

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-А, 1000 София, тел. 986-21-67, 987-55-13,
e-mail: arch@vas.bg



Изх. № 546

Дата: 22.07.2025 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 6 / 2025 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 19 юни 2025 г. по к.д. № 6/2025 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на петчленен състав на Върховния административен съд, подадено във връзка с разглежданото от него касационно административно дело №114/2025 г., за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. 2 от Закона за мерките срещу изпирането на пари – ЗМИП (обн. ДВ, бр. 27 от 2018 г., посл. изм. бр. 49 от 2025 г.).

Със същото определение Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана институция по делото като му е даден 30-дневен срок за представяне на становище.

Съдържанието на оспорената част от чл. 101, ал. 4 от ЗМИП е следното:

„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 адвокатската колегия.“

Искането се основава на чл. 4, ал. 1 и чл. 134, ал. 1 и 2 от Конституцията. Неговият вносител неколkokратно подчертава, че не поставя под съмнение включването в ЗМИП на адвокатите като субекти, длъжни да предоставят информация и съдействие на властите, когато участват в сделки, които нямат връзка със съдебното производство и предизвикват обосновано подозрение, че са насочени към изпиране на пари или финансиране на тероризма. Позовава се на правото на Европейския съюз (Директива (ЕС) 2015/849 и Директива 2001/97/ЕО), както и на практика по дела на Съда на ЕС (С – 305/05 и С – 550/07). Нещо повече, в искането изрично се подчертава, че оспорената част от чл. 101, ал. 4 ЗМИП правилно транспонира Директива (ЕС) 2015/849, но недостатъкът, макар и посочен не съвсем ясно, се състои в нарушаване на Конституцията „досежно начина на уреждане на правомощието на Висшия адвокатски съвет по приемането на процесния акт“ (очевидно се има предвид т.нар. „вътрешни правила“). Фактически по повдигнатия конституционен спор следва да се отговори на два въпроса: а) дали вътрешните правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма следва да са предмет на задължителна законова регламентация и б) дали Основният закон допуска законово възлагане на Висшия адвокатски съвет да приеме такива правила за членовете на адвокатурата.

Висшият адвокатски съвет се намира в деликатна ситуация. От една страна производството пред Върховния административен съд е иницирано от адвокати, които вероятно са водени от донякъде илюзорната идея за пълно изключване на адвокатската общност от задължените лица по ЗМИП. Веднага обаче трябва да се отбележи, че тази възможност, освен че не се споделя от самия вносител на искането, е несъвместима с правото на Европейския съюз и практиката по неговото прилагане. Нещо повече, какъвто и да е изходът от конституционния спор, той няма автоматично да доведе до отпадане на адвокатите като задължени лица по силата на чл. 4, т. 15 ЗМИП. От друга страна – уважаването на искането от Конституционния съд несъмнено ще създаде основа за бъдещ конфликт с принципите на свобода, независимост и самоуправление на адвокатурата, прокламирани в чл. 134, ал. 1 от Конституцията, защото тогава ще се наложи превантивните вътрешно-организационните правила за адвокатите да бъдат приети от орган на изпълнителната власт, а по логиката на ЗМИП това би трябвало да е Държавната агенция за национална сигурност. Допълнително ще се създаде противоестествен и нелогичен дисбаланс, тъй като членовете на Нотариалната камара, Камарата на частните съдебни изпълнители и Институтът на дипломираните експерт-счетоводители ще продължат да се ръководят от вътрешните правила, приети в рамките на съответните общности. Според Висшия

адвокатски така посочените неблагоприятни последици ще бъдат предотвратени, тъй искането е неоснователно.

Разпоредбата на чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд изключва възможността за разглеждане по същество на искане, по чиито предмет съдът се е произнесъл с определение за недопустимост. Конституционният съд двукратно е отклонявал искания на сезиращи субекти за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, като това обстоятелство е отразено изрично в мотивите на определението от 19 юни 2025 г. В първия случай може да се приеме, че определението за отклоняване на искането на Висшия адвокатски съвет, постановено по к.д. № 2/2021 г., наистина не обвързва конституционната юрисдикция по настоящето производство, защото тогава недопустимостта е била аргументирана само на основата на ограничения обем на правомощието по чл. 150, ал. 4 от Конституцията. Тук обаче е мястото да отбележим, че сегашната позиция на Висшия адвокатски съвет за неоснователност на искането на петорния състав на Върховния административен съд не е израз на непоследователност, а е напълно логична и предвидима. С неразгледаното искане от 2021 г. се били оспорени комплекс от разпоредби като основният акцент е бил поставен върху включването на адвокатите, които дават консултации, сред задължените лица по чл. 4, т. 15 ЗМИП. В този комплекс наистина е попадала и свързаната разпоредба на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, но развитието на правната теория и съдебната практика неминуемо следва да бъде съобразявано към настоящия момент.

