



Република България
Администрация на Президента

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Гл. № 453 Кп
Дата 28.07.25г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ АДМИНИСТРАЦИЯ НА ПРЕЗИДЕНТА
Изх. № 10-00-5/2
СОФИЯ 28.07.2025г.

ДО

Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Становище от президента на Република България
г-н Румен Радев по конституционно дело № 6 от 2025 г.

С уважение,



Цветана Тимева
ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА ПРЕЗИДЕНТА
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ
от Румен Радев
президент на Република България
по конституционно дело № 6 от 2025 г.**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 19.06.2025 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересована институция по к.д. № 6/2025 г. Производството е образувано по искане на петчленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. второ от Закона за мерките срещу изпирането на пари (обн. ДВ, бр. 27/2018 г., посл. изм. ДВ, бр. 70/2024 г.).

Разпоредбата, предмет на конституционна проверка, гласи „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“. В изпълнение на този текст Висшият адвокатски съвет (ВАдС) приема Единни вътрешни правила на Висшия адвокатски съвет за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма (съкратено нататък: Единните вътрешни правила). В искането е изведено твърдението, че чл. 101, ал. 4, изр. второ от Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП) е конституционно нетърпимо, защото противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 134, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

1. Съгласно чл. 134, ал. 2 от Конституцията „[о]рганизацията и редът на дейността на адвокатурата се уреждат със закон“. Няма конституционен текст обаче, който да предвижда всички въпроси, свързани с ВАдС, правата и задълженията на адвокатите, членуващи в отделни колегии, да бъдат предмет на уредба само и единствено в Закона за адвокатурата (ЗА). Дори и да се приеме, че въпросният закон има качество на устройствен нормативен акт за нуждите на адвокатурата и като такъв следва да съдържа регламентация на организацията и реда на дейност на същата, ЗА в никакъв случай няма монопол върху уредбата, отнасяща се до дейността на адвокатите и адвокатските колегии. Искането необосновано поставя по-голяма тежест върху ЗА, отколкото конституционният законодател е имал предвид. Обособяване на уредбата по разглежданата материя в един единствен закон не е заложено и в Закона за нормативните актове (ЗНА), разпоредбата на чл. 2, ал. 1 на който посочва, че „[н]ормативни актове могат да издават само органите, предвидени от Конституцията, или от закон“. Това изискване е спазено с оглед обстоятелството, че актът, който делегира нормотворческа

компетентност на Висшия адвокатски съвет, е Законът за мерките срещу изпирането на пари. В качеството му на нормативен акт, т.е. акт, обективиращ „държавната нормотворческа воля“, ¹ ЗМИП се придържа към рамките, заложиени от конституционния текст.

Включването на уредба в един нормативен акт, вместо в друг, е въпрос, който не засяга същината на дадена уредба, а по-скоро регулаторната структура, нормативната рамка на тази уредба. Законодателният механизъм, който определя конкретния регулаторен инструмент, чрез който дадено правило ще бъде адаптирано към правната система, е въпрос от дискрецията на Народното събрание. Освен ако уредбата сама по себе си не е годна да произведе търсения ефект или навлиза в противоречие с правила, регламентирани в други нормативни актове, което би създавало затруднения в правоприлагането, актът и включената в него регламентация не нарушават принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). В това отношение, Конституционният съд е константен в своята практика, че „дори да има противоречия между разпоредби в законодателството, те биха могли да бъдат основание за противоконституционност, само ако по характер и степен са конституционно нетърпими, защото накърняват конституционни ценности и норми“ (Решение № 5 от 02.06.2020 г. по к.д. № 3/2019 г., Решение № 6 от 2004 г. по к.д. № 7 от 2004 г., в този смисъл е и Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12 от 2000 г.). От друга страна, лимитирането на уредбата по дадена материя само до един закон, без допускането на възможност за нейното разширяване посредством относими разпоредби в други закони, би навлязло в колизия с възможността за адаптивност на въпросната уредба.

В искането е обърнато внимание въз основа на препратка към Определение № 1 от 30.03.2021 г. на Конституционния съд по к.д. № 2/2021 г., че уредбата, включена в ЗМИП, всъщност „се вписва в правотворческите усилия на демократичната международна общност за създаване на цялостна и хомогенна правна рамка за организирано противопоставяне срещу изпирането на пари“. Така, че сезиращият орган сам по себе си не оспорва компетентността на ЗМИП за нормотворческа делегация към определени организации с цел създаването на вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Изречение първо от чл. 101, ал. 4, което в настоящия случай не е обект на конституционен контрол, предвижда подобни вътрешни правила да бъдат приети от Нотариалната камара на Република България, Камарата на частните съдебни изпълнители и Института на дипломираните експерт-счетоводители. Устройствен закон, уреждащ правомощията на Нотариалната камара, е Законът за нотариусите и нотариалната дейност. Камарата на частните съдебни изпълнители е създадена по силата на Закона за частните съдебни изпълнители, а Институтът на дипломираните експерт-счетоводители е уреден предимно в Закона за независимия финансов одит и изразяването на сигурност по устойчивостта. В искането не се съдържа претенция за несъответствие на въпросния текст (чл. 101, ал. 4, изр. първо ЗМИП) с Конституцията, а само на частта, отнасяща се до Висшия адвокатски съвет (чл. 101, ал. 4, изр. второ ЗМИП).

