СПРАВКА
ПО ЧЛ. 26, АЛ. 5 ОТ ЗАКОНА ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ
ЗА ОТРАЗЯВАНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯТА, ПОЛУЧЕНИ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ
ПО ПРОЕКТА НА НАРЕДБА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА НАРЕДБА № Н-1 ОТ 2024 г. ЗА УСЛОВИЯТА И РЕДА ЗА ВПИСВАНЕ НА ЛИЦАТА В РЕГИСТЪРА ПО ЧЛ. 9Б ОТ ЗАКОНА ЗА МЕРКИТЕ СРЕЩУ ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ
(ОБН., ДВ, БР. 14 ОТ 2024 Г.) В ПЕРИОДА 9 ОКТОМВРИ – 10 НОЕМВРИ 2025 Г.

№	Организация /потребител /вкл. начина на получаване на предложението/	Предложения и становища	Приети/ неприети	Мотиви
1.	**Висш адвокатски съвет, представляван от адв. Валя Гигова** Пълният текст на становището е публикуван на Портала за обществени консултации**.**	С част от предложенията за изменение и допълнение на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № Н-1 от 2024 г. не само се натрапва един ненужен регистрационен режим на лица, по отношение на които вписването в публични регистри – тези към съответните адвокатски колегии, е така или иначе предпоставка за упражняване на адвокатската професия, но и се създава по един недопустим начин дискреция на лицата по регистрацията, определени въз основа на заповед към Министерството на правосъдието, да извършват преценка относно „надеждността“ на адвокати да упражняват дейности, които изначално попадат в обема на вече придобитата от тях специална професионална правоспособност.	Не се приема.	В становището на Висшия адвокатски съвет не са формулирани конкретни предложения. Проектът на Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № Н-1 от 2024 г. (Наредбата) се издава на основание § 28 от заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма (обн., ДВ, бр. 49 от 2025 г) и следва точно разпоредбите на ЗМИП. Не се създава нов регистрационен режим по отношение на задължените субекти, различен от сега действащия, уреден в ЗМИП и Наредба № Н-1 от 2024 г. Съгласно § 28 от заключителните разпоредби на ЗМИП в 6-месечен срок от влизането в сила на закона министърът на

		I. Становище по конкретни нормативни предложения в проекта на Наредба за условията и реда за вписване на лицата в регистъра по чл. 9б от Закона за мерките срещу изпирането на пари, които касаят адвокатурата. 1. По същество предложеният проект на Наредба внася някои изменения в условията и реда за вписване и заличаване в публичния електронен регистър към министъра на правосъдието по чл. 9б от Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП) на лица, осъществяващи по занятие дейности, предвидени в чл. 4, т. 16 ЗМИП. В мотивите към проекта на Наредбата привеждане на Наредба № Н1 от 2024 г. за условията и реда за вписване на лицата в регистъра по чл. 9б от Закона за мерките срещу изпирането на пари като цели на предложените изменения се сочат привеждането на Наредбата в съответствие с измененията и допълненията на ЗМИП, приети със Закона за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма, а така и прецизиране и подобряване на ефективността от прилагане на правната рамка за превенция на изпирането на пари и финансирането на тероризма и на пролиферацията и намаляване на административната тежест за лицата, които осъществяват дейностите по чл. 4, т. 16 ЗМИП. В действителност обаче една част от предложените изменения се отклоняват не само от заложените цели, но освен друго, и доразвиват една подзаконова уредба, която въвежда ненужна административна тежест и неоправдано		правосъдието следва да приведе в съответствие с промените в него наредбата по чл. 9б, ал. 8 от Закона за мерките срещу изпирането на пари, а именно Наредба № Н-1 от 2024 г. за условията и реда за вписване на лицата в регистъра по чл. 9б от Закона за мерките срещу изпирането на пари. Не е необходим анализ на съответствието на предложените текстове на Наредбата с правото на Европейския съюз (ЕС), тъй като с тях не се въвеждат актове на ЕС. С предложените промени в проекта се изпълняват разпоредбите на ЗМИТ, респ. ЗМИП, които от своя страна изпълняват препоръки, отправени към България, а не са в резултат на транспониране на актове на Европейския съюз.

