

при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 30 март 2021 г. конституционно дело № 2/2021 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 1.02.2021 г. по искане на Висшия адвокатски съвет (ВАДвС) за установяване на противоконституционност на чл. 4, т. 15, чл. 101, ал. 4, изречение второ, чл. 103, ал. 8 и чл. 73, ал. 3, изречение второ от Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП) (обн., ДВ, бр. 27 от 27.03.2018 г.; посл. изм. и доп., бр. 21 от 12.03.2021 г.).

Вносителят излага подробно съображенията си в подкрепа на твърдените противоречия на оспорените разпоредби с чл. 4, ал. 1, чл. 30, ал. 5, чл. 34, 56 и 134 от Конституцията.

В искането се поддържа, че разпоредбата на чл. 4, т. 15 ЗМИП противоречи на изискването за пропорционалност, съразмерност и забрана за прекомерност, които са елементи от принципа на правовата държава. Според ВАДвС задълженията, предвидени в ЗМИП, насочени към адвокатите, имат „непропорционален превес“ над конституционно защитени и гарантирани ценности и права, и по-специално независимостта на адвокатурата, гарантирана в чл. 134 от Конституцията, правото на защита и доверителните отношения между адвокат и клиент. Твърди се също, че в разрез с нормата на чл. 30, ал. 5 от Конституцията на адвоката се вменява задължение за разкриване на информация, включително и предоставена при даване на консултация.

По отношение на разпоредбите на чл. 101, ал. 4, изречение второ и чл. 103, ал. 8 ЗМИП се сочи, че както задължаването на адвокатурата да приеме единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, така и възможността държавата чрез органите на Държавна агенция „Национална сигурност“ да се намесва в тях накърняват независимостта на адвокатурата, свободата и самоуправлението ѝ.

В подкрепа на твърдението за противоконституционност на чл. 73, ал. 3, изречение второ ЗМИП вносителят поддържа, че с тази разпоредба в разрез с принципа на правовата държава се изземват компетенции на гражданските съдилища за сметка на специализирания наказателен съд, като няма установен „обективен критерий, който да предполага нееднакъв достъп до съд на лицата освен служебното качество на субекта, направил искането, а именно дали това е прокурор, или специализиран наказателен прокурор“.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

С петата поправка на Конституцията (ДВ, бр. 100 от 2015 г.) ВАДвС бе включен сред субектите, които могат да сезират Конституционния съд. Видно от мотивите към проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (554-01-144/24.07.2015 г.) „това конституционно разрешение в значителна степен гарантира статуса на адвокатурата, въведен с чл. 134 от Конституцията, като в същото време създава допълнителни гаранции за правата и свободите на гражданите. По този начин се създава възможност за непряка конституционна жалба на гражданите, доколкото адвокатурата чрез нейния представителен орган може да селектира най-често срещаните в практиката и типични случаи на нарушаване на правата и свободите и именно тази група случаи да стигат до Конституционния съд. Така се създават условия Конституционният съд да упражнява правомощията си без риск от блокиране на дейността с незначителни случаи, за които има други средства за защита.“

Правомощието на Висшия адвокатски съвет да отнесе въпрос за конституционосъобразност по смисъла на чл. 150, ал. 4 от Основния закон към конституционната юрисдикция съответства на конституционно установеното призвание на адвокатурата да бъде независим и самостоеен защитник на правата и свободите на гражданите. Функцията на адвокатурата да подпомага гражданите и юридическите лица при защита на техните права и законни интереси (чл. 134, ал. 1 от Конституцията) представлява проекция на материалната справедливост като елемент на правовата държава. Адвокатите допринасят за постигането на справедливост чрез защитата на правата и законните интереси на лицата, които им се доверяват за правна защита и съдействие. Гарантираната възможност на всеки гражданин да се обърне към своя адвокат, за да получи съвет и помощ, а при образуването на производство –

да бъде представяван, е едно от достиженията на европейската правна култура и традиции. Интересът, който стои в основата на субективното конституционно право на защита на гражданите, е очертан много широко, но акцентът е върху субекта на права, който следва да бъде защитен в реалните правни отношения, а конституционно защитеното съдържание на правото на защита се проявява в правото на самостоятелни правни действия на засегнатото лице, които всички следва да зачитат, щом са в границите на Конституцията и законите.

