



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 10

София, 13 септември 2012 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева
Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Пламен Киров
Красен Стойчев

Георги Петканов
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков
Кети Маркова

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разгледа в закрито заседание на 13 септември 2012 г. конституционно дело № 15/2011 г., докладвано от съдията Емилия Друмева.

Конституционният съд е сезиран по искане на 52 народни представители от 41-то Народно събрание на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията. Делото е образувано на 23.12.2011 г. Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията; иска се установяване противоконституционността на § 6, т. 18, букви „а” и „б” от преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за бюджета на Държавното обществено осигуряване за 2012 г. (ЗБДОО, обн. ДВ, бр. 100/2011г.), както и несъответствието им с международни договори, по които Република България е страна. С оспорените разпоредби се изменят чл. 68, ал.1 и 3 от

Кодекса за социално осигуряване (КСО, обн. ДВ, бр. 110/1999г., посл. изм. ДВ, бр. 100/2011г.). Оспорените разпоредби на ЗБДОО за 2012 г. гласят: Точка 18. „В чл. 68:

а) в алинея първа изречение второ се изменя така :“От 31 декември 2011 г. възрастта се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с 4 месеца за жените и мъжете до достигане на 63-годишна възраст за жените и 65-годишна възраст за мъжете.“

б) алинея 3 се изменя така: „В случай, че лицата нямат право на пенсия по ал.1 и 2, до 31 декември 2011 г. те придобиват право на пенсия при навършване на 65-годишна възраст за жените и за мъжете и не по-малко от 15 години действителен осигурителен стаж. От 31 декември 2011 г. възрастта се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с 4 месеца до достигане на 67 години.“

В искането се твърди, че извършената промяна в чл. 68, ал.1 и 3 от КСО противоречи на преамбюла на Конституцията, в която Република България е определена като социална държава. Твърди се също, че завишаването на възрастта за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, както е направено с оспореното изменение на чл. 68 от КСО, стоварва икономическите и финансовите тежести върху най-уязвимата и бедна част на обществото – хората в напреднала възраст и пенсионерите, с което се нарушава чл. 51, ал.1 и 3 от Конституцията. Оспореното изменение е направено без да са спазени принципите на осигуряването и установената в Кодекса на труда и в КСО процедура – обсъждане на такава промяна в Националния съвет за тристранно сътрудничество, и по този начин са нарушени установените принципи на стабилност, предвидимост и социален диалог. Сочи се и нарушение на принципа за правовата държава (чл. 4, ал.1 от Конституцията) и на върховенството на Конституцията (чл. 5, ал.1), на която отделните закони не могат да противоречат – конкретно се обръща внимание, че оспореното изменение е гласувано само на едно четене, тъй като първоначалният законопроект не го е съдържал, което

представлява нарушение на чл. 88, ал.1 от Конституцията; представлява и нарушение на чл. 87 ал.1 от Конституцията за правото на законодателна инициатива на всеки народен представител, тъй като предложение за изменение на приет на първо четене законопроект, с каквото е направено оспореното изменение на КСО, представлява една от формите на законодателната инициатива на народните представители, а такова предложение може да бъде допуснато на второ четене само в рамките на принципите и целите на този законопроект, какъвто не е оспореният случай. Изменението е в разпоредби на кодекс, а е направено с бюджетен закон, който има едногодишно действие и с това е нарушен, според искането, принципът за правовата държава. Освен това вносителите твърдят, че промяната в чл. 68, ал.1 и 3 от КСО не е в съответствие с чл. 26, ал.2 на Конвенция № 102 на Международната организация на труда (МОТ) от 1952 г., по която Република България е страна.

С определение от 24 януари 2012 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането. Конституирал е като заинтересовани страни по делото Народното събрание, президента, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, омбудсмана, Националния осигурителен институт (НОИ), Конфедерацията на независимите синдикати в България (КНСБ), Конфедерацията на труда „Подкрепа“ (КТ „Подкрепа), Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България (КРИБ), Българската асоциация за допълнително пенсионно осигуряване, Съюза на пенсионерите-2004, Обединения съюз на пенсионерите, Конфедерацията на обществени организации за социална защита на пенсионерите в България, Националната инициатива „Социална солидарност“ и Българската асоциация на пенсионерите. От тях становища по делото са представили президентът, Министерският съвет, министърът на финансите, министърът на труда и социалната политика, НОИ, КНСБ, КТ „Подкрепа“, КРИБ, Съюзът на пенсионерите-2004 и Националната инициатива „Социална

солидарност“. Искането се подкрепя от КНСБ, КТ „Подкрепа“, Съюза на пенсионерите-2004 и Националната инициатива „Социална солидарност“. Според президента (Росен Плевнелиев), Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, НОИ и КРИБ искането е неоснователно.