		ограничава упражняването на една свободна професия, каквато е адвокатската и застрашаване независимостта на адвокатурата. Най-отчетлив пример в тази насока е §6 от Проекта, в частта в която се изменя чл.6, ал. 1, т. 5 от Наредбата, като се предвижда, че в Регистъра се вписва лице, което съгласно чл. 9г, ал. 1 от ЗМИП, което въз основа на събраните данни за него и обвързаните с него лица не дава основание за съмнение относно неговата надеждност и пригодност. Този текст поражда сериозни възражения по редица съображения: 1.1. На първо място, при системното тълкуване на предложения текст на чл. 6, ал. 1, т. 5 във връзка с чл. 2, ал. 2 от Наредбата, който гласи, че вписването в Регистъра е условие за извършване на дейност по чл. 4, т. 16 от ЗМИП, се стига до извода, **че е възможно поради невписването на адвокат в регистъра по чл. 9б от ЗМИП или отказът за такова вписване да бъде ограничена по един недопустим начин специалната адвокатска правоспособност и да бъде засегната независимостта на адвоката, доколкото осъществяването на дейности по чл. 4, т. 16 ЗМИП, част от които императивно изискван правни познания, ще се окаже забранено.** По този начин с подзаконов нормативен акт на практика бива дерогирано правилото на чл. 24 и сл. от ЗАдв относно обема на дейностите, включени в рамките на упражняването на адвокатската професия и биват налагани недопустими ограничения по отношение на адвокатската професия. Висшият		

		адвокатски съвет е на мнение, че единствено специалният закон – Законът за адвокатурата, може да урежда ред и предпоставки за ограничаване или отнемане на адвокатска правоспособност, като с оглед обществената значимост на адвокатската професия е немислимо това да става с акт на изпълнителната власт. И това е така, защото прегледът на законовата уредба на видовете правни дейности, осъществявани от адвокати, нотариуси, съдебни изпълнители и юрисконсулти налага категоричния извод, че всички те са предмет на специално регулиране на законово ниво именно с цел да се гарантира осъществяването им съобразно установените в защита на личните и обществения интереси правила. По тази причина и е неприемливо с подзаконов акт, който освен друго няма отношение към адвокатската професия, да бъдат въвеждани ограничения по отношение на обема на дейности, които могат да бъдат осъществявани от лице с вече придобита специална адвокатска правоспособност. Аргумент в тази насока е и чл. 2 от Закона за адвокатурата, според който упражняването на адвокатска професия е дейност, предвидена в Конституцията за правно съдействие и защита на свободите, правата и законните интереси на физическите и юридическите лица. Тя се осъществява в съответствие с принципите за независимост, изключителност самоуправление и самоиздръжка. упражняването на адвокатската професия е дейност за правно съдействие и защита на свободите, правата и законните		

		интереси на физическите и юридическите лица (чл. 2, ал. 1, изр. 1 ЗАдв), в рамките на която неминуемо се налага да бъдат реализирани някои от предвидените в чл. 4, т. 16 ЗМИП дейности като например да се предоставят услуги по учредяване, регистриране, организиране на дейността и/или управление на търговец или на друго юридическо лице, или друго правно образувание, услуги по доверително управление на такива лица, включително и услуги по предоставяне на адрес на управление, адрес за кореспонденция, офис и/или други сходни услуги за целите на регистрацията и/или функционирането на юридическо лице или друго правно образувание. Оттук и създаването на нормативно правило като това на чл. 6, ал.1, т. 5 противоречи както на чл. 134 от Конституцията, така и на чл. 2 и следващите от Закона за адвокатурата. Защото не само изискването за вписване на адвокат в регистър, извън този, предвиден в ЗАдв, но още и самата възможност подобно вписване да бъде отказано по преценка на лице по регистрацията, определено със заповед на Министъра на правосъдието, води до налагане на една немислима рестрикция пред автономията на адвокатурата, тъй като се оказва, че адвокати няма да могат да извършват дейности, които неминуемо попадат в обхвата на адвокатската професия. Впрочем, такива ограничения и в сравнителен план биват често оценявани като несъответни на фундаменталния принцип на справедливостта, който е в основата на адвокатската независимост.		

