

**ДО**

**г-н Константин Пенчев**

**Омбудсман на Република България**

копие

г-н Огнян Златев, Ръководител на Представителството в България на Европейската комисия

г-н Данаил Кирилов, Председател на парламентарната Комисия по правни въпроси

г-н Христо Иванов, Министър на правосъдието

г-н Стоян Мавродиев, Председател на Комисията по финансов надзор

г-н Борислав Белазелков, Председател на Съюз на съдиите в България

г-жа Ралица Негенцова, Председател на Висш адвокатски съвет

г-н Красимир Кънев, Председател на Български хелзинкски комитет

Относно правомощия на Омбудсмана по чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България (Конституцията)

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПЕНЧЕВ,**

Обръщаме се към Вас в качеството Ви на орган, призван по Конституция да защитава правата и свободите на гражданите. Повод на настоящия сигнал са **обнародваните в ДВ, бр. 61/11.08.2015 г., изменения и допълнения в Кодекса за социално осигуряване (КСО)**. Молим, след като се запознаете с посочените от нас аргументи, да вземете отношение по тях и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията да сезирате Конституционния съд (КС) с искане за установяване на противоконституционност на част от разпоредбите в КСО - изрично посочени в сигнала и касаещи промяна на досегашния пенсионен модел и осигуряването в Универсален пенсионен фонд (УПФ) и в Професионален пенсионен фонд (ППФ). Считаме, че с тях се нарушават интересите на осигурените лица, а това на практика са преимуществена част от българските граждани<sup>1</sup>.

В новия закон и в продължение на промените в КСО, извършени в края на миналата година (ДВ, бр. 107/24.12.2014 г.), широко се прокламира, че на осигурените лица се предоставя „право на избор“, **но реалният резултат е ограничаване и ощетяване на техните права и национализиране на пенсионните им спестявания**. Принципно това право предполага:

---

<sup>1</sup> В конкретни числа пазарът на допълнително пенсионно осигуряване в страната изглежда така: към 30.06.2015 г. по данни на Комисията за финансов надзор (КФН) - [www.fsc.bg](http://www.fsc.bg), като това е последния период, към който регулаторът е публикувал данни за сектора, общият брой на осигурените лица в УПФ и ППФ е 3 739 942 граждани, а акумулираните нетни активи в същите фондове са 7 978 633 хиляди лева (повече от 10 % от БВП).

1. Наличие на сравнима информация и показатели, за да се направи не просто формален или под нечие давление „избор“, а действително информиран такъв.

На практика това е неосъществимо, защото на гражданите се предлага избор между две несравними по естеството си системи на пенсионно осигуряване (разходопокривна и капиталова), чиито принципи и правила на функциониране са коренно различни, което изключва възможност за анализ и информирано решение. Принципно избор е възможен между равнопоставени алтернативи или конкуренти, а двата стълба на пенсионната система са създадени, за да се допълват.

2. Възможност да се избере осигуряване и само в частен пенсионен фонд, каквато обаче въобще не е предвидена.

3. Наличие на конкретни законови механизми, които да гарантират спазване на основните принципи на осигурителното право и защита на правата и интересите на осигурените лица - независимо от избраната от тях система на осигуряване.

Нито една от изброените предпоставки не е реализирана в приетите изменения на КСО, нещо повече, осигуряването в капиталовите пенсионни схеми се прави непривлекателно с различни законови механизми и аргументи, което ще ограничи правата на тези лица, които изберат да запазят участието си в УПФ/ППФ. **Широко прокламираното „право на избор“ се основава на заложената в закона икономическа принуда и репресия, поради което изборът няма как да е свободен.** Всъщност държавата чрез закона предлага на гражданите си „свободно“ да изберат, ако НЕ прехвърлят собствените си спестявания от УПФ/ППФ в държавен фонд, с което губят собствеността си върху тях, да им намали държавната пенсия. Обратното, ако „свободно“ изберат да прехвърлят пенсионните си спестявания в държавен фонд, държавата НЕ предлага да им се увеличат пенсиите от НОИ, а предлага тези пенсии да бъдат запазени в същия размер, като на всички останали граждани. На практика това е държавен рекет. Предвид ниския размер на държавните пенсии, ясно е какъв ще бъде „избора“ на голяма част от българските граждани, изправени пред перспективата този размер да бъде допълнително намален. Макар завоалирано като право, поради начина на регламентация в закона и по множество други причини (незнание от значителна част от гражданите за техните права, за предимствата и недостатъците на осигуряването в първи, съответно във втори стълб, еднократност на избора за осигурените в ППФ лица, икономическа конюнктура, кратки периоди и прекъсване на осигуряването в капиталовите схеми и т.н.), на практика ще се постигне императивно определен от държавата начин на осигуряване, липса на избор пред гражданите и на механизми за защита на правата им. Резултатът, основно поради противоречива и неясна законова уредба, недостатъчната финансова грамотност на осигурените лица и най-вече поради това, че държавата разполага с широк инструментариум да влияе върху избора, ще доведе до „закрепостяване“ на осигурените лица към Държавното обществено осигуряване (ДОО). Такъв административно-команден подход е типичен за недемократичен тип управление и свързаната с него централизирана икономика и не отчита конституционно гарантираните права на гражданите.

Макар приемането на закона да беше съпроводено с публични изказвания за увеличение на пенсиите и с мотив за усъвършенстване на пенсионната система, резултатът от промените е, че на бъдещите пенсионери се предлага да получат по-ниските пенсии от ДОО, поради

което те ще са значително ощетени и ще се засегнат техни права. Това е така, защото дефицитът на Националния осигурителен институт (НОИ) средно и дългосрочно ще се запази, както и зависимостта на лицата от държавното осигуряване ще се засилва. Този извод е виден в правителствената Конвергентна програма на България за 2015-2018 г., в която се посочва, че:

- пенсиите ще се увеличат в номинална стойност, но ще намаляват като част от доходите;
- в дългосрочна перспектива разходите за пенсии като процент от БВП няма да намалеят значително, а в номинално изражение ще се повишат в пъти;
- заради пакета от мерки (вдигане на осигуровките, ограничаване на възможностите за ранно пенсиониране от ДОО за работещите при I и II категория труд и и др.) ще има свиване на дефицита на ДОО до 2029 г., но системата ще остане на дефицит през целия период от 2015 г. до 2060 г., когато ще има връщане на нивата отпреди т. нар. „пенсионна реформа“.