Във втория случай, по к.д. № 13/2022 г. Конституционният съд е бил сезиран пак от петорен състав на Върховния административен съд по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, но в рамките на съдебно-административно производство по обжалване на определение за прекратяване на делото поради недопустимост на жалбата, постановено от тричленен състав на същия съд. В този случай Конституционният съд е приел, че разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП е била неприложима за сезиращия състав, тъй като е изчерпал правомощията си по отмяна на обжалваното пред него определение и връщане на делото за продължаване на съдебното производство. Същевременно в определението си за недопустимост съдът е посочил възможност при определени условия конституционността на същата разпоредба да бъде проверена по същество в последващо производство. На практика, с определението си за допустимост по сегашното конституционно производство Конституционният съд приема, че е обвързан от мотивите на определението по к.д. № 13/2022 г.

На фона на внесеното подробно, при това изпълнено с повторения, съдържание на искането, конкретните аргументи за противоконституционност на оспорената разпоредба са съвсем кратки, до известна степен неясни, противоречиви и неубедителни. Като че ли самият петорен състав на Върховния административен съд не е вярвал в успеха на сезирането.

Макар и не изрично, искането поставя въпроса за това, че оспорената разпоредба възлага на Висшия адвокатски съвет да създаде правила, които задължително трябва да бъдат установени със закон. ЗМИП обаче съдържа многобройни разпоредби, които указват на начина, по който субектите, посочени в неговия чл. 4, включително консултиращите адвокати, трябва да съдействат за постигане на поставената законодателна цел – превенция на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Дадено е определение на понятието изпиране на пари (чл. 2 ЗМИП) и са изброени мерките за превенция (чл. 3 ЗМИП). Подробно са развити способите за установяване на подозрителни сделки и транзакции от задължените лица и е предписано съответно поведение, като това се извършва чрез разпоредбите за комплексна проверка (чл. 10 – 66 ЗМИП), съхраняване на информация (чл. 67-70 ЗМИП), разкриване на информация (чл. 76 и чл. 79 ЗМИП), защита на информация (чл. 80 и чл. 86 ЗМИП), оценка на риска (чл. 98 – 100 ЗМИП) и т.н. Следователно, без съмнение в конкретния случай основните обществени отношения са уредени със закон. Замисълът на законодателя е чрез вътрешните правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма да се конкретизират и доразвият норми за поведение, които вече са установени на законово ниво. Смисълът на вътрешните правила е да се съобразят спецификите на дейността поотделно за всяка от 42-те групи задължени субекти, посочени изчерпателно в чл. 4 ЗМИП. Съдържанието на вътрешните правила е предписано в чл. 101, ал. 2 ЗМИП и е насочено към създаване на организация за изпълнение на законовите изисквания в рамките на съответните общности. Почти невъзможно и съвсем ирационално би било да се изисква от Народното събрание със закон да дава вътрешно-организационни предписания поотделно за всяка от многобройните групи задължени субекти, а това не е и необходимо. Ето защо, макар и по принцип да е допустимо, няма основателна причина за уважаване на искането на непосочено изрично в него основание, а именно – изземване на законотворческите правомощия на парламента по чл. 84, т. 1 от Конституцията във връзка с принципа на разделение на властите по чл. 8 от Конституцията.

Нещо повече, искането е основано на правно неиздържаното твърдение, че разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП противоконституционно делегира на

Висшия адвокатски съвет правомощието да издаде административен акт с общозадължителен, нормативен характер. Систематичното и телеологическото тълкуване на разпоредбите на Глава осма, Раздел I от ЗМИП сочи, че по отношение на съсловни организираните професии, лицата, които следва да изготвят съответните планове за обучение, са същите, на които е възложена и компетентността да приемат „единни вътрешни правила“ за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Във връзка с това напълно логично задължението по оспорената разпоредба е възложено на Висшия адвокатски съвет. Няма съмнение, че Висшият адвокатски съвет представлява висш ръководен орган на адвокатурата – съсловна организация, определена в практиката на Конституционния съд като „корпорация на публичното право“ (Решение на КС по к.д. № 28/1998 г.). Адвокатурата е принудително обединение, изградено на професионален принцип, овластено от Основния закон с публично-правните функции по организиране, контрол и дисциплинарно санкциониране на проявите на всички представители на адвокатската професия.