Действително конституционният законодател придава особено значение на адвокатурата с оглед очакваното от нея посредничество при осигуряване на защита на

¹ Русчев, И. Нормативните актове - източник на частното право. С.: Издателство „Албатрос“, 2010, с. 76.

правата и законните интереси на българските граждани (чл. 134, ал. 1 от Конституцията) и изтъква, че организацията и редът на нейната дейност „се уреждат със закон“ (чл. 134, ал. 2 от Конституцията). Това обстоятелство обаче не е основание да се счита, че всяка уредба на правомощия на ВАДС, невключена в обхвата на устройствения му закон, а в друг закон, е конституционно несъвместима.

В публичното пространство има качени данни относно националните мерки за транспониране 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.² Видимо е, че държавите членки на Европейския съюз са предпочели да обединят регулацията по отношение мерките срещу изпирането на пари в закони, които не са специализирани относно структурата и функционирането на адвокатурата.

Може да се заключи, че законодателната техника, използвана в ЗМИП, не се отклонява от възприетата тенденция в немалък брой от държавите членки на ЕС. Освен това, предвид естеството на релевантната уредба, считам, че тя е съобразена с изискванията на българския конституционен текст по отношение на вида акт, който може да възлага дейности и да създава правомощия за Висшия адвокатски съвет (чл. 134, ал. 2 от Конституцията).

2. Функцията на адвокатурата като професионална общност е да осигури „правна защита и процесуално представителство“, тя действа „в служба на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица“.³ Този особен статус на адвокатурата е взет предвид от ЗМИП, като евентуалната намеса в отношенията адвокат – потенциален клиент е сведена до минимум и е обект на множество рестрикции. Така, в самия закон са предвидени ограничения относно прилагането на същия, когато става въпрос за „лицата, които по занятие извършват правни консултации“ – чл. 4, т. 15 от ЗМИП (респективно чл. 2 от Единните вътрешни правила), чл. 23 ЗМИП (респективно чл. 9, ал. 4 и 5 от Единните вътрешни правила), чл. 72, ал. 9 ЗМИП (респективно чл. 35, ал. 4 от Единните вътрешни правила), чл. 74, ал. 12 ЗМИП (респективно чл. 47, ал. 2, чл. 48, ал. 2 от Единните вътрешни правила) и други. Ограниченията в приложното поле на ЗМИП са потвърдени и в Единните вътрешни правила на ВАДС. Също така, законът определя граници по отношение характера на предвидените мерки и вида действия, които се включват в тях. Налице са ограничения и от темпорално естество (чл. 8) в Единните вътрешни правила, които дефинират момента, до който определени мерки могат да бъдат приложени, като въпросните мерки се съобразяват с лицата, спрямо които се прилагат. В същото време изискването за разкриване на информация в повечето хипотези не се отнася до „информацията, която [лицата, които по занятие извършват правни консултации] получават от или относно някой от своите клиенти в процеса на установяване на правното му положение, или при защита или представителство на този клиент във или по повод на производство, регламентирано в процесуален закон, което е висящо, предстои да бъде образувано или е приключило, включително при предоставяне

² EUR-Lex. Access to European Union law. National transposition. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/NIM/?uri=oj%3AJOL_2015_141_R_0003>

³ Друмева, Е. Конституционно право: шесто допълнено и преработено издание. С.: Сиела, 2025, 544-545.

на правна консултация за образуване или избягване на такова производство, независимо дали тази информация е получена преди, по време на или след приключване на производството“ (чл. 72, ал. 9, изр. първо ЗМИП, подобен смисъл има и чл. 74, ал. 12, изр. първо ЗМИП).

Искането не отрича, че задълженията, възложени по силата на ЗМИП, се балансират от ценностите – предмет на защита. В тази връзка, КС поддържа, че дори и да има „напрежение между принципите, относими за уреждането на правоотношенията в дадена сфера, щом като е постигнат общественно потребен и оправдан баланс между тях в икономическия и социалния живот, и това е намерило отражение в законовата уредба, не е налице противоречие с изискванията на правовата държава“ (Решение № 5 от 02.06.2020 г. по к.д. № 3/2019 г.). Предвид споменатото, разширяването на правомощията на ВАДС по реда на ЗМИП само по себе си не противоречи на чл. 134, ал. 1 и 2.

Ето защо считам, че разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. второ ЗМИП е израз на специфичен регулаторен механизъм, предназначен за постигане на целите, заложили в законодателството за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Липсата на такава разпоредба би довело до един правен вакуум, при който ще продължи да съществува задължение за приемане на вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма (чл. 101, ал. 1, изр. първо във вр. чл. 4 ЗМИП), но само за членовете на адвокатски колегии ще бъде заличен способът, позволяващ изготвянето на въпросните правила. Пропуски в процедурата по приемане на Единните вътрешни правила или включването в тях на текстове, които не са съобразени с изискванията на ЗА, ЗНА, Етичния кодекс на адвоката или заобикалят конституционни гаранции за съдържанието и функцията на адвокатската защита, не могат да бъдат мотив за премахване от ЗМИП на изначалното основание за тяхното създаване.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения, намирам за неоснователно искането на петчленен състав на Върховния административен съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. второ от Закона за мерките срещу изпирането на пари.

РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