Конституционното призвание на адвокатурата е рамката, в която се вмести сезиращата компетентност на Висшия адвокатски съвет. Тази рамка предпоставя стеснените възможности на Висшия адвокатски съвет да инициира производство пред Конституционния съд – правомощието по чл. 150, ал. 4 от Конституцията може да бъде упражнено само за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите, каквито безусловно са закрепени в Основния закон. (В този смисъл Определение № 1 от 2020 г. по к. д. № 8/2020 г., Определение № 1 от 2019 г. по к. д. № 1/2019 г., Определение № 2 от 2016 г. по к. д. № 12/2015 г., Определение № 8 от 2010 г. по к. д. № 14/2010 г.)

По настоящото дело се оспорват разпоредби от Закона за мерките срещу изпирането на пари. Изпирането на пари представлява 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. Изпирането на пари създава условия и за корумпиране на бизнеса, финансовите институции и държавната администрация и подхранва организираната престъпност и тероризма.

Съпътстващо либерализирането на световната търговия, изпирането на пари деформира този процес и изисква противодействие, съответно на мащаба на неговото разрастване, чрез засилено международно сътрудничество. Приетият Закон за мерките срещу изпирането на пари (обн., ДВ, бр. 27 от 27.03.2018 г.; последно изм. и доп., бр. 21 от 12.03.2021 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. Предмет на законодателна уредба са мерките за превенция на използването на финансовата

система за целите на изпирането на пари, както и организацията и контролът за тяхното изпълнение. Понятието „изпиране на пари“ е дефинирано в разпоредбата на чл. 2 ЗМИП. Мерките за превенция на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари са предвидени в чл. 3 ЗМИП и включват: комплексна проверка на клиентите, събиране и изготвяне на документи и друга информация и тяхното съхраняване, оценка на риска от изпиране на пари, разкриване на информацията относно съмнителни операции, сделки и клиенти, разкриване на друга информация за целите на закона, контрол върху дейността на задължените субекти и обмен на информация.

Разпоредбата на чл. 4 ЗМИП посочва изчерпателно лицата, които следва да прилагат съответните мерки за превенция. Каталогът със задължени лица обхваща в 29 позиции и представителите на определени професии. В тази група попадат адвокатите като лица, които по занятие извършват правни консултации по смисъла на чл. 4, т. 15 ЗМИП (така и според Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма).

В качеството им на задължени лица адвокатите следва да въведат в дейността си мерките за превенция на използването на финансовата система за изпирането на пари. За постигането на тази цел разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. второ ЗМИП задължава Висшия адвокатски съвет да приеме единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, приложими спрямо членовете на адвокатските колегии. Нормата на чл. 103, ал. 8 ЗМИП предвижда правомощие на директора на дирекция „Финансово разузнаване“ на Държавна агенция „Национална сигурност“ да дава на Висшия адвокатски съвет задължителни указания за отстраняване на констатирани несъответствия в приетите вътрешни правила, включително и когато прецени, че предвидените в тях мерки не са достатъчни за постигане на целите на закона.

Видно от изложеното, предмет на оспорената уредба са задълженията на адвокатите, действащи при осъществяване на професионалните си функции, да сътрудничат на компетентните органи на публичната власт в сферата на организирано противодействие срещу изпирането на пари. Атакуваните разпоредби на ЗМИП имат за свой пряк адресат гилдията на адвокатите и проявяват регулативното си въздействие в сферата на упражняването на адвокатската професия.

Тъй като адвокатите са обвързани от мерките срещу изпирането на пари в качеството им на лица, които по занятие извършват правни консултации, те осъществяват посочените в чл. 4, т. 15 ЗМИП дейности при условия, свързани с адвокатската практика. Поради това и задълженията на адвокатите само в предвидените от закона случаи да събират информация за своите клиенти, подлагайки ги на комплексна проверка в процеса на установяване правното положение на клиент, и да уведомяват посочените държавни органи при съмнение/узнаване за изпиране на пари са изцяло в полето на осъществяваната от тях професионална дейност.

Изложеното дава основание да се заключи, че атакуваните разпоредби не се отнасят пряко до правата и свободите на гражданите като такива, а до задълженията на адвокатите да организират практиката си съобразно изискванията на ЗМИП и да въведат в нея съответни вътрешни процедури. Доколкото в искането се навеждат доводи за нарушени права на гражданите, те са косвени по естеството си и опосредени през твърдения за непропорционалност на задълженията, вменени на посочената професионална гилдия, и за прекомерен размер на предвидените санкции при неизпълнение.

