



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 8

София, 4 юни 2024 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

Борислав Белазелков

Десислава Атанасова

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 04.06.2024 г. конституционно дело №21/2023 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 20.12.2023 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на част от разпоредбата на чл. 300, ал. 3 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) *in fine* – „до три пъти“ (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г.; посл. изм. и доп. ДВ, бр. 18 от 01.03.2024 г.).

В искането са изложени съображения за противоконституционност на разпоредбата на чл. 300, ал. 3 от Закона за съдебната власт в частта „до три пъти“ (въведена с изм. и доп. ДВ, бр. 62 от 09.08.2016 г.) поради

противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 32, ал. 1, чл. 48, ал. 1 и 3 и чл. 53 от Конституцията на Република България.

С определение от 16.01.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

Писмени становища и правни мнения по делото са представени от: министъра на правосъдието, министъра на образованието и науката, Върховния касационен съд (ВКС), и.ф. главен прокурор, Висшия адвокатски съвет, Съюза на съдиите в България, проф. д-р Мартин Белов и доц. д-р Деяна Марчева.

Становищата на министъра на образованието и науката, Върховния касационен съд, и.ф. главен прокурор, Съюза на съдиите в България, проф. д-р Мартин Белов и доц. д-р Деяна Марчева споделят и допълват доводите в искането и го подкрепят като основателно. Те поддържат направения от вносителя извод за несъразмерност между последиците от трикратното неуспешно явяване на изпит за придобиване на юридическа правоспособност и поставената от законодателя цел за проверка на знанията след проведения стаж. Всички посочени с изключение на Съюза на съдиите поддържат, че се нарушава правото на труд – на свободния избор на професия и място на работа и на правото на образование. Министърът на образованието и науката, и.ф. главен прокурор и проф. д-р М. Белов смятат, че е засегнато и правото на личен живот.

Според министъра на правосъдието и Висшия адвокатски съвет искането е неоснователно и привеждат доводи за конституционносъобразност на чл. 300, ал. 3 ЗСВ, включително на оспорената част. Те правят извод, че избраният от законодателя подход е обоснован с оглед гарантиране на обществения интерес. Смятат за неоснователни доводите в искането на омбудсмана за несъответствие на уредбата с посочените конституционни разпоредби.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Съдът намира за необходимо на първо място да разгледа следните два преюдициални въпроса, които се отнасят до сезиращата компетентност на омбудсмана.

Освен ограничаване на права вносителят на искането твърди и нарушение на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, като едно от основанията за противоконституционност на оспорената част от разпоредбата на чл. 300, ал. 3 ЗСВ. Позоваването на това основание обаче надхвърля правомощието на омбудсмана по чл. 150, ал. 4 (предишна ал. 3) от Конституцията, както сочи и практиката на Съда: „... Конституционният съд може да прегледа всички аспекти на конституционносъобразността на атакуваната законова разпоредба, но само доколкото попадат в границите на правомощията на омбудсмана, определени от чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Съгласно чл. 22, ал. 1, изр. второ от Закона за Конституционен съд (ЗКС), при контрола за конституционност на оспорена законова разпоредба Конституционният съд не е ограничен с основанията за несъответствие, посочени в допуснатото за разглеждане по същество искане. Когато обаче по отношение на определен вносител самата Конституция стеснява възможностите за надлежно сезиране на съда, служебната проверка не може да надхвърля тези рамки. Обратният подход би довел до разширяване на изрично стеснените от основния закон правомощия на сезиращия субект, което неоправдано би го приравнило на субектите, които могат да сезират Конституционния съд, без да са ограничени в допустимите основания за това“ (Решение №11 от 03.07.2018 г. по к.д. №8/2018 г.). Следователно твърдяното от омбудсмана нарушение на принципа на правовата държава няма самостоятелно значение в направеното от него оспорване.

Омбудсманът не разполага също с възможност да иска установяване на несъответствие на закон с международни актове. „Сезиращият субект обаче – омбудсманът на Република България, за разлика от възможните сезиращи субекти по чл. 150, ал. 1, изречение първо на Конституцията, е компетентен съгласно чл. 150, ал. 3 (настояща ал. 4) от Конституцията да сезира Конституционния съд само за установяване противоконституционност на закони, не и за съответствието на закони с международни договори, по които Република България е страна...“ (Определение от 22 април 2010 г. по к.д. №9 от 2010 г.).

