



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**РЕШЕНИЕ № 11**

София, 9 юли 2026 г.

Конституционният съд в състав:

Председател:	Павлина Панова	
Членове:	Надежда Джелепова	Борислав Белазелков
	Атанас Семов	Десислава Атанасова
	Красимир Влахов	Галина Тонева
	Янаки Стоилов	Сашо Пенев
	Соня Янкулова	Орлин Колев

при участието на секретар-протоколита Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 09.07.2026 г. конституционно дело №6/2025 г., докладвано от съдия Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 19.05.2025 г. по искане на петчленен състав на Върховния административен съд във връзка с разглежданото от него административно дело №114/2025 г. за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изречение второ от Закона за мерките срещу изпирането на пари (обн. ДВ, бр. 27 от 2018 г., посл. изм. и доп. бр. 51 от 2026 г.; ЗМИП).

В искането се твърди, че разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изречение второ ЗМИП противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 134, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България.

Върховният административен съд (петчленен състав) е сезиран с касационна жалба от група адвокати срещу Решение №9306 от 30.07.2025 г. по административно дело №11872/2020 г. по описа на Върховния административен съд (тричленен състав), Първо отделение, с което е отхвърлена жалбата им срещу Единните вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма (приложими от адвокатите, когато осъществяват дейност по чл. 4, т. 15 от Закона за мерките срещу изпирането на пари) ведно с приложенията към тях, приети от Висшия адвокатски съвет с Решение №2777 по Протокол №69/07.08.2020 г. (Единните вътрешни правила).

Вносителят излага аргументи в подкрепа на твърденията си за противоконституционност на оспорената разпоредба. Посочва, че съгласно чл. 134, ал. 2 от Конституцията организацията и редът на дейността на адвокатурата се уреждат със закон. Върховният административен съд (петчленен състав) намира, че регламентирането на дейността на Висшия адвокатски съвет в Закона за адвокатурата предпоставя възможността и за овластяване на висшия орган на адвокатурата за издаване на нормативни актове за уреждане на вътрешноорганизационни въпроси и отношения, свързани с изрично предвидените в този закон негови правомощия. В искането се посочва, че в рамките на своята компетентност, предоставена от специалния закон, Висшият адвокатски съвет издава подзаконови нормативни актове, уреждащи само материята по чл. 134, ал. 2 от Конституцията. Поради това вносителят прави извод, че чл. 101, ал. 4, изречение второ ЗМИП, който възлага на Висшия адвокатски съвет да издаде подзаконов нормативен акт, който не е свързан с уреждане на вътрешноорганизационни въпроси и отношения, свързани с правомощията му по Закона за адвокатурата, за които е изрично овластен от законодателя, противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 134, ал. 1 и 2 от Конституцията.

С определение от 19.06.2025 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

В изпълнение на предоставената им на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд възможност писмени становища и правно мнение са представили президентът на Република България, Висшият адвокатски съвет и проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова, като са изложили доводи за неоснователност на искането.

Според президента законодателният механизъм, чрез който със Закона за мерките срещу изпирането на пари е делегирана нормотворческа компетентност на Висшия адвокатски съвет, е въпрос от дискрецията на Народното събрание, като законодателят не е излязъл извън конституционно установените рамки. В становището се подчертава, че значението на адвокатурата с оглед на очакваното от нея посредничество при защита на правата и интересите на гражданите не е основание да се приеме, че всяка уредба на правомощия на висшия орган на адвокатурата, включена не в обхвата на устройствения му закон, а в друг закон, е конституционно несъвместима. Поддържа се, че особеният статус на адвокатурата е взет предвид от законодателя със Закона за мерките срещу изпирането на пари, като евентуалната намеса в отношенията между адвокат и потенциален клиент е сведена до минимум, включително чрез потвърдените в Единните вътрешни правила ограничения в приложното поле на закона. Посочва се, че оспорената разпоредба е израз на специфичен регулаторен механизъм за постигане на заложените цели за предотвратяване на изпирането на пари, като нейното обявяване за противоконституционна би създало „правен вакуум“, при който за членовете на адвокатските колегии ще бъде заличен способът, позволяващ изпълнение на задължението за приемане на вътрешни правила по чл. 101, ал. 1, изречение първо ЗМИП.

Висшият адвокатски съвет застъпва тезата, че чл. 134, ал. 2 от Конституцията не изисква първичната законова уредба на организацията и реда на дейност на адвокатурата да се съдържа единствено в Закона за

адвокатурата. Посочва се, че е конституционно допустимо друг закон да възложи приемането на вътрешноорганизационен акт, какъвто са вътрешните правила по чл. 101, ал. 4 ЗМИП, стига по този начин да не се засягат правният статус и функционалната компетентност на адвокатурата. Поддържа, че възлагането на специфични вътрешноорганизационни въпроси на висшия орган на адвокатурата във връзка с превенцията на прането на пари и финансирането на тероризма му дава възможност да противодейства на противоречащото на закона изпълнение на адвокатските функции, докато приемането на вътрешни правила от орган на изпълнителната власт би застрашило конституционното положение на адвокатурата като свободна, независима и самоуправляваща се институция.

