

МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

П. к. 1000 София, ул. "Триадица" N 2, тел: 91-408, факс: 986 13 18

Изх. N 11.00.19.....
 11.05..... 2000 г.

На министру-на ТУ
 Димитров
 11.05.2000
 Д. С.

ДО
 КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
 НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
 Т У К

С Т А Н О В И Щ Е

По Конституционно дело № 4 от 2000 год.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА СЪДИИ,

Като заинтересована страна по конституционно дело № 4/2000 г., конституирана с определение на Конституционния съд от 27.04.2000г. изразявам следното становище:

Значимостта на социално-защитните норми и потребността от висока степен на гарантираност на правата на гражданите наложиха системите на социално-осигурителната защита законово да се регламентират и обединят в Кодекса за задължително обществено осигуряване, който беше приет в края на 1999 година, в резултат на проведената цялостна реформа в досегашната нормативна уредба. Целите на реформата са насочени преди всичко към осигуряване на по-добро материално състояние на сегашните и бъдещите пенсионери. При реформата се съчетават принципа на националната солидарност между поколенията, между работодателите и работниците и между бедни и богати с принципа на личната заинтересованост и личното участие в осигурителния процес. От изключителна важност е постигането на финансова стабилност на пенсионната система в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план. За постигането на тези цели сега се изгражда нова структура на системата на пенсионното осигуряване, насочена към

създаване на съвременна тристепенна система за пенсионна защита, комбинираща по подходящ начин задължителното с допълнителното задължително и доброволно пенсионно осигуряване.

С оглед актуалността на обсъжданите проблеми беше проведена широка обществена дискусия с участие на социални партньори, неправителствени организации и представители на академичните среди. В хода на дискусията бяха очертани основните параметри на реформата в социалното осигуряване и бяха предложени варианти за решения на проблемите. Възприе се идеята за изграждане на триколонна пенсионна система, която се основава на принципа "сигурност чрез многообразие". Тази система съдържа:

1. Обществена система за задължително пенсионно осигуряване от разходопокривен тип / I стълб/, която ще осигурява доходи за покриване по-голямата част от основните нужди на пенсионерите.

При задължителното обществено осигуряване се запазват класическите принципи на осигуряването от разходопокривен тип, но наред с това се въвеждат и някои нови моменти, съответстващи на настъпилите дълбоки промени в обществено-политическото устройство на страната, като се кодифицират общите въпроси, уреждащи материята на задължителното обществено осигуряване в един законов акт.

С оглед финансова стабилизация и унификация на пенсионната система се въвеждат по-строги и по-ясни правила за получаване на пенсия. Задължителното пенсионно осигуряване обхваща всички икономически активни лица /наемни работници, самонаети, еднолични търговци, земеделски стопани, лица, работещи без трудово правоотношение и т.н./. Условието за достъп се универсализират за всички групи лица, независимо от формата на икономическа активност, при еднакви условия за участие в осигуряването и еднакви права за получаване на пенсия.

2. Допълнително задължително пенсионно осигуряване / II стълб/ с основна цел - да осигури пенсия на всеки участник, пропорционална на неговия осигурителен принос и функция на доброто инвестиране на акумулираните средства в индивидуалната партида. Другата, специфична за българските условия цел на допълнителното задължително пенсионно осигуряване е даде възможност за ранно пенсиониране на работещите при условията на първа и втора категория труд.

Размерът на пенсията във втория стълб ще се определя от общата сума на направените вноски, увеличена с приходите от инвестирането и намалена с платените такси за управлението. Държавната регламентация тук е изключително строга, като

включва и гаранции за минимална доходност от инвестирането средствата на осигурените.

3. Допълнително доброволно пенсионно осигуряване /III стълб/, чиято основна цел е създаване на възможности и условия за повишаване на социалната защита на населението чрез участие в спестовно-инвестиционни схеми за доброволно пенсионно осигуряване.

Допълнителните цели на доброволното пенсионно осигуряване са- поощряване на спестовността на населението, стимулиране на социалните инициативи на работодателите, подсилване на социалната насоченост на приватизацията, сближаване на социално-осигурителните схеми на Република България с тези на социална Европа.

Изграждането на такава структура на системата на пенсионното осигуряване, при която се съчетава държавното с частното администриране и въвеждането на два основни специфични вида финансиране на пенсионното осигуряване - текущо и фондово безспорно е гаранция за по-нататъшното обвързване на икономическите и социалните цели на обществото и значително подобряване на състоянието на пенсионното осигуряване в страната.