В правната теория непротиворечиво и категорично се приема, че актовете на върховните органи на съсловните организации не могат да бъдат квалифицирани като „нормативни“, защото не се издават от държавни органи, натоварени с вторична нормотворческа компетентност от Конституцията или закона, които са обвързани със спазването на установена от закона процедура и изисквания относно форма, съдържание и действие във времето. В действителност няма възлагане със закон на нормотворческа компетентност при овластяване на ръководен орган на съсловна организация да приеме вътрешни правила (устави, устройствени правилници, вътрешни правила за работа на органите и т.н.), които нямат общозадължителен характер спрямо индивидуално неопределен кръг субекти, а уреждат единствено организационни въпроси във връзка с упражняване на съответна държавно регулирана професия и обвързват само членовете на съответната общност (вж. „Нормативни актове – източник на частното право“, Ив. Русчев, изд. 2008 г.).

На основата на гореизложените принципни положения не може да се приеме, че по своето съдържание, посочено в чл. 101, ал. 2 ЗМИП, вътрешните правила представляват административен акт, издаден от административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на АПК. При изпълнение на задължението по чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, Висшият адвокатски съвет не е натоварен с административни правомощия, а действа като висш ръководен орган на адвокатурата по приемането на вътрешен акт, който е задължителен

единствено за членовете на адвокатските колегии в качеството им на задължени лица по чл. 4, т. 15 ЗМИП. Налице са всички правни основания правилата да се определят като вътрешно-ведомствен акт, който не засяга индивидуалната правна сфера на неограничен кръг субекти на правото, поради което не е необходимо въвеждането на обжалваемост пред съд на акта за приемането им (в този смисъл вж. ТР на КС по к.д. № 18/1995 г., Решение на КС по к. д. № 1/2006 г. и ТР на КС по к.д. № 12/2014 г.).

С уговорката, че третирането на правилата като подзаконов нормативен акт поражда сериозни възражения, няма никакво основание за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. 2 от ЗМИП поради несъвместимост с чл. 4, ал. 1 и чл. 134, ал. 1 и 2 от Конституцията, каквато е основната теза по искането. Вярно е становището на вносителя, че „чл. 134, ал. 2 от Конституцията категорично изисква първична законова уредба по въпросите относно организацията и реда на дейността на адвокатурата“, но твърдението, че основният закон предвижда тази уредба да се съдържа в един единствен закон – Закона за адвокатурата, е лишено от правна опора. В случая, както е посочено по-горе, относимите към адвокатурата основни отношения, свързани с предотвратяването на прането на пари и финансирането на тероризма са регулирани със ЗМИП. Затова няма никаква конституционна преграда на Висшия адвокатски съвет да бъде възложено приемането на вътрешно-организационен акт, свързан с ефективното прилагане на закона от задължените адвокати, стига това да не изпада в противоречие с рамките на статута и функционалната компетентност на адвокатурата, очертани от Основния закон.

Разпоредбата на чл. 134, ал. 1 определя адвокатурата като свободна, независима и самоуправляваща се общност и посочва нейната основна функция – да подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси. Съгласно чл. 134, ал. 2 от Конституцията организацията и редът на дейността на адвокатурата се уреждат със закон. И двете разпоредби не установяват статута на Висшия адвокатски съвет, като това става с приетия впоследствие първи Закон за адвокатурата от 1991 г.. Конституционният законодател обаче съобразява установената със закон роля на Висшия адвокатски съвет като с допълнението на чл. 150 от Конституцията (обн. ДВ, бр. 100 от 2015 г.), учредява правомощие на Висшия адвокатски съвет да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

Като се позовава и на практиката на Конституционния съд, самият вносител на искането приема, че по принцип няма конституционна преграда вторична