В правното си мнение проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова обосновава, че възлагането на нормотворческа компетентност на Висшия адвокатски съвет за приемане на подзаконов нормативен акт е въпрос на законодателна целесъобразност при въвеждането на специфични правила и мерки, които не са свързани с предмета на регулиране на Закона за адвокатурата. Счита, че тъй като вътрешните правила имат нормативен характер, въпросът за компетентността за тяхното приемане е неотносим към чл. 134, ал. 2 от Конституцията. Посочва, че в случая Висшият адвокатски съвет е натоварен с административни правомощия със специална законова норма и действа като административен орган по отношение на задължението си да приеме единни вътрешни правила по чл. 101, ал. 4 ЗМИП. Поради това е направен извод, че е конституционно допустимо със Закона за мерките срещу изпирането на пари самостоятелно да се възложи нормотворческа компетентност на определени органи или организации, без това да е предвидено в Конституцията или в Закона за адвокатурата.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правно мнение, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, съобрази следното:

Предмет на настоящото конституционно дело е конституционосъобразността на чл. 101, ал. 4, изречение второ ЗМИП, който предвижда: „Висшият адвокатски съвет приема единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, които се прилагат от членовете на адвокатските колегии“. Систематичното място на разпоредбата е в глава осма „Вътрешна организация и контрол“, раздел I „Вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма“.

Специфичният характер на процеса „изпиране на пари“, неговият мащаб и вредите, които той нанася на обществата и икономиките на държавите, както и необходимостта от противодействие са подчертани в практиката на Конституционния съд. Както е имал възможност да изтъкне Съдът, изпирането на пари е „риск за цялото общество, за устоите на конституционния демократичен ред и управление и с негативно влияние върху икономиката, водещи до намаляване на ефективността на финансовата система, възпрепятстване на използването на европейските фондове, разрушаване на конкурентната среда и отслабване на силата на стимулите за икономически растеж в страната“ (Определение №1/2021 г. по к.д. №2/2021 г.). В определението Съдът приема също, че това явление „създава условия и за корумпиране на бизнеса, финансовите институции и държавната администрация и подхранва организираната престъпност и тероризма“. Като се отчита, че изпирането на пари се превръща във все по-голяма заплаха за нормалното протичане на икономическите процеси в световен мащаб, се подчертава, че е необходимо противодействие, отговарящо на неговото разрастване, чрез засилено международно сътрудничество. В този смисъл Конституционният съд е приел, че Законът за мерките срещу изпирането на пари (обн. ДВ, бр. 27 от 2018 г.) „се вписва в правотворческите усилия на демократичната международна общност за създаване на цялостна и хомогенна правна рамка за организирано противопоставяне срещу

изпирането на пари“. С неговото приемане се отменя предишният Закон за мерките срещу изпирането на пари (обн. ДВ, бр. 85 от 1998 г.), като се цели привеждането на българското законодателство в съответствие както с изискванията на Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 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 2015/849), така и с приетите на международно ниво актове в областта на борбата срещу изпирането на пари.

Предмет на закона са мерките за превенция на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари, както и организацията и контролът за тяхното изпълнение. Разпоредбата на чл. 2 ЗМИП съдържа легалната дефиниция на понятието „изпиране на пари“ чрез описание на действия, чието извършване води до постигането на определен резултат, който има за цел изпиране на пари. В чл. 3 от закона са предвидени мерките за превенция на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари, които включват: комплексна проверка на клиентите, събиране и изготвяне на документи и друга информация и тяхното съхраняване, 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 закона, контрол върху дейността на задължените субекти и обмен на информация.

Кръгът на задължените субекти, които следва да прилагат посочените мерки, са изчерпателно посочени в чл. 4 ЗМИП и сред тях попадат и представителите на определени професии, като адвокатите са включени в качеството им на лица, които по занятие извършват правни консултации по смисъла на чл. 4, т. 15 ЗМИП (в съответствие с изискванията на Директива (ЕС) 2015/849).

Като задължени лица по смисъла на закона адвокатите следва да въведат в своята професионална дейност съответни мерки за превенция срещу изпирането на пари. За постигането на тяхното ефективно, правилно и еднообразно прилагане в чл. 101, ал. 4, изречение второ ЗМИП е предвидено задължение за Висшия адвокатски съвет да приеме единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, които да бъдат приложими спрямо членовете на адвокатските колегии. Съгласно чл. 103, ал. 6, изречение второ ЗМИП вътрешните правила са задължителни за прилагане от членовете на адвокатските колегии след приемането им от Висшия адвокатски съвет.

