

111

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 29

София, 11 ноември 1998 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беров

Димитър Гочев

Стефанка Стоянова

Иван Григоров

Тодор Тодоров

Александър Арабаджиев

Георги Марков

Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разгледа в закрито заседание на 11 ноември 1998 г. конституционно дело № 28 от 1998 г., докладвано от съдията Иван Григоров.

Делото е образувано на 22 август 1998 г. по искане на 60 народни представители от XXXVIII Народно събрание направено на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 1, ал. 2, чл. 3, ал. 1, чл. 5, т. 3 и 5, чл. 38, чл. 39, чл. 40, чл. 41 и чл. 42, параграфи 1, 2 и 9 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за съсловните

организации на лекарите и стоматолозите /ЗСОЛС/ - обнародван в ДВ, бр. 83 от 21 юли 1998 г., както и за обявяване на целия закон за противоконституционен.

Съгласно ЗСОЛС се създават съсловни организации на лекарите и стоматолозите – Български лекарски съюз /БЛС/ и Съюз на стоматолозите в България /ССБ/, урежда се устройството, организацията и дейността им, условията за упражняване на лекарската и стоматологичната професия и отговорността за нарушаване на професионалната етика. Със закона се приема, че всички лекари и стоматолози, които упражняват професията си, членуват в БЛС, съответно ССБ. Тези съюзи изготвят Кодекс за професионална етика на лекарите, съответно на стоматолозите, упражняват контрол по спазването им, както и налагат санкции предвидени в този закон. Уредено е членството в БЛС и ССБ, което възниква с вписването в регистъра на съответната съсловна районна колегия. Посочени са и обстоятелствата, които се вписват в съответния регистър. Предвидено е, че лекарите и стоматолозите носят отговорност за извършените от тях нарушения, допуснати при изпълнение на професионалните си задължения. Определени са и съответни наказания. Регламентирано е и задължение на Министерският съвет, областните управители и общините в определен срок да предоставят на БЛС, съответно на ССБ държавна или общинска собственост, необходими за осъществяване на дейността им. В заключение е прието, че Българският лекарски съюз е правопреемник на Българския лекарски съюз, създаден през 1901 г., а Съюзът на стоматолозите в България е приемник на Българския зъболекарски съюз от 1905 г.

Депутатите подали искането поддържат, че атакуваните разпоредби, както и законът като цяло противоречат на чл. 12, ал. 1, чл.44, чл. 48, ал. 1 и 3 и чл. 32 от Конституцията.

С определение от 24 септември 1998 г. искането е допуснато за разглеждане по същество и като заинтересувани страни по делото са конституирани Народното събрание, Министерския съвет, министъра на здравеопазването, министъра на труда и социалната политика, Българския лекарски съюз, Българския стоматологичен съюз, Съюз на българските стоматолози, Съвет на ректорите на Висшите медицински училища, КНСБ, КТ "Подкрепа", Национален професионален съюз "Промяна", Асоциация на демократичните синдикати, Общността на свободните синдикални организации в България, НП "Единство" и Генералната централа на браншовите синдикати в България.

На заинтересуваните страни, както и на народните представители сезирали Конституционния съд е предоставена възможност да изразят становище по основателността на искането.

В изпълнение на тази възможност писмени становища по делото са представили Народното събрание, Министерският съвет, министърът на здравеопазването, министърът на труда и социалната политика, Българският лекарски съюз, Българският стоматологичен съюз, КНСБ, КТ "Подкрепа", Асоциация на демократичните синдикати и Генералната централа на браншовите синдикати в България.

За основателността на искането са изразили мнение КНСБ, КТ "Подкрепа" и Генералната централа на браншовите синдикати в България. В подкрепа на становището, че ЗСОЛС не противоречи на Конституцията на Република България, искането са оспорили Народното събрание, Министерският съвет, министърът на здравеопазването, министърът на труда и социалната политика,

Българският лекарски съюз, Българският стоматологичен съюз и Асоциацията на демократичните синдикати.

