

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ПРАВНО МНЕНИЕ**

на доц. д-р Деяна Марчева, Нов български университет  
по конституционно дело № 21 от 2023 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Благодаря за възможността да изразя правно мнение по искането на Омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 300, ал. 3 ЗСВ в частта „до три пъти“.

Според Омбудсмана, така предвиденото законодателно ограничение на възможностите за явяване на изпит за юридическа правоспособност нарушава чл. 48, ал.1 и 3 от Конституцията (относно правото на труд и свободен избор на професия) и чл. 53 от Конституцията (относно правото на образование), и съответните чл. 15 и 14 от ХОПЕС. Омбудсманът допълнително подчертава, че ограниченията върху достъпа до определена професия засягат и правото на личен живот, съгласно трайната практика на Европейския съд по правата на човека.

В мотивите на законопроекта е посочена обща цел да се преодолее формалния подход при провеждане на изпита в Министерството на правосъдието като се постави акцент върху придобитите практически знания и умения. Тази цел обаче е неотнормима към въведеното ограничение стажант-юристите да се явяват на теоретико-практически изпит не повече от 3 пъти, след което практически губят завинаги правото на свободен избор на юридическа професия, въпреки че са придобили висше юридическо образование. По този начин неиздържалите 3 пъти изпита за юридическа правоспособност, организиран от Министерството на правосъдието, се изравняват с всички други лица, които нямат право да се явят на изпита след завършен стаж, т.е. не са преминали успешно през петгодишно обучение и през три държавни изпита, за да придобият магистърска степен по право, нито през 6-месечен стаж със съответни атестации от различните институции и от наставник.

*1. При въвеждане на законово ограничение за явяване до три пъти на изпит за придобиване на юридическа правоспособност законодателят не е формулирал никаква легитимна цел*

Каква точно е целта на въведеното от законодателя ограничение не става ясно нито от мотивите на законопроекта, внесен от Министерски съвет (№602-01-34 от 17.06.2016 г.)<sup>1</sup>, нито от докладите на водещата комисия по правни въпроси преди първо<sup>2</sup> и второ<sup>3</sup> гласуване<sup>4</sup>, нито в обсъжданията на законопроекта в пленарно заседание на НС на първо<sup>5</sup> и второ<sup>6</sup> гласуване.

В мотивите на законопроекта е посочена обща цел да се преодолее формалния подход при провеждане на изпита в Министерството на правосъдието<sup>7</sup>, но няма никакво обяснение защо е

<sup>1</sup> <https://www.parliament.bg/bills/43/602-01-34.doc>

<sup>2</sup> <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2331/reports/6273>

<sup>3</sup> <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2331/reports/6369>

<sup>4</sup> За изчерпателност отбелязвам, че законопроектът е разгледан само от още една комисия – Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление, преди първо гласуване, в чийто доклад въобще не се обсъжда нищо свързано с изпита за придобиване на юридическа правоспособност.

<sup>5</sup> <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/5675>

<sup>6</sup> <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/5692> и <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/5687>

<sup>7</sup> На с. 14 от Мотивите е отделена точка „Подобряване на режима за придобиване на юридическа правоспособност“: „Правилата за придобиването на юридическа правоспособност от стажант-юриста търпят критики във времето от

въведено ограничение за явяване до три пъти с „неиздържал“. Такова обяснение и няма как логически да се изведе, защото ограниченията върху правата на тези, които се допускат до изпита, няма как да подобри начина на провеждане на изпита от изпитващите, нито да въведе ефективен метод за проверка на придобитите знания от стажантите.

Докладите на парламентарната комисия по правни въпроси преди първо и второ четене на законопроекта въобще не коментират въвеждането на ограничението за явяване до три пъти на изпита за юридическа правоспособност. Преди първо четене само бегло е обяснено, че се въвежда смесена система на стаж, който съчетава придобиване на обща компетентност в двумесечен стаж и четиримесечен стаж с професионална насоченост при наставник. По отношение на изпита само се пояснява, че включва решаване на казус и на тест с практическа насоченост. В дебатите на пленарно заседание преди първо и второ гласуване никой не разяснява причините за въвеждането на ограничението за явяване на изпит до три пъти, нито повдига въпроса защо въобще е въведено такова ограничение за придобиване на юридическа правоспособност на завършилите висше юридическо образование.

Несъмнено от мотивите на законопроекта и стенограмите не може да се изведе никаква експлицитно формулирана или имплицитно обоснована легитимна цел за въвеждане на законовото ограничение по чл. 300, ал. 3 от ЗСВ в частта „до три пъти“.