**Заложената в новия КСО идея за „право на избор“ е реализирана в закона по начин, че ще доведе до разделение и неравноправно третиране, включително ощетяване на отделни категории осигурени лица и до създаване на различен правен режим на едни и същи конституционни права.**

### **Досегашен пенсионен модел**

С промените в КСО от края на миналата година се направиха първи стъпки за подмяна на тристълбовия модел, която се затвърди със сега обнародвания закон. Моделът за пенсионна защита се въведе през 2000 г. със съдействие на Световната банка и Международния валутен фонд и включваше: обществена система за задължително осигуряване на разходопокривен принцип (I стълб, ДОО); допълнително задължително пенсионно осигуряване в УПФ и ППФ (II стълб); и допълнително доброволно пенсионно осигуряване в Доброволен пенсионен фонд (ДПФ, III стълб).

Характерно за разходопокривната система (I стълб) е солидарност на средствата, липса на индивидуални партии, преразпределение на постъпилите средства спрямо нуждите на наличните пенсионери, лимитиране на максималния размер на пенсията, отпускане на пенсии на лица с недостатъчен осигурителен принос и неизбежно нарастващо дотиране от държавния бюджет в условията на влошаваща се демография. Тези недостатъци на ДОО следваше да се преодолеят чрез II и III стълб, които функционират на капиталовопокривен принцип. В тях пенсията на всеки участник се определя пропорционално на осигурителния му принос и е функция на доброто управление от пенсионноосигурителните дружества на акумулираните средства в индивидуалната партида. Капиталовите схеми се въведоха за намаляване в дългосрочен план на дефицита в публичния сектор, но с приетия закон тези цели се осуetyават.

Принципната цел на тристълбовия модел е отделните елементи на пенсионната система да се надграждат и допълват взаимно, а не да се възприемат като алтернативни, а още по-малко като конкурентни помежду си, както това се прави с новия закон. Още с въвеждане на модела беше планирано, че първият стълб би бил в състояние да осигури заместващ доход от около едва 35 - 40 %, а вторият стълб (при вноса от 5 %) ще добави още около 20 %, или общият

заместващ доход да достигне 55 - 60 %. Предвиждаше се и чрез данъчни преференции да се стимулират спестяванията в трети стълб и така размерът на получаваните пенсии от трите стълба да достигне до около 75 % от трудовия доход, получаван преди пенсиониране. Това разбиране за архитектурата и замисъла на пенсионния модел се потвърждава и от практиката на КС: "Държавното обществено осигуряване и допълнителното задължително пенсионно осигуряване имат самостоятелно и допълващо се място в пенсионната система, очертават тенденции на развитието ѝ при спазване на конституционните принципи в правната им уредба" (Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г.).

Този модел беше признат от международните финансови институции като успешна стратегия за осигуряване на адекватен и устойчив пенсионен доход, но за съжаление за първи път в 15-годишното му съществуване в страната, законодателят директно противопостави I и II стълб помежду им и на практика се отказа от тристълбовата система за пенсионна защита, макар такъв отказ да не фигурира в мотивите към новия закон, напротив, заявената цел е усъвършенстване на пенсионната система. Опитът да се създаде нова като архитектура и принципи пенсионна система със законови изменения „на парче“, в рамките на нормативен акт, с който преди това е изграден и подробно регламентиран различен тристълбов модел на пенсионно осигуряване, не само нарушава принципите на законодателния процес, но създава като резултат редица вътрешни противоречия и правен и институционален вакуум (най-вече във връзка с контрола върху съхранението и управлението на пенсионните спестявания на осигурените лица), които представляват заплаха за конституционно гарантираните права на гражданите.

Безспорна е необходимостта от реформи в тази система, но те в никакъв случай не трябва да подкопават нейните основи - три взаимно допълващи се стълба, още по-малко да се поставят в риск правата на осигурените българи. Мерките за подобряване на устойчивостта и стабилността на пенсионната система са набелязвани многократно и са посочвани в редица доклади на Световната банка, Европейската комисия и други институции и анализатори<sup>2</sup>. В тях няма препоръки за намаляване на ролята на капиталовите фондове, а точно обратното.

Видно от обнародваните промени, тези препоръки не са взети предвид, напротив - измененията в КСО ще окажат негативно влияние върху фискалната устойчивост на пенсионната система и нейната зависимост от държавния бюджет, изведено като извод и в Конвергентна програма за 2015-2018 г. Със заложеното преустановяване на възможността за допълнителна пенсия от II стълб ще се засилва натиска върху публичните ресурси за още по-голямо досубсидиране на пенсиите от ДОО и това ще доведе до ниски по размер пенсии, съответно до ощетяване на гражданите.

---

<sup>2</sup> Pension Adequacy in the European Union 2010-2050 - Report prepared jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee; - Сметчане на икономическото въздействие на застаряването на населението, Възможни варианти за България - Документ на Световната банка август 2013 г.

През юли т.г. ЕК препоръчва на България „да ограничи допълнително растежа на разходите, свързани със застаряването, с което да допринесе за дългосрочната устойчивост на обществените финанси, включително с осъществяването на сериозни пенсионни реформи“.

**В заключение, цялостният анализ на промените показва нарушения на редица конституционни принципи, създаване на вътрешно противоречие между отделни правни норми и оттам правен хаос, което застрашава правата на осигурените лица. По-конкретно бихме искали да насочим вниманието Ви върху следните текстове на КСО:**

**I. Нарушение на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) - чл. 4б, чл. 4в, чл. 6, ал. 3, т. 10 и 11, чл. 124а, чл. 125, ал. 1, т. 1, чл. 127, ал. 1, чл. 137, ал. 3, изр. 2 (относно препратката към чл. 124а, ал. 1) от изменения КСО**

**1. Относно характера на осигуряването в капиталовите схеми и наличието на вътрешно противоречие в нормите на КСО**

С измененията на КСО беше направен опит за промяна на един от основните принципи, а оттам и на философията на тристълбовия пенсионен модел в страната, а именно - принципа за **задължителност на допълнителното осигуряване във втори стълб**. Участието в УПФ и ППФ няма вече задължителен характер. То е доброволно - видно от новите чл. 4б, чл. 4в и редактираната т. 1 на чл. 125, ал. 1, съгласно която принципът на досегашна задължителност на осигуряването в тези две пенсионни схеми няма да се прилага за осигурените по чл. 4б, ал. 1 и/или чл. 4в, ал. 1 лица<sup>3</sup>. Както вече беше коментирано, тази съществена промяна на структурата на пенсионната система се извърши с частични изменения, "на парче" и без да бъде последователно развита в нормативния акт.