Конституционният съд, след като обсъди съображенията развити в искането и в представените писмени становища, и извърши проверка на основателността на искането при условията на чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционния съд приема следното:

Със ЗСОЛС законодателят е уредил 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. Съгласно чл. 1, ал. 2 по смисъла на този закон съсловна организация на лекарите е Българският лекарски съюз, а на стоматолозите – Съюзът на стоматолозите в България. В чл. 3, ал. 1 е предвидено, че всички лекари и стоматолози, които упражняват професията си членуват в БЛС, съответно в ССБ.

Подателите на искането поддържат, че посочените два текста от закона противоречат на чл. 12, ал. 1, чл. 44, ал. 1 и чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България, както и на международни договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България и които по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията са част от вътрешното право на страната /следва да се отбележи, че искане по чл. 149, ал. 1, т. 4 няма/. Твърди се, че законът, постановявайки изискването всички лекари и стоматолози, които упражняват професията си, да членуват в БЛС, съответно ССБ, нарушава конституционно прогласената свобода на сдружаване на гражданите (чл.44 от Конституцията), защото въвежда несъвместим с тази свобода елемент на принуда.

Освен това, според искането тези текстове на атакувания закон противоречат и на чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България, който прогласява от една страна правото на гражданите на труд, а от друга – задължението на държавата да създаде условия за осъществяване на това право.

Конституционният съд намира, че тези твърдения и изложените съобръжения в подкрепа на тезата на подателите на искането са неоснователни.

I.1. Законът за съсловните организации на лекарите и стоматолозите никъде не съдържа разпоредба, която да изключва правото на съществуване наред с БЛС и ССБ и на други организации, в това число професионални и синдикални, създадени от лекари и стоматолози. Той не забранява учредяването на сдружения от лекари и стоматолози по Закона за лицата и семейството /ЗЛС/ или по друг закон. Следователно законът не противоречи на чл. 44, ал. 1 от Конституцията. Той не засяга конституционно признатата свобода за свободно сдружаване, тъй като тя има за предмет частноправни сдружения, към които спадат и синдикалните организации по чл.49 от Конституцията. Тази конституционно призната свобода включва не само свободата да поемеш инициативата да образуваш такова сдружение, респ. да встъпиш във вече образувано, но и така наречената “негативна свобода”, т.е. да не станеш член на дадено сдружение.

2. Законът за съсловните организации на лекарите и стоматолозите не лежи на плоскостта на чл. 44, ал. 1 на Конституцията. Той е закон, с който се създават корпорации на публичното право със задължително членуване в тях на лекари и стоматолози. Тези корпорации разполагат с известни публичноправни функции за организиране, контрол и дисциплинарна власт спрямо лекари и

стоматолози, така че свободата за сдружаване, прогласена от чл.44, ал.1 на Конституцията, не важи за тях: те се създават с нормативен акт, а не чрез доброволно съгласие на членуващите в тях.

Конституционният съд намира, че при решаването на въпроса за приложимостта на чл. 12 и чл. 44 от Конституцията по отношение на корпорациите от публичен ред е необходимо да се съобрази с практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург и тълкуването на чл. 11, ал. 1 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи /ЕКПЧОС/, на който текст съответства чл. 44, ал. 1 от нашата Конституция. Това е така, защото тази конвенция е част от вътрешното право на страната, а решенията на Европейския съд по правата на човека са задължителни за всички органи в страната, включително и по тълкуването ѝ по силата на чл. 46 от Конвенцията.

С решение на Европейския съд по правата на човека в Страсбург от 27 май 1981 г., имащо за предмет въпроса: противоречи ли на чл.11, ал.1 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (съответстващ на чл.44, ал.1 от нашата Конституция) задължителното членуване на лекарите в създадената с нормативен акт на краля на Белгия корпорация на публичното право "Ордър". Тази корпорация цели защита на здравето на гражданите чрез упражняване на контрол върху медицинската практика. Тази функция води до ред административни правомощия на "Ордър", вкл. на дисциплинарна власт спрямо регистрираните в нея лекари. Според единодушното решение на Европейския съд, корпорацията на белгийските лекари "Ордър" не може да се разглежда като асоциация по смисъла на чл.11 от ЕКПЧОС и затова тя не му противоречи.