I

Конституционният съд, след като обсъди установените факти и обстоятелства, доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на страните, за да се произнесе взе предвид следното: Проектът на ЗБДОО за 2012 г. е внесен от Министерския съвет в 41-то Народно събрание на 2.11.2011 г. и в него (ПЗР) първоначално не се съдържат оспорените в това дело разпоредби. Законопроектът се обсъжда на първо четене (16.11.2011 г.) в пленарната зала на Народното събрание със становищата на комисиите. Между първото и второто четене на законопроекта народни представители внасят две предложения за изменение на приетия на първо четене законопроект, засягащи чл. 68 от КСО. След дебат Народното събрание приема едно от предложенията и то става част от ЗБДОО за 2012 г. като т. 18 на § 6 от ПЗР на закона.

На основание чл. 101 от Конституцията президентът (Георги Първанов) е наложил санкция (вето) върху приетия закон, като го е върнал за ново обсъждане в Народното събрание; санкцията е върху целия закон, който е оспорен от президента изцяло и по принцип поради сочени от него съществени законодателни недостатъци, в т.ч. нарушения на законодателния процес, засягащи основни права на гражданите. На 16.12.2011 г. ветото на президента е преодоляно с гласуване от Народното събрание. Законът за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2012 г. е обнародван в „Държавен вестник“, бр. 100/2011.

II.

Относно соченото в искането противоречие на § 6, т.18, букви „а” и „б” от ПЗР на ЗБДОО за 2012 г. с принципа за социалната държава (Преамбюла на Конституцията) и с чл. 51, ал. 1 и 3 от Конституцията

1. *Социалната държава*, като характеристика на съвременната българска държава, присъства в практиката на Конституционния съд. Определянето на една държава като „социална“ е присъщо на широкото разбиране за демокрация, включващо социална справедливост и сигурност. Социалната функция на държавата се възприема като преразпределяне на тежестта на направените разходи (Решение на КС № 13 от 2003 г. по к.д. 11/2003; Решение на КС № 8 от 2012 г. по к.д. 16/2011), което цели да осигури на всеки слой от населението икономически и културен екзистенц на умерено ниво. Възприема се и като програма, която се изпълнява заедно със свободата на избор на професия и образование, със социалното обвързване на собствеността, с възможното използване на земята, природата и производителните сили в общ интерес. Социална е държавата, която се стреми възможно най-добре да вгради принципа за социалната справедливост в законодателството и управлението. Съвременният конституционализъм издига постулата за социалната държава до основно начало на демократичната и правова държава. И за да не остане само като бланкетна формула и социално-карикативно определение без реално съдържание, от закрепването му като конституционен принцип се извежда задължение за носителите на властта в държавата да предприемат активни и ефективни действия за постигане на социална справедливост и социална сигурност. Принципът за социалната държава представлява мандат за активна социална политика на държавата с цел гарантиране социална закрила на хората. В Конституцията „социалната държава” е основно начало и рамката, в която се вмести социалната закрила. Основен компонент на тази закрила е организирането и поддържането на система на обществено осигуряване като система на взаимопомощ, чрез която се защитава общият интерес – в

95

нейните рамки гражданите се осигуряват, получават осигурителни обезщетения при изпълнението на определени законови условия и изисквания.

При дългосрочното обществено осигуряване – пенсионното, централна е функцията на т.нар. „договор между поколенията” (Становище на Европейския икономически и социален комитет /ЕИСК/ относно „Икономическа и финансова оценка на въздействието от застаряването на населението, О.В., С 161, 13/07/2007), при който чрез плащане на осигурителни вноски от настоящето работещо поколение се финансират пенсиите на предходното (работещо) поколение. Държавното обществено осигуряване функционира на разходнопокритивен принцип. Това означава, че приходите от осигурителните вноски на работещите сега следва да покриват, пак сега, разходите за пенсии. Действа правилото, че социалната справедливост, сигурността и солидарността могат да бъдат гарантирани само, докато броят на лицата, получаващи обезщетения, е значително по-малък от броя на лицата, които правят вноски за това. Обстоятелства, предизвикващи отклоняване от това съотношение, правят наложителни реформи в осигурителната система. В практиката си Конституционният съд е отчитал такива общоизвестни обстоятелства, наложили реформи, в т.ч. въвеждането на повишени изисквания за придобиването право на пенсия за осигурителен стаж и възраст (Решение на КС № 5 от 2000 г. по к.д. 4/2000). В настоящия конституционен спор съдът също отчита такива обстоятелства – в резултат на негативните демографски процеси работоспособното население продължава да намалява спрямо предходните години; демографските тенденции, свързани със застаряване на населението, увеличаването на средната продължителност на живота и намаляването на броя на хората в работоспособна възраст водят до негативни последици за социалното осигуряване. От една страна лицата, които внасят осигурителни вноски стават по-малко, от друга – периодът на получаване на пенсия става по-продължителен, а броят на лицата, които

