е съгласен с него или дали неговата партия е приела резолюция, противоречаща на решението. Ето защо новоназначеният социалист, поставен начело на Министерството на финансите, се оказва в ситуация, в която трябва да защитава швейцарския финансов център и швейцарската банкова тайна от критиките и исквете на съюзниците, тъй като такава е позицията на Федералния съвет. Нещо повече, той се заема старателно с тази задача. През юни 1945 г. на една от многото срещи с Асоциацията на швейцарските банкери той заявява, че “вече няколко пъти е привличал вниманието на Съвета на министрите” към факта, че политиката на правителството на САЩ относно швейцарските банки “се влияе силно от Уолстрийт, т.е. от конкурентни интереси, които Швейцария не може да си позволи да пренебрегне. Съвета на министрите си дава сметка за тази опасност и негов дълг е да не изоставя банките и да ги подкрепя.”<sup>56</sup> Тази ситуация допринася за неутрализирането на Социалистическата партия, принуждавайки я да играе двойствена роля. Каквато и стъпка да предприеме партията в посока към критики на банковата тайна, тя би противоречала на позицията на нейния официален представител в правителството. Това обяснява парадоксалното мълчание на социалдемократическата левица по този въпрос в края на Втората световна война.

След като се освобождават от грижата за вътрешната заплаха, швейцарските управляващи кръгове насочват вниманието си навън. За да се справят с тази опасност, те предприемат политика, ловко съчетаваща три елемента. Първо, прилагат редица забавящи тактики, като постоянно изискват задълбочени правни анализи и систематично подлагат на обсъждане нови и нови технически проблеми. Например в едно споразумение относно отчитането на немските активи в Швейцария и тяхната конфискация, подписано със съюзниците през март 1945 г., швейцарските власти поемат задължението да “съгласуват действията си” с правителствата на няколко държави, преди да предприемат определени мерки.<sup>57</sup> На френски език терминът “съгласувам се” (*se concerter*) означава, че чуждото правителство трябва да се съгласи с тези мерки. В английския превод на споразумението обаче се използва дума (*to consult with*), чието значение е по-неопределено. Започват безкрайни дискусии относно това дали швейцарското правителство

<sup>56</sup> Цит. в *Guex, S./M. Perenoud*. *Banquiers suisses et autorités fédérales face aux menaces américaines en 1945*. - *Traverse Revue d'Histoire*, 1995, N 3, p.136.

<sup>57</sup> Цит. в *Marguerat, P./L.-E. Roulet (ed.)*. *Documents diplomatiques suisses*. Vol. 15, Berne, Benteli Verlag, 1992, p.986.

е длъжно просто да информира другата страна, или трябва да получи разрешение от нея.

Още един пример в същото споразумение: Швейцарските власти поемат задължението да извършат надлежно разследване относно размера на чуждестранните активи в страната и тези, обслужвани от швейцарски организации. По-късно обаче изникват всевъзможни технически и правни извинения, за да бъде максимално забавено тяхното осъществяване.<sup>58</sup> Тази тактика позволява на швейцарските управляващи среди да проведат по-голямата част от дискусиите със съюзниците в атмосфера, в която все повече навлиза разделението, внесено от студената война. Например преговорите между Швейцария и западните съюзници започват на 18 март 1946 г., две седмици след разтърсващата реч на Чърчил във Фултън, където той обявява, че на Изток е паднала "желязна завеса". Ето защо не е случайно, че по време на същите тези дискусии във Вашингтон един от швейцарските преговарящи посочва на вътрешна среща на швейцарската делегация, че "за нас положението само може да се подобрява с времето", а друг делегат казва, че "идват времена, които съвсем няма да са неблагоприятни за нас".<sup>59</sup>

