

СТАНОВИЩЕ

на съдиите Владислав Славов, Благовест Пунев и Румен Ненков по конституционно дело № 21/2010 г.

Съгласни сме с крайното заключение по постановеното решение за противоконституционност на § 4а от преходните и заключителните разпоредби на Кодекса за социално осигуряване (ПЗР на КСО). Намираме обаче, че подробното излагане на позициите на заинтересованите страни и представяне на модела на задължителното пенсионно осигуряване не може да компенсира липсата на достатъчно пълнота, категоричност и яснота на аргументите, обуславящи основателността на искането. В най-голяма степен това важи за отказа на мнозинството да констатира наличието на нарушение на неприкосновеността на частната собственост по смисъла на чл. 17, ал. 3 от Конституцията. Несъмнено оспорената разпоредба засяга права с имуществен характер, възникнали в патримониума на две категории субекти: от една страна – потребителите на осигурителната услуга (пенсионно-осигурените лица, подлежащи на ранно пенсиониране), и, от друга – пенсионните дружества за задължително допълнително пенсионно осигуряване, които в условията на регулирана конкуренция са придобили управлението на средствата по индивидуалните партии на осигурените. Основният недостатък на новата уредба е в това, че по един антипазарен начин лишава пенсионно-осигурените лица от свободата да се грижат за своето имущество, като сами решат на кого да го поверят – на избраното от тях частно пенсионно дружество или на държавата в лицето на Националния осигурителен институт (НОИ). Наистина не съществува конституционна пречка пенсионно-осигурителните дружества, така както се конкурират помежду си, да бъдат конкурирани и от НОИ за привличане на управляваните от тях пари по индивидуалните партии, но това е допустимо само в условията на доброволност, при запазено право на избор на потребителите. Ако в случая Конституционният съд беше проявил снизхождение към оспорената промяна, това би създавало условия за проява на етатистки патернализъм, при който се създава възможност държавата едностранно и по императивен начин да се намесва в частната жизнена сфера на гражданите, като преценява кое е в техен интерес и им нарежда къде и как да инвестират спестяванията си, вместо сами да планират живота си. Такъв административно–команден подход е типичен за недемократичния, тоталитарен тип управление и свързаната с него централизирана икономика. Поради изложеното считаме, че в случая с оглед намесата на държавата в гражданския оборот и свободата

на договаряне е налице нарушаване на неприкосновеността на частната собственост като основа на индивидуалното пространство на гражданина по смисъла на чл. 17, ал. 3 от Конституцията. Споделяме становището по мотивите на постановеното решение, че § 4а от ПЗР на КСО нарушава чл. 19, ал. 1 - 3 и чл. 4, ал. 1, изр. 1 от Конституцията. Пенсионно-осигурителните дружества се лишават от придобити права, което накърнява правната сигурност в икономическата среда, в която действат, без това да е наложително за защита на правата и законните интереси на осигурените. Първо, нищо не сочи, че дори от гледна точка на икономическата целесъобразност средствата по индивидуалните партии ще бъдат управлявани по-ефективно от НОИ, след като според официалните статистически данни дружествата отбелязват добра доходност през последните две години и са измежду първите, които излизат от финансово-икономическата криза. Второ, държавата би могла да реализира социалната си функция и по друг начин – например, чрез субсидиране на по-малките пенсии на част от работниците и служителите, подлежащи на ранно пенсиониране, още повече, че прехвърлянето на индивидуалните партии в НОИ ще увеличи дефицита на последния, който също подлежи на субсидиране. С оспореното законодателно решение фактически се ликвидира част от създадения съобразно държавните изисквания пазар, а това очевидно е несъвместимо със свободната стопанска инициатива т.е. с пазарната свобода на гражданите и юридическите лица, която е посочена между основните начала на Конституцията като фундамент на националната икономика (чл. 19, ал. 1). Според тази либерална позиция пазарът представлява саморегулиращ се механизъм, който решава собствените си проблеми и обезпечава равни възможности на всеки. Съгласно чл. 19, ал. 2 от Конституцията държавата трябва да осигури гаранциите за реализация на пазарната свобода като, от една страна, осигури равни правни условия за стопанска дейност на пазарните субекти, а, от друга – предотврати деформациите от злоупотреби с монополизма и нелоялната конкуренция и защити потребителя. В настоящия случай стопанската дейност на пенсионните дружества се свързва не с производство на стоки и услуги, а с доходоносно инвестиране в ценни книжа, финансови инструменти и недвижими имоти на акумулираните в професионалния фонд средства по индивидуалните партии на осигурените лица. Не може да има никакво съмнение, че осигурените лица представляват потребители на финансови услуги. В това си качество те получават дължимата защита по чл. 19, ал. 2 от Конституцията чрез засилената държавна регулация, която предвижда редица изисквания с рестриктивен характер към създаването и дейността на пенсионните дружества. При липсата на доброволност от

страна на потребителите, с изземването на управляваните от пенсионните дружества средства държавата обаче е надхвърлила допустимия предел на намеса в пазарните отношения. Отклонила се е от задължението си в условията на пазарна икономика чрез закона да защитава инвестициите и стопанската дейност на физическите и юридическите лица. Налице е нарушение по чл. 19, ал. 3 във вр. с ал. 1 и чл. 17, ал. 3 от Конституцията, защото свободният пазар изисква автономни пазарни субекти, едновременно разполагащи с правото на неприкосновена частна собственост и правото на свободна стопанска инициатива в условията на конкуренция и независимо вземане на решения. Допълнително може само да се отбележи, че в случая е накърнена и справедливостта като призната от преамбюла на Конституцията, абзац 2 общочовешка ценност, защото на по-тежка санкция подлежат онези пенсионни дружества, които в конкурентната среда, предлагайки на потребителите по-изгодни условия, са постигнали по-добри резултати, тъй като по силата на оспорената разпореда точно от тях се отнема натрупаният с повече труд и умения по-значителен финансов ресурс. В този аспект еднаквото третиране на различните съставлява нарушение на изискването по чл. 19, ал. 2 от Конституцията да бъдат създадени и гарантирани еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица. В заключение констатираме, че противоконституционността на оспорения текст от КСО е резултат на нарушаване на мярката в отношенията между конституционно защитени ценности, при което свободната стопанска инициатива, т.е. пазарната свобода, представляваща фундаментален принцип на икономиката на страната, е пожертвана заради превратното разбиране на законодателя за защита на правото на социално осигуряване.

Съдии: Владислав Славов, Благовест Пунев и Румен Ненков