

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

С Т А Н О В И Щ Е

**от
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
по
конституционно дело № 4 от 2000 година**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

С определение от 27 април 2000 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 4 от 2000 г., образувано по искане на група народни представители.

В искането на народните представители се твърди, че отделни разпоредби на Кодекса за задължително обществено осигуряване/КЗОО/ противоречат на Конституцията на Република България, поради което следва да бъдат обявени за противоконституционни. Те поддържат още в своето искане, че част от разпоредбите на КЗОО не са в съответствие с международни договори, по които Република България е страна - чл. 9 и чл. 11, т. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, чл. 2-6 от Конвенция № 37 на Международната организация на труда от 1933 г. и Конвенция № 38 на Международната организация на труда /МОТ/ от 1933 г.

С оглед на дадената ни с определението възможност изразяваме следното становище:

Считаме, че искането на народните представители за установяване на противоконституционност на отделни разпоредби на КЗОО и несъответствието на част от тях с международни договори, по които Република България е страна, не може да бъде подкрепено по следните съображения:

1. По чл. 1, чл. 3, т. 1, чл. 4, ал. 1 и 3, чл. 5, ал. 2, чл.7, ал.3, чл. 121, т. 1, чл. 123 и чл. 125, ал. 1, т. 1 от КЗОО:

В искането се твърди, че посочените разпоредби от КЗОО противоречат на чл. 51, ал. 1 от Конституцията, на преамбюла на Конституцията, на основните начала за правова и социална държава, както и че те са в несъответствие с чл. 9 от Международния пакт за икономически, социални и културни права /МПИСКП/, тъй като с тези разпоредби на КЗОО конституционното право на гражданите за обществено осигуряване се превръща от тяхно право в тяхно задължение. Народните представители поддържат още в искането си, че тази задължителност на общественото осигуряване, въведена с КЗОО, се отнася не само до гражданите, които се намират в трудовоправни отношения, но и за гражданите, които работят без трудов договор - чл. 4, ал. 3, т. 1-5 от КЗОО, като за тях правото на обществено осигуряване се превръща в "задължително самоосигуряване".

Съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията "**гражданите** имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане", а текстът на чл. 9 от международния пакт гласи, че "държавите - страни по този пакт , признават **правото на всяко лице** на социална сигурност, включително и на обществени осигуровки". Следователно субекти на правото на обществено осигуряване се явяват един широк кръг лица.

Конституцията, както и Международният пакт не правят никаква разлика между лицата, работещи по трудови правоотношения, и тези, осъществяващи трудова дейност на свой риск и за своя сметка, както и не въвеждат като критерий за достъп до това право вида на упражняваната професия или трудовата заетост на лицата. Конституционната разпоредба гарантира на всички лица правото на обществено осигуряване. За да се реализира това всеобхватно право,

прокламирано в чл. 51, ал. 1 от Конституцията и в чл. 9 от Международния пакт, като индивидуално право на гражданите е необходимо преди всичко да се създаде система на общественото осигуряване, както и да се създаде съответната разгърната законова уредба, да се определят по целесъобразност условията за придобиването му, да се определи кръгът на осигурените лица, на осигурителите и на осигурителните органи, както и техните права и насрещни задължения, да се определи мястото на държавата, да се създадат законови гаранции при реализирането му, да се определят формите на осигуряването, видовете осигурени социални рискове, както и осигурителните случаи, при настъпването на които възникват задължения за изплащане на съответни осигурителни престации - обезщетения, помощи, пенсии и добавки към тях. В този смисъл е и становището на Конституционния съд, изразено в Решение № 21 от 1998 год. по к.д. № 18 от 1998 г. и в Решение № 12 от 1997 г. по к.д. № 6 от 1997 год.

Възприетите принципи на задължителност и всеобхватност на общественото осигуряване намират опора и в Преамбюла на Конституцията на Република България относно идеята за утвърждаването на социалната и правовата държава. Един от белезите на социалната държава са засилените грижи към онези граждани, които по различни и независещи от тях причини - здравословни, възрастови, семейни и др. - са поставени в неравностойно положение спрямо останалите граждани. Това са предимно децата, непълнолетните, лицата с физически и психически увреждания, лицата с намалена работоспособност, старите хора. Именно чрез реализирането на всеобщото право на обществено осигуряване се предоставят средства на гражданите от тези рискови групи за посрещане на техните основни жизнени потребности, когато са лишени от обичайните си трудови доходи или те са намалели поради повишаването на разходите за тяхната издръжка. Социалната закрила на тези групи лица в случая се изразява като осигурителна закрила за тях. Законът оценява общественото осигуряване за особено важно и с голям обществен

интерес дело и затова го свързва със задължителния характер при провеждането му. За да гарантира реализирането на това право, законът въвежда задължителност, която еднакво се отнася както до осигурените лица, така и до осигурителите и осигурителните органи. Смисълът на този принцип е, че общественото осигуряване възниква по силата на закона и в изпълнение на закона и не зависи от волята на осигурените, осигурителите и осигурителните органи. То е израз на принципа на социалната закрила за гражданите.

