

О С О Б Е Н О М Н Е Н И Е

На съдията Тодор Тодоров по к.д. 28/98 г.

I. По чл. 3, ал. 1 ЗСОЛС

1. Разпоредбата на чл. 3, ал. 1 ЗСОЛС, според която “Всички лекари и стоматолози, които упражняват професията си, членуват в БЛС, съответно в ССБ” е противоконституционна.

Съгласно чл. 44, ал. 1 от Конституцията, “Гражданите могат свободно да се сдружават”. Правото на сдружаване е свободно само доколкото съдържа в себе си правото на избор. Правото на сдружаване по необходимост има и негативен аспект – правото да откажеш членство в сдружение. В закона обаче избор е предоставен само на лекарите и стоматолозите, които не упражняват професията си. Единствено по отношение на тях законът предвижда, че членството е доброволно – чл. 3, ал. 2 ЗСОЛС. По отношение на тази категория членове, двата съсловни съюза разкриват природата си на сдружения по чл. 44, ал. 1 от Конституцията. Те могат да упражнят правото си на отказ, за разлика от голямата маса от лекари и стоматолози. За последните двата съюза се конституират като корпорации на публичното право – членството е задължително.

2. Следователно, двата съюза имат *двойствена природа* – те са едновременно *сдружения на частното право* /за непрактикуващите лекари и стоматолози, например за лекарите-депутати, които управляват/ и *публичноправни корпорации* /за практикуващите лекари и стоматолози/.

От друга страна, двата съсловни съюза са организирани с претенцията за *синдикални организации*. Съгласно чл. 5, т. 1 ЗСОЛС, те “представяват своите членове и защитават професионалните им права и интереси”.

3. Конституционният подход към уреждането на сдруженията и корпорациите е различен. Българската конституция урежда сдруженията по *общ начин* – чл. 12 и чл. 44. Единствената норма, която допуска публичноправна корпорация от типа на професионалната камара е *специална* и изрична. Тя е посветена на адвокатурата – чл. 134.

4. Конституцията изключва публичноправните корпорации *поначално*, но ги допуска по изключение. Със съжаление трябва да се отбележи, че при приемането на Конституцията правото на сдружаване е обсъждано само в светлината на втората алинея на чл. 44 /стенограма на ВНС от 154 заседание на 17 юни 1991 г., 221.1/.

Принципът на свободното сдружаване не е обсъждан, не е обсъждано и правото на отказ от сдружаване.

5. Очевидно, така създадената уредба създава условия за стълкновение на права и интереси. Лекарите и стоматолозите, които членуват в синдикални организации като КТ “Подкрепа” и КНСБ, задължително трябва да членуват и в БЛС и ССБ. Не е ясно, при конфликт на интереси между различните организации как ще се съгласуват задължителното членство в съсловните съюзи с доброволното членство в *други синдикални и професионални организации*. Няма съмнение, че правото на избор и свободата на сдружаване в този случай са изпразнени от съдържание. Принудителното членство в БЛС и ССБ нарушава основни конституционни права – чл. 44, ал. 1 и чл. 49, ал. 1 от Конституцията.

6. При това следва да се има предвид, че за хилядите български лекари и стоматолози задължението за членство в съсловните съюзи възниква при вече налично друго членство или при липса на каквото и да е членство. Позоваването на решението на Европейския съд по правата на човека по делото **Le Compte, Van Leuven et De Meyere** от 23 юни 1981 г. в становището на БЛС е *неотносимо към българската действителност*. В цитираното дело се разглежда спор за *конкретни права* на трима белгийски медици /наложени наказания/, които към възникване на спора вече са били членове на белгийската лекарска камара и прилагането на чл. 11 от ЕКПЧ.

Все пак трябва да се имат предвид и някои различия между БЛС и белгийската медицинска камара. В решението на Европейския съд изрично се отбелязва че:

- белгийската камара е създадена от законодателя, а не от индивиди;
- тя остава интегрирана в структурите на държавата и магистратите, които участват в нейните органи се назначават от краля;

Обратно, БЛС е създаден от индивиди, които свободно са упражнили своята воля като сдружение с идеална цел по ЗЛС. На този избран от парламентарното мнозинство съюз се делегират определени публичноправни функции. Това личи безспорно например от § 2, 3 и 5 на преходните и заключителни разпоредби на закона, в които се възлагат определени правомощия на “съществуващите” структури на БЛС. Освен това, органите на съюзите са избират от техните членове; няма назначаеми магистрати. Следователно, всяка пълна аналогия между белгийската камара и българските съсловни съюзи е пресилена.

Позоваването на решението по делото **Le Compte, Van Leuven et De Meyere** е самоцелно и некоректно, което ясно личи в светлината на решението по делото **Sigurjonsson** от 30 юни 1993 г. Съдът е длъжен да прецени първо, доколко делегирането на определени публичноправни функции на съществуващи сдружения ги превръща в публичноправни корпорации /неуредени изрично от Конституцията/ и второ, дали ограниченията в свободата на сдружаване и налагането на принудително членство в конкретния случай са “необходими в едно демократично общество”. Смятам, че в българските условия принудителното членство, отказът от което е санкциониран с лишаване от средства за препитание е ненужно и противоконституционно ограничение. Целите на закона могат да бъдат постигнати и без задължителното членство в двата съюза – виж т. 8, абзац 1.

7. В Република България основната част от лекарите и стоматолозите са били в трудови правоотношения в държавни и общински болници. Те не са членували досега в съсловна организация и са упражнявали свободно правото си на труд и избор на професия и месторабота – чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията. Новоприетият закон обвързва упражняването на професията им с членство в съсловните съюзи. Той изменя правното им положение, като създава заплахата за упражняването на основни конституционни права.