		1.2. На следващо място, в чл. 4 от Закона за адвокатурата са посочени условията, които трябва да са налице, за да може един дееспособен български гражданин да стане адвокат. **Затова и при вече придобита специална правоспособност, е недопустимо същата да бъда ограничавана и дерогирана чрез подзаконов нормативен акт, доколкото прилагането чл.6, ал.1, т. 5 в предложения му вариант допуска при отказ да бъде вписан адвокат в регистъра на лицата по чл. 9б ЗМИП, същият да не може да извършва дейностите по чл. 4, т. 16 ЗМИП, които дейности безспорно са част от вече придобитата му специална професионална правоспособност.** По същество с цитираното правило се създава възможност лицето по регистрацията при постановен отказ да ограничи обема на възможната адвокатска дейност по отношение на лице, на което специалният закон – Законът за адвокатурата е признал пълен обем права. Съгласно чл. 6, ал. 2 ЗА решение за вписване се взема след проверка на предпоставките за придобиване на права за адвокат. Те са регламентирани в чл. 4 ЗА /условия/ и чл. 5 ЗА /пречки/. Условията могат да бъдат разделени на две групи. В първата са тези по чл. 4, ал. 1, т. 1 - 4 ЗА, които подлежат на установяване с писмени документи – завършено образование, придобита правоспособност, стаж, положен изпит, осъждане, здравословно състояние. Втората група условия за заемане на длъжността /по чл. 4,		

		ал. 1, т. 5 ЗА/, включва субективна преценка на конкретно посочен в чл. 6, ал. 1 ЗА компетентен орган - Адвокатския съвет - за наличие на необходимите за упражняване на професията нравствени и професионални качества . Това означава, че не би следвало с подзаконов нормативен акт да се допуска ограничаване на вече придобитата адвокатска правоспособност, при това по ред и от орган, различни от тези определени в специалния закон. В тази връзка най-доброто разрешение би било адвокатите изрично да бъдат изключени от лицата по чл. 9б от ЗМИП, които следва да бъдат вписани в нарочния регистър. Съвсем друг е въпросът как законовото правило на чл. 4, т. 16 ЗМИП в частта относно изискването за упражняване на съответните дейности „по занятие“ е съвместимо въобще с формулировката на чл. 24 ЗАдв относно съдържанието на дейностите, упражнявани в рамките на адвокатската професия. Съгласно чл. 24 ЗАдв упражняването на адвокатската професия включва устни и писмени консултации и становища по въпроси на правото, изготвяне на всякакви книжа - молби, тъжби, заявления, жалби и други, свързани с възложената от клиента работа, представителство на доверителите и подзащитните и защита на правата и законните им интереси пред органите на съдебната власт, административните органи и служби, както и пред физически и юридически лица. За сравнение в сферата на търговското право занятието изисква извършването на сделки (респективно дейности) да е трайно, системно, а не еднократно		

		или случайно, и същите да са насочени към получаване на доход2. Това поставя вероятно и питането каква следва да е трайността и системността при осъществяване от адвокат на посочените в чл. 4, т. 16 ЗМИП дейности, за да извърши последният преценка, че е или съответно не е субект на задължението за регистрация в регистъра по чл. 9б ЗМИП. В тази връзка би било добре в проекта на Наредба да се създаде легална дефиниция на понятието „по занятие“ за нуждите на ЗМИП и актовете по неговото приложение. Това значително би облекчило прилагането на тези така или иначе усложнени и многословни комплекси от правила. 1.3. Отвъд изложеното дотук, формулировката на правилото на чл. 6, ал.1, т. 5 от проекта, създаващо възможност за лицето по регистрацията да извършва преценка дали са налице основания за съмнение в надеждността и пригодността на заявителя (а оттам и да постанови отказ за регистрация), при това само въз основа на определена информация - въз основа на събраните данни за заявителя и обвързаните с него лица, е крайно непрецизна. **От текста не става ясно какви точно са критериите дали един заявител е надежден и пригоден, като тази относителна неопределеност на правилото отваря твърде широко вратите пред дискрецията на лицето по регистрацията и в някаква степен създава възможности за произвол и субективизъм при осъществяване на споменатата преценка** Нещо повече, проверка, чийто резултат би могъл		