3. Трябва да се изтъкне, че сходно е становището на Германския федерален конституционен съд и на господстващата германска правна

доктрина относно различните корпорации (т.н. камари) на публичното право, които съществуват във ФРГ, като например: камарите на адвокатите, на нотариусите, на лекарите и стоматолозите, на аптекарите, на занаятчиите и т.н. Според това становище, задължителното членство в тези камари на лицата, упражняващи съответните професии, не противоречи на чл.9, ал.1 от Конституцията на ФР Германия, прогласяващ свободата на сдружаване, защото тя се отнася до учредяването на сдружения с идеална цел и на дружества, а те имат частноправен характер, така че не попадат в категорията на корпорациите на публичното право. Затова тези корпорации не са противоконституционни. (вж. Maunz Durig, Kommentar, Grundgesetz , Bd.I, Auflage, München, 1990, Art.9, Abs.1, RN, 88 ; Sachs M. (Hsg), Grundgesetz, München, 1996, Art.9, Abs.1, RN 21).

4. За да се разбере по-ясно съществената разлика между корпорацията на публичното право със задължително членство в нея на упражняващите съответна професия и доброволните частноправни сдружения трябва да се има предвид решението на Европейския съд по правата на човека от 13.08.1981 г. по делото на Yong, James и Webster. То има за предмет съглашение за задължително членуване в синдикат на работник или служител. Понеже за синдикатите важи чл.11, ал.1 от ЕКПЧОС, (отговарящ на чл.44, ал.1 от нашата Конституция), Европейският съд в Страсбург е уважил жалбата, тъй като намира, че свободата на сдружаване в синдикати не може да бъде ограничавана с уговорено между синдикални организации задължително членство в определен синдикат под страх на уволнение на нечленуващия в синдиката работник или служител.

Цитираните две решения на Европейския съд по правата на човека провеждат, както се вижда, рязка отграничителна линия между

корпорациите на публичното право със задължително членство и частноправните сдружения, вкл. синдикатите от друга страна. Член 11, ал.1 ЕКПЧОС, отговарящ на чл.44, ал.1 от нашата Конституция, важи само за частноправните сдружения. Изводът, до който стига Конституционният съд е, че ЗСОЛС не противоречи на чл.44, ал.1 от Конституцията.

5. Решаващо съображение в подкрепа на този извод е чл.134 от Конституцията. Член 134 обявява адвокатурата за самоуправляваща се и предвижда издаване на особен закон за нейната организация и ред на дейност. Общеизвестно е, че в много държави, а и у нас още преди Конституцията от 1991 г., упражняването на адвокатска професия е обусловено от членуване в съответна адвокатска организация, намиращо израз във вписване на лицето, желаещо да упражнява адвокатска професия, в съответна адвокатска организация. Следователно вън от съмнение е, че адвокатурата е красноречив пример за корпорация с публичноправни елементи. Тези елементи изобилстват в нашия Закон за адвокатурата (ДВ, бр.80 от 27.IX.1991 г.). Вярно е, че Конституцията не допуска изрично като корпорации с публичноправни елементи съюзите на лекарите и стоматолозите. Но това съвсем не е необходимо. Образуването на различни корпорации с публичноправни елементи е въпрос на законодателна целесъобразност, така че не е обусловен от изрична конституционна разпоредба. По самото си естество Конституцията не може да изчерпи и не трябва да изчерпи допустимите организационни форми. Когато тя обаче урежда адвокатурата, тя изразява ясно волята си за съобразност с Конституцията на организации като нея. Такава е и Нотариалната камара (вж. Закон за нотариусите и нотариалната дейност – ДВ, бр.104 от 6.XII.1996 г.). Такъв е и атакуваният закон.

6. Чрез него държавата изпълнява задължението си по чл.52, ал.3 на Конституцията да закриля здравето на гражданите и да им осигури качествено и добросъвестно медицинско обслужване. Като поверява на самите лекари и стоматолози чрез управлявани от тях корпорации да ръководят двете професии, атакуваният закон постига най-целесъобразния способ за контрол върху спазването на Кодекса за професионална етика и на Правилата за добра медицинска практика, както и за надлежно управление на професията. Иначе, тези функции би следвало да се възложат на държавни служители, които не биха могли да разполагат със същата компетентност и биха стрували не малко средства на държавния бюджет. Казаното обяснява защо същият способ за организация на лекарите и стоматолозите, който се използва от ЗСОЛС, се практикува в ред европейски държави като Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Италия, Испания, Исландия, Полша, Словения, Хърватска, Чехия, Франция.

7. Законът за съсловните организации на лекарите и стоматолозите е наложителен и поради неразривната връзка между него и Закона за здравното осигуряване (ЗЗО), защото здравното осигуряване, гарантирано от чл.52, ал.1 от Конституцията, може реално да действа само, ако съществуват създадените от ЗСОЛС организации на лекарите и стоматолозите. За осъществяване на дейностите по ЗЗО се сключва Национален рамков договор, по който страна са именно тези организации. Според чл.55 ЗЗО Националният рамков договор предвижда условията и реда за определяне на изпълнителите на медицинската помощ, отделените нейни видове, условията и реда, по които тя се дава, обема, цените и методиката за плащане на помощта и лекарствените средства, както и всички други въпроси, които са от значение за здравното осигуряване. С други думи, без този договор не

би могла да се осъществи нито една дейност по здравното осигуряване, което практически би лишило гражданите от възможността да упражнят гарантираното им от Конституцията (чл.52, ал.1) право на здравно осигуряване. Казаното убедително сочи, че ЗСОЛС не само не противоречи на Конституцията, но е в същност конституционно наложителен, за да стане правото гарантирано от чл.52, ал.1 на Конституцията, социална реалност.

II. В искането за обявяване на противоконституционност на ЗСОЛС се твърди, че е нарушена разпоредбата на чл. 44 от Конституцията не само с оглед на предвиденото в закона задължително членство на лекарите и стоматолозите в БЛС и ССБ, но и защото на последните се възлагат държавни функции без тяхно съгласие.

Подателите на искането се позовават във връзка с това на решение № 10 от 6 октомври 1994 г. на Конституционния съд, постановено по к.д № 4/1994 г., в частта му за тълкуване на чл. 12, ал. 1 и чл. 44, ал. 1 от Конституцията.

Позоваването на това решение е неоснователно. Видно от текста на решението, то изрично има предвид гражданско сдружение т.е., сдружение на частното право по смисъла на чл. 44, ал. 1. Именно с оглед на това качество на сдружението в решението се изтъква, че ако на такова сдружение биха били възложени държавни функции, това би могло да стане само със съгласие на сдружението. Атакуваният закон обаче урежда, както бе вече изтъкнато /вж. т. I./, не частно правно сдружение по чл. 44, ал. 1 на Конституцията, а създадени с този закон публичноправни корпорации. Спрямо тях място за тяхно съгласие те да поемат възложените им публичноправни функции няма, тъй като те са създадени със закон и се основават не върху доброволно, а върху задължително членство на лекарите и стоматолозите.

III. Прави се и оплакване, че установявайки задължително членство в съответната съсловна организация атакуваният закон нарушава и разпоредбите на ал. 1 и 3 на чл. 48 от Конституцията, които гарантират на гражданите право на труд, както и възможността всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа.

Конституционният съд не споделя това становище. Атакуваният закон не само, че не лишава лекарите и стоматолозите от право на труд и свобода за избор на професия и място на работа, но предпоставя това право и свободи. Всеки членуващ в двата съюза лекар или стоматолог е преди това свободно избрал професията си на лекар или стоматолог, както и мястото, където ще я упражнява. Атакуваният закон с никоя от своите разпоредби не налага на съответното лице да стане лекар или стоматолог, респ. в кое населено място да работи. Никоя разпоредба на закона не лишава лекаря или стоматолога от възможността да упражнява правото си на труд. Само ако лекарят или стоматологът /подобно на адвокат или нотариус/ откаже да членува в съюза на лекарите или стоматолозите, той ще изгуби правото да упражнява, докато не членува, професията си и работното място в болница, но не защото така разпорежда атакуваният закон, а по своя собствена воля, намираща израз в отказа му да членува в съответния съюз.

