

**ТРИДЕСЕТ И ОСМО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**  
**Комисия по труда и социалната политика**

**СТ А Н О В И Щ Е**

ОТНОСНО: Конституционно дело №4/2000 г., образувано по искане на група от 53 народни представители, за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Кодекса за задължителното обществено осигуряване (обн., ДВ, бр. 110/1999г.)

Комисията по труда и социалната политика на заседание, проведено на 10.5.2000г. в изпълнение на Разпореждане на Председателя на Народното събрание №050-01-112/3.05.2000 г., разгледа к.д. №4/2000г., за установяване на противоконституционност на разпоредби от Кодекса за задължителното обществено осигуряване /обн., ДВ, бр.110/1999г., образувано по искане на група народни представители.

Относно искането за обявяване на противоконституционност на чл.1, чл.3, т.1, чл.4, ал.3, т.т.1-5 от Кодекса за задължително обществено осигуряване, според вносителите, изброените разпоредби нарушават Конституцията, тъй като поставят принципа на задължително обществено осигуряване. Това искане не е обосновано.

Чл.51, ал.1 от Конституцията говори за “право на обществено осигуряване”. Действително, това е конституционно право, а не задължение на гражданите. Същевременно, начините за осигуряването на това право, са различни и се уреждат със закон. Основен принцип обаче за уреждането му в една социална държава / Преамбюл на Конституцията / е именно задължителността на осигуряването. Това е единственият начин, за да се гарантира всеобщото право на осигуряване, като същевременно се зачете и принципа на равнопоставеност пред обществени разходи /което е специална хипотеза на общия принцип за равенство пред закона- чл.6, ал.2 от Конституцията- и на конституционния принцип на справедливост, на който се позовават и самите вносители/. При липса на задължително осигуряване, принципите на една социална държава биха повелявали финансовата тежест на лицата, които не са се осигурявали, да бъде прехвърлена на държавния бюджет, което би представлявало форма на привилегия по отношение на тези лица.

На практика, задължителното обществено осигуряване не представлява “задължение за обществено осигуряване”, а начин за даване на реална ефективност на “правото на обществено осигуряване” по чл.51, ал.1 на Конституцията, по същия начин, по който задължението на гражданите за опазването на околната среда / чл.55 от Конституцията / , е необходимо, за да им се гарантира правото на “здравословна и благоприятна околна среда”. Въпреки това не може сериозно да се твърди, че диспозитива от разпоредби за защита на околната среда в България задължава гражданите да живеят в “здравословна и благоприятна околна среда”.

Кодексът за задължително обществено осигуряване не прави разлика в това отношение между лица на трудово правоотношение и лица, които упражняват стопанска дейност независимо, тъй като в противен случай биха били нарушени цитираните по-горе принципи за равнопоставеност и справедливост.

Обсъжданите разпоредби от Кодекса за задължително обществено осигуряване не противоречат и на чл.9 от Международния пакт за икономически, социални и културни права. В действителност, тази разпоредба единствено казва, че “Държавите- страни по този пакт, признават правото на всяко лице на социална сигурност, включително и на обществени осигуровки.” Нищо в този текст не определя конкретния начин за осигуряването на това право, а още по-малко изключва изрично възможността за режим на задължително социално осигуряване.

Напротив, чл.9 от Пакта носи същият смисъл като чл.51, ал.1 от Конституцията, и поради това горните разсъждения относно Кодекса за задължително обществено осигуряване с него, са приложими и тук. Нещо повече, Пактът изрично подчертава в Преамбюла си, че “индивидът има задължение спрямо другите индивиди и спрямо обществото, към което принадлежи, и е длъжен да се стреми към насърчаването и зачитането на правата, признати в този пакт.”

Това имплицитно подкрепя тезата, че ефективното осигуряване на социалните и икономическите права предполага и наличието на социална и обществена солидарност между гражданите на обществото, един от конкретните изрази на която е системата на задължително обществено осигуряване.

Относно искането за обявяване на противоконституционност на чл.4, ал.1 от Кодекса за задължително обществено осигуряване, вносителите твърдят, че “осигурителните вноски се превръщат *de facto* и *de jure* в данък...”, което е в противоречие на чл.60, ал.1 от Конституцията.

