

128

СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело № 28 от 1998 г.

Министерският съвет, възползвайки се от предоставената му възможност с определението на Конституционния съд от 24 септември 1998 г., изразява следното становище по конституционно дело № 28 от 1998 г.:

Конституционното дело е образувано по искане на група народни представители за установяване на противоконституционност на чл. 1, ал. 2, чл. 3, ал. 2, чл. 5, т. 3 и 5, чл. 34, ал. 1, т. 7, чл. 38, 39, 40, 41 и 42, § 1, 2 и 9 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите /ДВ, бр. 83 от 1998 г./, както и за обявяване на целия закон за противоконституционен. В искането се твърди, че атакуваните разпоредби, както и законът като цяло противоречат на чл. 12, ал. 1, чл. 32, чл. 44 и чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България.

Считаме, че искането както за установяване на противоконституционност на Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите като цяло, така и за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 1, ал. 2, чл. 3, ал. 2, чл. 5, т. 3 и 5, чл. 34, ал. 1, т. 7, чл. 38, 39, 40, 41 и 42, § 1, 2 и 9 от Преходните и заключителните разпоредби е неоснователно, във връзка с което излагаме следните съображения:

В искането се посочва, че законът, установявайки изискването за задължително членство на лекарите и стоматолозите съответно в Българския лекарски съюз (БЛС) и в Съюза на стоматолозите в България (ССБ), влиза в противоречие с чл. 44, ал. 1 от Конституцията, чиято разпоредба прогласява свободата на сдружаване на гражданите. Смисълът на конституционната норма се тълкува във връзка с чл. 20, ал. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, съгласно който „Никой не трябва да бъде принуждаван да

участва в дадено сдружение“. Счита се, че законът, предвиждайки задължителното членство, установява несъвместимия със свободата на сдружаване елемент на принудата, в което е и неговото противоречие с конституционната норма.

В мотивите си към законопроекта Министерският съвет е взел отношение по въпроса за конституционносъобразността на задължителното членство на лекарите и стоматолозите в двете съсловни организации. В мотивите се подчертава, че законът, уреждайки статута на БЛС и ССБ и членството в тях, не ограничава възможността да се учредяват по други действащи закони сдружения от лекари и стоматолози, съответно не изключва правото на лекарите и стоматолозите свободно да се сдружават и доброволно да членуват в тези организации. Наред с това съображение и в подкрепа на своето разбиране за конституционносъобразност на законопроекта правителството е посочило и решението на Европейския съд по правата на човека по делото Льо Конт, Ван Льобен и Де Мерепе срещу Белгия. В него се приема, че създаването и упражняването на функции по законодателен път от сдружения на лекари и стоматолози, включително и законово изискване за задължително членство, не нарушават конституционно признатото право на гражданите на тази страна на свободно сдружаване.

Въпросът, дали предвиденото в закона задължително членство за лекарите и стоматолозите в двете организации противоречи на конституционната норма, може да се разгледа в два аспекта: 1. Дали задължителното членство в БЛС и ССБ изключва правото на лекарите и стоматолозите да се сдружават и членуват в други - професионални, съсловни и т.н., организации; 2. Дали само по себе си предвиденото в БЛС и ССБ задължително членство очертава двете организации като противоречащи на Конституцията.

Първо. Законът не съдържа разпоредба, която да изключва по какъвто и да е начин правото на съществуване наред с уредените от него 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 или по който и да е друг закон, установяващи в съответствие с

чл. 44, ал. 3 от Конституцията форми за реализиране на признатото по ал. 1 от същия член право на гражданите на свободно сдружаване. В този смисъл законът не противоречи на чл. 44, ал. 1 от Конституцията, тъй като не засяга конституционно признатата свобода за свободно сдружаване.

Второ. Същевременно считаме, че конституционният принцип на чл. 44 няма приложимост при създаването на организации от вида на тези по Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите и във връзка с това уреденият в него статут на БЛС и ССБ, установяващ задължително членство на всички практикуващи лекари и стоматолози в двете съсловни организации, също не влиза в противоречие с конституционната норма. В подкрепа на това разбиране е анализът, който може да се направи на този вид правни субекти.

На българското законодателство от последните години е познато учредяването и на други съсловни организации по силата на закон. Такива организации са Институтът на дипломираните експерт-счетоводители, създаден със Закона за счетоводството, и Нотариалната камара, създадена със Закона за нотариусите и нотариалната дейност. Характерно и за тези корпоративни по своето устройство организации е задължителното членство на лицата, упражняващи определена професионална дейност. Дипломираните експерт-счетоводители, които упражняват правото да заверяват годишните счетоводни отчети, са задължително членове на Института на дипломираните експерт-счетоводители, който от своя страна поема законово възложения му ангажимент да организира и да ръководи методически и методологически дейността им и с това да осигури упражняването на професията им в интерес на обществото. Аналогично е законодателното решение по отношение на частните нотариуси. Едно от изискванията към нотариуса като лице, на което държавата законодателно е възложила извършването на така наречените нотариални действия, е да е вписан в регистъра на Нотариалната камара, с което той става неин член по право.