Новите разпоредби противоречат на множество други действащи и към момента законови текстове, които не са отменени или изменени, а съгласно трайната практика на КС принципът на правовата държава изисква създаване на ясна и непротиворечива правна рамка.

Съгласно Решение № 10/2009 г. по к. д. № 12/2009 г.: „Принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба (Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г.; Решение № 9/1994 г. по к.д. № 11/1994 г.)... Приеманите от него закони е необходимо да гарантират правната сигурност, в т.ч. като се зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица съгласно закона права и да не ги променя в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица (Решение № 7/2001 г. по к.д. № 1/2001 г.). При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес (вж. Преамбюла на Конституцията и Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.) в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани. Най-сетне, в правовата държава подобните случаи трябва да се третират еднотипно и да не се допуска диференциация в

---

<sup>3</sup> Чл. 4б, ал. 1 се отнася за осигурените в УПФ лица, които могат да променят осигуряването си оттам във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, които могат да направят до 5 г. преди пенсиониране и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст. Чл. 4в, ал. 1 се отнася за осигурените в ППФ лица, които могат да променят еднократно осигуряването си оттам във фонд „Пенсии“, но не е ясно докога, отново ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст.

законодателните разрешения по чужди на Конституцията критерии.”.

В Решение № 8/2012 г. по к.д. № 16/2011 г. се заявява, че принципът на правовата държава „изисква от законодателя да не допуска създаването на взаимоизключваща се правна уредба (Решение № 10/2009 г. по к.д. № 12/2009 г.). В практиката си Конституционният съд е поддържал, че само по себе си противоречието между разпоредбите на един закон нарушава принципа на правовата държава (Решение № 9/1994 г. по к.д. № 11/1994 г.; Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г.; Решение № 11/2010 г. по к.д. № 13/2010 г.).“

В същото решение се казва: "... Несъвършенството на закона и противоречието между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този конституционен принцип би могъл да се спази, само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения (Решение № 9/1994 г. по к.д. № 11/1994 г.; Решение № 5/2002 г. по к.д. № 5/2002 г.; Решение № 4/2010 г. по к.д. № 1/2010 г.).”, както и „Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията (Решение № 5/2002 г. по к.д. № 5/2002 г.).“.

В заключение, допреди законовите промени от края на 2014 г. задължителното участие в УПФ/ППФ беше последователно проведено в целия КСО. С тях, а и с последните законови промени, не се отмениха или измениха множество други норми, касаещи тази задължителност. **Налице е вътрешно противоречие между нови и стари разпоредби на КСО**, като новите чл. 4б, чл. 4в и чл. 125, ал. 1, т. 1 противоречат на следните други норми: чл. 1, т. 2, б. „а“; чл. 6, ал. 9 и чл. 9, ал. 5; Част II, целият Дял Първи; наименованието на Част II, Дял Втори („Допълнително задължително пенсионно осигуряване“), както и конкретно следните норми от тази част - чл. 124, ал. 1 и ал. 2; чл. 125, ал. 2; чл. 127, ал. 2 и 4, чл. 128 и чл. 129; чл. 133; чл. 143 - 144; чл. 148, ал. 4; чл. 149, т. 4; чл. 150, ал. 1, т. 7; чл. 154а, ал. 1; чл. 157 - 162; чл. 167, ал. 2; чл. 171; чл. 175а; чл. 176 - 179а; чл. 179в; чл. 180; чл. 180а; чл. 181; чл. 185 - 186а; чл. 193; чл. 201, ал. 1; чл. 340, ал. 3, т. 1 и чл. 343г.

## **2. Други вътрешни противоречия в нормите на КСО**

Извън изложените принципни съображения, че „правото на избор“ на практика не е избор, следва да се подчертае, че поради вътрешни противоречия, грешни препратки и неизпълними условия, упражняването на това право, противно на желанието на законодателя да се прехвърлят собствени средства от индивидуалните пенсионни партии на гражданите към държавни фондове, всъщност е блокирано (фактически невъзможно) и при спазване на приетия кодекс нито едно лице не би могло да изпълни условията на закона и да прехвърли средствата си към държавата. В тази връзка посочваме конкретни примери за непоследователен законодателен подход.

2.1. Взаимното препращане между чл. 4б и чл. 124а<sup>4</sup> създава объркване и крие риск осигурените лица да не са наясно с правата си - при какви условия и в какви срокове могат да

---

<sup>4</sup> В чл. 4б, ал. 1 е предвидено осигурените в УПФ лица да могат да променят осигуряването си и да се изберат само ДОО. Не е ясно как са определени тези 5 г. преди пенсиониране, защото едва към момента на пенсиониране може да е известен размера на пенсията, отпускана от ДОО и от частния пенсионен фонд и едва

ги упражняват. Това допълнително създава **неясна и противоречива правна рамка**, което съгласно трайната практика на КС нарушава принципа на правовата държава (вж т. 1.).

Още по-съществен проблем е, че **всъщност се блокира правото на основния кръг от лица, които в момента са осигурени в УПФ, да упражняват правото си на избор и да започнат да се осигуряват само във фонд „Пенсии“**. Проблемът произтича именно от взаимното препращане между чл. 4б, ал. 2 и чл. 124а, ал. 4, в резултат на което е допусната законова празнота и не е уредено изрично откога първоначално възниква правото на лицата да упражняват избора по изменения чл. 4б. Тази празнота е от такова естество, че не може да бъде запълнена с тълкуване, тъй като става дума за определяне на първоначалния момент (от една страна) и на условията, при които лицата могат да упражняват правото си (от друга страна). Относно датата - тя може да е от влизане на закона в сила, от 01.01.2016 г. или друга, а относно условията - те могат да са лицето да има натрупани в УПФ вноски, които да може да прехвърли ефективно или друго.