Второ, швейцарските власти имат достъп до финансовото оръжие. През март 1945 г. те предоставят на Франция кредит от 250 млн. швейцарски на много изгодни условия за нея (тази сума се равнява на около 2% от швейцарския брутен вътрешен продукт по това време). Една година по-късно, паралелно с преговорите със западните съюзници във Вашингтон, те увеличават кредита на 300 млн. франка. Почти по същото време, на 12 март 1946 г., една седмица преди началото на преговорите във Вашингтон, Великобритания получава заем от 260 млн. франка, също при много благоприятни условия. Главната цел на тези важни заеми е да се постигне по-дружелюбно отношение от страна на Англия и Франция, като по този начин се отслаби коалицията на западните съюзници. Когато през декември 1945 г. швейцарският посланик в Лондон обяснява желанието на Федералния съвет<sup>60</sup> да даде кредит на Великобритания, той изтъква, че това е въпрос на "осигуряване на задоволство на английското правителство ... с оглед преговорите със съюзниците".<sup>61</sup> Що се отнася до заема, даден на Франция, един високопоставен швейцарски държавен служител го оправдава през април 1946 г., скоро след началото на преговорите във Вашингтон, като необходим с цел да не се "ядосат французите ... предвид изключително трудните преговори, които предстоят във Вашингтон. ...Франция ни е

<sup>58</sup> Вж. *Durer, M.* Цит. съч., 244-246; *Schaufelbühl, J.* Das Bankgeheimnis im Konflikt zwischen der Schweiz und Frankreich. Die Deblockierung der französischen Guntaben in der Schweiz, 1945-1948. - *Traverse. Zeitschrift für Geschichte*, 1999/2, 216-218.

<sup>59</sup> Вж. *Von Castlemur, L.* Цит. съч., с. 72.

<sup>60</sup> Вж. *Fleury, A. (ed.)*. Documents diplomatiques suisses. Vol.16, Zürich, Locarno, Genève, Chronos, Dado, Zoé, 1997, p. 151.

<sup>61</sup> Вж. *Schaufelbühl, J.* Цит. съч., 213-214.

необходима в политиката.”<sup>62</sup> Заемите изпълняват своето предназначение. Както казва историкът Линус фон Каслемур, заемите осигуряват по-благоприятно отношение на англичаните и французите към швейцарците от това на американците по време на преговорите.<sup>63</sup>

Освен всичко друго швейцарските управленски среди мобилизират със замах и с голям успех швейцарския “хуманен капитал”. На няколко пъти се изказват благодарности на правителството за хуманната му политика както от президента на САЩ, така и от британския премиер, което до известна степен спомага за възстановяването на международната репутация на държавата.<sup>64</sup>

Към края на войната швейцарските власти бавно смекчават изключително суровата политика, прилагана дотогава спрямо бежанците и жертвите на конфликта. Разрешава се на няколко десетки хиляди бежанци или бивши затворници от концентрационни лагери да влязат в Швейцария. Хиляди деца, идващи от Франция, са приети за кратък престой. Предприемат се и действия за репатриране на военните затворници. Мотивите за това са ясно изложени в писмото на швейцарския министър на външните работи, Макс Петипиер, написано до неговите колеги от Съвета на министрите на 9 април 1945 г.: “Нашата държава трябва да извърши не само хуманитарен акт, но и да разреши политически проблем. Ако участваме в спасяването на голям брой нещастни хора, ще имаме силен аргумент, с който да подкрепим своя неутралитет, който, както знаете, е силно атакуван от повечето от съюзническите страни, особено от САЩ и Франция.”<sup>65</sup>

През есента на 1944 г. швейцарските власти основават нова институция “Don suisse pour les victimes de la guerre” (Швейцарски фонд за жертвите от войната). Този фонд разполага с около 200 млн. франка, част от които са събрани като дарение от населението на страната. Фондът скоро предприема спасителни операции – раздаване на храна, дрехи, материали и др. в някои чужди държави. Целите на тази институция отново са ясни. Един от депутатите, които силно подкрепят фонда, заявява: “Симпатиите и благодарността на страните и обществеността няма да бъдат спечелени от Вашингтонското споразумение или нашите преговори ... но единствено смирените и щедри хуманитарни помощи на нашия народ ... ще гарантират на страната ни нейното почетно и престижно място в новата антанта на

<sup>62</sup> Вж. *Von Castlemur, L.* Цит. съч., 49-89, 123-157.