		да бъде отказ от вписване в регистъра и оттам лишаване от възможността да се извършват посочените в чл. 4, т. 16 ЗМИП дейности създава сериозни опасения и относно справедливостта и балансираността на подобно нормативно правило. Този извод се потвърждава като си дадем сметка, че съгласно чл. 134, ал. 2 КРБ, връзка с чл. 6 и чл. 7, ал. 1 – 4 ЗА законът възлага в правомощие на компетентните органи на адвокатурата да извършат проверка и да оценят онези нравствени и професионални качества, които кандидатът следва да притежава, за да упражнява адвокатска професия. Затова и е повече от неудържимо да се предоставя в дискрецията на лице по регистрация извършване на подобна, при това повторна, оценка, с което и на практика се стига до изземване на изключителната материална компетентност на адвокатските съвети към съответните колегии. Единствено адвокатските съвети могат да преценят дали са налице предпоставките за придобиване права на адвокат, посочени в чл. 4 и чл. 5 ЗА, включително тази по чл. 4, ал. 1, т. 5 ЗА - кандидатът да притежава необходимите нравствени и професионални качества за упражняване на адвокатската професия, като тази проверка не е нормативно уредена и е предоставена на оперативната самостоятелност на Адвокатския съвет, като орган, произнасящ се за вписването на адвоката. Повторно извършване на подобна преценка, до какъвто резултат би довел приложението на чл. 6 от предложение проект на Наредба за условията и реда за		

		вписване на лицата в регистъра по чл. 9б от Закона за мерките срещу изпирането на пари е недопустимо. Това е и още един аргумент, ако ли бъде взето решение да се запази въобще изискването за вписване в регистъра по чл. 9б ЗМИП по отношение на адвокатите, то вписването да бъде осъществявано единствено чрез доказване на адвокатското качество на лицето – заявител, без да се извършва друга форма на проверка и без задължение за представяне на документите, посочени в чл. 7 от проекта. 2. Като друг недостатък на предложената уредба може да се посочи и **регламентацията на самата процедура по извършване на вписването и най-вече частта, касаеща необходимите документи, които следва да бъдат приложени към заявлението**. С § 6. в чл. 7 се правят следните изменения и допълнения: 1. В ал. 1 т. 8 и 9 се отменят. 2. Създава се нова ал. 2: „(2) Към заявлението се прилагат: 1. свидетелство за съдимост или друг аналогичен документ за удостоверяване на обстоятелството по чл. 6, ал. 1, т. 1 за лицата, които не са български граждани; 2. декларация с нотариална заверка на подписа за удостоверяване на обстоятелствата по чл. 6, ал. 1, т. 2-5 по образец съгласно приложение № 2; 3. пълномощно (когато заявлението е подадено от пълномощник).” 3. Досегашната ал. 2 става ал. 3 и в нея изречение първо се заличава. 4. Досегашната ал. 3 става ал. 4. **Видно от изискуемите документи, които се прилагат**		

		към заявлението за вписване, предложените изменения не съумяват да доведат до облекчаване, респективно премахването на едно ненужно и обременително задължение с необоснована административна тежест за представяне на документи и за регистриране в регистър, в който информацията не се различава от тази, съдържима в публичните регистри, в които адвокатите така или иначе задължително фигурират. Горният извод се налага не само по причина, че заложените изисквания пред заявителя-адвокат отчасти приповтарят формалните документални изискванията в процедурата по придобиване на адвокатска правоспособност, но и ненужно създават задължение за вписване в регистър на определена категория лица, които така или иначе фигурират в публичен регистър . От мотивите към предложения проект на ПНА не става ясно с какво създаването на новия регистър ще осигури по-голяма прозрачност, достоверност на публикуваната информация, както и възможност за своевременно установяване на несъответствия и ефективното им отстраняване по отношение на лица, които така или иначе са вписани в друг публичен регистър. В тази връзка е достатъчно да се посочи, че в своята практика ВКС е имал възможност да застане на позицията, че единните адвокатски регистри са създадени за осигуряване на максимална прозрачност в дейността на адвокатурата . Съгласно чл. 3, ал. 1 и ал. 2 ЗАадв,		