Наред с реформирането на съществуващата система на държавното обществено осигуряване, съответстващо на настъпилите социално-икономически промени, бяха съхранени класическите принципи на разходопокривния модел, като основа на съвременното обществено осигуряване, чието начало е поставено в Германия с намесата на държавата в организирането и осъществяването на тази дейност.

Действащата пенсионна система на България е от разходопокривен тип. Това означава, че необходимите средства за пенсиите при старост, инвалидност и трудова злополука и наследствените пенсии се набират от осигурителните вноски на сега работещите. Когато сегашното поколение работещи влезе в пенсионна възраст, то пък ще разчита на вноските на новите поколения, които ще бъдат в трудоспособна възраст. Или в основата на разходопокривната система стои едно преразпределение на средства между работещото и възрастното поколение, основано на един обществен, до голяма степен и морален договор между тях. Този договор намира израз в осигурителните закони, и в частност в пенсионното законодателство, което по принцип трябва да регламентира устойчиви във времето обществени отношения.

В основата на всички общи принципи стои идеята за социалната държава, която е закрепена в Преамбюла на Конституцията на Република България.

Един от белезите на социалната държава е засилените грижи за уязвимите слоеве в обществото. Това са онези граждани, които по различни и независещи от тях причини (възрастови, здравословни, семейни и др.) са поставени в неравностойно положение спрямо останалите граждани. Такива слоеве в обществото са децата, непълнолетните, старите хора, лицата с физически и психически увреждания, лицата с намалена работоспособност. Чрез общественото осигуряване се предоставят именно на тези граждани средства за посрещане на техните основни жизнени потребности през времето, когато са лишени от обичайните си трудови доходи или те са намалели поради повишените разходи за издръжка на семейството. Социалната закрила тук се изразява в осигурителна закрила.

Поради това правото на общественото осигуряване е неразривно свързано със задължителния характер на осигуряването.

В мотивите на Решение № 12 от 25.09.1997 год. по конституционно дело № 6 от 1997 год. Конституционния съд е възприел, че за да се реализира правото по чл.51, ал.1 от Конституцията като индивидуално право е необходимо преди всичко да се създаде система за общественото осигуряване, а като задължение на държавата произтичащо от същата разпоредба може да бъде определена и необходимостта да създаде разгъната законова уредба. По-нататък в мотивите си, съдът приема, че това право се обхваща от конституционноправната защита и тя включва както задължението на държавата да създаде по законодателен път система на общественото осигуряване, така и задължението да гарантира конкретната реализация на осигуряването.

Законът оценява общественото осигуряване за особено важно и с голям обществен интерес дело. За да гарантира реализацията му, той въвежда задължителност на общественото осигуряване, което се отнася както за осигурените и осигурителите, така и за осигурителните органи. Всеки от тях е обвързан в еднаква степен и с еднаква сила от императивното разпореждане на закона да извърши осигуровката.

Както е отбелязано в мотивите на Решение № 21 от 15.07.1998 год. по конституционно дело № 18 /1997 год. на Конституционния съд на Република България, конституционната разпоредба на чл.51, ал.1 прогласява правото на общественото осигуряване, но не определя условията и реда за негово възникване и осъществяване, а тези въпроси следва да намерят отговор в закона. Законодателят е

76

компетентен да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност.

Уреждайки Държавното обществено осигуряване като задължително държавата изпълнява и своето задължение, което тя е поела с ратифицирането на Конвенция № 35 на Международната организация на труда относно осигуровката старост. Съгласно чл.1 от Конвенцията всяка държава – членка на Международната организация на труда, която ратифицира тази конвенция, се задължава да установи или да осигури задължителна осигуровка старост при условията, най-малко равни на тези, предвидени в конвенцията. Нещо повече в чл.2 е определен и кръга на лицата, които подлежат на задължително осигуряване. Съгласно този текст задължителната осигуровка старост се прилага за работници, служители и чираци от индустриалните предприятия, от търговските заведения и от свободните професии, а също така и за надомните работници и за домашните прислужници.