Уреждайки държавното обществено осигуряване като задължително, държавата изпълнява и други свои задължения, които е поела с ратифицирането на международни договори, като Конвенция № 35 на МОТ от 1933 г. относно осигуровка старост /индустрия/ , Конвенция № 38 на МОТ от 1933 г. относно осигуровка старост /земеделие/, Конвенция № 39 от на МОТ от 1933 г. относно осигуровка смърт /индустрия/, Конвенция № 40 на МОТ от 1933 г. относно осигуровка смърт /земеделие/, Конвенция № 37 на МОТ от 1933 г. относно осигуровка инвалидност / индустрия/, Конвенция № 25 на МОТ от 1927 г. относно задължителна осигуровка болест на земеделските работници, Конвенция № 24 на МОТ от 1927 г. относно задължителна осигуровка болест на работниците от индустрията, търговията и на домашните прислужници. Съгласно цитираните по-горе конвенции всяка държава - членка на Международната организация на труда, която ги е ратифицирала, се задължава да установи или осигури задължителна осигуровка съответно за старост, инвалидност и смърт при условия най-малко равни на тези, предвидени в конвенциите. От тези конвенции произтичат не само ангажименти на държавата за установяване и въвеждане на задължителност на осигуряването, но и задължения за определянето на един по-широк кръг на осигурените лица, които подлежат на задължително обществено осигуряване - лица на наемния труд, лица, упражняващи свободна професия, а така също и надомните работници и домашните прислужници.

Не може да бъде споделено съображението на групата народни представители, че по отношение на пенсионерите, които работят,

следва да отпадне задължението да заплащат осигурителни вноски, тъй като те вече са придобили право на пенсия и имат необходимия осигурителен стаж. Това съображение е израз на една деструктивна позиция и не намира опора в Конституцията - чл. 6, ал. 2 от нея, тъй като противопоставя тази категория лица на останалите групи от населението на пазара на труда. Като се има предвид равнището на безработицата, произтичаща от реструктурирането на икономиката, предприемането на такава стъпка за премахване на задължителния характер на осигуряването на работещите пенсионери ще ги превърне в една силно атрактивна и желана от работодателите група на наемни работници, /предвид на по-ниските разходи за тях/ и ще ги направи силно конкурентни на пазара на труда. Законодателните решения, въведени с КЗОО по отношение на работещите пенсионери - чл. 4, ал. 1 и чл. 102 от него, са изцяло в техен интерес, тъй като осигуряват възможност за увеличаване на пенсиите им за придобития осигурителен стаж след пенсионирането им.

При положение че се възприемат съображенията на вносителите да отпадне задължителният характер на държавното обществено осигуряване и се ограничи кръгът на задължително осигурените лица, ще се постави пред сериозно изпитание цялостното функциониране на осигурителната система, изградена на разходно-покривен принцип. Този принцип означава, че действащата в България осигурителна система, възприета още от 19-и век по подобие на Германското обществено осигуряване, се финансира от набраните средства от осигурителни вноски на работещите, а не от натрупаните суми по лични партии на осигурените лица. С набраните по този финансов модел осигурителни средства се изплащат както паричните обезщетения и помощи при временна неработоспособност и трудоустрояване, инвалидност, бременност, раждане, майчинство и отглеждане на малко дете и при смърт, но и пенсиите на над 2 млн. 350 хил. пенсионери в страната.

Определено се налага изводът, че отпадането на задължителния характер на осигуряването ще рефлектира върху приходите на осигурителната система, ще доведе до значително увеличаване на

размера на осигурителните вноски за осигурените лица и работодателите и най-вече ще увеличи осигурителната тежест върху държавния бюджет. Всяка подобна промяна в осигурителната политика ще наруши баланса на бюджета на Държавното обществено осигуряване и на Държавния бюджет, ще увеличи разходите по осигуряването и изплащането на дължимите осигурителни престации на държавните служители, на кадровите военнослужещи, на офицерите и сержантите от МВР и приравнените към тях лица, на възрастните хора над 70 годишна възраст и на децата сираци, получаващи социални или персонални пенсии. Възприемането на подобно решение ще е в пълно противоречие с принципа за социална справедливост и социална закрила, с принципа за социалната държава и с принципите, залегнали в Международния пакт, ще доведе до открито накърняване и незначитане на правата на другите участници в осигурителния процес, ще наруши чл. 57, ал. 2 от Конституцията, Преамбюла на Конституцията и чл. 4 от нея.

2. По чл. 6, ал. 2, 3, 5 и 13 и чл. 9, ал. 4 от КЗОО:

Народните представители поддържат в своето искане, че тези разпоредби противоречат на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като се използват различни критерии при определяне на осигурителните вноски и се създават привилегии, недопустими по чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Подобен аргумент не може да бъде споделен, тъй като в чл. 6, ал. 1 от КЗОО изрично е установено, че размерът на осигурителната вноска за фондовете на Държавното обществено осигуряване се определя само със закон и този размер е диференциран по осигурени социални рискове, които покрива, а не с оглед на категорията на осигурените лица. Вноската във всеки фонд е еднаква за всички осигурени лица независимо от тяхната трудова дейност и упражнявана професия.

Основанието, на което се полага трудът обуславя разликата при установяване на задължението за внасяне на вноските и разпределението им между осигурителите и осигурените лица. Това произтича от факта, че при лицата, които работят на свой риск и за своя сметка, качеството на осигурител и на осигурен напълно съвпада. На

това основание в закона е установена и разликата в осигурителния доход по чл. 9 от КЗОО и в сроковете за внасяне на съответните вноски по чл. 7, ал. 3 от КЗОО.

Законодателят не е въвел никакъв друг социален признак за осигурените лица, който да прави нормите на чл. 6 и 9 от КЗОО противопоставими на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Конституционният съд вече се е произнесъл с Решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 19 от 1992 г., като е приел в мотивите си, че Конституцията е обявила изрично забраната по отношение на следните социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране на гражданите, а именно - раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Сред тези изброени признаци не се вписва упражняваната професия или видът на трудовата дейност на лицата, поради което считаме, че с разпоредбите на чл. 6, ал. 2, 3, 5 и 13 и на чл. 9, ал. 4 от КЗОО не се ограничават права и не се създават привилегии за осигурените лица.

3. По чл. 70, ал. 3 от КЗОО:

Вносителите поддържат в предложението си до Конституционния съд, че разпоредбата на чл. 70, ал. 3 от КЗОО противоречи на конституционния принцип на справедливостта.

Разпоредбата на чл. 70, ал. 3 от КЗОО 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. Индивидуалният коефициент е съотношение между средномесечния осигурителен доход на лицето и средномесечната работна заплата за страната за периода до 1 януари 1997 г. и средномесечния осигурителен доход на лицето за периода след 1 януари 1997 г. и средномесечния осигурителен доход за страната за същия период, а не сбор от всички доходи през годините, през които лицето е подлежало на осигуряване, както се поддържа в

предложението на народните представители. Правото да се избира доходът през три последователни години от последните 15 години осигурителен стаж дава възможност на осигуреното лице да посочи точно тези години, които са най-благоприятни за него, през които е реализиран най-висок доход. Това право за избор на най-благоприятните три последователни години не представлява новост в осигурителното право, тъй като такова право съществуваше и в отменения от 1 януари 2000 г. Закон за пенсиите и по същество не противоречи на конституционния принцип на справедливостта.

Още по-флагрантна е липсата на връзка между оспорения текст и твърденията на групата народни представители, че осигурителните вноски се заплащат от лицата за цялото времетраене на осигурителния стаж. Личната осигурителна вноска за първи път е въведена с изменението на дял III на Кодекса на труда от 1951 г. от 1 март 1996 г.

Съгласно чл. 70, ал. 1 от КЗОО целият осигурителен стаж на лицата участва при формирането на размера на пенсията и в случая са от значение не само придобитите пълни години осигурителен стаж, но и месеците осигурителен стаж - това е едно ново правно решение, възприето в КЗОО при провеждането на пенсионното осигуряване, което не е в противоречие с конституционния принцип за справедливостта.