получават пенсия – все по-голям. Статистически данни на НОИ показват, че в България съотношението между работещи и пенсионери за 2011 г. вече е 100:79,5, сравнено със същото съотношение за 2007 г. - 100 : 78.6 (изведено от данни на Статистически справочник. Демография, икономика и социално осигуряване 1991 – 2011 г., НОИ, 2012 г.). Прогнозира се, че в дългосрочен план публичните финанси ще се окажат под постоянен и засилващ се натиск, идващ от очаквания ръст на разходите за пенсии като дял от брутният вътрешен продукт. При тези обстоятелства държавата, ако е „социална”, е длъжна да предприеме мерки за стабилизиране на осигурителната система, а оттам и да създаде и поддържа условия за осъществяването на основното право на социално осигуряване, в т.ч. правото на пенсия. Следователно предприемането на реформа с цел подобряването на съотношението в „договора на поколенията” не нарушава принципа за социалната държава, напротив, така се изпълнява мандатът за социална закрила, произтичащ от качеството „социална държава”. Държавата изпълнява едно свое задължение. Налага се изводът, че оспореното законово съдържание по същество не нарушава принципа за социалната държава.

Проблемът е, че с приемането на оспорените законовите текстове се „скъсява хоризонта” на иначе наложителните по своята същност реформи на пенсионната система – съгласно оспорените текстове на чл. 68 от КСО увеличаването на възрастта за пенсиониране действа от 31.12.2011 г., а преди изменението - от 31.12.2020 г., т.е. реформата по същество е заложена още преди изменението, но с изменението нейното въвеждане се ускорява с 9 години. Сравнението в текста на изр. 2 от ал.1 на чл. 68 от КСО преди изменението му с § 6, т.18 от ПЗР на ЗБДОО за 2012 г. показва различие единствено в две числа : първото е началният момент на нарастването - 2011 вместо 2020, като старата редакция на текста е „31 декември 2020г.”, а новата - „31 декември 2011г.”; второто е стъпката на нарастване на възрастта от началото на всяка следваща календарна година

- 4 вместо 6 месеца преди изменението. Следователно спорът е не дали да се увеличава възрастта за пенсиониране; този спор вече е решен положително поради развитието на обективни процеси не само в България, но и в цяла Европа. В самото искане се прави позоваване на становището на Европейския Икономически и Социален Комитет (ЕИСК) за това, че държавите-членки на Европейския съюз трябва да запазят устойчивостта на пенсионните си системи. В становища на някои от страните се визират констатациите и препоръките, отправени от Съвета на Европейския съюз относно Националната програма за реформи на България (2011-2015г.), и особено Препоръка № 3 за необходимите действия, които България следва да предприеме през 2011 г.: „Да изпълни действията, договорени със социалните партньори по провежданата понастоящем реформа на пенсионната система, да ускори някои от ключовите ѝ мерки, които биха спомогнали за повишаването на действителната възраст за пенсиониране и намаляване на ранното напускане на трудовия пазар като постепенното увеличаване на продължителността на социалното осигуряване, както и да засили мерките за улесняване на възрастните работници да останат по-дълго на работа.”(ОВ, С 209/5 от 15.07.2011); за 2012 г. препоръката на Съвета на Европейския съюз е „(2) Да предприеме допълнителни стъпки за намаляване на рисковете за устойчивостта и да подобри адекватността на пенсионната система чрез изравняване на законоустановената пенсионна възраст при мъжете и жените, които са внасяли осигурителни вноски през целия си трудов стаж. Да въведе по-строги критерии и механизми за контрол при отпускането на пенсии за инвалидност.” (ОВ, С 219/9 от 24.07.2012).

Налага се изводът, че принципното решение за наложителното постепенно нарастване на възрастта за пенсиониране е взето и присъства в действащата правна уредба още от 2010 г.; то не е оспорвано като противоконституционно. Същината на сегашния спор е в началния момент, от който се задейства предвиденото нарастване. Оспорва се и

начинът, по който е извършено въпросното изменение на закона. Съдът прави констатацията, че оспореното „скъсяване на хоризонта“ на пенсионната реформа обаче няма само формално измерение; в случая се поставя принципно въпросът за *предвидимостта* в провеждането на такава реформа, оттам – в изменянето на законовата уредба и отражението върху осъществяването на основните права на гражданите в такава чувствителна област като дългосрочното обществено осигуряване. Въпросът е дебатиран в Народното събрание при второто четене на проекта за ЗБДОО за 2012 г. с изказвания, че промяната е изненадваща, изтеглянето на началния момент, от който се увеличава възрастта за пенсиониране с 9 години напред е в ущърб на естествения стремеж на всеки човек за предвидимост в неговия живот, да планира по какъв начин да организира своето професионално развитие и излизане в пенсия; а изненадващото ускоряване на реформата разколебава доверието на хората в осигурителната система.

Съдът споделя това разбиране, тъй като несъмнено ефектът от заложените реформи трябва да е предвидим във времето. Предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика. Предвидимостта на правното регулиране е признак на правната сигурност, а оттук – и на самата правова държава. Едновременно с това обаче съдът отчита, че този признак не следва да се абсолютизира - съвременният конституционализъм както в България, така и по света, не посочва изрично такова изискване към законодателя. Що се отнася до социалната сфера, в периоди на преход или кризи тя познава и е преживявала не само плавни и предвидими изменения, възможна е конкуренция между справедливостта и стабилността на социалната закрила (Решение на КС № 1 от 2005 г. по к.д. 8/2004). Такива изменения са приемливи, стига социалната държава да изпълнява задълженията си като създава условия за осъществяване на основните права на гражданите в социалната сфера. Съдът счита, че оспореното изменение на КСО

относно нарастването на възрастта за пенсиониране не нарушава принципа за социалната държава и не е противоконституционно.

Едновременно с това обаче съдът прави извода, че въпросното ускоряване на въвеждането на нарастваща възраст за пенсиониране задължително трябва да бъде съпровождано с ефективни мерки от страна на държавата, гарантиращи очакваната работоспособност у хората, които ще работят по-дълго – повече здравеопазване и наложителни адекватни изменения в условията и режима на престирание на труда. Конституционният принцип за социалната държава не позволява въпросната реформа да се ограничава само до повишаването на пенсионната възраст – мярка, която според споменатото становище на ЕИСК, ако не бъде последвана от други необходими действия на държавата, може да се окаже излишна и влошаваща качеството на живот на гражданите. Пак според ЕИСК „реформи, стъпващи единствено върху увеличаването на законоустановената пенсионна възраст, не са решение, тъй като това би тласнало милиони възрастни хора, особено жените, под прага на бедността. Реформите трябва да се съсредоточат върху увеличаване на ефективната възраст за пенсиониране чрез инициативи за подобряване на възможностите за удължаване на трудовия живот, наред с ефективна политика на увеличаване на работните места и възможностите за заетост и реална политика на „активно стареене“. ... Като се вземат предвид съществуващите разлики между видовете заетост по отношение на трудността, повторемостта на дейностите и умората, е ясно, че разрешението на проблема със застаряването на населението не може да се състои единствено в повишаване на пенсионната възраст: по-дългото оставане на работа не води до същите последствия при всички професии и трябва да се има предвид разликата между определената по закон пенсионна възраст и реалната възраст за оттегляне от пазара на труда.“ (ЕИСК, Становище относно „Икономическа и финансова оценка на въздействието от застаряването на населението, О.В., С 161, 13/07/2007).

Съдът отчита, че на фона на общата за Европа тенденция за удължаване на срока за трудовата дейност по-възрастните работници, именно поради възрастта си, неизбежно са по-застрашени отколкото своите по-млади колеги, от заболявания и физически неразположения. Несъмнено повишаването на средната възраст на населението е свързано с повишаване на разходите за здравеопазване. По отношение на здравеопазването, застаряването на обществото ще изисква инвестиране в превенцията, качеството на услугите по обслужване и в изследванията, най-вече по отношение на заболяванията, свързани с възрастните хора. Съдът държи да подчертае, че ако от страна на държавата не бъдат предприети такива наложителни мерки, ще означава, че конституционната повеля на социалната държава не е изпълнена и ще е налице нарушение на Конституцията, с непредвидими, но във всички случаи тежки отрицателни последици за отделните хора, и за обществото.

2. Относно същността и спецификата на *основните права на гражданите в социалната сфера* Конституционният съд има ясно разбиране: при тях, за разлика от личните основни права, наричани "отбранителни" и "негативни", същността не е отбрана срещу навлизането на публичната власт в запазената лична сфера, а е искане за позитивни действия в социалната сфера от страна на държавата и за съпричастност в нейните постижения; затова тези права са наричани "съпричастни" и "позитивни". Те могат да бъдат реализирани само ако държавата предприеме необходимите и очаквани мерки и създаде условия и гаранции (Решение на КС № 2 от 2006 г. по к.д. 9/2005). Присъщо на такива социални права е, че за тяхното осъществяване трябва да се погрижи държавата. Преценката за пътищата на реализация на социалните права е в компетентността на Народното събрание – да създаде правила и ред за осъществяването на конституционно записаните основни права. Правото на обществено осигуряване (чл. 51, ал.1 от Конституцията) е такова основно право на гражданите в социалната сфера. Конституцията го

101

прогласява: „ Гражданите имат право на обществено осигуряване.....“, а начинът на осигуряване, размерът на осигурителните вноски, осигурителната база или осигурителният доход, други правила и процедури са предмет на уредба в отделни закони. Законодателят преценява по целесъобразност каква система на обществено осигуряване да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява, в съответствие с конституционните норми (Решение на КС № 5 от 2000 г. по к.д. 4/2000) и да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципите на основния закон (Решение на КС на № 21 от 1998 г., по к.д. 18/1997). Впрочем понятието „пенсиониране„ присъства в текста на Конституцията (чл. 129, ал.3, изр. 2) до влизането в сила на първото ѝ изменение през 2003 г. (ДВ, бр. 85/2003) като понятие с познато съдържание, представляващо едно от основанията за освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи. С изменението на тази конституционна разпоредба „пенсиониране„ е заменено с „навършване на 65 годишна възраст„.

В своята практика Конституционният съд многократно се е произнасял по различни проявления на правото на обществено осигуряване; разглеждал го е като правото на всеки човек да се включи в системата на общественото осигуряване и при настъпването на определено събитие – осигурителен риск, да получи част от съответен фонд. Ползването на средства от такъв фонд е възможно само доколкото в него има изпреварващо натрупване, поради което правото на обществено осигуряване, по дефиниция, предполага необходимостта да се правят определени парични вноски. Така самото право на осигуряване – обществено или здравно, се осъществява чрез съответните системи на обществено, респ. здравно осигуряване. Конституцията съдържа „обществено осигуряване“ като понятие с познато съдържание, без да

установява какъвто и да е тип система на общественото осигуряване. Действащата законова уредба е в Кодекса за социално осигуряване и издадените въз основа на него подзаконовни актове. Функцията на конституционно прогласеното право на общественото осигуряване произтича от същността на установената в държавата система на общественото осигуряване: система на взаимопомощ и солидарност (Решение на КС № 5 от 2000г. по к.д. 4/2000), чрез която се защитава общия интерес, като от набираните вноски на всички осигурени лица се обезпечават материална защита на изпадналите в нужда членовете на обществото, които поради настъпване на определени осигурителни рискове – майчинство, болест, злополука, старост и др. са в невъзможност за придобиване на средства срещу личен труд. Същевината на правото на общественото осигуряване е в гарантирането на социалната сигурност. Конституционно защитеното му съдържание обхваща компонентите на социалната сигурност – закрила при болест, майчинство, трудова злополука, старост, нужда от грижи, безработица. Това са постиженията на общественото осигуряване като система, които се ползват при настъпването на определени рискове и почиват върху заработеното от осигурените лица, за разлика от социалното подпомагане. В тази връзка съдът счита за неотнормено позоваването в искането на ал. 3 от чл. 51 от Конституцията, чиято уредба няма връзка с общественото осигуряване, а визира субекти на особена правна закрила – не всички възрастни хора, а само онези, които нямат близки и не могат да се издържат от своето имущество. Съдът не установява нарушение на чл. 51, ал.1 и 3 от Конституцията.

3. В искането и в някои от становищата се обръща особено внимание на необходимостта от *социален диалог* и се визира споразумението за финансова стабилизация на държавното общественото осигуряване и усъвършенстване на пенсионното законодателство, подписано от представители на държавното ръководство и синдикални организации на

103

работници и работодатели, в което нарастването на възрастта за пенсиониране с 6 месеца (а не 4 месеца както е по действащата оспорена уредба) е предвидено да започне от 2021 г. Съдът отбелязва, че „социален диалог“ не е понятие на Конституцията. Несъмнено изявите на такъв диалог са проява на гражданското общество по смисъла на чл. 4, ал.1 (in fine) от Конституцията. В съвременната държава те са богати и многостранни, но различните механизми за съгласуване и консултации със социални партньори не са конкретизирани на конституционно равнище, не са конституционна норма. Съдът многократно се е произнасял, че преценката за конституционосъобразност се прави с оглед нарушаването на конкретни конституционни принципи и разпоредби (Решение на КС № 3 от 1995 г. по к.д. 6/1995) и не намира основание да изостави това свое разбиране.

III

Относно соченото в искането противоречие на § 6, т.18, букви „а“ и „б“ от ПЗР на ЗБДОО за 2012 г. с чл. 4., ал.1, чл. 5, ал.1, чл. 87 и 88 от Конституцията

4. В искането се поддържа, че в нарушение на чл. 4, ал.1, чл. 5, ал.1, чл. 87 и 88 от Конституцията оспорените разпоредби на чл. 68, ал.1 и 3 на КСО са предложени от народни представители след като законопроекът е бил приет на първо четене без тези текстове и се прави изводът, че оспорените разпоредби са приети само на едно гласуване, което представлява нарушение на чл. 88 – всеки законопроект се приема на две гласувания, както и че е нарушен чл.87 – осуетено е реализирането на правото на законодателна инициатива на народните представители по внесеното предложение след първото четене. А след като има нарушения на чл. 87 и 88, в искането се прави изводът, че те формират нарушение и на чл. 4, ал.1 и чл. 5, ал.1 от Конституцията. В подкрепа се сочи и че ЗБДОО за 2012 г. е специфичен закон – „финансов план-програма“ с едногодишно

104

действие, а с негова заключителна разпоредба - § 6, т.18 се изменя разпоредба на КСО, което изменение е извън обсега и целите на приетия на първо четене проект на ЗБДОО за 2012 г.

Както беше посочено, в ПЗР на проекта за ЗБДОО за 2012 г., внесен в Народното събрание, не се съдържа параграф за изменение на въпросния чл. 68 от КСО. Нещо повече, в мотивите към него се посочва, че разчетите на пенсиите за 2012 г. се основават на параметрите, заложиени в средносрочната фискална рамка на правителството, като изискуемата към настоящия момент възраст за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 от КСО (60 години за жените и 63 – за мъжете), се запазва през 2012 г. Докладът на Комисията по бюджета и финансите за първо четене възпроизвежда основните положения на внесенния законопроект, но вече не съдържа изричното пояснение от мотивите на законопроекта, че възрастта, изискуема през 2011 г., се запазва и през 2012 г. В изказвания на народни представители при първото четене в пленарната зала се отбелязва, че в комисия е обсъждан въпросът да се предложи между първото и второто четене на законопроекта увеличаване на възрастта за пенсиониране. По време на първото четене на законопроекта в пленарна зала министърът на труда и социалната политика обръща внимание, че при задълбочаващата се икономическа криза в Европа ще се наложи заложените принципни реформи относно постепенното вдигане на възрастта за пенсиониране, да се реализират по-ускорено от предвижданото, като опит за стабилизиране и намаляване натиска върху осигурителната система. Между първото и второто четене на законопроекта народни представители са внесли 2 предложения за изменение на приетия на първо четене законопроект, засягащи чл. 68 от КСО – от група народни представители (К.Велчев и др.) и от народния представител М.Стоянова. Водещата комисия изцяло подкрепя предложението на М.Стоянова и го представя в пленарната зала на второ четене като „предложение на комисията“. След дебат Народното събрание

105

приема това предложение и то става част от ЗБДОО за 2012 г. като т. 18 на § 6 от ПЗР на закона. При тези факти, в искането и някои от становищата се поддържа, че това предложение е прието само на едно гласуване в противоречие с чл. 88 от Конституцията.