Извън това, удачно е да се отбележи, че опцията за многократно прехвърляне по чл. 124а е посочена в Доклада на МВФ от март 2015 г. като риск за устойчивостта на пенсионната система. И в тази връзка е препоръчано, но неотчетено от законодателя: „Следва да бъде осигурено достатъчно време за изчерпателен анализ на въздействието и за консултации със засегнатите страни, за да се смекчат потенциалните рискове както за обществената, така и за частната система, особено предвид необичайния характер на някои обсъждани варианти (напр. гъвкавост за многобройни прехвърляния между обществената и частната система с течение на времето).“

Многократното прехвърляне по чл. 124а крие съществени икономически рискове за гражданите. Това е така, защото капиталовото натрупване във втория стълб има смисъл и полза, ако се извършва от самото начало на трудовата кариера на осигурените лица и продължи последователно през целия период на тяхното осигуряване до момента на пенсионирането им. При него солидарността не е фактор, а от съществено значение е личното участие за дълъг период от време, през който средствата на лицата се инвестират и върху тях се разпределя доходност, като се елиминират във възможно най-голяма степен колебанията в доходността на пазара. Затова участието в капиталов стълб от време на време, за година, две или пет, при което средствата на осигуреното лице се прехвърлят в държавен фонд, управляван и разходван по коренно различен начин, би донесло по-скоро загуби за лицата, отколкото ползи. Това е така, защото много от тях няма да имат достатъчно време за натрупване на средства, а при „инцидентно“ осигуряване е възможно да попаднат в капиталовия фонд в периоди на криза, през които загубата за тях ще е още по-значителна и всичко това предполага накърняване на техните интереси. Това означава, че заложената цел на втори стълб да осигури адекватно равнище на заместващия доход на трудовото

---

тогава осигуреното лице може да направи информиран избор при наличие на реални показатели. В чл. 4б, ал. 2 се предвижда допълнително условие - изборът се упражнява след изтичане на 1 г. от избора по чл. 124а, т.е. от възобновяване на осигуряването отново в УПФ. Такова възобновяване е възможно не по-късно от 5 г. преди пенсиониране и ако не е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст (чл. 124а, ал. 1), но съгласно ал. 2 това право се упражнява след изтичане на 1 г. от избора по чл. 4б, ал. 1. Това взаимно препраща създава объркване как взаимно „се напасват“ условията на двете разпоредби.

възнаграждение няма как да се постигне. Такова е и разбирането на КС в Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г.: "С прехвърлянето на средствата от индивидуалните партии на лицата ... във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване се накърнява резултатът (включително и доходността) от дейността на пенсионноосигурителните дружества по инвестиране на средствата за тези лица, като се елиминира много съществен механизъм на допълнителното задължително обществено осигуряване, а именно инвестиционната политика на дружеството и капитализирането на средствата по индивидуални партии с прибавяне на доходността."

2.2. Не е за пренебрегване и факта, че систематичното място на чл. 4б и чл. 4в не е в Част I на КСО (където се урежда ДОО), защото тези две норми нямат отношение към ДОО, а касаят единствено допълнителното задължително пенсионно осигуряване (УПФ и ППФ). Това не би могло да се приеме като технически пропуск, защото обуславя правен хаос, а оттам и нарушение на чл. 4 от Основния закон. Често ползваният израз „избор за промяна на осигуряване“ е неясен и съдържа тавтология - промяната на осигуряването е избор на лицето и е напълно излишно да се подчертава, че изборът е за промяна на осигуряването. Явно законодателят е бил воден от необходимостта да наблегне на избор, но в резултат излишно е утежнил законовата разпоредба, без да създаде механизми и гаранции за информиран избор на гражданите. Това се отнася и за наименованието на чл. 124а „Избор за възобновяване на осигуряването“, а оттам следва да се има предвид и чл. 137, ал. 3, изр. 2, препращащ към чл. 124а.

2.3. С измененията от края на 2014 г. в чл. 127, ал. 1 също се създадоха вътрешни противоречия. Тогава в ал. 1 (относима за УПФ) се направи изключение от принципа на задължително участие в УПФ за лицата по чл. 4б (кореспондиращо на тогавашното допълнение на чл. 125, ал. 1, т. 1). Същевременно новите промени засегнаха и ППФ (тези от 2014 г. касаеха осигуряването само в УПФ), но сега в ал. 2 на чл. 127 (относима за ППФ) не се извърши съответна промяна, аналогична на ал. 1. Т.е. с новия КСО се засегнаха и двете капиталови схеми, но това не се съобрази в чл. 127, ал. 2 и окончателно се затвърди противоречието между различните правни норми за характера на осигуряването в тях.

2.4. В допълнение на изложеното е и чл. 129, ал. 19, който съдържа грешна препратка към ал. 16, вместо към ал. 17.

2.5. Пример за непослователна законова уредба има и в чл. 137, ал. 3. В изр. 1 се говори за подаване на заявление от осигуреното лице до пенсионното дружество, което управлява избрания УПФ, като това се прави в срок до 3 месеца от възникване на „задължението за осигуряване“, което е в подкрепа на изложеното противоречие за характера на осигуряване в УПФ. В изр. 2 се препраща към чл. 124а, ал. 1, т.е. за доброволността на осигуряването в УПФ и възможността за възобновяване на това осигуряване.

2.6. В уредбата на Учителския пенсионен фонд също са допуснати законови неясноти, което прави закона неприложим. На първо място, в чл. 20а, ал. 3 са изпуснати като основен разход от фонда настоящите пенсии, отпуснати на лицата по реда на § 5, ал. 1 и 2 от ПЗР на КСО (за аналогия вж отм. § 22, ал. 3 от ПЗР на КСО). На второ място, от чл. 69в, ал. 2 не е ясно за какъв

срок се отпуска пенсията на учителите по ал. 1 (вж ал. 4, където изрично е казано за какъв срок е пенсията за друга категория учители), както и от къде ще се изплаща пенсията след изтичане на този срок.

**С изложеното е налице трайно и повтарящо се нарушение на Конституцията, защото „Идеята за правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията предполага законовите норми да не си противоречат, да създават единна система от ясни правила, да не създават несигурност сред адресатите си с възможността да бъдат различно интерпретирани и съответно - прилагани.“ (Решение № 6/2014 г. по к.д. № 7/2014 г. на КС и решения по т. 1.).**

### **3. Относно спазване на относимото европейско законодателство**

Промяната на осигуряването в УПФ/ППФ повдига редица въпроси и проблеми в контекста на европейското законодателство. Към момента на присъединяване на България към ЕС осигуряването в тези схеми е класифицирано като „законоустановени пенсионни схеми“. Това означава не само задължението за осигуряване, но и всички елементи на тези схеми да са установени императивно в нормативен акт и да не подлежат на преценка. Тази класификация е направена съгласно Регламент на ЕК № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност (Регламент), който е акт с директно действие и е с приоритет пред вътрешното законодателство. С промените в КСО (от края на миналата година и последните) осигуряването в УПФ/ППФ вече не покрива критериите за законоустановени схеми и ЕК трябва да бъде уведомена за промяната. Не е известно обаче дали такова уведомяване е извършено след влизане в сила на измененията от 2014 г. В тази връзка следва да се посочи писмо на Министерство на труда и социалната политика (МТСП) до Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване (БАДДПО), изх. № 92-59 от 27.01.2015 г. В него се коментира искане от ЕК за допълнителна информация във връзка със съответствието на условията, уреждащи задължителните пенсионни схеми, с Директива 79/7/ЕИО относно постепенното прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените в сферата на социалното осигуряване (Директива 79/7/ЕИО). Също така, в него изрично се посочва, че отговорите ще бъдат преценявани с оглед възможността за откриване на наказателна процедура срещу България за несъответствие на националната правна рамка с Директива 79/7/ЕИО. Преодоляването на този риск зависи от това дали страната може да обоснове, че отчитането на пола като фактор при определяне на пожизнената пенсия от УПФ/ППФ, не противоречи на изискванията на Директива 79/7/ЕИО.

Потвърждение на факта, че се променя пенсионния модел на страната е и публичното изказване на г-н Николай Николов, заместник-министър на труда и социалната политика, в статията от в. Капитал от 31.07.2015 г. В същата той заявява, че: „Отпада задължителният характер на втория стълб, като обаче се създават условия пенсионните дружества да се раздвижат и да дадат аргументи на работещите, че трябва да си запазят капиталовите сметки.“ Не е ясно дали България - чрез МС или чрез социалното министерство, са уведомили ЕК за тази промяна в задължителното осигуряване в капиталовите схеми от II стълб.

[http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/mnenia/2015/07/31/2583485\\_ima\\_ili\\_niama\\_pensionna\\_reforma/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/mnenia/2015/07/31/2583485_ima_ili_niama_pensionna_reforma/)

Необходим е задълбочен и прецизен анализ, тъй като новата уредба не е синхронизирана с европейските норми. Основен въпрос в тази връзка е следва ли да бъде променена

класификацията на осигуряването в УПФ/ППФ като законоустановени схеми по смисъла на Регламента и ако не, по какъв начин ще бъде защитен отрицателният отговор на този въпрос, доколкото, поне един от основните аргументи за тази класификация - задължителният характер на схемите, вече е несъстоятелен. Ако такава промяна се направи, тогава ще са налице и съответните последици спрямо България.

Извън това обаче, променената класификация означава, че пенсиите от УПФ/ППФ ще бъдат изключени от механизма за координация на системите за социална сигурност, установен в Регламента, защото същият се прилага само за законоустановени схеми, каквито УПФ/ППФ явно вече не са. Щом не са такива, следователно няма задължение условията по тях да са императивно определени в нормативен акт и неподлежащи на преценка, по - конкретно условията на осигуряване и пенсиониране следва да се договарят по волята на лицата и пенсионноосигурителните дружества аналогично на уредбата във фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване и фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми.

**II. Нарушение на равенството между гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и на свободната стопанска инициатива (чл. 19, ал. 2 от Конституцията) - чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 21, т. 4, чл. 22а, чл. 70, ал. 7 и 8 и чл. 157, ал. 1, т. 1, б. „г“ от измененя КСО**

Свидетели сме на последователна политика по дискредитация на втория стълб с различни форми и аргументи, чиято основна крайна цел може да се определи като:

- ограничаване на правата на онези лица, които изберат да запазят участието си в УПФ/ППФ чрез лишаването им от възможности за заместващ доход;
- деформиране на досегашния пенсионен модел и неравнопоставени условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица.

**1. Немотивирана отмяна на увеличението на вноската в УПФ от 5 на 7 % - чл. 157, ал. 1, т. 1, б. „г“**

В новия закон се прие повишаване на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ на ДОО (I стълб) с мотив за нарастване на приходите в осигурителната система. Същевременно се отмени увеличаването на осигурителната вноска за УПФ (II стълб) от 5 на 7 %<sup>5</sup> с мотив „да не се допусне нарастване на общата данъчно-осигурителна тежест“. Принципно, въвеждането досега на вноските за УПФ и тяхното увеличаване винаги се е извършвало за сметка на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ и никога не е водило до допълнително увеличение на осигурителната тежест. Отмяната на увеличаването на вноската за УПФ ще доведе до допълнителен натиск върху тази пенсионна схема, защото ще ограничи възможността ѝ да осигури подходящ заместващ доход. Включително, това е и мярка за натиск към осигурените лица да изберат „доброволно“ да се осигуряват само в НОИ.

Осигурителната вноска не е разход, а спестяване, което осигурява адекватен пенсионен доход. За да могат пенсионните дружества да изпълнят законовите си задължения, държавата също трябва да е достатъчно отговорна и да изпълнява стриктно създадената от нея правна

---

<sup>5</sup> Предвидено в КСО през 2010 г., като следваше да се извърши от 2017 г., отменено още преди да се прояви действието и без да се отчете ефекта.

рамка. Иначе, необяснимо е как държавата ще се бори с непочтени бизнес практики, ако самата тя променя силово условията за бизнес, с цел постигане на чисто краткосрочни фискални цели в ущърб на гражданите. Разчитайки на законодателната си мощ, държавата обрича осигурените лица на неадекватен пенсионен доход, като намалява осигурителната вноска за тяхната допълнителна пенсия, а завишава вноската за ДОО, където пенсионният доход е в зависимост от политическата конюнктура. Подобен законодателен подход ясно показва, че „изборът“ между ДОО и УПФ не е свободен и личен, а наложен императивно от държавата.

## **2. Изчисляване на индивидуалния коефициент (ИК) за определяне на пенсията от ДОО при осигурените в УПФ лица - чл. 70, ал. 7 и 8 и във вр. с чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 21, нова т. 4 и отменена т. 5, чл. 22а**

### **2.1. Неравнопоставеност на осигурените лица при изчисляване на ИК и определяне на пенсията за осигурителен стаж и възраст от ДОО (чл. 70, ал. 7 и 8)**

Основните проблеми, които съществуват по отношение на пенсиите за осигурителен стаж и възраст на лицата, които са осигурени и в УПФ, са тяхната неравнопоставеност, неотчитането на действителния им осигурителен принос, икономическата принуда, реализирана чрез намаляване на техния ИК при определяне на пенсията им от ДОО и обстоятелството, че редуцирането се прехвърля и за периоди, през които лицата не са подлежали на осигуряване в УПФ.

Съгласно новата ал. 7 на чл. 70 ИК за определяне на пенсията от ДОО на осигурените в УПФ лица се намалява на база на съотношението между размерите на осигурителните вноски за УПФ и за фонд „Пенсии“ за трета категория труд за лицата, родени преди 01.01.1960 г., за периодите, през които са се осигурявали в УПФ. Основанието за това намаление е, че осигурените в УПФ имат по-малък осигурителен принос във фонд „Пенсии“, тъй като част от вноската им за задължително пенсионно осигуряване постъпва в УПФ. В ал. 7 обаче се посочва, че намалението на ИК на тези лица е на база съотношението между размерите на осигурителните вноски за УПФ и за фонд „Пенсии“ **за трета категория труд**. По този начин не се отчита по-големия осигурителен принос във фонд „Пенсии“ на лицата по чл. 69 и 69а от КСО и на работещите при условията на първа и втора категория труд, които внасят по-висока по размер вноска в този фонд. Така тези лица са в **неравнопоставено положение** спрямо лицата, работещи при условията на трета категория труд, защото независимо от по-високия им осигурителен принос, техният ИК, респ. тяхната пенсия от ДОО, се намалява със същото съотношение като на лицата, работещи при условията на трета категория труд, които са с по-нисък принос. Тази неравнопоставеност в конкретни цифри означава следното:

Предвид настоящите размери на осигурителната вноска за УПФ и за фонд „Пенсии“, за работещите при условията на трета категория труд, родени преди 01.01.1960 г., и предвид текста на ал. 7, ИК, който се изчислява за определяне на пенсията за осигурителен стаж и възраст от ДОО на всички лица, осигурени в УПФ, включително и на тези по чл. 69 и 69а от КСО, и на работещите при условията на първа и втора категория труд, се намалява на база на съотношението между 5 % и 17,8 %, въпреки че за родените, преди 01.01.1960 г. лица по чл. 69 от КСО, размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ е 40,8 %, а за лицата по чл.

69а и за работещите при условията на първа и втора категория труд този размер е 20,8 %. По този начин, както беше посочено по-горе, ИК на тези лица, съответно тяхната пенсия от ДОО, се намалява значително повече и в нарушение на принципа за равнопоставеност на осигурените лица в ДОО (чл. 3, т. 3 от КСО). Нарушение има и на фундаменталния принцип на осигуряването, независимо от неговия характер, според който при определяне размера на пенсията се отчита приноса на осигуряващия се (размер на вноската, осигурителен доход и т.н.).

В допълнение към гореизложеното, намалението на ИК би следвало да се прилага само за лицата, които към момента на пенсионирането си от фонд „Пенсии“ имат натрупани средства в УПФ и намалението да се извършва само за времето на осигуряването им в този фонд. Видно е обаче, че съгласно приетата разпоредба на чл. 70, ал. 7 ще бъдат намалени пенсиите и на лица, които през определени периоди са осигурявани в УПФ, но в крайна сметка са прехвърлили всичките си средства от този фонд и се пенсионираат само от фонд „Пенсии“.

В чл. 70, ал. 8 се съдържа още една предпоставка за неравноправно третиране на лицата, които са се осигурявали в УПФ и допълнителна мярка за натиск върху тях да „изберат“ да прехвърлят индивидуалните си партии в ДОО. Това е поради ал. 8 - при изчисляване на ИК за тези лица, ИК не се намалява за периодите, през които натрупаните средства от УПФ са прехвърлени в Сребърния фонд. С аргумент от противното лицата, които ще продължат да се осигуряват в УПФ и няма да прехвърлят партидите си в ДОО, ще бъдат финансово ощетени при определяне на размера на пенсията им от ДОО чрез намаляване на техния ИК.

Освен, че законът съдържа икономическа принуда и предпоставка за накърняване на икономическите интереси на осигурените, следва да се отбележи и некоректното определяне на периодите в ал. 7 и 8, което допълнително ощетява осигурените лица. ИК не се намалява за периодите, за които натрупаните средства по индивидуалната партида на лицата в УПФ са прехвърлени в ДФГУДПС, ал. 8. Този период обаче е различен от периода, през който за лицето са постъпвали осигурителни вноски само във фонд „Пенсии“. Това е така, защото след като лицето е направило избор на осигуряване само във фонд „Пенсии“, осигуряването му в този фонд възниква от първо число на месеца, следващ месеца на избора (вж чл. 4б, ал. 3 във вр. с ал. 1). Т.е. осигурителните вноски за това лице се пренасочват от УПФ и започват да постъпват във фонд „Пенсии“ непосредствено след като то е направило своя избор, докато натрупаните средства по индивидуалната му партида в УПФ се превеждат по сметка на НАП в 6-месечен срок от възникване на осигуряването във фонд „Пенсии“ и след това те първа се очаква да бъдат преведени в Сребърния фонд. На практика коректният период, за който на лицето не трябва да се намалява ИК, е периода от момента на неговия избор на фонд „Пенсии“. За изчислението на ИК на лицата са от значение периодите, за които те са осигурявани във фонд „Пенсии“, и не следва да е относим срока, в който средствата им са престоявали в Сребърния фонд, НАП или друго място. Налице е противоречие и между ал. 7 и 8, доколкото в ал. 7 се казва кога се намалява ИК на лицето, а в ал. 8 - кога не се намалява, но едновременно с това начина, по който става изчислението по ал. 7 и 8 е различен, съответно и размера на периода ще се различава.