4. По чл. 28 от КЗОО:

Вносителите поддържат в искането си до Конституционния съд, че този текст от КЗОО противоречи на конституционната разпоредба на чл. 4, ал. 1 и на чл. 57, ал. 2 от Конституцията и че е недопустимо осигурителните вноски на гражданите да бъдат използвани за закупуването на държавни ценни книжа, да се ползват осигурителните вноски не по предназначението им, а по усмотрение на държавни органи, което можело да се превърне в източник за злоупотреба със средства от фондовете.

Член 28 от КЗОО дава възможност за влагане на временно свободните средства в банкови депозити или за придобиване на държавни ценни книжа. Възприетият от законодателя 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 и ще увеличи средствата, постъпващи в тях. В конкретния случай не се касае за злоупотреба с права на осигурените лица, тъй като става дума за временно свободни средства, които се инвестират при спазване на строго установени законови изисквания и правила, и то в ценни книжа, гарантирани от държавата. За упражняването на ефикасен контрол и прозрачност при управлението на средствата на осигурените лица, както и при тяхното набиране и разходване в КЗОО са предвидени и други механизми. Органите, на които е възложено тяхното управление, са управителят и подуправителят на НОИ, които пряко се избират от Народното събрание и се отчитат пред него за дейността си, Надзорният съвет, в който наред с представителите на държавата, определени от Министерския съвет, участват и представители на осигурените лица и на осигурителите, излъчени от национално представените организации на работодателите и на синдикатите. Предвид на това считаме, че е неоснователно искането за обявяване на чл. 28 от КЗОО за противоконституционен.

5. По чл. 68 във връзка с чл. 70 от КЗОО:

Поддържа се от вносителите, че разпоредбата на чл. 68 от КЗОО противоречи на принципа на хуманизма, на справедливостта и на принципа на правовата и социалната държава и на чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал.1 от Конституцията, както и че е в несъответствие с разпоредбата на чл. 11, т. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, по-специално на изискването за “непрекъснато подобряване на условията на живот”.

С посочения текст на чл. 68 от КЗОО се предвижда в пенсионното законодателство постепенно увеличаване на възрастта при пенсиониране, при което се държи сметка и за изискванията на Европейския съюз за равнопоставеността на половете, въвеждането на еднакви условия за пенсиониране, позволяващи при равен осигурителен период на участие на осигурените лица и при равни осигурителни вноски да се получават и равни пенсии за мъжете и за

жените. Целите на законодателя, заложи в нормата на чл. 68 от КЗОО, е намаляване на пенсионерския товар върху активното население чрез повишаване на пенсионната възраст и прекатегоризиране на труда при пенсиониране, за да се постигне по-пряка връзка между осигурителния принос /личното участие/ и размера на пенсиите с цел стимулиране на осигурителното участие на лицата.

Постепенното увеличаване на възрастта при пенсиониране се наложи и поради това, че през последните години ясно се откриха 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. Намаляването на раждаемостта, застаряването на населението, спадът в заетостта поставя на сериозни изпитания разходно-покривната пенсионна система по гарантирането на 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 и съществуващата досега ниска пенсионна възраст у нас в сравнение с останалите европейски страни. Целта на установените по-строги изисквания в чл. 68 от КЗОО е насочена именно към подобряване на социалния статус на сегашните и бъдещите пенсионери и към повишаване на финансовата стабилност на пенсионната система.

Атакуваната разпоредба не е в несъответствие с международноправните норми и не е постановена в отклонение от задължителните установените норми за пенсионната възраст на мъжете и жените. Съгласно чл. 3 от Конвенция № 35 на МОТ от 1933 г. относно осигуровката старост / индустрия и др./, чл. 4 и чл. 16 от Конвенция № 36 на МОТ от 1933 г. относно осигуровка старост /земеделие/ е предвидено изрично, че възрастта при пенсиониране не може да надхвърля 65 навършени години.

Уредбата на чл. 68 от КЗОО не е постановена в отклонение от задължителните изисквания за възраст при пенсиониране на лицата,

установени в международните договори, ратифицирани от Република България, които са станали част от вътрешното й право съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

6. По чл. 74 от КЗОО:

Вносителите поддържат, че чл. 74 от КЗОО е в несъответствие с международни договори, по които Република България е страна, относно изискването за наличието на осигурителен стаж за придобиване на право на пенсия поради инвалидност и че противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България.

В чл. 74 от КЗОО е предвидено като едно от условията за отпускане на пенсия за инвалидност поради общо заболяване наличието на определен осигурителен стаж, придобит до датата на инвалидизирането на лицето. Този вид пенсия е за трудова дейност и при придобиването на правото на такъв вид пенсия , не може да не се държи сметка и за участието на лицето в осигуряването, измерител на което е осигурителният стаж. Това произтича и от контрибутивния характер на пенсията за инвалидност поради общо заболяване, тъй като размерът на пенсията определено зависи от предварителното участие на осигурения в набирането на средствата и е в пряка зависимост от продължителността на осигурителното участие на самото осигурено лице.