Съдът неведнъж е констатирал, че уредбата на законодателния процес в Конституцията е пестелива. Поради това цялостният механизъм, представляващ процедурата, по която се извършва обсъждането и гласуването на законите, е доразвит и конкретизиран в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), който е особен акт, приет въз основа на самата Конституция (чл. 73). Съдът се е произнасял и по правилото за задължителните две гласувания на всеки законопроект в следния смисъл: двете „четения“ са две решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента. Освен в парламентарната зала обаче законопроектите се обсъждат и гласуват и в постоянните комисии на Народното събрание. След като на първо четене законопроектът бъде обсъден и приет в неговата цялост, народните представители имат възможност да предлагат изменения и допълнения по законопроекта. Тази фаза не е спомената изрично в Конституцията, но без възможността законопроектът да бъде изменян и допълван, второто четене в парламентарната зала би загубило своя смисъл. Според ПОДНС предложенията на народните представители се обсъждат в постоянната комисия, която е „водеща“ по конкретния законопроект, включват се в нейния доклад за второ четене, обсъждат се и в пленарна зала и се гласуват. Следователно в така установената процедура имплицитно е заложена идеята, че има и такива текстове, които ще са обсъдени и приети само веднаж в пленарната зала на второ четене, тъй като са били предложени между първото и второто четене на законопроекта. Това основно положение в съвременния законодателен процес не противоречи на конституционното правило за приемане на законопроектите на две

106

четения, защото е част от самото второ четене. То се прилага обаче задължително в съчетание с правилото на парламентарното право, че такива предложения се обсъждат и гласуват на второ четене, само ако не противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо четене (чл. 71, ал. 1 ПОДНС). Преценката за наличие или липсата на такова противоречие принадлежи единствено на самото Народно събрание. Съдът няма основания да се отклонява от това разбиране в предишните си произнасяния – Решение № 28 от 1998 г. по к.д. 26/1998 ; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. 34/1998; Решение № 14 от 2001 г. по к.д. 7/2001 г.; Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 1/2002 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к.д. 1/2005 г.; Решение № 6 от 2007 г. по к.д. 3/2007 ; Решение № 5 от 2009 г. по к.д. 6/2009 г.; Решение № 8 от 2010 г. по к.д. 22/2010 г.; Решение № 1 от 2011 г. по к.д. 22/2011.

5. Конституцията не определя какво да бъде съдържанието на бюджетните закони ; съдържа ги като понятие с познато съдържание, без да поставя ограничения досежно конкретните им разпоредби. Практика на Народното събрание, основана на Закона за нормативните актове (ЗНА) и Указа за неговото прилагане, е със заключителните разпоредби на закони да се регулира изменение и допълване на други закони, с които първите имат пряка връзка. ЗНА и Указът за неговото прилагане са особено значими за законодателството нормативни актове, приети през 1973 г. и продължаващи да действат, с изменения, и при сегашната Конституция. Относно бюджетното законодателство Законът за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ) изрично предвижда, че законопроектът се разглежда по общия ред, установен в ПОДНС (чл. 21, ал. 1 от ЗУДБ). Наистина бюджетните закони имат ограничено действие във времето, но главно чрез своите заключителни разпоредби те се вписват в останалото законодателство. Съдът установява, че оспорените в това дело изменения на чл. 68 от КСО имат пряко отношение към приходната и разходната част на бюджета на държавното обществено осигуряване, тъй като въвеждат

108

изменения в условията за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст след 1.01.2012 г., което дава непосредствено отражение и в начина на разходване на средства от държавното обществено осигуряване за отпускане и изплащане на пенсии през 2012 г. Прилагането на оспорените изменения на чл. 68 от КСО в практиката е в пряка зависимост от ежегодните бюджетни закони на държавното обществено осигуряване, тъй като чрез тях финансово се осигурява действието им. Те се вменват в тази практика, която не е противоконституционна.

6. Искането не посочва мотиви, защо със закон не е допустимо да се правят съществени изменения в кодекси. Конституцията не съдържа „кодекс“ като вид нормативен акт. Съдържа го споменатият вече Закон за нормативните актове и изрично предвижда, че за кодексите се прилагат правилата, валидни за законите (чл.4, ал.2), което означава и че изменянето на кодекс (освен с кодекс) се прави и със закон. Съдът споделя и подкрепя критичното разбиране, изразено в искането и в някои от становищата за това, че измененията в кодекси следва да се правят със закон за изменение и допълнение на съответния кодекс, с отчитане обхватния характер на кодификацията, което отговаря на идеята за стабилното правно регулиране. Едновременно с това съдът отчита, че едно изменение, осъществено със заключителните разпоредби на друг закон, има за цел съгласуваност в действащото законодателство и не го поставя в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал.1 от Конституцията), поради което не е противоконституционно на това основание.

7. Аргументът, черпен от чл. 87 от Конституцията за това, че е било осуетено упражняването на право на законодателна инициатива на отделните народни представители при обсъждането на оспорените текстове на второ четене, не е състоятелен: народните представители поначало нямат право да внасят законопроекти за годишни бюджети (аргумент от чл. 87, ал.1 от Конституцията). Те обаче имат право да правят

108

предложения и да участват в обсъждането на направените предложения, след като бюджетния законопроект е приет на първо четене – както в комисия, така и в пленарната зала. В искането това право е възприето като форма на законодателна инициатива. Стенографските протоколи от второто четене на процесния закон свидетелстват за оживен дебат на народните представители по въпросните текстове, в т.ч. и предложения за отхвърляне, както и редакционни поправки, поради което съдът не установява осуетяване на така възприетата форма на законодателна инициатива и не установява противоконституционност на това основание.

IV.

Относно соченото в искането несъответствие на § 6, т.18, букви „а” и „б” от ПЗР на ЗБДОО за 2012 г. с чл. 26, ал. 2 от Конвенция № 102 за социална сигурност (минимални стандарти), приета от Международната организация на труда (МОТ) през 1952 г. (обн. ДВ, бр. 73 от 2009 г.)

На това основание се оспорва само §6, т.18, буква "б" от ПЗР на ЗБДОО за 2012 г. Вносителите поддържат в искането, че постепенното (от 31.12.2011 г. нататък) повишаване на възрастта по чл. 68, ал. 3 от КСО до достигане на *67 години* е в несъответствие с разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от посочената Конвенция, която предвижда възрастта да не надвишава 65 години.

Съдът констатира, че в искането се прави позоваване само на част от текста на чл. 26, ал. 2 от въпросната Конвенция. Пълният текст на чл. 26, ал. 2 от Конвенция № 102 на МОТ гласи:

„Раздел V. ОБЕЗЩЕТЕНИЕ ЗА СТАРОСТ. Чл. 26 ...

(2) Определената възраст не трябва да надвишава 65 години или друга по-висока възраст, която може да бъде определена от компетентния орган, като се държи сметка за работоспособността на възрастните хора в съответната страна."

103

Република България е ратифицирала тази конвенция; тя е обнародвана (ДВ, бр. 73/2009) и е влязла в сила за Република България. От текста на чл. 26, ал.2 на Конвенцията е видно, че изрично се допуска възможността, при отчитане на резултатите от изследвания, наблюдения и изводи за настъпващата неработоспособност на възрастните хора в съответната страна по преценка на компетентния орган (в случая законодателен), да се определи по-висока възраст за отпускане на пенсия.

Съдът отчита, че пенсиите по чл. 68, ал.3 от КСО са предвидени за лица с недостатъчен осигурителен стаж, които нямат достатъчно участие в социалното осигуряване, откъдето да се натрупа необходимият трудов/осигурителен стаж, т.е. тяхното положение не може да покрие общите изисквания (минималните стандарти). За да може и тези лица да реализират правото си на дългосрочно обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1 от Конституцията), т.е. пенсия за осигурителен стаж и възраст, в чл. 68, ал.3 КСО са предвидени особени, различни от общия ред предпоставки: по-ниски показатели за осигурителен стаж - 15 години реална трудова заетост, но с общо и за двата пола завишено изискване за възраст - 65 години за периода до 31.12.2011 г, а след това възрастта се увеличава всяка следваща календарна година с 4 месеца до достигане на обща за двата пола изискуема възраст 67 години.

Съдът не установява несъответствие с чл. 26, ал.2 на Конвенция 102 на МОТ предвид посочения специфичен характер на този вид пенсии, както и предвид обективните демографски процеси в страната – застаряването на населението, но и увеличаването на продължителността на живота, на физическата и духовна активност на хората, поради което искането в тази му част следва да бъде отхвърлено. Едновременно с това съдът споделя разбирането (становище на КНСБ), че разпоредбата на чл. 26, ал.2 от релевантната Конвенция задължава всяка държава-страна по Конвенцията да създава достатъчно и подходящи условия за заетост на хората в напреднала и близка до пенсиониране възраст, както и полагащо се

110

здравеопазване за тях. Това задължение произтича от естеството на всяко социално основно право, каквото е и правото на обществено осигуряване (чл. 51 от Конституцията); и за българския законодател то е конституционна повеля и задължение за изпълняване.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал.1, т.2 и 4 от Конституцията, чл. 14, ал.2 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на 52 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 6, т. 18, букви „а” и „б” от преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на Държавното обществено осигуряване за 2012 г. /ДВ, бр. 100 от 2011 г./, с които се изменят алинеи 1 и 3 на чл. 68 от Кодекса за социално осигуряване, както и за установяване на несъответствието им с международни договори, по които Република България е страна.