В този случай всъщност поуката следва да се извлече от практиката на Европейския съд по делото **Young, James et Webster** – решение от 13 август 1981 г. Безспорно, това дело се отнася до сдружаване в профсъюз, но не бива да забравяме синдикалната природа на съсловните организации – чл. 5, т. 1 ЗСОЛС. В светлината на конституционното право на труд тези организации задължително следва да се разглеждат като сдружения по смисъла на чл. 49 от Конституцията и прилагането на принципа на свободата на сдружаване по чл. 44, ал. 1 към тях е задължително.

Ето и позицията на Европейския съд в Страсбург по въпроса за принудително членство в синдикални организации: *“Заплахата за уволнение /поради нечленуване в конкретен профсъюз – б.м. Т. Т./ предполагаща загубата на средства за съществуване е тежка форма на принуда... По мнение на съда, такава форма на принуда засяга самата същност на свободата, гарантирана от чл. 11 ЕКПЧ”* /свободата на сдружаване – б. м. – Т.Т./.

За мен няма никакво съмнение, че принудата за един лекар да стане член на БЛС под заплахата да загуби работата си е грубо нарушение на негови конституционни права, вече придобити и

упражнявани в съответствие с Конституцията на Република България..

8. Що се отнася до аргументите, свързани с необходимостта от *контрол и професионална дисциплина*, този резултат може да се постигне без да се нарушава Конституцията. В този смисъл относима към делото е сравнителната справка, дадена в писмото на Европейския форум на медицинските асоциации и СЗО, подписано от секретаря на форума Alan Rowe, според която има редица държави в които “членството в съответните национални медицински асоциации е *по желание*, лекарите там се подчиняват на законите на тези асоциации по отношение на медицинската етика” /подчертано от мен – Т.Т./.

Позволявам си тук да подчертая основното си разбиране, че когато Конституционният съд е изправен пред дилемата дали да защити *основни конституционни права*, каквито са защитата на свободната воля на индивида /чл. 37, ал. 1, чл. 44, ал. 1 и чл. 49, ал. 1 от Конституцията/ и правото на труд /чл. 48 от Конституцията/ или да запази един *организационен* по своя характер закон, който урежда устройството и функционирането на определени институции, изборът винаги трябва да бъде в полза на основните права. Законодателят разполага с достатъчно възможности за уреждане на материята без да засяга основните права на гражданите. Това важи както за възможността да се делегират на професионалните камари функции по контрол и дисциплинарна власт без да е необходимо принудително членство в тях, така и за конструиране на системата на здравно осигуряване на търговска основа.

Избирателното ползване на примери от чуждата уредба за да се обоснове запазването на един очевидно неадекватен на българската действителност закон едва ли може да бъде достатъчно убедително за хилядите български лекари и стоматолози, към които е насочена принудата.

9. По същите причини *неотносими към делото* са доводите в някои становища по аналогия със Закона за адвокатурата и Закона за нотариусите и нотариалната дейност. Поначало е недопустимо Конституционният съд да обсъжда и се произнася инцидентно по закони, за които не е сезиран. Конституционособразността на един закон, в случая на ЗСОЛС, се преценява единствено при съпоставянето му с Конституцията, а не с други закони.

Независимо от това, урежданите обществени отношения съществено се различават. Адвокатите в България не са в трудовоправни отношения; мнозинството от лекарите и стоматолозите са в трудовоправни отношения. Всички нотариуси са

частни; голяма част от лекарите и стоматолозите остават да работят за държавни и общински болници.

От друга страна, нежеланието на един адвокат да членува в адвокатска колегия или на един нотариус да членува в камарата не го лишава от възможността да упражнява друга юридическа професия /съдия, прокурор, юристконсулт, държавен чиновник/. За лекарите и стоматолозите отказът за членство в съсловния съюз фактически води до невъзможността да упражнява професията си.

10. Независимо от възможните юридически аргументи в подкрепа на едно или друго становище, смятам че откреждането на вратата пред законодателя за създаване на съсловни организации с принудително членство е изключително опасна тенденция за една крехка демокрация. То може да доведе до феодално-съловно структуриране на обществото, което изключва конституционно установения плурализъм и свободата на сдружаване.

II. По чл. 34, ал. 1, т. 7 ЗСОЛС

Разпоредбата на чл. 34, ал. 1, т. 7 ЗСОЛС, според която в регистъра се вписват и “други обстоятелства”, освен изрично посочените е противоконституционна. Според мен, тази противоконституционност произтича от *неопределеността*, която се създава. Това дава възможност за вписване на обстоятелства, отнасящи се към личния живот на гражданите и противоречи на чл. 32, ал. 1 от Конституцията. Наивно е да се смята, че при наличието на тази редакция органите, които извършват вписването ще се ограничат само с обстоятелствата и фактите, посочени в чл. 32, ал. 3 ЗСОЛС. Ако волята на законодателя беше такава, вместо да вписва “други обстоятелства”, щеше да препрати към чл. 32, ал. 3 ЗСОЛС.

III. По § 7, т. 1 от Преходните и заключителни разпоредби

С оспорената разпоредба се създава ново основание за уволнение без предизвестие по Кодекса на труда. Това уволнение е свързано със *заличаване* от регистрите на наказания лекар или стоматолог.

Според чл. 38, т. 3 обаче заличаването винаги е за определен срок – от 3 месеца до 2 години. Уволнението е безсрочно, трудовото правоотношение се прекратява и лицето губи своята работа. Няма задължение за работодателя да го възстанови на работа след изтичането на срока на заличаването. Едва ли е необходимо да се обсъжда пропорционалността на наказанието и да се доказва в каква степен е накърнено правото на труд в този случай.