Изискванията към съдържанието на вътрешните правила са посочени неизчерпателно в чл. 101, ал. 2 ЗМИП, като съобразно особеностите на дейността на задълженото лице се допуска да бъдат включени други правила, процедури и изисквания (чл. 101, ал. 2, т. 21 ЗМИП). С това се цели нормите и задълженията, предвидени в Закона за мерките срещу изпирането на пари, да бъдат адаптирани към особеностите на дейността на лицата по чл. 4 от закона.

Както беше посочено, оспорената разпоредба се отнася до задълженията на адвокатите като лица, извършващи по занятие правни консултации по смисъла на чл. 4, т. 15 ЗМИП, да организират дейността си съобразно изискванията на закона и да въведат съответни вътрешни процедури. По силата на изричната законова делегация на чл. 101, ал. 4, изречение второ ЗМИП Висшият адвокатски съвет като висш орган на адвокатурата е задължен да приеме единни вътрешни правила, които се прилагат от членовете на адвокатските колегии – лицата, упражняващи адвокатска професия.

В ролята си на гарант на установения от Основния закон правов ред адвокатурата има изрична конституционна уредба. Разпоредбата на чл. 134, ал. 1 от Конституцията предвижда, че тя е свободна, независима и самоуправляваща се, и определя нейната основна функция – да подпомага

гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси. Конституционното призвание на адвокатурата да бъде „независим и самостоен защитник на правата и свободите на гражданите“ е подчертано от Конституционния съд, който приема, че нейната функция е „проекция на материалната справедливост като елемент на правовата държава“ (Определение №1/2021 г. по к.д. №2/2021 г.). Според Съда чрез защитата на правата и законните интереси на лицата адвокатите допринасят за постигането на справедливост, като гарантираната възможност на всеки гражданин да се обърне към своя адвокат, за да получи съвет и помощ, а при образуване на производство – да бъде представляван, е сред достиженията на европейските правна култура и традиции.

Като отчита посочената специфика в дейността на адвокатурата и нейния конституционен статус, разпоредбата на чл. 134, ал. 2 от Конституцията предвижда организацията и редът на дейността ѝ да се уреждат със закон. В изпълнение на това конституционно изискване Народното събрание е задължено да създаде първична законова уредба по въпросите относно организацията и реда на дейност на адвокатурата. Конституционният законодател определя рамката на законодателната регламентация, като изисква правната уредба на адвокатурата да осигури нейната свобода, независимост и самоуправление и да ѝ предостави възможност ефективно да подпомага гражданите и юридическите лица при защита на техните права и законни интереси.

Според вносителя на искането противоречието на оспорената разпоредба с Конституцията се състои в начина на уреждане на правомощието на Висшия адвокатски съвет да приеме единни вътрешни правила.

Конституционният статус на адвокатурата не е основание за ограничаване на изключителните правомощия на Народното събрание по своя преценка, без да нарушава принципи на Основния закон, да предвиди задължение за Висшия адвокатски съвет да приеме единни вътрешни

правила. Обстоятелството, че това задължение е предвидено не със Закона за адвокатурата, а с друг закон, не го прави конституционно нетърпимо. Приемането на дадена конкретна уредба в един нормативен акт вместо в друг не променя нейната същност, а е израз на преценката на Народното събрание по какъв начин да въведе дадено правило в правната система. Компетентността на Висшия адвокатски съвет, както и на останалите, посочени в чл. 101, ал. 4, изречение първо ЗМИП, професионални организации произтича от законова норма, уреждаща специфичен предмет – изпирането на пари и финансирането на тероризма. Доколкото този специфичен предмет не е свързан с основния предмет на регулация по Закона за адвокатурата, то е допустимо с друг закон да бъде предоставена компетентност на Висшия адвокатски съвет да издаде единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Такива правила може да бъдат приети от Висшия адвокатски съвет именно въз основа на изрична разпоредба от закон, уреждащ конкретно материята за изпирането на пари и финансирането на тероризма.

С оглед горното Конституционният съд намира, че приемането от Висшия адвокатски съвет на единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, направено въз основа на изричната разпоредба на чл. 101, ал. 4, изречение второ ЗМИП, не води до противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 134 от Конституцията. Поради това направеното от петчленен състав на Върховния административен съд искане следва да бъде отхвърлено.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

**РЕШИ:**

**ОТХВЪРЛЯ** искането на петчленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл.

101, ал. 4, изречение второ от Закона за мерките срещу изпирането на пари (обн. ДВ, бр. 27 от 2018 г., посл. изм. и доп. бр. 51 от 2026 г.).

Председател:

Павлина Панова