		адвокатска професия може да упражнява само лице, положило клетва и вписано в регистъра на адвокатска колегия. В тази връзка, ако наистина с предложения проект на Наредба се цели създаване на прозрачност по отношение на лицата, предоставящи услуги по дружествено управление, то би следвало адвокатите или да бъдат изключени от приложението на чл. 4, т. 16 ЗМИП във връзка с чл. 9б ЗМИП, или за адвокат-заявител, който по занятие упражнява дейности по чл. 4, т. 16 ЗМИП, да е достатъчно да докаже адвокатското си качество чрез наличието на доказателства за вписване в регистъра на съответната адвокатска колегия. Аргумент в тази насока е и обстоятелството, че няма и съществена разлика между данните, които биха били отразени в новосъздадения регистър по чл. 9б ЗМИП и в регистъра към адвокатските колегии, който също е публичен и достъпен. 3. На последно място, предложеният проект на подзаконов нормативен акт е издаден в нарушение на чл. 28, ал. 2, т. 5 ЗНА, доколкото мотивите към проекта на процесната наредба не съдържат информация и анализ относно съответствието на предложените текстове с правото на Европейския съюз. Същевременно едва ли може да има спор, че ЗНА придава важно значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт. В практиката на ВАС последователно се приема, че дейността по издаване на нормативни административни актове, като същностен белег на държавното управление и основен правен регулатор, се		

		подчинява на общите принципи на чл. 4, на чл. 8 и чл. 12 АПК - законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. Спазването на предвидената процедура е императивно задължение на натоварените с нормотворчески правомощия административни органи, обезпечаващо законосъобразното формиране на управленски решения и приемането на регулиращите определени обществени отношения правни норми по разумен, компетентен и стабилен начин . Нормотворческият процес се основава и на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност – чл. 26, ал. 1 от ЗНА. В тази връзка мотивите за изработването на нормативния акт осигуряват реализиране на предоставената от закона възможност на заинтересованите лица за изразяване на мнения и становища и те задължително следва да бъдат налице при обсъждането им и при запознаването на заинтересованите страни с проекта. Мотивите дават представа как е формирана волята на вносителя на акта, поради което те са от съществено значение за адресатите на акта, така че последните да могат да разберат фактите и причините, накарали вносителя на акта да възприеме съответния вариант на уредба при определяне на медицинските стандарти. В случая към проекта за Наредба липсват всякакви мотиви относно съответствието с правото на ЕС като се изтъква, че с проекта на Наредба не се предвижда въвеждане на актове на Европейския съюз, поради което не е изготвена справка за		

		съответствието с правото на Европейския съюз. Подобно твърдение обаче сочи на противоречие, доколкото още във встъпителната част на мотивите се сочи, че с проекта се привежда Наредбата в съответствие с последните изменения в ЗМИП които пък са наложени от съобразяване със стандартите на FATF. Оттук и едва ли е вярно, че оценка на съответствието по чл. 28, ал. 2, т. 5 ЗНА не е нужна. Законовото изискване към съдържанието на мотивите, респ. доклада към проекта за нормативен акт, не е самоцелно, а представлява гаранция за спазване принципите за законност, последователност, предвидимост, пропорционалност, публичност и прозрачност по Глава втора от АПК. Затова и неспазване на изискването на л. 28, ал. 2, т. 5 би следвало да доведе до отказ от компетентния орган да бъде обсъждан по същество (арг. от чл. 28, ал. 4 ЗНА). ЗАКЛЮЧЕНИЕ Гореизложените съображения налагат извода, че Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № Н-1 от 2024 г. за условията и реда за вписване на лицата в регистъра по чл. 9б от Закона за мерките срещу изпирането на пари следва да бъде ревизиран като изрично адвокатите бъдат освободени от задължение за вписване в регистъра по чл. 9б ЗМИП. Като единствена алтернатива би могло да бъде предвидено вписването на лицата адвокати да се осъществява единствено въз основа на доказано адвокатско качество посредством документ за вписване в съответната адвокатска		

		колегия. В противен случай и при съхраняване на предложените в проекта нормативни разрешения, касаещи адвокатурата, би се създала подзаконова регламентация в противоречие с чл. 24 и сл. от Закона за адвокатурата и чл. 134 от Конституцията на Република България.		