Същите постановки за задължителност на осигуряването се съдържат и в Конвенция № 36 относно задължителната осигуровка старост на работниците в земеделските предприятия, Конвенция № 37 относно задължителната осигуровка инвалидност на работниците в индустриалните предприятия, на тези от свободните професии, както и на работещите в дома си работници и на домашната прислуга, Конвенция № 38 относно задължителната осигуровка инвалидност на работниците в земеделските предприятия, Конвенция № 39 относно задължителната осигуровка смърт на работниците в индустриалните и търговските предприятия, на тези от свободните професии, както и на работещите в дома си работници и на домашната прислуга и други.

С оглед специфичния кръг обществени отношения, които са предмет на осигурителното законодателство е установен и съответния метод на правно регулиране. Това е методът на централистичното властническо императивно регулиране на осигурителните отношения от държавата, или другояче казано-административният метод на регулиране.

Централистичното регулиране създава еднообразна правна уредба, която поставя в еднакво положение осигурените и осигурителите в цялата страна . Това е израз на равното третиране на осигурените и на осигурителите помежду им, което носи потенциално социална справедливост. А общественото осигуряване по своя предмет на регулиране е дълбоко привързано към идеята за социална справедливост.

Прилагането на императивното правно регулиране на осигурителните отношения е продиктувано от възложения в тях

голям обществен интерес. Той произтича от съдържанието им: да обезпечат материално осигурените лица, когато са накърнени техният живот, здраве и трудоспособност. Императивното регулиране цели да създаде яснота и сигурност в правата и задълженията на страните, за да не допусне отклонение от тях в ущърб на нуждаещите се от осигурителна закрила лица. Затова и недопуска по основните въпроси диспозитивното регулиране и договаряне между страните. Съчетано с централистичното, императивно регулиране създава всеобща задължителност с цел поддържане установено ниво на осигурителна защита.

При положение, че отпадне задължителния характер на Държавното обществено осигуряване, ще се постави под въпрос цялостното функциониране на осигурителната система изградена изцяло на разходопокривен принцип. Финансирането на този модел обществено осигуряване е на базата на събраните осигурителни вноски от осигурените лица. С набраните средства се изплащат както паричните обезщетения и помощи по краткосрочното осигуряване, така и пенсиите на над 2,350 хил. пенсионери. Налага се изводът, че ако отпадне задължителния характер на осигуряването това ще доведе до намаляването на приходите в осигурителната система и лицата които имат права по общественото осигуряване няма да могат да ги реализират поради липса на достатъчно средства.

С оглед на изложеното, считам, че е неоснователно искането за обявяване за противоконституционни чл.1; чл.3, т.1; чл.4, ал.1 и 3; чл.5, ал.2; чл.171; чл.123; чл.125, ал.1, т.1;

Считам също, че чл.6, ал.2,3,5,13 не са противоконституционни, тъй като в ал.1 се установява принципа, че размерът на вноската за фондовете на Държавното обществено осигуряване се определя със закон. Този размер е диференциран по осигурени социални рискове които покрива, а не с оглед категорията на осигурените лица. Вноската във всеки фонд е еднаква за всички осигурени лица, независимо от формата на тяхната икономическа активност.

Основанието на което се полага труд обаче обуславя разликите при установяването на задължението за внасяне на вноските и разпределението им между осигурител и осигурен. Това произтича от факта, че при лицата които работят на свой риск и за своя сметка качеството на осигурител и осигурен съвпада. На това основание е установена и разликата в осигурителния доход в чл.9 и сроковете за внасяне на вноските в чл.7, ал.3.

Разпоредбата на чл.70, ал.3 от Кодекса за задължително обществено осигуряване предвижда индивидуалният коефициент при пенсиониране да се изчислява от дохода на лицето, върху който

са внесени осигурителни вноски за периода от три последователни години от последните 15 години осигурителен стаж до 1 януари 1997 г. по избор на лицето и от дохода за периода след тази дата до пенсионирането му. Коефициентът е съотношение между средномесечния осигурителен доход и средномесечната работна заплата за страната за периода до 1 януари 1997 год. и средномесечния осигурителен доход на лицето и средномесечния осигурителен доход за страната след тази дата, а не е сбор от всички доходи през годините, през които лицето е подлежало на осигуряване. Правото да се избира дохода през три последователни години от последните 15 години осигурителен стаж дава възможност да се посочат точно тези години, които са най-благоприятни за лицето. Такова право съществуваше и в отменения Закон за пенсиите и то в никакъв случай не противоречи на конституционния принцип на справедливостта.