<sup>63</sup> Вж. *Spahni, W.* Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Frauenfeld, Huber, 1977, 131-133; *Favez, J.-C.* Le Don suisse et la politique étrangère. Quelques réflexions. - In: B. Roth-Locher, M. Neuenschwander, F. Walter (éd.). Des archives à la mémoire. Genève, Société d'Histoire et d'Archéologie de Genève, 1995, 327-339; *Jost, H. U.* Le salaire des neutres. Suisse 1938-1948. Paris, Denoël, 1999, 252-263.

<sup>64</sup> Вж. *Marguerat, P./L...-E. Roulet (ed.)*. Цит. съч., с. 1053.

<sup>65</sup> Цит. в *Schmidlin, A.* La nazione può generosa... Schweizerische Nachkriegshilfe in Italien am Fallbeispiel Centro Sociale Rimini, Basel, Lizentiatsarbeit der Universität Basel, 1991, p. 38.

нациите.”<sup>66</sup> В писмо до Съвета на министрите управниците на фонда пишат по-трезво, че дейността на фонда представлява “най-добрия начин да се излезе от изолацията, в която Швейцария се намира поради войната.”<sup>67</sup>

Тази политика увенчава с успех усилията на швейцарските власти, които на основата на Вашингтонското споразумение, подписано на 25 май 1946 г. (завършено чрез т. нар. Сертифициращо споразумение, подписано на 22 ноември 1946 г.) успяват да постигнат прекратяване действието на черните списъци и размразяване на активите, блокирани в САЩ. Всичко това става без никакво значително отслабване на действието на принципа на банковата тайна. По този въпрос швейцарските делегати несъмнено отстъпват по един пункт - те не успяват да постигнат желанието си процедурата по записване и конфискуване на немските активи, намиращи се в Швейцария или обслужвани от швейцарски организации, да бъде анонимна. В случая се налага да премахнат банковата тайна в полза на съюзниците и да се съгласят имената на титулярите на тези активи да бъдат разкрити пред тях.

Независимо от това обаче в очите на швейцарските политически и икономически кръгове това не е най-важното. Според тях главният проблем е в запазване на анонимността по отношение на съюзниците на останалите чуждестранни клиенти на швейцарските банкови институции, особено (отново) на френските.<sup>68</sup> Важността на този въпрос може да се оцени единствено ако се знае, че от около 2 от общо 5 млрд. швейцарски франка частни активи, обслужвани под швейцарско знаме и блокирани в САЩ, принадлежат на френски депозитори (2 млрд. швейцарски франка се равняват на днешни 150 млрд. френски франка).<sup>69</sup> Ако процедурата за размразяване на тези активи беше позволила на съюзниците да разберат имената на притежателите на тези активи, те неминуемо биха станали известни на френските данъчни власти. Вярно е, че засегнатите собственици щяха да могат да деблокират своите активи в САЩ. По силата на френските

<sup>66</sup> Цит. в *Kistler, J.* Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe in den Jahren 1943-1948. Bern, Dissertation der Universität Bern, 1980, p. 85.

<sup>67</sup> Въпреки че това е главният въпрос, всъщност има и други. Например възможността активи, обслужвани от швейцарски организации в САЩ, да бъдат размразени, без да се издават имената на истинските им собственици на съюзниците (освен на германските такива), позволява тези активи да не бъдат подложени на данъчно облагане по американските закони. (Letter from Joseph Straessle, Financial Councillor of the Swiss Legation in Washington to the Foreign Affairs Division of the Federal Political Department, December 12<sup>th</sup> 1944, AFB E 7160-02/1968/27/9.)

<sup>68</sup> Вж. окончателния доклад на Scheizerische Verrechnungstelle по въпроса за сертифицирането на швейцарските активи в САЩ, април 1949, AFB E 7160-01/1968/223/324, както и доклада, озаглавен “Accusations in the matter of the Certification of the “Swissassets” frozen in the USA”, подписан от Paul Carry, професор по право в Женевския университет и член на Комитета на Швейцарската национална банка, 8 февруари 1952, AFB E 2800/1967/61/91.

<sup>69</sup> За Швейцарското бюро за компенсации вж. *Bissing, B.* Die scheizerische Verrechnungstelle. Zürich, 1942.