С оглед на твърденията на вносителя за нарушаване на основни права Съдът намира следното:

Правото на труд и на свободен избор на професия са основни права. Конституцията издига в основно начало труда, който се гарантира и защитава от закона (чл. 16 от Конституцията) поради неговото значение както за реализирането и развитието на човешката личност, така и за цялото общество. На правото на гражданите на труд съответства грижата на държавата да създава условия за осъществяване на това право (чл. 48, ал. 1 от Конституцията). Освен това всеки гражданин свободно избира своята професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от Конституцията). Конституцията защитава свободата на избор на професия не само като икономическо право, но и като важен аспект на човешката реализация. Изборът на професия е акт на самоопределение, проява на свободната воля на личността. Свободата при този избор трябва да е правно призната, от което следва, че държавата не бива да я пречатства.

Всяко упражняване на професия се предшества от нейния избор и продължава с нейното практикуване, поради което двете следва да се разглеждат в единство. И двата акта са част от свободата, с която индивидът разполага, въпрос на личен избор, който не трябва да бъде пренебрегван. От това обаче не следва, че държавата не може да поставя условия на какви изисквания да отговарят лицата, за да упражняват определена професия – в

толкова по-голяма степен, колкото е нейното въздействие върху други лица и върху цялото общество. От тази гледна точка трудът е от значение не само за човека, който го полага, но и за обществото, за правата и интересите на останалите граждани.

Природните и икономическите закони обуславят границите в свободата на индивидуален избор на професия. Този избор зависи от способностите и желанията на личността, но и от капацитета на образователните институции, от стопанското търсене и по-общо от потребностите на обществото и държавата от определени специалисти. От юридическо гледище свободата в избора на професия също не е безгранична. Това важи с още по-голяма сила за професии, за придобиването на които е необходимо обучение в специализирано учебно заведение – професионално или висше, както и съобразяването с нормативни стандарти за безопасно и качествено упражняване на дадена професия. Поради това държавата разполага с възможности да регулира труда, включително като поставя условия за придобиване и упражняване на определени професии. Следователно с оглед на разглеждания правен спор Конституционният съд трябва да установи правните условия и степен на допустима намеса на държавата при въвеждане на изисквания за упражняване на редица юридически професии.

Според Конституционния съд термините „избор“ на професия и „практикуване“ на професия имат самостоятелно значение, макар че са свързани помежду си и отчасти се застъпват. Изборът на професия и практикуването на професия са включени в единен процес, който може да се обхване с термина „професионална дейност“. Практикуването на професия обикновено се предшества от обучение (базово и специализирано). От своя страна изборът на професия предшества нейното упражняване. Според чл. 48, ал. 3 от Конституцията всеки гражданин свободно избира своята професия и място на работа. Този избор е компонент на правото на труд като основно право, но има и самостоятелна роля и

собствено правно значение. Свободният избор на професия обаче не изключва законодателна намеса, чрез която се създават изисквания, отнасящи се до възможността да се практикува дадена професия. Практикуването на професия в редица случаи е предпоставено от правни условия, изпълнението на които дава право за нейното упражняване. Народното събрание може да въвежда такива условия – както за получаване на достъп до професия, така и за продължаване на нейното упражняване. Тези условия обаче не бива да противоречат на установените от Конституцията принципи и основни права. Последните не позволяват приемане на разпоредби, които поставят в неравностойно положение лица по отношение на основните права или са неподходящи да осигурят качествено упражняване на професията, за която се отнасят.

Във връзка с направеното разграничение между избор и практикуване на професия в този случай е необходимо да се прави и друга разлика – между условия за достъп до професия, т.е. условия („субективни“), чието изпълнение зависи от кандидата, каквито са тези за постигане на определени резултати от преминалото обучение и квалификация, от една страна, и условия („обективни“) – такива, които са даденост, която не зависи или в малка степен зависи от положените усилия и постигнати резултати от лицето, от друга. Правната уредба обхваща и едните, и другите. Съответно на преценка за конституционност подлежат както „субективните“, така и „обективните“ условия за достъп до професия, въведени със закон. Докато при определяне на първите законодателят разполага със значителна свобода на преценка, защото той задава стандарта за качество на дадена професионална дейност, то по отношение на вторите той трябва да избягва въвеждане на изисквания, които нямат отношение към конкретната професия и към притежаваните от кандидата знания и умения. С оглед на това разграничение достъп до дадена професия получават тези лица, които са покрили квалификационните изисквания съгласно нормативно установения ред, доказващ, че те са в състояние да заемат и изпълняват съответната длъжност/професия.

Практикуването на редица професии без съответните знания и умения би било неподходящо и дори потенциално опасно за обществото.

Българският законодател е определил няколко професии, сред които юридическата, като регулирани с оглед на тяхната значимост за обществото. Той обаче не е установил общ стандарт, на който те трябва да отговарят, поради което за произнасянето по конкретния правен спор Конституционният съд не може да се позове на общи за тези професии нормативни изисквания, които стоят между Конституцията и оспорената разпоредба. Това, което отличава част от юридическите професии от другите регулирани професии, е, че редица длъжности, за които се изисква юридическо образование, са свързани с упражняване на държавна власт.

Изборът на юридическа професия е предшестван от подбор при прием във висше училище, което е акредитирано да извършва обучение по специалност „Право“, от период на обучение, полагане на семестриални и държавни изпити. Получаването на юридическо образование се удостоверява с диплома за завършена магистърска степен по право. Тази диплома обаче не е достатъчна за упражняване на повечето юридически професии. Налага се юристите да преминат стаж за придобиване на практически умения по специалността, както и да докажат тези умения с полагане на изпит за правоспособност.

Юридическата правоспособност дава право на лицата с висше образование по специалността „Право“ и с професионална квалификация „юрист“ да упражняват професии, за които законодателят е поставил изискване да притежават такава правоспособност. Наличието на юридическа правоспособност е задължително за редица професии: за съдия, прокурор, следовател – чл. 162 ЗСВ; за държавен съдебен изпълнител и съдия по вписванията – чл. 267 и 283 ЗСВ; за нотариус – чл. 8, ал. 1, т. 2 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност; за частен съдебен изпълнител – чл. 5, ал. 1, т. 2 от Закона за частните съдебни изпълнители; за адвокат – чл. 4, ал. 1, т. 2 от Закона за адвокатурата; за юрисконсулт, за

когото в длъжностната характеристика за заемане на длъжността има изискване за придобита юридическа правоспособност. Редица други закони, като Закона за военната полиция, Закона за отнемане на незаконно придобито имущество, Закона за противодействие на корупцията, Закона за Националната агенция за приходите, Закона за правната помощ, също въвеждат изискване за юридическа правоспособност за заемане на определени длъжности, които обикновено включват разследващи функции или такива на процесуално представителство пред съд.

Задължителният стаж на завършилите юристи е ориентиран към придобиване на практически умения, които са предпоставка за упражняване на различни юридически професии. В този смисъл става въпрос за определяне на критерии относно практикуването на юридическа професия. Тези критерии поначало би трябвало да допълват и надграждат прилаганите при сертифициране на познанието по две причини: първата е, че те се отнасят до завършване на теоретико-практическия обучителен процес с придобиване на юридическа правоспособност; втората е, че специалната правоспособност е предпоставка за достъп до повечето юридически професии, упражняването на които се признава за юридически стаж. Конституционният съд няма компетентност да се произнася по съдържанието на изпита и по критериите за оценяване на знанията и уменията на завършилите юристи. Неговата задача в производствата като настоящото е да прецени дали повишената закрила на обществения интерес допуска въвеждане със закон на изисквания, които не се съдържат в Конституцията, но се смятат за необходими. В разглеждания случай такъв е въпросът за условията и начина на придобиване на юридическа правоспособност, чиято липса не позволява достъп до редица юридически професии.

Историческият преглед на уредбата на стажа и изпита за юридическа правоспособност показва приемственост на сегашната правна уредба с българската традиция, започната още от началото на миналия век. Три

нормативни акта, датиращи съответно от 1904, 1926 и 1941 г., дават уредба близка до сегашната, разбира се, при друга конституционна рамка. В Правилник за държавен изпит на свършилите правни науки (утвърден с Височайший указ от 04.08.1904 г., под №68, обн. ДВ, бр. 170 от 07.08.1904 г.) е посочено, че всеки завършил юридическо образование следва да се яви на държавен изпит. Изпитната комисия се утвърждава от министъра на правосъдието, а кандидатите могат да се явят до три пъти. В Правилник и програма за теоретико-практически държавен изпит на кандидатите за съдебна длъжност и адвокати (утвърден с Указ №122 от 23.10.1926 г., обн. ДВ, бр. 180 от 1926 г.) е посочено, че до този изпит се допускат кандидати, които са завършили правни науки и са преминали стаж при Министерството на правосъдието. Изпитите се провеждат пред комисия, утвърдена със заповед на министъра на правосъдието, и кандидатите имат право да се явят два пъти; ако и двата са неуспешни, не се допускат до трети опит. В Правилник за теоретико-практически държавен изпит на кандидатите за съдебна длъжност и адвокати (утвърден с Указ №69 от 24.06.1941 г., обн. ДВ, бр. 139 от 28.06.1941 г.) е предвидено, че лицата, завършили правни науки и стажа си, полагат теоретико-практически държавен изпит при Министерството на правосъдието, пред комисия, състояща се от 7 членове, назначени от министъра на правосъдието. По този правилник има „поправителен“ и „повторителен“ изпит, като явяването е поставено в зависимост от постигнатите резултати на кандидата. Със специално разрешение на министъра на правосъдието, неуспял два пъти кандидат може да се яви трети път, ако покрива определени критерии, посочени в правилника. Този преглед на нормативната уредба показва, че допълнението на ЗСВ от 2016 г. възстановява и продължава една традиция по отношение на преценката за нивото на подготовка на лицата, които искат да придобият юридическа правоспособност.

Сравнителноправният преглед на условията за упражняване на юридически професии също показва наличие на подобни изисквания в

други държави. Примери за това има в Обединеното кралство, Федерална република Германия, Република Италия, Република Франция, Япония и др., в които било за завършване на юридическо образование, било за практикуване на определена юридическа професия са въведени изисквания, които лимитират броя опити за изпълнение на поставените изисквания или за времето, в което те трябва да бъдат изпълнени.

Упражняването на юридическа професия поначало предполага наличие на знания и умения, които могат да се придобият чрез качествена теоретична и практическа подготовка. Без такава подготовка нейното упражняване потенциално би застрашило права и интереси на гражданите. Затова законодателят може да въведе нормативни изисквания, включително ограничителни, за упражняване на юридическа професия. В мотивите към проекта на ЗИД на ЗСВ, част от който е оспорената разпоредба, е посочено, че правилата за придобиване на юридическа правоспособност търпят критики от 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 и утвърдилият се формален подход в тази област. Пак там вносителят отбелязва, че с предложените изменения са създадени предпоставки за придобиване на практически знания и умения в конкретно избрана от стажант-юриста област на правната наука, като е запазен принципът за придобиване на задължителен минимум от познания за функционирането на органите на съдебната власт. Акцентът при полагането на теоретико-практическият изпит за придобиване на юридическа правоспособност е поставен именно върху практическите знания и умения, като същевременно се цели преодоляване на съществуващия дотогава формален подход при провеждането му.

Разглежданото ограничение на възможностите за явяване на изпит за юридическа правоспособност има за цел да намали риска лица с недостатъчна подготовка, показали неколккратно незадоволителни

резултати, да получат достъп до определени юридически професии. Това прави ограничението обществено оправдано. Легитимният интерес от неговото въвеждане е именно необходимостта от качествена подготовка на лицата за упражняване на тези професии. Мярката, избрана от законодателя – изпит с резултат от оценяването – положителен или отрицателен, – е подходяща, особено при сегашната на практика децентрализирана система за провеждане на държавните изпити във висшите училища. Освен това лимитираният брой явявания на изпит стимулира лицата не просто да опитват да „вземат“ изпита, а да се подготвят сериозно за него.

Следващият въпрос е, ако мярката е подходяща, дали три, или четири опита за успешно полагане на изпита са достатъчни. Подобно ограничение не е новост за българската образователна система, в която за студентите е имало лимитиране на броя явявания на един семестриален изпит до три пъти – на редовна, поправителна и ликвидационна сесия. Това прави мярката по-ефективна с оглед на етапа на подготовка, на който тя се прилага. В този исторически и сравнителен план подобна мярка може да се смята за пропорционална, стига да не влиза в противоречие с действащата конституция.

Конституционният съд установява възможност за нееднозначно тълкуване на разпоредбата на чл. 300, ал. 3 ЗСВ относно максимално възможния брой явявания на изпит за юридическа правоспособност. В становищата (вж. тези на ВКС и на Висшия адвокатски съвет), дадени по делото, се посочва, че разпоредбата създава двусмислие по отношение на това какъв е действителният брой явявания – дали те са общо три, като в тях влиза и първият неуспешен опит, или при неуспешен опит кандидатът има право да се яви още три пъти на изпит, като по този начин общият брой явявания става четири. В становището си министърът на правосъдието посочва, че практиката при провеждане на изпита за правоспособност е да се допускат общо три явявания. В своята практика Съдът приема, че официалното тълкуване на законови разпоредби е от компетентността на

Народното събрание: „... автентичното тълкуване е компетентност на Народното събрание за последващото поясняване и прецизиране на формулировката на законова норма и се извършва с акт, който поради автора и формата си е с всеобхватна сила и задължителност за всички“ (Решение №2 от 10.02.2005 г. по к.д. №9/2004 г.). Чрез тълкувателен закон Народното събрание би могло да прецизира съдържанието на оспорената разпоредба. Тази мярка, въведена със ЗСВ, служи за постигане на поставена от законодателя цел – защита на значими обществени интереси, отнасящи се до практикуване на повечето юридически професии. Съответно средството, с което тя се преследва, е подходящо, защото има пряка и съществена връзка с целта, която се опитва да постигне. Независимо дали максимално възможният брой явявания са три, или четири, намесата на държавата в свободния избор на професия и в по-широк смисъл в правото на труд не е несъразмерна, защото включва няколко опита за покриване на поставените изисквания.

При оценка на пропорционалността на разглежданата мярка следва да се вземат предвид още два фактора – предварителната яснота на критериите, на които кандидатите следва да отговарят, и възможността да подберат момента, в който да се явят на изпита. Методите и критериите, по които се оценяват кандидатите за придобиване на юридическа правоспособност, са предварително известни. Освен това от кандидатите зависи дали да използват всеки предстоящ изпит, или да отложат явяването си за следващ такъв, като преценят вероятността да покрият изпитните изисквания.

Съдът намира за необосновано твърдението на вносителя на искането, че ограниченият брой опити за успешно полагане на изпит за юридическа правоспособност нарушава правото на образование по чл. 53, ал. 1 от Конституцията. Както вече бе посочено, изборът на образование предполага избора на професия. Едва оттам насетне връзката между правото на образование и правото на труд, в частност свободният избор на професия, е налице. Този избор в случая е опосредстван от теоретико-

практическа подготовка в качеството на стажант-юрист и успешно положен изпит за придобиване на юридическа правоспособност. Тезата на вносителя на искането, че с лимитиране на броя опити да се получи юридическа правоспособност се дисквалифицира вече придобитото образование, всъщност е възражение срещу оспореното условие (едно от законово установените) за практикуване на редица юридически професии. Аргументите за възможността и условията, при които държавата да въвежда изисквания за това, вече са коментирани в настоящите мотиви.

Съдът намира, че правото на образование, така както то е уредено в Конституцията, включва осигуряване на равни правни възможности за обучение, но не и гаранция за професионална реализация в същата сфера. Разпоредбата на чл. 53, ал. 1 от Конституцията прогласява като основно право на гражданите правото на образование, без да указва принципите, реда, начина и системата за неговото осъществяване и практическо прилагане (Решение №9 от 10.05.2018 г. на КС по к.д. №5/2017 г.). Изводът, направен от вносителя, че „практическият резултат, до който се стига от тази правна уредба, е непризнаване на завършеното образование“, не е основателен поне по отношение на длъжностите и професиите, за които не се изисква наличие на юридическа правоспособност.

Задълженията на държавата по отношение на правото на образование са свързани с изискването тя да създаде правни, институционални и финансови условия за обучение. При липса на централизирана система, която точно да планира броя на необходимите, а оттук и на обучаваните специалисти, както и да разпределя завършилите висше образование, държавата няма как да гарантира на всеки от получените определено образование последваща реализация в съответна професия. Задълженията на държавата по отношение на правото на образование към момента на неговото успешно завършване вече са изпълнени. За адресатите на правото на образование то свършва там, където започва изборът на професия, за която това образование е необходимо, респективно започва подборът на

лицата за нейното упражняване. Поради това в разглеждания случай няма ограничаване на придобито право – на образование, а намерението да се упражнява дадена професия е нещо различно от правото на достъп до нея и оттам насетне от самото право тя да се упражнява.

Вносителят на искането твърди, че оспорената разпоредба противоречи и на чл. 32, ал. 1 от Конституцията, с което се нарушава закрилата от незаконна намеса в личния и семейния живот и от посегателство върху честта, достойнството и доброто име на гражданите. Конституционният съд в своята практика е посочил, че правото на личен живот се изразява в правото на определена сфера на автономност на индивида, която включва преди всичко ненамеса на публичната власт в нея (Решение №8 от 2019 г. по к.д. №4/2019 г.). Според Съда в случая не само липсва нарушение на конституционно признатото право на личен живот, но спорът относно броя на явяванията на изпит за юридическа правоспособност въобще няма отношение към ценностите, които това право отразява.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 300, ал. 3 от Закона за съдебната власт в частта „до три пъти“ (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г.; посл. изм. и доп. ДВ, бр. 18 от 01.03.2024 г.).

Председател:

Павлина Панова