С чл.28 дава възможност за влягане на временно свободните средства в банкови депозити или за придобиване на държавни ценни книжа. Възприетият подход е в съответствие с новите пазарни условия и е в интерес на осигурените лица, тъй като ще спомогне за по-бързото преодоляване на натрупания дефицит във фондовете на Държавното обществено осигуряване. В случая не се касае за злоупотреба с право, тъй като става дума за временно свободни средства, които се инвестират при спазване на строго установени законови изисквания и то в ценни книжа, гарантирани от държавата. Затова считам, че е неоснователно искането за обявяване на чл.28 за противоконституционен.

С реформата в пенсионното законодателство се въведеха по-строги правила за получаване на пенсия, едно от които е повишаване на възрастта за пенсиониране. Възприетият подход се наложи от това, че през последните години ясно се открийха два основни проблема, които се отразяват негативно върху финансовата устойчивост на пенсионната система. Първият проблем се изразява в неблагоприятното съотношение между броя на работещите и броя на пенсионерите. С намаляването на раждаемостта, застаряването на населението и спада в заетостта, разходопокривната система ще изпитва сериозни трудности да гарантира пенсии на задоволително равнище.

Вторият проблем се състои в относително намаляващите приходи от осигурителни вноски поради ниската степен на заетост и ниските доходи, както и поради нарастващата неформална заетост. Демографското развитие на България, новата икономическа ситуация и променящата се структура на заетостта наложиха тези радикални промени в пенсионната система. Още повече, че досега

съществуващата пенсионна възраст у нас беше една от най-ниските в сравнение с останалите европейски страни. Поради това считам, че чл.68 не следва да бъде обявен за противоконституционен, тъй като целта на установените от него по-строги изисквания е насочена именно към подобряване на социалния статус на сегашните и бъдещите пенсионери и финансова стабилност на пенсионната система.

Новите изисквания за пенсиониране са и в съответствие с Конвенция № 102 на Международна организация по труда, съгласно която установената възраст за пенсиониране не трябва да надвишава 65 години. Нещо повече, Конвенцията допуска и установяване на по-висока пенсионна възраст от 65 години в зависимост от работоспособността на възрастните хора в конкретната държава.

Както държавното обществено осигуряване, така и допълнителното пенсионно осигуряване се осъществяват чрез набирането на осигурителни вноски. При допълнителното пенсионно осигуряване обаче, вноските се натрупват в индивидуална партида на осигуреното лице и се инвестират при спазване принципите на надеждност, ликвидност и доходност, в определен от закона случаи. При положение, че тези средства се капитализират, съвсем естествено е размерът на пенсията от задължителното допълнително пенсионно осигуряване да се постави в зависимост от натрупаната сума в индивидуалната партида. В Кодекса за задължително обществено осигуряване са предвидени възможности за държавно регулиране и контрол върху дейността на осигурителните фондове. Този елемент от пенсионната система е нов за българските условия и е в съответствие с възприетия подход на реформиране на пенсионното осигуряване в много страни по света, които в по-малка или по-голяма степен изпитват неблагоприятното влияние на изброените по-горе икономически и социални фактори. Именно за да се избегне влиянието на тези фактори върху получаваната пенсия от т.нар. втори стълб тя се определя по начина установен в чл.131, и който зависи от личния принос на осигуреното лице. В тази връзка считам, че искането на обявяване на чл.131 за противоконституционен е неоснователно.

С чл.74 от Кодекса за задължително обществено осигуряване като едно от условията за отпускане на пенсия за инвалидност поради общо заболяване е наличието на осигурителен стаж, придобит до датата на инвалидизирането. Тази пенсия е за трудова дейност и при придобиването на право на такава пенсия, не може да не се държи сметка и за участието в осигуряването, измерител на което е осигурителния стаж. Впрочем, поставянето на правото на пенсия в зависимост от участието в осигуряването е допустимо

съгласно разпоредбите на Конвенции № 37 и № 38 на МОТ, които въвеждат също задължително осигуряване за определен социален риск.

Предвид на гореизложеното считам, че исканията на групата народни представители за обявяване на отделни разпоредби на Кодекса на задължително обществено осигуряване за противоконституционни, както и за установяване на несъответствие на част от разпоредбите на КЗОО с международни договори, по които Република България е страна, са неоснователни и необосновани и не следва да бъдат уважени.

МИНИСТЪР