Дейността на адвокатурата и свързаните с нея задължения на адвокатите по ЗМИП не са обект на непосредствена защита по реда на чл. 150, ал. 4 от Конституцията. На Висшия адвокатски съвет не е предоставено правомощие да оспорва закони по съображения, че те засягат дейността (стопанската) на адвокатурата като професионална общност, каквото засягане всъщност се релевира в настоящото искане. Тъй като конституционният законодател е определил компетентността на Висшия адвокатски съвет по чл. 150, ал. 4 от Конституцията в съответствие с ролята на адвокатурата в защита на правата на гражданите, същата компетентност не би могла да бъде разширена по тълкувателен път до защитата на интереси, за които този орган не е призван да се застъпва. Обратното би довело до приравняването му със субектите с универсална сезираща компетентност по чл. 150, ал. 1 от Конституцията. Въпреки че правото на Висшия адвокатски съвет по чл. 150, ал. 4 има ефект на коректив на липсата на индивидуална конституционна жалба и осигурява своеобразен достъп на гражданите до конституционно правосъдие, това право не може да се разширява по пътя на тълкуването и да излиза извън пределите на конституционно възложените функции на адвокатурата и да се превръща във възможност за отстояване на интересите на определена професионална общност. Като е очертал

рамка на компетентността на Висшия адвокатски съвет и е предвидил изисквания за упражняването ѝ, конституционният законодател му е предоставил сезиращо правомощие, съответстващо на неговите специфични конституционно предвидени функции и поради това то е по-ограничено от сезиращите правомощия на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията (Определение № 1 от 2020 г. по к. д. № 8/2020 г.).

Използването на финансовата система на държавата за целите на изпирането на пари е в ярък дисонанс с представите за справедливост в едно съвременно демократично общество. Поради това и изискването за справедливост ще бъде чувствително накърнено, ако не се инвестира нормотворчески ресурс за превенция на дейностите по прикриване на произхода на доходи, генерирани от престъпления. Потоците от „мръсни пари“ увреждат стабилността и репутацията на финансовия сектор и на икономиката в цялост и подхранват разпространението на корупция, организирана престъпност и тероризъм. Мащабът на такива последици предполага наказателните норми, насочени към санкциониране на изпирането на пари, да се съчетаят със специален механизъм за превенция.

В този смисъл ЗМИП създава благоприятна нормативна среда за постигане на справедлив от конституционноправна гледна точка резултат, свързан с изискването за справедливост чрез превенция на едно явление, което представлява сериозна опасност за демократичното общество. Превенцията, насочена към постигане на изискването за справедливост, е рамката, в която се вписва и атакуваната уредба, възлагаща на професионалната общност на адвокатите определени задължения в разписани в закона хипотези. Обявяването на оспорения комплекс от норми за противоконституционен, в какъвто смисъл е изразената в искането воля, ще има за последица отпадане на адвокатите от каталога със задължени лица по чл. 4 ЗМИП, което ще отнеме значителна част от ефективността на превантивния механизъм по ЗМИП, доколкото поради естеството на адвокатската професия, включваща предоставяне на съвети или друг вид правна помощ и съдействие, е вероятно адвокатите да се натъкнат в практиката си на дейности по изпиране на пари. След като сезиращото правомощие на Висшия адвокатски съвет е в рамката на конституционно установената роля на адвокатурата, представляваща съдържателно възпроизвеждане и конкретизация на справедливостта като основополагаща ценност, конституционно неприемливо е упражняването на правомощието по чл. 150, ал. 4 от Конституцията да позволи постигането на такъв несъвместим с нея от конституционноправна гледна точка резултат.

Поради характера си на общонационално представително учреждение парламентът е най-демократичният форум, където в условията на широк обществен диалог да бъде изработен ефективен механизъм за предотвратяване на навлизането на средства, придобити от престъпна дейност, в официалния икономически и финансов оборот, както и на използването им отново за продължаване и разширяване на престъпната дейност. В това отношение законодателният орган разполага с широка нормотворческа свобода, която обаче не е безгранична. Принципно е конституционното положение, според което парламентът може да твори правни норми само в рамката, която му поставя Основният закон.

Според вносителя на искането законодателят е „надхвърлил“ рамките на позволената му от Конституцията целесъобразност, тъй като с въведеното изискване за спазване на мерките, предвидени в ЗМИП, от адвокати се накърнява същностното ядро на правото на защита, като то е ограничено до степен на фактическо дерогиране. Конституционният съд отчита, че твърдото ядро на правото на защита формира мащаба, в който трябва да се вмести свободата на преценка на законодателя в областта на превенцията на изпирането на пари. Тази специфика на нормата на чл. 56 от Конституцията ѝ позволява да изпълнява ролята си на юридическа основа на законотворчеството. В конституционноправната материя поначало се осъществява т. нар. „рамково нормиране“. Основният закон регулира само онези въпроси, включително и правата на гражданите, които са най-значими за обществото и поради това следва да им се придадат този висок конституционен ранг и гаранции, като оставя пространство за нормативно развитие.