Системата на събиране на вноските, тяхното предназначение и начин на разходване, изключват те да бъдат определени като “данък”. “Данък” е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно /т.е. без пряка връзка с определена престация от страна на държавата/. В случая осигурителните вноски са предназначени да покрият разходите по строго определена услуга. Нещо повече, цената и обема на тази услуга са в пряка връзка със и са пропорционални на извършената вноска. Обратно, по-големите данъчни ставки не предоставят на плащащия ги данъкоплатец, по-голям обем от права или услуги. Най-сетне, в съответствие за единство на бюджета, всички данъци се внасят в една бюджетна сметка на републиката. В случая с осигурителните вноски това не е така.

Относно искането за обявяване на противоконституционност на чл.6, ал.2, 3, 5 и 13, чл.9 и чл.70, ал.3 от Кодекса за задължително обществено осигуряване, вносителите твърдят, че при определянето на размерите на осигурителните вноски се използват “различни критерии, като по този начин се създават привилегии, недопустими от гледна точка на чл.6, ал.2 от Конституцията”.

“Привилегия” представлява поставянето на определена категория лица под особен режим или юрисдикция. Тази категория обаче трябва да бъде дефинирана от критерии, които са без връзка с дадения режим или юрисдикция. Вземането предвид на обективните особености на дадена група лица не е създаване на привилегия, а обратно, условия за равнопоставеност. Основният критерий в това отношение е именно доколко дадената група е обусловена обективно и доколко тя е отворена за всички, които изпълняват определените критерии. В случая нищо не изключва априорно дадено лице или група от лица от режима, нито пък създава специален режим в тяхна полза, поради което не може да се твърди за противоконституционност.

Относно искането за обявяването на противоконституционност на чл.28 от Кодекса за задължително обществено осигуряване, вносителите твърдят, че възможността за придобиване на Държавни ценни книжа със средства на фондовете на Държавното обществено осигуряване, противоречи на чл.4, ал.1 и чл.57, ал.2 от Конституцията, тъй като това “би могло да се превърне в източник на злоупотреба със средства”.

Цитираните разпоредби не са релевантни към повдигнатия въпрос. Член 4, ал.1 от Конституцията казва, че “Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.” Ако общите принципи на правовата държава наистина предполагат недопускане на злоупотреби от страна на администрацията, то в никакъв случай не може да бъде разглеждано хипотетично и абстрактно. Нещо повече, същите принципи задължават злоупотребите да бъдат преследвани според закона във всеки конкретен случай и след доказване на обвинението /чл.31, ал.3 от Конституцията/. Поради това самият факт, че даден закон може да доведе до злоупотреби, не може да бъде основание този акт да се смята за противоречащ на чл.4, ал.1 от Конституцията. Подобно разсъждение би обезсмислило независимостта на съдебната власт, както и предоставяната със закон оперативна самостоятелност на администрацията.

Чл.57, ал.2 от Конституцията забранява “...злоупотребата с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други”. Текстовата икономия и мястото на посочената разпоредба в Конституцията /Глава втора “Основни права на гражданите”/ ясно сочи, че тя е напълно неприложима към хипотезата “злоупотреба със средства”. Първо, защото чл.57, ал.2 говори за “злоупотреба с права”, а не за “злоупотреба със средства”. Второ, защото става дума за “права на граждани”, а не на държавни органи.

Относно искането за обявяване на противоконституционност на чл. 68 и чл.70 от Кодекса за задължително обществено осигуряване, вносителите твърдят, че чл.68 и чл.70 противоречат на принципите на хуманизма, на справедливостта и на принципа на правовата държава и на чл.4, ал.1 и чл.5, ал.1 от Конституцията, тъй като посочените текстове от Кодекса предвиждат постепенно увеличение на възрастта за придобиване право на пенсия.

И двете конституционни разпоредби са твърде общи, за да може да се говори за противоречие между тях и Кодекса. Както вече посочихме, чл.4, ал.1 от Конституцията поставя принципа на правова държава, докато чл.5, ал.1

постановява, че “Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да и противоречат”.

