



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 11

София, 29 юли 1992 г.

(обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 1992 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов	Милена Жабинска
Цанко Хаджистойчев	Любен Корнезов
Станислав Димитров	Пенчо Пенев
Нено Неновски	Александър Арабаджиев
Теодор Чипев	

в закрито заседание, проведено на 17 юли 1992 г., с участието на секретар-протоколчика Снежана Петрова, разгледа докладваното от съдията Александър Арабаджиев конституционно дело № 18 от 1992 г.

Производството по делото е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Образуването е по искане на президента на Републиката за установяване противоконституционността на чл. 10а от новоприетия Закон за изменение и допълнение на Закона за пенсиите (ДВ, бр. 52 от 1992 г.).

С определение от 2 юли 1992 г. искането е прието за разглеждане, като в определението по допустимостта е извършено уточнение в обозначението

на законовата разпоредба, чиято противоконституционност се иска да бъде установена: § 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за пенсиите, с който е създаден нов чл. 10а в Закона за пенсиите.

Със същото определение като заинтересувани страни по делото са определени и конституирани Народното събрание, Министерският съвет, Министерството на труда и социалните грижи, КТ "Подкрепа", КНСБ, БСП, Отечественият съюз, Българската демократична младеж (БДМ) и Българският антифашистки съюз (БАС). В изпълнение на предоставената им възможност становища по искането са изразили Министерският съвет, Министерството на труда и социалните грижи, КНСБ, БСП, Отечественият съюз, БДМ и БАС.

За да се произнесе по направеното искане, Конституционният съд взе предвид следното:

С § 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за пенсиите, приет от 36-о Народно събрание на 12 юни 1992 г. (ДВ, бр. 52 от 1992 г.), в Закона за пенсиите е създаден нов чл. 10а със следното съдържание: "За трудов стаж по този закон не се признава времето, през което лицето е работило на ръководна щатна длъжност в органите и партийните организации на Българската комунистическа партия, Отечествения фронт, Димитровския комунистически младежки съюз и Съюза на активните борци против фашизма и капитализма."

Разпоредбата е част от значително по-широко изменение и допълнение на Закона за пенсиите, с което поначало тя не е свързана систематически. Това произтича и от факта, че законопроектът за изменение и допълнение на Закона за пенсиите е внесен от Министерския съвет, а инициативата за създаване на новия чл. 10а принадлежи на народен представител. В изказванията на редица народни представители, направени при внасянето и обсъждането на това предложение, а и на цялостния

законопроект, се съдържат съображения, които помагат за разкриването на действителното съдържание на разпоредбата.

Вижда се, че се отрича значението на трудов стаж за пенсиониране на времето, прекарано на работа в изброените организации. Не е ясно обаче какъв е точният кръг на лицата, за които се отнася. От обсъжданията личи, че от последния въпрос законодателят не се е интересувал, а доколкото той е имал значение за него, го е оценявал в някакви количествени измерения, които естествено нямат приложение, когато се касае за права на личността. В правно-технически смисъл точното определяне на кръга на засегнатите лица е възложено на Министерския съвет (срв. и § 57 от закона). Във всеки случай намерението на законодателя е да лиши от правна релевантност трудовия стаж на определена категория лица, а оттам да лиши самите лица от известни осигурителни права, които се пораждат въз основа на трудовия стаж. Известно е, че правото на пенсия като вид осигурително право (или право на обществено осигуряване, както е установено в чл. 51, ал. 1 от Конституцията) е в зависимост и се определя от общия трудов стаж, т.е. от времето, през което дадено лице е прослужило като работник или служител, подлежащ на задължително осигуряване. Приемайки разглежданата разпоредба, законодателят не отрича, че заемалите ръководна щатна длъжност в органите и организациите на въпросните формации са се намирали в трудово правоотношение. Законодателното предписание се основава всъщност на преценка на този труд като положен не в полза на държавата или обществото. Друго основание на законодателната воля е стремежът да се разпределят справедливо тежестите на сегашната икономическа и социална ситуация, създадена по вина на заемалите посочените длъжности.

Не е обаче даден отговор на въпроса за правното основание, на което от произтичащите от трудовия стаж права в областта на пенсионното осигуряване се лишават конкретни личности. Законодателят си е служил с

една абстрактна категория, което е поначало допустимо при създаването на закон, но не е допустимо при лишаването на конкретни индивиди от конкретни права или при стесняване обема на тези права. Неправомерно е този подход да се оправдава с оценката, която обществото дава на един режим и на политическите организации, които са го олицетворявали. Конституционният съд също споделя редица от тези оценки - най-малкото, защото те са заложени като оценки, ценности и основни положения в Конституцията (срв. абз. 2 и 5 от преамбюла, чл. 1, ал. 3, чл. 4, ал. 1, чл. 11, ал. 1 и 2). Приемайки разпоредбата на чл. 10а, законодателят е декларирал, че се ръководи от някои от тези ценности, но не е успял да се придържа към тях докрай. Принципът на справедливостта например наистина може да се окаже нарушен, ако продължат да се възпроизвеждат положения и отношения на привилегированост или материална обезпеченост, създадени в условията на недемократично управление на обществото и в полза на функционери на такова управление; ако обществото продължи да изразходва средства, за да обезпечава права, придобити по недемократичен начин. И в едната, и в другата хипотеза несправедливостта е явна, когато се разсъждава с посочените категории, и е недостатъчна, когато в една група се поставят различни индивиди, чийто "принос" за едно или друго състояние на обществото е също различен. Толкова е очевидно, че не е нужно Конституционният съд да обосновава положението, според което обществената, политическата или нравствената оценка на едно явление или обществено образувание не е и не може да бъде свързана с юридически последици спрямо конкретни индивиди, а още по-малко спрямо неограничен брой неразграничени индивиди.

Ако законодателят е преценил като допустимо и е целял да санкционира определен морален избор - например изборът да се упражнява труд в структурите на визираните организации, не е сигурно, че с това се изчерпва известна отговорност, че се обхващат всички отговорни и че

именно и само този избор е морално укорим, респективно годен да породи някаква по вид юридическа отговорност. Невъзможността да се дадат категорични отговори на тези и редица подобни въпроси превръща подхода в произволен, а с това се напуска сферата на претендираните справедливост и правомерност.

В този смисъл преценката за конституционност може и трябва да бъде направена от гледище на идеите, заложи в разглежданата законова разпоредба и разкрити чрез използваните тълкувателни способности, след като бъдат съпоставени с основните конституционни положения, които евентуално засягат. Без да се изтъкват хипотези, за които не е видно, че са взети предвид от законодателя или - ако са съобразени от него - не са изразени в текста на закона. Ето защо, ако намерението на законодателя е било да отстрани една несправедливост или да не допусне продължаващото използване на една привилегия, както се поддържа от страна на Министерството на труда и социалните грижи, той е могъл и е трябвало да направи точно това - да изключи възможността размера на пенсията да е в зависимост от "приоритетни по размер заплати..." и да отстрани това недопустимо несъответствие. Ако общественото осигуряване не е автоматична функция на трудовото правоотношение, а се изгражда и върху други социални признаци, разбиране, което по делото освен Министерството на труда и социалните грижи застъпва и Министерският съвет, по мнението на Конституционния съд не може да се счита, че това поначало правилно разбиране, отразяващо положения на действащото право, може да обоснове крайното отрицание на положения труд като основание на пенсионното осигуряване. Пенсията - по досегашната уредба - има все пак предимно трудов, а не социален характер, така че съществуването на други - нетрудови - корективи, признаци или основания за получаване на пенсия не премахва връзката между трудовото и осигурителното правоотношение. А текстът на новосъздадения чл. 10а от

Закона за пенсиите съдържа израза "... времето, през което лицето е работило...".

Изложеното напълно се отнася и за интерпретацията на довода, според който засегнатите лица са правили осигурителни вноски. Това твърдение се съдържа в искането на президента на републиката, а ако е невярно, защото вноските не са удържани от трудовото възнаграждение на осигурените лица или защото след определена дата бюджетните учреждения и организации, в които са работили и лицата по чл. 10а, не са превеждали осигурителни вноски в ДОО, и двете положения не се отнасят само за тези лица, така че само по себе си не могат да обосновават законодателната мярка.

Съществува едно не спорно положение и то се състои в обстоятелството, че се касае за лица, които са били обхванати от пенсионното осигуряване. По силата на чл. 10а от Закона за пенсиите тези лица ще бъдат лишени - изцяло или отчасти - от трудовия стаж, необходим за пенсиониране. Явява се ограничено или изцяло нарушено определено тяхно право, което се обхваща от установеното в чл. 51, ал. 1 от Конституцията право на обществено осигуряване. То е сред основните права на гражданите на Република България и неговото отменяване или ограничаване нито е предвидено в Конституцията, нито е оправдано от гледище на други установени и защитени от Конституцията ценности. Според начина, по който Конституционният съд разбира Конституцията, а това е разбиране, прокарвано неотменно в постановяваните от съда решения, нищо не е равнозначно на ценността на човешките права. Разбира се, и българската Конституция подобно на редица други познава възможността да се ограничава временно упражняването на някои права. Случаят не е такъв.

Няма основание да се отмени или ограничи упражняването на право на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1 от Конституцията), нито тепърва

да се създават неравенства или основания за нееднакво третиране, като се нарушава друг конституционен принцип (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), без да е сигурно, че по този начин се постига обществена справедливост. Както се отбеляза, ако целта е да се отстранят неоправдани обществено и недопустими правно привилегии, тази цел може и трябва да се постигне в рамките на Конституцията. Направеното чрез създаването на разпоредбата на чл. 10а от Закона за пенсиите противоречи на Конституцията, поради което тази разпоредба трябва да бъде обявена за противоконституционна. Преследваният с нея резултат може да бъде постигнат, без да се накърняват основни конституционни положения, респективно основни права на гражданите. Ето защо Конституционният съд намира, че искането за установяване противоконституционността на тази разпоредба трябва да бъде уважено с оглед и на двете отбелязани в него противоречия с Конституцията. Това са изтъкнатите и в това решение накърняване на правото на обществено осигуряване, от една страна, и, от друга, създаването - по силата на чл. 10а от Закона за пенсиите - на положение на нееднакво третиране на определена категория граждани, основано на конкретен признак, с което се стига до неблагоприятни различия и до нарушаване на принципа на равенството. Когато обществото има основания да даде негативна оценка на известен период от време, на известен политически режим или на определена политическа организация, то няма право да върши това, като лишава от основни права или нарушава конституционни начала, освен ако не съществуват основания за осъществяване на предвидена в закона отговорност.

Предвид посочените основания, с оглед на които се установява противоконституционността на чл. 10а от Закона за пенсиите, Конституционният съд, макар и да ги констатира, не разглежда наведените в искането основания за установяване несъответствие на тази разпоредба с международни договори, по които Република България е страна -

Международния пакт за гражданските и политическите права и Международния пакт за икономическите, социалните и културните права, което е друго правомощие на Конституционния съд - по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на § 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за пенсиите, с който се създава нов чл. 10а в Закона за пенсиите.

Съдиите Цанко Хаджистойчев и Станислав Димитров са подписали решението с особено мнение, което е приложено към делото.

Председател: Асен Манов