## *2. Кого засяга законовото ограничение на чл. 300, ал. 3 от ЗСВ*

В България достъпът да упражняването на всички юридически професии е свързан с придобита юридическа правоспособност чрез успешно положен изпит пред Министерството на правосъдието по глава XIV от ЗСВ:

- съдия, прокурор и следовател (арг. чл. 162, т. 2 от ЗСВ);
- адвокат (арг. чл. 4, ал. 1, т. 2 от Закона за адвокатурата);
- нотариус (арг. чл. 11, ал. 2 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност);
- частен съдебен изпълнител (арг. чл. 7, ал. 2 от Закона за частните съдебни изпълнители);
- юрисконсулти или други служители на публични органи, осъществяващи процесуално представителство пред съд (арг. чл. 12 от Закона за НАП; чл. 156, ал. 2 от Закона за отнемане на незаконно придобитото имущество и т.н.)

Освен това според българската законова уредба придобитата юридическа правоспособност е условие за входа и към редица други професии, изискващи завършено висше юридическо образование, като например:

- длъжностно лице по регистрацията в търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел (арг. чл. 20, ал. 1 от ЗТРРЮЛНЦ) и т.н.
- финансови инспектори (арг. чл. 11, ал. 2, т. 1 от Закона за държавната финансова инспекция);
- членове на Комисията за противодействие на корупцията и инспектори към комисията (арг. чл. 8, ал. 2 и чл. 16, ал. 2 от Закона за противодействие на корупцията);
- военни разследващи полицаи (арг. чл. 6, ал. 3 от Закона за военната полиция);

Придобита юридическа правоспособност е задължителна предпоставка за правото на жалбоподател или негов представител да приподпише касационна жалба (арг. чл. 284, ал. 2 ГПК).

---

съсловната общност, както поради липсата на отчитане на предпочитанията за професионалната насоченост на бъдещия юрист, така и поради липсата на ефективен метод за проверка на придобитите знания от стажантите, утвърдили се формален подход в тази област. С предложените изменения са създадени предпоставки за придобиване на практически знания и умения в конкретно избрана от стажант-юриста област на правната наука, като се запазва принципът за придобиване на задължителен минимум от познания за функционирането на органите на съдебната власт. Акцентът при полагане на теоретико-практичния изпит за придобиване на юридическа правоспособност е поставен именно върху придобитите практически знания и умения, като същевременно е преодолян сегашният формален подход при провеждането му.“

Следователно ограничението по чл. 300, ал. 3 ЗСВ засяга достъпа до множество професии, предполагащи юридически познания и умения. На практика се получава, че придобилият висше юридическо образование, който три пъти не издържи един изпит, организиран централно от държавна институция, ЗАВИНАГИ губи правото за достъп не само до всички юридически професии, но и до редица други професии и възможности за труд, предвид тежестта която българският закон слага върху придобиването на юридическа правоспособност.

*3. Анализ на съответствието между целта на 6-месечния стаж и последиците от неуспешното полагане три пъти на изпита, организиран от Министерството на правосъдието*

Законодателят е формулирал като цел на 6-месечния стаж – запознаването „практически с основните функции и с организацията на работа на професиите, за които се изисква юридическо образование“ и „участието в изготвянето на проекти на актове и документи с правно значение“ (чл. 294, ал. 2 ЗСВ). Изпитът, който проверява придобитите практически знания и умения, се провежда от

комисия, назначена от министъра на правосъдието. Председател на комисията е представител на Инспектората към министъра на правосъдието, а членове – хабилитиран учен по правни науки, двама представители на органите на съдебната власт и представител на Висшия адвокатски съвет.

Така организираният стаж, изпит и комисия са тясно свързани със съдебната власт и част от класическите юридически професии. Те дори не правят опит да се доближават до преценка на знания и умения, свързани с всички останали професии, членства в органи и др., предпоставящи завършено юридическо образование. Тежестта на изпита за придобиване на юридическа правоспособност, проверяващ резултатите от 6-месечния стаж, е с по-голяма тежест от трите държавни изпита по публичноправни, гражданскоправни и наказателноправни науки, проверяващи придобитите знания и умения в продължение на 5 години юридическо образование. Оказва се, че преценката на една комисия, назначена от министъра на правосъдието, за това дали завършилите юридическо образование ще имат достъп до почти всички професии, свързани с такива знания и умения, е толкова важна и ключова, че буквално може да зачеркне стойността на придобита диплома за висше юридическо образование и да я направи практически неизползваема. Това е така, защото законната уредба поставя на една плоскост изискването и за висше юридическо образование, и за придобита юридическа правоспособност.