Поставянето на правото на пенсия в зависимост от участието в осигуряването е допустимо и е в съответствие с чл. 5 от Конвенция № 38 на МОТ от 1933 г. относно осигуровката инвалидност / земеделие /, чл. 5 от Конвенция № 37 на МОТ от 1933 г. относно осигуровката инвалидност /индустрия и др./ . Опора за изискването на осигурителен стаж има и в текста на чл. 3, т. 2 от Конвенция № 24 на МОТ от 1927 г. относно осигуровката болест на работниците от индустрията, търговията и на домашните прислужници, в чл. 3, т. 2 от Конвенция № 25 на МОТ от 1927 год. относно осигуровката болест на земеделските работници, които текстове изрично предвиждат, че обезщетенията могат да се поставят в зависимост от наличието на стаж на осигуреното лице.

Разпоредбата на чл. 74 от КЗОО не е в противоречие и с чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като здравословното състояние и трайната инвалидност на лицата не намират място сред изчерпателно изброените социални признаци и критерии, които да представляват основание за неравно третиране на гражданите и за ограничаване на техните права - Решение № 14 на Конституционния съд от 1992 г.

7. По чл.131 от КЗОО:

В предложението си народните представители искат обявяването на разпоредбата на чл. 131 от КЗОО за противоконституционна, тъй като с нея се накърняват конституционните принципи на правотата държава.

Този текст от КЗОО се отнася до провеждането на допълнителното задължително пенсионно осигуряване, уредено в дял II на Кодекса за задължително обществено осигуряване.

Както Държавното обществено осигуряване, така и допълнителното задължително пенсионно осигуряване се осъществява чрез набирането на осигурителни вноски. При допълнителното пенсионно осигуряване вноските се натрупват в индивидуална партида на осигуреното лице и се инвестират при спазване на принципите на надеждност, ликвидност и доходност. Тези средства се капитализират и размерът на пенсията от проведеното по този начин допълнително задължително осигуряване се поставя в зависимост от натрупаните суми по индивидуалната партида на осигуреното лице. Това допълнително пенсионно осигуряване се провежда при спазване на принципите на задължителна периодична отчетност, прозрачност и разкриване на информация и строго охраняване на интересите на осигуреното лице, като не се допуска преразпределяне на натрупаните средства между индивидуалните партиди. Средствата, натрупани в тези индивидуални партиди, не подлежат на заповест или на принудително изпълнение. Предвидени са възможности в кодекса за държавно регулиране и контрол върху дейността на фондовете. Гарантирани са правата при осигуряването в универсалния и професионалния пенсионен фонд. Лицата имат право съгласно чл. 139 от КЗОО на допълнителна

пожизнена пенсия за старост след придобиване на право на пенсия по Държавното обществено осигуряване, на еднократно и разсрочено изплащане на натрупаната по индивидуалната партида сума при получено разрешение на териториалната експертна комисия за пожизнена инвалидност, на еднократно или разсрочено изплащане на суми на наследниците на починало осигурено лице и на пенсионер при условията и по реда на дял II от КЗОО. Този вид осигуряване е нов елемент от пенсионната система и по своята същност е нова форма на осигуряване в български условия, но е в пълно съответствие с възприетия подход за реформиране на пенсионното осигуряване за избягване на неблагоприятните икономически и социални фактори и за гарантиране на пенсиите на задоволително равнище.

Провеждането на допълнителното задължително пенсионно осигуряване по реда на чл. 131 от КЗОО е поставено изцяло в зависимост от личния принос на осигуреното лице, от средствата, натрупани в индивидуалната му партида, и е функция от доброто инвестиране на акумулираните средства в индивидуалната му партида с цел да обезпечи доход чрез предоставяне на допълнителна пенсия или осигуряване на ранно пенсиониране за работещите при условията на първа и втора категория труд. Във връзка с това считаме, че искането за обявяване на чл. 131 от КЗОО за противоконституционен е неоснователно.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид на гореизложеното считаме, че исканията на групата народни представители за обявяване на отделни разпоредби на КЗОО 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.

ЗА МИНИСТЪР- ПРЕДСЕДАТЕЛ:

[Handwritten signature]
/ ПЕТЪР ЖОТЕВ /