## **2.2.Ощетяване на осигурените в УПФ лица чрез неотчитане на 12 % осигурителна вноска, внасяна от държавата във фонд „Пенсии“**

Следващият проблем, който засяга всички осигурени в УПФ лица, произтича от това, че при определяне на съотношението между размерите на осигурителните вноски за УПФ и за фонд „Пенсии“, въз основа на което се намалява техния ИК, респ. тяхната пенсия от ДОО, не се взема предвид вноската от 12 %, която държавата внасяше във фонд „Пенсии“ за всички осигурени лица. Това също нарушава основния принцип на осигуряването, регламентиран в чл. 3, т. 3 от КСО, а именно съответствието между приноса в осигурителната система и плащанията, извършвани от нея. На практика намалението на размера на пенсията от ДОО на осигурените в УПФ лица, е значително по-голямо, поради това че при изчисляване на техния ИК не се отчита 12 % вноска на държавата, т.е. не се взема предвид действителният размер на осигурителната им вноска. Подобен подход е абсолютно необоснован, при условие, че в чл. 5, ал. 1, изр. 2 от КСО (наименуван „Осигурители“) изрично се посочва, че държавата участва в осигуряването чрез трансфер във фонд „Пенсии“ в размерите и по реда, определени в чл. 21, т. 5 (преди последната промяна). Независимо от начина, по който беше формулиран вече отменения текст, е безспорно, че в случая става дума за осигурителна вноска, която би следвало да бъде отчетена при намаляването на ИК на лицата, които се осигуряват в УПФ. Въпреки, че държавните институции оспорваха тази теза, обстоятелството, че с новия закон т. 5 на чл. 21 е отменена, доказва разбирането им за несъстоятелността на досегашното им становище и противоречието му със закона. Въпреки отмяната, проблемът не е отстранен - вж коментарите по т. 2.3.

## **2.3. Неравнопоставеност на осигурените лица и нарушаване на правата им, неясна и противоречива правна уредба (чл. 5 ал. 1 и 2, чл. 21, т. 3, 4 и 5 и чл. 22а, § 4б, ал. 5, § 48 и § 51, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на КСО)**

Промените в чл. 5, ал. 1 и 2, във връзка с чл. 21, т. 3, 4 и 5 и чл. 22а съдържат редица противоречия и поставят допълнителни въпроси относно приложението на закона и защитата правата и интересите на осигурените лица, по-конкретно:

- Отмяната на досегашната т. 5 на чл. 21, която предвиждаше трансфери от държавния бюджет в размер 12 % върху сбора от осигурителните доходи на всички осигурени лица за календарната година, повдига следните въпроси: отпада ли участието на държавата в осигуряването; ако се приеме, че отговорът е отрицателен и държавата ще продължи да прави вноски във фонд „Пенсии“, въпреки неясната нова формулировка на чл. 21, т. 4, възникват нови въпроси, а именно - в какъв размер ще е тази вноска, след като т. 5 с конкретно определения размер е отменена; означава ли това, че законът за бюджета на ДОО за съответната година, освен, че ще решава дали да има такава вноска или не, ще определя и нейния размер и ако да, на какво основание;
- Съгласно чл. 22 а, т. 2 средствата по фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ се набират от „трансфери, предвидени в закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година“ Същевременно в чл. 5, ал. 1, изр. 2 (с наименование „Осигурители“) са уредени само трансферите, които държавата прави към Фонд „Пенсии“, но не и такива към фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“. Тогава на какво

основание ще се извършват трансферите по чл. 22а, т. 2 относно лицата по чл. 69, при условие, че за тези трансфери липсва законова делегация;

- Новата редакция на чл. 22а, т. 1 от КСО влиза в директно противоречие с действащата разпоредба на чл. 21, т. 3 от КСО, тъй като предметът на двете е един и същ, а именно в приход на кой фонд постъпват вноските за лицата по чл. 69 (чл. 4, ал. 1, т. 4). Действащата разпоредба на чл. 21, т. 3 казва, че вноските за тези лица постъпват във фонд „Пенсии“, докато изменената разпоредба на чл. 22а предвижда вноските за същите лица да постъпват във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“. Допуснатото противоречие между разпоредбите отново е такова естество, че не може да се отстрани с тълкуване на закона и го прави неприложим;
- Друг проблем е чл. 21, т. 4, който не предвижда изрично определен размер на трансфера от бюджета за осигурителни вноски в случаите, предвидени в КСО, а това са вноските за лицата по чл. 4, ал. 1, т. 2, 3 и 10. Основанието за внасянето на осигурителни вноски от бюджета за тези лица е в КСО, поради което не би следвало за него да се препраща към закона за бюджета на ДОО, тъй като това означава, че в него може да се предвиди нещо различно от КСО, включително и за съответната година, от бюджета изобщо да не се правят осигурителни вноски за тези лица, което би било в нарушение на цитираните разпоредби на чл. 4 КСО.
- На следващо място промените в чл. 21 създават сериозни основния за притеснение, като се има предвид и измененията на чл. 22а, който урежда приходите на фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, като в него изрично са посочени приходи от осигурителни вноски за лицата по чл. 69 (т. 1). Очевидно е, че се създава различен режим на осигуряване от държавата на лицата по чл. 69 и всички останали осигурени лица и отново възниква въпроса на какво основание се прави това.