нормотворческа компетентност да се възлага със закон на органи извън изпълнителната власт, какъвто е например Висшият съдебен съвет, а дори и на правен субект, който не е държавен орган, какъвто е Висшият адвокатски съвет. Това обаче няма значение за изхода на конституционното дело, тъй като правилата по чл. 101, ал. 4 ЗМИП са с вътрешно-ведомствен характер и не съдържат признаците на нормативен административен акт. Във връзка с тезите, развити в искането, е необходимо да се посочи още, че вносителят неоснователно приема, че разпоредбата на чл. 134, ал. 2 от Конституцията визира само Закона за адвокатурата като единствен законодателен акт, който може да решава въпроси по организацията и реда за дейността на адвокатите. Без да противоречи на Закона за адвокатурата, ЗМИП внася допълнителни елементи в тази насока, за да обезпечи постигането на една обществено-полезна цел. Същественият въпрос в случая е не дали оспореното правомощие на Висшия адвокатски съвет е съвместимо с правомощията му по специалния Закон за адвокатурата, а със статута и функциите на адвокатурата по чл. 134, ал. 1 от Конституцията. Отговорът следва да се търси извън тесните рамки, очертани с чл. 122 от Закона за адвокатурата. Поначало няма конституционна пречка за възлагането на вътрешно-организационни правомощия на висшия орган на адвокатурата и с друг закон, какъвто е специалният ЗМИП, стига това да е съвместимо с конституционния статут и задачи на адвокатурата. Само Основният закон може да служи за критерий дали има оправдание компетентността по приемане на вътрешните правила за адвокатурата да се предостави на Висшия адвокатски съвет.

Следователно, релевантна към правилното решаване на конституционния спор е единствено преценката за свързаност и съвместимост между учреденото със закон правомощие по чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП и организационния статут и задачи на адвокатурата, утвърдени с чл. 134, ал. 1 от Конституцията. При липсата на противоречие между Закона за адвокатурата и ЗМИП, което би било несъвместимо с принципа на правовата държава, от значение за изхода на конституционното дело остават единствено разпоредбите на Основния закон, относими към устройството и функциите на адвокатурата. На тази база може да се направи категоричен извод, че с оспорената разпоредба на Висшия адвокатски съвет, в качеството му на висш орган в системата на адвокатурата, е възложена дейност, насочена към изпълнение и утвърждаване на установеното от Конституцията положение на адвокатската институция. Затова не може да се приеме, че с оспореното възлагане законодателят е нарушил повелите на Основния закон. По аналогичен начин е подходил Конституционният съд при

признаване на подзаконовата компетентност на Висшия съдебен съвет с Решение по к.д. № 3/2014 г.

Противодействието на прането на пари и финансирането на тероризма, които поначало представляват забранена от закона престъпна дейност, несъмнено е въпрос на национална сигурност. Няма обаче никаква конституционна преграда законодателят да възложи решаването на специфични, вътрешно-организационни въпроси по практическото осъществяване на предвидената по закон превенция на лица, които се намират извън системата на изпълнителната власт, разбира се при запазване на възможност за външен контрол от специализираните държавни структури. Несъмнено, като институция адвокатурата трябва да изпълнява конституционните си задачи по подпомагане на гражданите и юридическите лица в рамките на закона. Нейният висш орган не трябва да бъде лишен от възможност сам да реагира и противодейства на превратното, противно на закона изпълнение на адвокатските функции, което би могло да превърне отделния адвокат в участник в престъпна дейност. От друга страна възлагането на орган на изпълнителната власт приемането на вътрешни правила за контрол и предотвратяване на прането на пари и финансирането на тероризма, каквото неминуемо ще последва евентуалното уважаване на искането, би поставило под угроза други конституционни ценности, а именно – положението на адвокатурата като свободна, независима и самоуправляваща се институция. Крайният извод от гореизложеното обаче е, че оспореното правомощие на Висшия адвокатски съвет по чл. 101, ал. 2, изр. 2 ЗМИП се намира в синхрон с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, както и със статута и функциите на адвокатурата, определени в чл. 134 от Конституцията.

В заключение Висшият адвокатски съвет изразява становище, че искането на петорния състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 2, изр. 2 ЗМИП е неоснователно, поради което предлага на Конституционния съд да го отхвърли. Отново подчертаваме, че решение в обратния смисъл би създадо опасен прецедент, който може да бъде използван за предприемане на законодателни действия в ущърб на свободата, независимостта

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:**

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ

