

БЪЛГАРСКИ ЛЕКАРСКИ СЪЮЗ

15, ДИМ. НЕСТОРОВ
1431 СОФИЯ
БЪЛГАРИЯ
ТЕЛ: 59-30-96, 59-81-03, 59-61-23
ФАКС: 59-91-26

СМЕТКА
ТЪРГОВСКА БАНКА "БИОХИМ" АД
КЛОН СРЕДЕЦ
НОМЕР 10000 961 07
БАНКОВ КОД: 66 08 42 25

Изх. № 23.0.116
13.10.1998 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ БЪЛГАРСКИ ЛЕКАРСКИ СЪЮЗ
София, бул. Димитър Несторов 15

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 28/1998 година

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 24 септември 1998 год., Българският лекарски съюз е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 28/98 год., образувано по искане на група народни представители от XXXVIII Народно събрание на Република България, за обявяване противоконституционността на чл.1 ал.2, чл.3 ал.1, чл.5 т.3 и 5, чл.34 ал.1 т.7, чл.38, чл.39, чл.40, чл.41, чл.42, § 1, 2 и 9 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите, както и за обявяване на целия закон за противоконституционен.

Тезата за противоконституционност се основава на противоречие с чл.12, чл.44 и чл.48 ал.1 и 3 от Конституцията.

Искането изхожда от разбирането, че Законът за съсловните организации на лекарите и стоматолозите /ЗСОЛС/ възлага определени държавни функции на съществуващи сдружения и прави членството в тях задължително за практикуващите професията като по този начин създава привилегии за тези сдружения, при това без да е спазен принципа за демократично вземане на решение от техните оправомощени органи за поемане на възложените функции.

Отправна точка на спора, според нас трябва да бъде правния статут на Българския лекарски съюз и Българския стоматологичен съюз сега и този, предвиден за съсловните организации по закона.

Съществуващите сега Български лекарски съюз и Български стоматологичен съюз са доброволни сдружения с идеална цел, учредени в началото на 90-те години и имат статут на юридически лица, добит по реда на ЗЛС. Те и сега изпълняват някои функции, възложени им със закон или подзаконов акт, което е една от характеристиките на гражданското общество.

ЗСОЛС създава нови правни субекти, изрично ги нарича „организации“, а не „сдружения“ и ги именува Български лекарски съюз и Съюз на стоматолозите в България. Те възникват като юридически лица по силата на самия закон, без да се изисква последваща регистрация.

Следователно ЗСОЛС не възлага държавни функции на съществуващите доброволни сдружения на граждани. Възприетите от законодателя наименования на двете съсловни организации са продиктувани от уважението към историческата ни традиция. Това е и мотивът за прогласеното в § 9 правоприемство. Съгласно този текст, БЛС и ССБ стават правоприемници не на сега съществуващите и регистрирани по ЗЛС сдружения с идеална цел, а на учредените в началото на ХХ век организации на двете професии, посочени с годината на създаването и тогавашните им имена, и представлява по същество един морален акт.

На заварените от закона доброволни сдружения, законът е възложил единствено функции по организирането и структурирането на тези нови правни субекти. Едновременно с това, законодателят е предвидил чрез § 6 от преходните и заключителни разпоредби, в случай че те не изпълнят възложеното, то да се извърши от министъра на

здравеопазването като орган на изпълнителната власт. Очевидно е, че не става въпрос за принудително свикване по административен ред на висшите органи на доброволни сдружения, а за процедура по създаване на нови правни субекти.

Създавайки правни субекти, носители на възложени им със закон права и задължения, законодателят урежда основните положения на тяхната организация и управление. Такива законодателни разрешения има немалко, достатъчно е като най-близък пример да се посочи Закона за здравното осигуряване и Националната здравноосигурителна каса с нейните органи и структура. Не може тази регламентация да се третира като недопустимо изземване функции на върховните представителни органи на съсловните организации, както се сочи в т.5 от искането до Конституционния съд, след като става въпрос за организации, създадени по законодателен път, а не за възлагане държавни функции на съществуващи сдружения на граждани.

Същите аргументи са относими и срещу изведените в т.4 от искането заключения за създаване на привилегии на определени сдружения за сметка на други съществуващи или предстоящи да се създадат, а също и за твърденията в т.3 за „нарушаване принципа, на който се подчинява възможността на държавата да възлага функции на обществени организации“ . Законодателен парадокс бе било да се иска съгласието на организация, създавана от самия закон.

ЗСОЛС предоставя на съсловните организации като самостоятелни правни субекти, възможността да развият в установените от него рамки устройствените си правила и процедури по демократичен път чрез устав, приет от висшите им органи /чл.6, чл.8 ал.3 чл.9 т.1 и др./. Формирането и доразвиването структурата на съсловните организации под двете нива, уредени в закона е предмет на уставите им. Законът не изключва или по какъвто и да е начин не ограничава сдружаването на лекарите и стоматолозите по избран от тях признак, както и присъединяването им към съществуващи сдружения.

Съществуват множество организации на лекари и стоматолози, сдружени често по тясно професионални

интереси. Част от тях и сега са асоциирани членове на БЛС. Бъдещите устави на двете съсловни организации неизбежно също ще държат сметка за реалността, а и за несъмнената практическа необходимост от сдружения по отделните специалности, чиято тясна професионална компетентност ще е нужна в хода на договарянето с Националната здравноосигурителна каса. Този е естественият път за формиране на лекарска камара в България.

Същината на въпроса е допустимо ли е създаването със закон на организации със задължително членство и противоречи ли това на принципа за свобода на сдружаването. Основните текстове в Конституцията, посветени на правото на сдружаване са чл.12 и чл.44. Конституционния съд е имал повод да се произнесе по тълкуването им с Решение №10 по к.д. № 4/94 год.. Макар решението да се отнася за доброволните сдружения на гражданите, в мотивите се съдържат достатъчно изводи, относими към разглежданата тук хипотеза:

„По принцип е недопустимо от конституционна гледна точка да се създава законодателство, което благоприятства конкретно сдружение за сметка на други съществуващи или предстоящи да се образуват сдружения. Такова законодателство би било противоконституционно, защото ще противоречи на чл. 44, ал. 2 от Конституцията. От друга страна, в редица случаи държавата не само има право, но е и длъжна да създава определени ограничения във връзка с правото на сдружаване, за да изпълнява вменени ѝ от Конституцията задължения.“

Намираме, че задължението на държавата по чл.52 ал.3 да „закриля здравето на гражданите“ е не по-малко обществено значимо от това по чл.15 за “опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразяването на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната“.

По-нататък Конституционният съд е приел:

„Относно втория въпрос - дали на гражданско сдружение могат да се възлагат и известни държавни функции, съдът счита, че при определени условия това е възможно. Животът е изключително разнообразен и е твърде схоластично от гледна точка на тълкуване на буквата на Конституцията да се отхвърли такава възможност по принцип. Съществуват редица

сфери на дейност, в които това е даже желателно - например опазването и възпроизводството на околната среда, някои сфери от опазването на обществения ред и спокойствие, оказване на помощ на население или територии, попаднали в бедствено положение, и др. Възлагането на държавни функции върху сдруженията на граждани може да става само със закон. Единствено Народното събрание може да прави преценка допустимо и обществено оправдано ли е такова възлагане. На законово ниво трябва да се регулират точно и ясно характерът и обемът на възлаганите функции, както и изискванията към сдруженията, на които те ще се възлагат.“

ЗСОЛС установява задължително членство не в сдружение по смисъла на чл.12 и чл.44 от Конституцията, а в създадена по силата на закон организация и на нея възлага определени държавни функции. След като Конституционният съд е приел за допустимо това по отношение на доброволните граждански сдружения, няма съмнение, че още по-голямо е основанието за допустимостта на такова законодателно разрешение в разглежданата конкретна хипотеза на правен субект възникващ ex lege.

В този смисъл тезата за противоречие с чл.12 от Конституцията е безпочвена, тъй като конституционният текст визира доброволните граждански сдружения. Въпреки това, видно от посочените в чл.5 на ЗСОЛС функции на съсловните организации по закона, те отговарят изцяло на критерия на конституционния чл.12.

Вносителите на искането до Конституционния съд заявяват, че предвиденото в ЗСОЛС задължително членуване в съсловните организации противоречи на закрепения в чл.44 от Конституцията принцип на доброволността на сдружаването. В цитираното вече решение, Конституционният съд е приел по принцип, че „в редица случаи държавата не само има право, но е и длъжна да създава определени ограничения във връзка с правото на сдружаване“.

По въпроса противоречи ли задължението за членуване на свободата за сдружаване, се произнесъл и Европейския съд по правата на човека в Страсбург в случая *Le Compte, Van Leuven и De Meyere*. Той е внесен за разглеждане в Съда от Европейската комисия по човешките права и белгийското

правителство. Делото води началото си от две жалби срещу тази държава, депозирани в Комисията през 1974 и 1975 г. от трима белгийски лекари: д-р Le Compte, д-р Van Leuven и д-р De Meere, на основание чл. 25 от Конвенцията за защита на човешките права и основни свободи.

Конвенцията, публикувана в „Държавен вестник“ бр.80/92 г. и ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992, публикуван в ДВ бр.66/92 г., е в сила за България от 7 септември 1992 г. Именно тя е част от вътрешното ни право, макар съгласно преамбюла, в основата ѝ да стои Всеобщата декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на ООН през 1948 г., послужила за база и на други международни договори, подлежащи на ратификация и придаващи ѝ юридическа сила, какъвто е и Пактът за икономическите, социалните и културните права от 1966 г., също ратифициран от България през 1970 г. и публикуван в ДВ бр. 43/76 г.

След закрити заседания от 26 до 28 ноември 1980 г., на 29 и 30 януари и на 26 и 27 май 1981 г., Европейският съд по правата на човека в Страсбург е взел решение постановено на последната дата.

Привеждаме тук, без да си позволяваме съкращения или коментар, частта от решението на Европейския съд, касаеща задължителното членство на лекарите.

„ III. ПО ПОВОД ТВЪРДЕНИЕТО ЗА НАРУШАВАНЕ НА ЧЛЕН 11

62. Обжалващите са заявили, че има нарушение на член 11, който гласи:

„1. Всеки има право на свобода на мирни събирания и на свободно сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.

2. Упражняването на тези права не подлежи на никакви други ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Този член не изключва въвеждането на законни ограничения върху упражняването на тези права от служещите във

въоръжените сили, полицията или държавната администрация.“

Съгласно изложението на обжалващите, задължението за членство в *Ordre des medecins* възпрепятства свободата на сдружаване, която предполага свобода за несдружаване, и превишава ограниченията, позволени съгласно параграф 2 на член 11. Освен това те твърдят, че самото съществуване на *Ordre des medecins* представлява елиминиране свободата на сдружаване.

63. В своя доклад, Комисията изразява единодушно мнението, че тази асоциация, поради своята правна същност и специфично обществена функция, не е асоциация по смисъла на член 11, параграф 1.

64. Съдът отбелязва на първо място, че белгийският *Ordre des medecins* е законова институция. Тя не е основана от индивиди, а по законодателен път. Тя е интегрирана с държавните структури и в много от органите ѝ Кралят назначава съдии. Тя преследва цел, която е от общ интерес, а именно, защита на здравето чрез упражняване, по силата на съответното законодателство, на обществен контрол върху медицинската практика. В контекста на последната функция, от *Ordre* се изисква да поддържа регистър на практикуващите медицина. За изпълнение на поверените ѝ от белгийското правителство задачи, са ѝ дадени от закона административни права, както и права за създаване правилници и прилагане на дисциплинарни мерки, извън обикновените закони и в тези права се включват и обществени правомощия.

65. Имайки предвид заедно всички тези фактори, *Ordre* не може да се разглежда като асоциация по смисъла на член 11. Има обаче и допълнително изискване: ако това не представлява нарушение, създаването на *Ordre* от белгийската държава не трябва да забранява на практикуващите да сформират или да членуват в професионални асоциации. Тоталитарните режими са прибегвали и прибягват до задължително организиране на професиите посредством затворени и единствени организации, заемащи мястото на професионалните асоциации и традиционните профсъюзи. Авторите на конвенцията са били с намерението да предотвратят подобни нарушения.

Съдът отбелязва, че в Белгия съществуват няколко асоциации, сформирани с цел защита на професионалните интереси на практикуващите медицина и членството в които е съвсем доброволно. При тези обстоятелства, съществуването на Ordre и задължението за практикуващите да бъдат включени в неговия регистър и да се подчиняват на властта на неговите органи очевидно нямат за цел нито пък с това се постига ефект на ограничаване, а още по-малко, на подтискане правото, гарантирано от член 11, параграф 1.

66. Тъй като няма нарушаване на гарантираната от член 11, параграф 1 свобода, не съществуват причини да се изследва случая по отношение на параграф 2, т.е. да се определя дали Конвенцията признава свободата на несдружаване.“

Вносителите на искането до Конституционния съд виждат противоречие на чл.3 ал.1 от ЗСОЛС с чл.48 ал.1 и 3 от Конституцията, гарантиращи правото на труд и свободен избор на професия и място на работа. В т.2 от искането отново личи неразбирането правната природа на съсловните организации и смесването на членството в тях с „членствено правоотношение по чл.44 ал.1 от Конституцията“.

ЗСОЛС е специален закон. Целта му, съгласно чл.1 ал.1 е да уреди: „устройството, организацията и дейността на съсловните организации на лекарите и стоматолозите, условията за упражняване на лекарската и стоматологичната професия и отговорността за нарушаване на професионалната етика“.

Законът има precedent в собствената ни законодателна традиция и в законодателствата на други страни. През 1929 год. е приет Закон за народното здраве, който въздига членството в съществуващите тогава Български лекарски съюз и Български зъболекарски съюз в условие за упражняване на съответната професия. В много страни по света съществува такова изискване.

Чрез ЗСОЛС законодателят установява допълнително условие за упражняване на лекарската и стоматологична професия - членство и вписване в регистъра на съответната съсловна организация, но без да го абсолютизира. Видно от чл.4 на закона, то е необходимо, но недостатъчно условие. Член 3 ал. 2 допуска и доброволно членство на неупражняващи професията. Следователно законът не поставя знак на равенство между понятията членство в

съсловната организация и право да се упражнява професията.

Целта на законодателя е чрез регистъра, воден от съсловните организации да се контролира съблюдаването и на сега съществуващи изисквания към упражняващите професията. Тук е мястото да се спомене, че в чл.13 ал.1 т.3 ЗСОЛС предвижда ежегодно публикуване в Държавен вестник на имената на регистрираните да упражняват професията. До момента съществуват в Закона за народното здраве и в Наказателния кодекс правила за загуба и процедури за лишаване от лекарска правоспособност, но не и единна система за събиране на информация за наложените санкции, за контрол върху упражняващите лечебна дейност и за това дали определено лице не е загубило правоспособност според и сега действащото законодателство.

Правото на труд и избор на професия не може да се приравни с право да се практикува определена професия. Не са малко професиите, за които законодателят е преценил за необходими особени изисквания и условия, освен специално образование. А чл.324 от Наказателния кодекс предвижда наказателна отговорност за упражняване на професия без съответна правоспособност.

Изложените съображения обосновават според нас, необходимостта и допустимостта на задължителното членство и вписването в регистъра, като допълнителното условие за упражняване на професията, установено в името на общественения и съсловен интерес и в пълно съзвучие на принципа, залегнал в чл.57 ал.2 от Конституцията.

В тази връзка, бихме обсъждали и т.6 от искането до Конституционния съд. Там се излага виждане, за нарушаване чл.32 от конституцията и опасения за „различно и разширително тълкуване“ от страна на районните колегии.

Преди всичко, съгласно чл.13 ал.1 т.3 ЗСОЛС създаването и актуализирането на националния регистър е задължение на Управителния съвет. Следователно, той, а не районната лекарска колегия ще определи подлежащите на вписване „други обстоятелства“.

На второ място, считаме, че законодателят е проявил разбиране за невъзможността на закона да обхване житейското разнообразие. Например, чл.154 от Закона за

изпълнение на наказанията предвижда задължение за работодателя да освободи от работа на лишения от право да упражнява определена професия. КТ съдържа процедура за това освобождаване. В досегашното ни законодателство няма орган или институция, които да контролират дали едно лице лишено, дори с присъда от правото да упражнява медицинска професия, действително е отстранено от професията, а не само от местоработата си.

В този контекст, според нас следва да се разглежда и допуснатото от закона вписване на „други обстоятелства“.

На трето място, ЗСОЛС чрез чл.13 т.4 и чл.43 посвещава особено внимание на защитата на вписаните в регистъра обстоятелства, на отговорността за лицата с достъп до тях, и чрез тези текстове гарантира в необходимата степен личните права, защитени чрез чл.32 от Конституцията.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Считаме отправеното от група народни представители искане за обявяване противоконституционността на чл.1 ал.2, чл.3 ал.1, чл.5 т.3 и 5, чл.34 ал.1 т.7, чл.38, чл.39, чл.40, чл.41, чл.42, § 1, 2 и 9 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите, както и за обявяване на целия закон за противоконституционен, за неоснователно и молим то да бъде отхвърлено от Конституционния съд.

ПРИЛОЖЕНИЯ:

- 1. Копие от удостоверение от 19.03.90 г. на СГС по фирмено дело № 828/90 г. и от решение от 29.07.96 г. по същото дело.
- 2. Копие от регистъра на I-ви Софийски окръжен съд - 1933/34 год.
- 3. Пълен английски текст на Решението на Европейския съд по правата на човека от 27 май 1981 год. по делото Le Compte, д-р Van Leuven и д-р De Meyere.
- 4. Превод на български език от английския текст.

С УВАЖЕНИЕ,
 ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС НА БЛС:
 /д-р Д. Игнатов/