Става въпрос за организации, които, при все че не са държавни структури, участват или осъществяват самостоятелно част от публичното управление, възложено им със закон. Държавата предвижда задължителното членство в тях именно за да им осигури възможността да упражняват

възложените им публични функции. **Чрез задължителното членство в организациите законът гарантира необходимата представителност на съсловието, когато то с цел да се зачете неговият признат от държавата интерес, участва чрез органите на своята организация в решаването на въпроси от публичното управление.** Така например в Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите е предвидено двата съюза да са страна при сключването на Националния рамков договор за задължителното здравно осигуряване, чрез свои представители да участват в създадения към Министерството на здравеопазването Висш медицински съвет, да приемат съвместно с Националната здравноосигурителна каса Правилата за добра медицинска практика и да ги предлагат за утвърждаване от министъра на здравеопазването, да дават становища по проекти на нормативни актове в областта на здравеопазването и т.н.

Чрез задължителното членство **законът прави възможно осъществяването и на контрола върху качествено и добросъвестно упражняване на съответните професионални дейности, които представлява една децентрализирана държавна функция.** Държавата е длъжна по Конституция да закриля здравето на гражданите. Аспект на това вменено и с конституционната норма на чл. 50, ал. 3 задължение е тя да осигури качествено и добросъвестно извършено медицинско обслужване. По съображения за управленска целесъобразност чрез закон се децентрализира тази държавна функция към други публичноправни субекти - към създадените със същия закон БЛС и ССБ. Изборът на формата на децентрализирано осъществяване на държавна функция предполага като изискване за упражняване на професионална дейност от лекари и стоматолози да се въведе тяхното задължително членство в двете съсловни организации, за да могат последните чрез своите органи да контролират тази професионална дейност с оглед на спазването на Правилата за добра медицинска практика и Кодекса за професионална етика.

Създаването със закон на съсловни организации не е творение на българския законодател от последните години. Подобни организации са съществували в традицията на българското законодателство от преди 1944 г. Те традиционно съществуват и имат доказана обществена

необходимост в редица западноевропейски страни. Пример в тази насока е Австрия, известна като страната на „камарите“, в каквито са организирани по силата на закон представители на различни професии или упражняващи различни професионални дейности, в това число и лекарите. Примери могат да се дадат и от Германия, Франция, Португалия. Европейското право зачита съществуването на съсловни организации по законодателството на някои страни - членки на Европейския съюз, и по-специално, че съгласно последното задължителното членство в такива организации е изведено в условие за упражняване на определена дейност. Чрез своите директиви то урежда и хипотези, когато лекарска професия ще се упражнява в държава, имаща подобно законодателство, от лице - гражданин на друга държава, която е членка на съюза - чл. 17 от Директива 93/16 за улесняване на свободното движение на лекари и за взаимно признаване на техните дипломи, сертификати и други документи.

Следва да се подчертае, че разглежданите организации, макар и да напомнят по някои свои характеристики на сдруженията, учредени и регистрирани по Закона за лицата и семейството, представляват качествено различни правни субекти - субекти на публичното право. Тяхното правно съществуване не се базира на частно споразумение, а на специален за всяка една от тях закон. Не с устав, а с този специален закон се уреждат принципите на организацията и функционирането им. Членството в тях не е по силата на свободно волеизявление на лицето, упражняващо дадена професия или занимаващо се с дадена професионална дейност, за встъпване и излизане от организацията, а е пак по силата на този специален закон.

Член 44 от Конституцията предвижда организациите, чрез които се реализира правото на свободно сдружаване, да се учредяват от гражданите и да възникват като правни субекти по един предвиден в закон *регистрационен режим* /чл. 44, ал. 3/. Предвид на очертаната по-горе правна същност съсловните организации от вида на БЛС и ССБ следователно не са създадени като организации, чрез които се реализира правото на свободно сдружаване на гражданите. Във връзка с това следва да се подчертае, че е произволно съотнасянето на предвиденото в Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите

задължително членство към конституционния принцип на чл. 44, ал. 1 с оглед на аргументирането на противоконституционност.

В искането за обявяване на противоконституционност на Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите се твърди, че разпоредбата на чл. 44 от Конституцията е нарушена не само с оглед на предвиденото в закона задължително членство в двете организации, но и защото той им възлага държавни функции без тяхно съгласие, създава за тях привилегировано положение, както и решава статутни въпроси, които би следвало да са предмет на уредба в приетите от техните органи актове и по-специално в устава им. Твърденията за противоконституционност и на тези три положения в закона се аргументират на основата на погрешното разбиране, че БЛС и ССБ са сдружения по смисъла на чл. 44 от Конституцията, поради което считаме, че те са неоснователни. Тези твърдения са неоснователни и предвид на следните допълнителни съображения:

В искането по-специално се търсят аргументи от тълкуването на чл. 44, което Конституционният съд в своето Решение № 10 от 1994 г. по к.д. № 4 от 1994 г. е предложил относно възможността на сдружения да се възлагат държавни функции. Конституционният съд е приел, че е допустимо възлагане на държавни функции на сдружения на граждани, но в тези случаи следва да се спазва принципът на доброволността, който предполага демократично взето решение от върховния представителен орган на сдружението за поемане на възлаганите държавни функции. Да се поиска и да се получи съгласие на сдружение, учредено и регистрирано, например, по Закона за лицата и семейството по повод на възлаганите му държавни функции, е не само в съответствие с изискването на чл. 44, но е поначало възможно. **При положение обаче, че БЛС и ССБ са организации, които възникват по силата на закона, възлагащ им тези функции, към момента на приемането на този закон липсва правен субект, а оттук и възможността да се получи неговото съгласие с оглед на поемането на функциите.** При все че § 9 от Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите прогласява, че създадените с него съюзи са правоприемници на едноименните организации, създадени съответно през 1901 г. и 1905 г., той съдържа и норми, които дерогират това правоприемство досежно

конституирането на органите им. Съгласно § 2, 3, 5 и 6 органите на двата съюза се формират в определени срокове след влизането в сила на закона, следователно е невъзможно приемането на закона да се предхожда от съгласие за поемане на възложените с него функции, изразено от върховния представителен орган на съответния съюз. Следва обаче да се отбележи, че в рамките на законоустановената процедура по съгласуване на законопроекти преди одобряването им от Министерския съвет съществуващите БЛС и ССБ са изразили становище, което в основни линии е взето под внимание.

Възлагането на държавни функции е свързано със задължението на държавата да осигури, включително и откъм материален аспект, тяхното осъществяване. Нормата на § 1 от закона следва да се тълкува в този смисъл, а не като привилегия, създадена от държавата само за двата съюза.

В искането се мотивира противоконституционност и с оглед на това, че законът урежда въпроси, които би следвало да са предмет на уредба на устава на съответното сдружение. **Следва да се отбележи, че за целите на демократизма в управлението правото нередко конституира организации със структура и система от органи, които по тези си белези напомнят сдруженията, без обаче с това да ги превръща в сдружения.** В правната теория са намерили място редица разработки относно така наречените самоуправни тела. Без да се впускаме в теоретична обосновка, ще отбележим само, че на законодателството са познати не само статuti на корпоративни по своя характер организации, но и на организации с учреденска структура, напомнящи по някои свои белези на сдруженията. Така например и Българската академия на науките, и висшите училища имат органи за управление, аналогични на органите на сдруженията.

В искането за установяване на противоконституционност на Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите се твърди, че въведеното с него изискване за членство в БЛС и ССБ като условие за упражняване на професията на лекар и стоматолог противоречи на правото на труд, включително и на свободния избор на професия и място на работа, признати на гражданите в чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията.

Считаме, че установявайки задължителното членство в съответната съсловна организация, законът възлага едно задължение за практикуващите лекари и стоматолози, което се вписва в конституционно установения баланс между правата и задълженията на гражданите, и във връзка с това няма основание да се приеме, че с него се нарушава конституционно признатото им право на труд. Гражданите имат не само права, но и задължения. „За да бъде спазен балансът между интересите на гражданите..., от една страна, и държавата и останалите граждани, от друга страна, Конституцията е предвидила определени ограничения“, в това число и досежно конституционно признатите им права. Това разсъждение на Конституционния съд, направено в Решение № 10 от 1994 г. по к.д. № 4 от 1994 г. с оглед на правото на свободно сдружаване, може да се развие и с оглед правото на труд. Съгласно чл. 58, ал. 1, изречение второ от Конституцията гражданите са длъжни да зачитат правата и законните интереси на другите. Съответно на задължението на държавата по чл. 52, ал. 3 от Конституцията е правото на гражданите да получават качествено и добросъвестно извършено медицинско обслужване. Лекарите и стоматолозите, практикуващи своята професия и с това упражнявайки своето право на труд, са длъжни да зачитат правото на лекуваните от тях граждани да получат качествено и добросъвестно извършено медицинско обслужване. По силата на Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите възниква едно задължение за тези лица, когато упражняват професията си, чрез членството си да се поставят под контрола и дисциплинарната власт на органите на тези две организации, на които законът е възложил да следят за спазването на Кодекса за професионалната етика на лекарите, съответно на стоматолозите, и на Правилата за добра медицинска практика. **Това задължение не накърнява правото на труд на лекарите и стоматолозите, защото се вписва като гаранция за това, че те, упражнявайки професията си, няма да накърняват правото на другите граждани да получат качествено и добросъвестно извършено медицинско обслужване.**

Предвид на изложените по-горе съображения Министерският съвет изразява становище, съгласно което Законът за съсловните организации на лекарите и стоматолозите като цяло, както и конкретно атакуваните негови разпоредби са конституционносъобразни, с оглед на което намираме искането за установяване на противоконституционност за неоснователно.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



/Иван Костов/