Като израз на тази концепция в разпоредбата на чл. 24, ал. 1 от Закона за адвокатурата са формулирани основните способности, чрез които се реализира правото на адвокатска защита като елемент от общото право на защита. Гарантираната възможност на всеки да се консултира свободно със своя адвокат, за чиято професия е присъща задачата да предоставя независими юридически съвети, както и да бъде представляван при образуването на производство, е основна ценност в съвременното сложно общество. Като представител и защитник адвокатът предоставя правна помощ и съвет. Така той осигурява достъп не само до правосъдието, но и до правото. Възможността на всеки гражданин да получи независим юридически съвет, за да се запознае с правната рамка, която урежда неговото конкретно положение, е съществена гаранция за правовата държава. Тъй като в правовата държава съдебната защита е основна форма на защита, дейностите по процесуално представителство и

предоставяне на юридически съвети, които са свързани със съдебно производство или с подготовката му, в най-голяма степен формират същностното съдържание на правото на адвокатска защита и очертават конституционно търпимия предел на свободата на законодателна преценка в материята.

Конституционният съд намира, че оспорената уредба е в допустимите от Основния закон параметри на законодателна целесъобразност, доколкото адвокатите са освободени от задълженията да откажат извършването на сделка или действия при невъзможност за комплексна проверка на клиент и да уведомяват съответните държавни органи при съмнение за изпиране на пари в хипотезите, когато изпълняват функции, отнасящи се до установяване на правното положение на клиент или до защита или представителство в контекста на производство, регламентирано в процесуален закон. Това се отнася и до хипотезите при предоставяне на правна консултация за образуване или избягване на такова производство (чл. 23 и чл. 72, ал. 9 ЗМИП). При тази уредба законодателят не е престъпил конституционните граници на регламентарна свобода (Определение № 3 от 2007 г. по к. д. № 8/2007 г.). Ето защо предметът на настоящото искане остава отвъд обхвата на правомощието на Висшия адвокатски съвет да постави в ход контрола за конституционност.

Освен посоченото по отношение на чл. 73, ал. 3, изречение второ ЗМИП е налице и друго основание за недопустимост на производството. С тази разпоредба се определя подсъдността при налагане на заповест или възбрана по искане на прокурор от специализираната прокуратура в случай на съмнение за изпиране на пари или за наличие на средства с престъпен произход. Конституцията не съдържа изрични правила относно развитието на определени от закона процедури, свързани със съдебната власт, поради което въпросът за подсъдността по принцип попада в изключителното поле на законодателна преценка. Няма основание да се поддържа, че производство пред граждански съд съдържа по-големи гаранции за правото на защита от тези, предоставени в производство, което се развива пред съдебни състави, разглеждащи наказателни дела. Вносителят не е навел съображения и доводи за нарушаване на конкретно право на гражданите. Във връзка с релевираното в искането противоречие с принципа за правова държава във формален смисъл Конституционният съд припомня, че Висшият адвокатски съвет може да иска установяване на противоконституционност на закон само на основания, които попадат в границите на правомощието му, определени в чл. 150, ал. 4 от Конституцията. Извън обхвата на неговата сезираща компетентност остават

основания, които не са непосредствено свързани със защитата на правата и свободите на гражданите (Решение № 11 от 2018 г. по к. д. № 8/2018 г.).

По изложените съображения съдът намира, че искането като недопустимо следва да бъде отклонено и производството по делото прекратено, като искането заедно с препис от настоящото определение следва да се върне на вносителя.

На основание чл. 19 ЗКС във връзка с чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд съдът

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 4, т. 15, чл. 101, ал. 4, изречение второ, чл. 103, ал. 8 и чл. 73, ал. 3, изречение второ от Закона за мерките срещу изпиране на пари (обн., ДВ, бр. 27 от 27.03.2018 г.; посл. изм. и доп., бр. 21 от 12.03.2021 г.).

Прекратява производството по делото.

Връща на Висшия адвокатски съвет искането заедно с препис от определението.

Определението е подписано с особено мнение от съдиите Георги Ангелов, Филип Димитров и Атанас Семов.