Всъщност последиците на ограничението в ЗСВ стигат много по-далеч от обхвата на съдебната власт и професиите в нея. Необяснимо е защо законодателят не въвежда подобни драконови мерки и ограничения на входа на тези професии, т.е. за явяването на изпитите и конкурсите за съдии, прокурори и следователи, а вместо това затваря входа за всевъзможни професии, които могат да упражняват завършилите юридическо образование. За изчерпателност следва да се отбележи, че законодателят не въвежда и никакви ограничения за това до колко пъти може да се явява кандидат на изпитите и конкурсите за адвокати, нотариуси, ЧСИ.

Очевидно несъразмерни са последиците от неуспешното явяване три пъти на изпита за придобиване на юридическа правоспособност и целта, с която самият законодател въвежда 6-месечния стаж по глава 14 от ЗСВ.

На практика с нормата на чл. 300, ал. 3 от ЗСВ в частта „до три пъти“, законодателят затваря чрез орган на централната изпълнителна власт входа към всички юридически професии и множество други професии, изискващи юридическо образование, на базата на три последователни оценки „неиздържал“, като същевременно с това накърнява и упражненото право на висше образование, като обезценява и обезсмисля резултатите от него.

*4. Засяга ли ограничението на чл. 300, ал. 3 от ЗСВ основни права?*

Българският КС нееднократно акцентира върху значението на всички последици, свързани с ефективната реализация на основните права. Тяхното ограничаване, било пряко или непряко, от законодателя не може да е самоцелно, а още по-малко без ясно формулирана цел, както изглежда да е в случая на чл. 300, ал. 3 от ЗСВ.

В случая оценката на изпитната комисия, назначена от централен държавен орган, засяга пряко правото на достъп до професиите, свързани с юридическо образование. Тя същевременно значително намалява и дори заличава ценността на придобитото висше юридическо образование от университет, и с това накърнява правото на образование, пряко от гледна точка на стойността на дипломата и непряко от гледна точка на дългогодишните усилия на лицето да получи юридически знания и умения и да положи успешно както множество изпити в хода на петгодишно обучение, така и трите финални държавни изпита.

Целта на тези основни права е да осигурят условия за пълноценно развитие на личността както от индивидуална гледна точка, така и от социална и културна гледна точка. Чрез тяхното упражняване човек придобива и развива знания и умения, с които допринася както за своя личен живот, така и за живота на близките си, на обществото и държавата. Държавната намеса в условията за упражняването на тези основни права следва да е мотивирана от значима цел, която да е ценност от същия порядък. Нещо повече намесата следва да е пропорционална за постигане на въпросната цел, а това означава и същата да не може да бъде постигната с алтернативни средства и политики, които не включват засягане на основните права.

*5. Може ли ограничението върху възможностите за придобиване на юридическа правоспособност да се разглежда като пропорционална държавна намеса, неутрализираща некачествено юридическо образование в автономните университети?*

През последното десетилетие многократно в дневния ред на обществото се поставя проблемът с некачественото юридическо образование в България. Най-често се дава пример с Германия, където е въведено ограничението, че неуспешното явяване на държавни изпити не може да е повече от три пъти. Разликите между българската и немската система обаче са толкова съществени, че всякакви паралели или преноси на ограничения са произволни и недопустими.

В България изпитът за придобиване на юридическа правоспособност по глава 14 от ЗСВ се явява като междинен изпит между държавните изпити на изхода на юридическото образование и отделните изпити на входа на различните юридически професии. В Германия няма никакъв аналогичен междинен изпит, организиран от държавна институция. И това не е случайно защото държавата може да се намесва в качеството на юридическото образование като създава контролни механизми, действащи по отношение на университетите, но не и със собствена държавна комисия, чиято оценка да заличава стойността на университетските дипломи.

От друга страна по отношение на входа на юридическите професии могат да бъдат въведени рестриктивни правила, но не и като се засяга правото на личен живот. ЕСПЧ подчертава, че рестрикциите на входа на адвокатската професия, например, попадат в сферата на правото на личен живот по чл. 8 от ЕКПЧ. В делото *Курпианов срещу Кипър*<sup>8</sup> Съдът подчертава значението на доверието на обществото в способността на юридическата професия да осигури ефективен достъп до правосъдие, което е основанието от юристите да се изисква да притежават съответни знания и умения. Въпросните знания и умения са необходими заради ключовата роля на юристите за реализацията на принципа на правовата държава, за постигане на справедливост и защита на основните права във всички приложими процедури. В тази връзка безспорно е необходимо държавата да осигури поне две основни неща: първо, всеобхватно и качествено юридическо образование; и второ, прозрачни, недискриминационни и адекватни процедури за достъп да всяка отделна юридическа професия<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Решение от 15 декември 2005 г., ЕСПЧ, *Курпианов срещу Кипър*, Жалба № 73797/01.

<sup>9</sup> В тази връзка има редица проекти на Съвета на Европа и Европейския съюз. Например, Вж. <https://regionallawyersnetwork.coe.int/en/news/219-access-to-the-profession-of-lawyer-how-can-we-improve-it>.

Следователно, мерките на държавата следва да са насочени в две посоки.

На първо място, държавата може и следва да предприеме пропорционални мерки за осъществяване на контрола върху университетите да предоставят качествено юридическо образование, и то не само на изхода чрез въведения вече единен държавен изпит, но и чрез пълноценно и ефективно използване на възможностите на акредитационните процедури на НАОА, чрез активен съдържателен (а не само формален) диалог и взаимодействие между университетите и съсловните общности в контекста на юридическото образование. Например, понастоящем няма достатъчно закони и други стимули за ангажиране в юридическото образование (особено за семинарни упражнения) на практикуващи юристи, съдии, прокурори, адвокати и т.н., защото това не се отразява съществено на акредитационната оценка на магистърските програми по право, в която се цени формалната докторска степен, но не и дългогодишния стаж като съдия или в друга юридическа професия.

На второ място, рестрикциите следва да се въведат на входа на различните юридически професии и то с оглед различните теоретични и практически знания и умения, които всяка от тях специфично изисква. При това засягането на правото на достъп до съответната професия никога и в никакъв случай не би трябвало да е завинаги – след три неуспешни опита и входът да е немислим при никакви условия. Вместо това би трябвало да се създадат гъвкави политики и процедури, които да отчетат възможен и постигнат от лицето напредък. Например, ограничението за явяване на изпит или конкурс за достъп до юридическа професия може да е за определен от законодателя разумен срок (например, 2 или 3 години). Може и достъпът след неуспешните опити да е обвързан със заплащане на някаква поносима такса и т.н. По този начин държавната намеса в упражняването на правото на свободен избор на професия няма да се квалифицира като лишаване от правото завинаги, което е недопустимо<sup>10</sup>.

Мярката, която българската държава въвежда с изпита за юридическа правоспособност, провеждан от министъра на правосъдието, като междинен (след изпитите на изхода на юридическото образование, и преди изпитите на входа на юридическите професии), сама по себе си е прекомерна намеса. А ограничението за явяване на такъв изпит само до три пъти, при това с лишаване завинаги от правото да се придобие юридическа правоспособност е несъразмерно, първо, с целите на 6-месечния стаж, с чиято проверка се оправдава този изпит, организиран от централен орган на изпълнителната власт; и второ, съставлява недопустима държавна намеса в условията за упражняване на правото на образование, така и в правото на труд и свободен избор на професия.

В заключение, моето правно мнение е, че разпоредбата на чл. 300, ал. 3 от Закона за съдебната власт в частта „до три пъти“ е противоконституционна.

С уважение  
доц. д-р Деяна Марчева

<sup>10</sup> Тъй като обосновката на ограниченията за последващи изпити често е с примери от Германия, бих искала да отбележа, че уредбата там е различна за отделните провинции, и във всички случаи предвижда правила, чувствителни към отделните случаи, така че да не бъдат обезценени и безсмислени дългогодишните усилия на студентите, които не покриват финалния изпит. Например, има условия за преместване в други университети, или за други програми (вкл. бакалавърски юридически програми – Вж. <https://www.bachelor-studium.net/jura-studium#:~:text=Sozialrecht-Welche%20Abschl%C3%BCsse%20kann%20ich%20erwerben%3F.Stationen%20bei%20Gerichten%20oder%20Kanzleien.>). Студентите имат е редица възможности след трети неуспешен опит за изпит на университетско равнище. Вж. <https://www.studienscheiss.de/drittversuch-nicht-bestanden/#:~:text=Die%20offiziellen%20Regelungen%20deiner%20Hochschule,akademische%201.aufbahn%20nicht%20vor%20sein.>