IV. Според молителите атакуваният закон недопустимо навлиза в материя присъща на върховните представителни органи на двата съюза, като същевременно с чл. 34, ал. 1, т. 7 въвежда пълна неопределеност относно обстоятелствата, подлежащи на вписване в регистъра на районните колегии, което създавало опасност да бъдат вписани обстоятелства, засягащи правата по чл. 32 на Конституцията.

1.Що се отнася до навлизане на закона в материя, която би следвало да бъде предмет на уставите на организациите на лекарите,

респ. стоматолозите, това навлизане би могло да бъде окачествено като нежелателно, но то в никакъв случай не е противоконституционно, защото Конституцията с никоя своя разпоредба не разпределя между закона и уставите на уредените от закона организации подлежащата на уредба от тях материя.

2. Що се касае до т. 7 на ал. 1 на чл. 34 от атакувания закон, вярно е, че т. 7 е формулирана бланкетно. Достатъчно е обаче тази бланкетна разпоредба да се свърже с чл. 32 на атакувания закон, за да се види, че “други обстоятелства” са ред факти, посочени в чл. 32, ал. 3, които не са изрично посочени в чл. 34, ал. 1, т. т. 1- 6 , а би следвало да фигурират в регистъра /например трудов стаж, данни при лекар-чужденец, съдимост/. При систематично тълкуване на чл. 32 и 34 би могло и следва да се заключи, че “други обстоятелства” са именно изтъкнатите в чл. 32. Така бланкетният текст на т. 7 от ал. 1 на чл. 34 се пояснява и претендираното евентуално накърняване на правата по чл. 32 на Конституцията се изключва.

V. Не противоречат на Конституцията и параграфи 1, 2 и 9 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗСОЛС. Неоснователно е да се поддържа, че законът създава привилегии на определени съюзи спрямо други съществуващи или предстоящи да се създадат.

От самото естество на публичноправните корпорации следва, че публичноправните функции може да бъдат възложени само на една корпорация /в случая само на един лекарски или стоматологичен съюз/, а не на няколко, защото едновременното членуване в няколко съюза е немислимо. Немислимо е и упражняването на същите публичноправни функции спрямо същите лица от няколко публичноправни корпорации, защото това ще доведе до пълно объркване на адресатите на тези функции и с това ще попречи на общественотополезните последици от

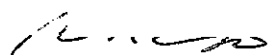
упражняването на тези функции. На кой от няколкото съществуващи съюзи, респ. на кой новосъздаден съюз тези функции ще бъдат възложени, като същевременно спрямо него ще бъде въведено задължителното членуване на всички лекари, респ. стоматолози, е въпрос от изключителната компетентност на законодателя. По вече изложените съображения, нейното упражняване не противоречи на Конституцията /вж. т.1/.

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

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на 60 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване на противоконституционност 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, параграф 1, 2 и 9 от Преходните и заключителни разпоредби от Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите /ДВ, бр. 83 от 21 юли 1998 г/, както и за установяване на противоконституционност на целия закон.

Председател:

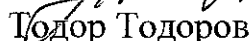

Живко Сталев
П

Членове:


Асен Манов


Иван Григоров


Цанко Хаджистойчев


Тодор Тодоров

чл. 3, ал. 1
О.М чл. 34, ал. 1, т. 7
§ 7, т. 13

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Неделчо Беров

Георги Марков

Димитър Гочев

Маргарита Златарева

Стефанка Стоянова

О.М. по ч.З, ст.1, т.3,
от 1.7 и §1357,9

О.М. по ч.З, ст.1, т.3,
от 1.7 и §1357,9

О.М. по
ч.З, ст.1,
т.3, §1357,9