закони обаче тези средства щяха да бъдат върнати във Франция, където подлежат на тежко данъчно облагане или дори на следствие за данъчна измама. Нещо повече, за в бъдеще те щяха да останат в центъра на вниманието на френските данъчни власти.

Швейцарските управляващи среди обаче успяват да парират изискванията на съюзниците. Първо, процедурата по идентифициране на немските активи, намиращи се в Швейцария или обслужвани от швейцарски организации и замразени в САЩ, не се провежда от служители на съюзниците, нито е под техен директен надзор. Тя е поверена на полудържавна швейцарска организация – Швейцарско бюро по компенсациите (Office suisse de compensation).<sup>70</sup> От позициите на Швейцария този избор на собствеността на бюрото може да се обясни с два фактора. От гледна точка на външната политика е добре отговорността за тази деликатна операция да не тежи на една изцяло държавна организация. От гледище на вътрешната политика, решението дейността да се възложи на организация, която не е изцяло държавна, намалява опасността всякаква информация, свързана с данъци, да се разпространи нашироко из държавната администрация. Освен това бюрото делегира голяма част от своите полномощия на самите швейцарски банки с цел да запази международното доверие в способността им за самоконтрол. По този начин съюзниците могат да упражняват надзор само косвено и относително отдалеч. Ето защо възможността им да се сдобият с информация за швейцарските банки и техните клиенти е доста ограничена.

Второ, освен активите, собственост на германски граждани, швейцарските власти не са задължени да предават на съюзниците имената на собствениците на други активи, контролирани от банковите институции. В огромна част от случаите техните чуждестранни клиенти, особено френските инвеститори, успяват да запазят своята анонимност.<sup>71</sup>

По този начин законите за банковата тайна са успешно съхранени въпреки желанието на победителите от Втората световна война, вкл. водещата световна сила САЩ. Те успяват да придадат на швейцарската банкова тайна репутацията на ненарушим принцип, която тя има и днес, и укрепват трайното доверие на чуждестранните вложители към швейцарския финансов център.

Днес банковата тайна остава силно оспорван принцип в Швейцария и по света. Първо, тя е силно критикувана в страната и извън нея, тъй като приютава множество съмнителни или незаконни международни сделки, както и поради скорошните обществени дебати относно еврейските банкови сметки по време и след Втората световна война. През последните 10 години няколко

<sup>70</sup> По този въпрос вж. Fraude de certification. Friborg. Rapport de clôture. Partie générale, du Juge d'instruction fédéral pour la Suisse romande, 19 April 1951, 1-28, AFB E 7160-01/1968/223/324.

<sup>71</sup> Вж. Neue Zürcher Zeitung, 28 March 2000, N 74; Finanzplatz Scheiz Informationen, February 2000.

диктатора (сред които генерал Сесе Секо Мобуту от Заир и генерал Сани Абача от Нигерия) се възползват от този принцип и влагат голяма част от богатството, плячкосано в техните страни, в швейцарски банки.<sup>72</sup> Второ, Европейският съюз критикува швейцарската практика, тъй като в процеса на обединяване на данъчната система на страните-членки и на премахване на съществуващите възможности за избягване на данъците той се стреми да попречи на голяма част от капитала на неговите поданици да намери убежище в Швейцария.<sup>73</sup>

Въпросът за произхода на банковата тайна заема важно място в критиките срещу нея. На практика от края на 60-те години швейцарските банки широко разпространяват идеята, че Законът за банковата тайна е въведен с цел да бъдат предпазени от преследване жертвите на нацизма. Такава версия е представена дори в доклад пред Съвета на министрите, което като че ли ѝ придава официален характер и допълнително легитимира принципа на банковата тайна. Това се вижда от факта, че на практика всички изследвания по този въпрос през последните няколко десетилетия възпроизвеждат подобна версия без колебания. Надявам се, че статията е успяла да изясни недоразуменията, свързани с разглеждания проблем.

Превод Ани Минасян

---

<sup>72</sup> Вж. Neue Zürcher Zeitung, 7 Apr. 2000, N 83.

<sup>73</sup> Message du Conseil fédéral a l'Assemblée fédérale concernant la révision de la loi sur les banques, 13 March 1970. - Feuille fédérale 1970, Berne, Vol.1, p. 1175.