Нищо в тези текстове не забранява въвеждането на определен вид осигурителна схема посредством законов акт. Доколкото тази схема е благоприятна, не е въпрос, който може да подлежи на конституционен контрол. Управлението на обществото изисква вземането на решения, които не винаги са благоприятни за части или всички негови членове. До момента обаче, в който вземането на такива решения е направено в съответствие с Конституцията и основните закони на страната, то това представлява легитимен акт на демокрация. В съответствие с принципа за разделение на властите /чл.8 от Конституцията/, конкретните насоки и управленчески мерки, приети по този начин, не могат да бъдат оценявани по съдебен ред.

Оспорваните разпоредби не противоречат и на чл.11, т.1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права. Ангажиментът на страните по Пакта за “непрекъснато подобряване условията на живот” важи за всички техни граждани. Приемането на непопулярни за една категория от населението мерки не означава задължително спадане на нивото на условия на живот на другите категории. Напротив, подобни решения обикновено са наложени поради обективната необходимост от балансиране на тежестите на обществените задължения между отделните категории. При всички положения, общата формулировка на чл.11, т.1 от Пакта не забранява нито рестриктивни мерки в областта на икономическата политика, нито увеличаването на данъчната тежест. Следователно, въвеждането на по- висока възрастова граница за пенсиониране също не би трябвало да противоречи само по себе си на тази разпоредба на Пакта.

Относно искането за обявяване на противоконституционност на членове 121, 123, 125, ал.1, т.1 и 131 от Кодекса за задължително обществено осигуряване, според вносителите въвеждането на допълнително задължително пенсионно осигуряване противоречи на чл.51, ал.1 от Конституцията, тъй като то “може да бъде само въпрос на личен избор, но не и на правно задължение”.

Към този аргумент могат да се приложат *mutatis mutandis* разсъжденията, изложени в точката относно искането за обявяване на противоконституционност на чл.1, чл.3, т.1, чл.4, ал.3, т.т.1-5 от Кодекс за задължително обществено осигуряване. Ясно е, че и тук не става дума за “задължение” /в противоположност на “право”/, а за начин за обезпечаване на правото на осигуряване от страна на държавата. Допълнителното пенсионно осигуряване отговаря на необходимостта от вземане предвид на спецификата и тежките условия на труд в някои професии, както и на стремежа за осигуряване на по- високо ниво на живот на пенсионерите. Поставянето му на принципа на доброволността би нарушило цялата логика на системата, но най- вече на принципа за социалност на държавата, създавайки предпоставки за неправомерно големи разлики в доходите на пенсионерите.

Начинът на пресмятане на размера на пенсията /чл.131 от Кодекса/, макар и сам по себе си оспорим в частта си относно приложението на биометрични таблици, не нарушава нито една от приведените конституционни разпоредби и в този смисъл представлява законен акт на управленческо решение.

Относно искането за обявяване на противоконституционност на чл.74 от Кодекса за задължително обществено осигуряване, според вносителите чл.74 противоречи на Конвенции №37 и №38 на Международната организация на труда и на чл.6, ал.2 от Конституцията.

Доколкото оспорваната разпоредба не създава привилегии в полза на определена категория, то тя не може да противоречи на чл.6, ал.2 от Конституцията.

Що се отнася до цитираните международни договори, т.т.1-3 на чл.74 от Кодекса за задължително обществено осигуряване предоставя по-благоприятни за осигуряваните условия от тези в конвенциите. Това несъответствие обаче не може да бъде основание за обявяване на противоконституционността на оспорваната разпоредба.

След приключване на дебатите и проведено гласуване с 13 гласа "За", 1 глас "Против", "Вздържали се"- няма, Комисията по труда и социалната политика прие следното становище:

Искането пред Конституционния съд на групата народни представители за обявяване на противоконституционност на текстове от Кодекса за задължително обществено осигуряване и в несъответствие с международни договори, по които България е страна, в своята цялост да бъде оставено без уважение.

10.5.2000г.

Председател на Комисията по  
труда и социалната политика



Светлана Дянкова