#### **2.4. Неравноправното третиране на осигурените лица и риск за правата им е заложено и в законовите разпоредби на § 4б, ал. 5, § 48 и § 51, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на КСО**

- Част от опитите да се направи привлекателно осигуряването и пенсионирането, когато е само от ДОО спрямо осигуряването в УПФ са насочени и към лица, които вече имат отпуснати пенсии от ДОО, но имат и натрупани средства в УПФ. Това са лицата, пенсионирали се наскоро по чл. 69 от КСО, на които ИК е намален за това, че са осигурявани в УПФ, но все още нямат право на пенсия от този фонд. Този кръг от лица, на основание § 116 от ПЗР на КСО, придобиват право на пожизнена пенсия от УПФ едва при навършване на възрастта за придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1 - 3. Съгласно § 51, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на КСО за тях има преходен период до 31.12.2016 г., в който могат да изберат да прехвърлят средствата от индивидуалната си партида от УПФ във фонд „Пенсии“, както и да поискат преизчисляване на вече отпуснатата им пенсия от ДОО. Формулирана привидно в полза на тази категория лица, разпоредбата всъщност създава риск за правата им, тъй като нито на ниво закон, нито чрез делегация към подзаконов акт, е предвиден ред и начин за преизчисление на пенсиите, който да гарантира, че лицата ще получат по - висока пенсия в резултат на прехвърлянето на индивидуалните им партиди от УПФ във фонд

„Пенсии“. Законът не съдържа гаранции, че индивидуалният (респ. по - високият) осигурителен принос на лицата ще бъде отчетен при изчислението на размера на пенсията им. На следващо място, правата на лицата са нарушени и поради периода за получаване на коригираната пенсия. Това е така, защото пенсията им ще бъде преизчислена от месеца, следващ този, през който е направен избора, а не от момента, в който на тези лица е била отпусната пенсия от ДОО. Съкращавайки по този начин периода, през което лицето ще получава коригираната пенсия, правата му са нарушени и то е поставено в по - неблагоприятно положение спрямо правата на останалите лица, които ще се пенсионират след 31.12.2015г. и пенсията им от ДОО ще бъде изплащана в по - висок размер от самото ѝ отпускане, заради това, че са прехвърлили средствата си от УПФ във фонд „Пенсии“.

- С изменението в § 4б, ал. 5 от ПЗР на КСО е направено поредното грубо погазване на правата на осигурените лица в ППФ, както и принципите на правовата държава, чрез директно неспазване, вече четвърта година, на Решение на КС № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г. Параграф 4а, ал. 1 (ДВ, бр. 100/2010г.), предвиждаше средствата по индивидуалните партиди на част от осигурените лица в ППФ да се прехвърлят във фонд „Пенсии“ на ДОО. С посоченото решение на КС целият § 4а беше обявен за противоконституционен, като с последващ нов § 4б (ДВ, бр. 60/2011г.) се уреждат отношенията и последиците, свързани с конституционното решение. Съгласно ал. 5 на § 4б се предвиди отлагателен период до 15.07.2015г., последващо удължен до 15.07.2016г. (с изм., ДВ, бр. 107/2014 г.), като в този срок преведените в нарушение на Конституцията средства на лицата трябваше да се възстановят по сметка на ППФ, в който лицата са били осигурени към 2015 г. Сами по себе си тези срокове (четиригодишен, увеличен на пет години) са толкова дълги, че на практика представляват **директен отказ на държавата да спази конституционния ред в България. Държавата сама отлага отстраняването на обществените последици от противоконституционна разпоредба за срокове близки и надхвърлящи общата петгодишна давност.** По отношение на лицата, които са в очакване държавата да опази техните права и да ги компенсира за настъпилите загуби вследствие на противоконституционни законови разпоредби, прогласени за такива с решение на най-висш държавен орган - КС, възстановяването на средствата им губи смисъл.

С последните изменения в КСО се прави втора промяна в ал. 5, на чл. 4б, като споменатият срок се отлага за пореден път, но вече индивидуално за всяко лице за неизвестно колко време, тъй като възстановяването на средствата ще става след отпускането на пенсия на лицето от ППФ по чл. 168 от КСО. Дори да се пренебрегне очевидното непознаване на принципите на капиталовото осигуряване и начина, по който се изчислява и отпуска пенсията от ППФ, съответно обстоятелството, че тази сума трябва да е възстановена по партидата на лицето преди, а не след като му е отпусната

пенсия от ППФ, остава основният и най-фрапиращ факт - **държавата в лицето на законодателната власт в България отказва да спази решение на КС в продължение на пета година и отлага неговото изпълнение за още неизвестно, колко време.**

- С приетия § 48 от ПЗР на ЗИД на КСО отново са отнети права на една категория лица и те са поставени в неравностойно положение в сравнение с останалите осигурени лица в УПФ, само защото държавата не е изпълнила своите задължения и не е осигурила възможност те да упражнят свое законно право. Става въпрос за правото на първоначален избор на УПФ на лицата, за които е възникнало първоначално задължение за осигуряване след 31.12.2014 г. и които до влизане в сила на промените в КСО не можеха да упражнят това свое право, тъй като не беше приета необходимата нормативна уредба. В резултат на новото законодателно решение - да бъдат разпределени служебно, на тези лица не само е отнето правото да изберат сами УПФ, в който да се осигуряват, но те са загубили и съответната доходност, която би се реализирала от управлението на средствата им, ако същите бяха прехвърлени в УПФ. Пенсионноосигурителните дружества също понасят реални вреди, изразяващи се в пропуснати ползи от евентуалното управление на средствата на лицата, които тепърва ще бъдат разпределени служебно по съществуващите УПФ и това е нарушение на принципа на свободната стопанска инициатива по чл. 19, ал. 2 от Основния закон. Неясно, защо законодателят предпочита да отнеме правото на избор на УПФ на лицата, вместо да им постави нов 3 месечен срок сами да изберат в кой УПФ да постъпят средствата им.

За съжаление анализът на посочените по-горе законови разпоредби показва, че не се решават съществуващи проблеми на пенсионното осигуряване, а се създават нелоялни финансови стимули за гражданите да изберат осигуряване само в държавния фонд „Пенсии, противопоставят се първия и втория стълб и се подкопава смисъла на пенсионния модел.

С новия закон фактически се ликвидира част от пазар, създаден съобразно държавните изисквания, а това е несъвместимо с прокламираната в Конституцията свободна стопанска инициатива на гражданите и юридическите лица и принципите на свободния пазар, които са от основните конституционни начала. Като резултат от приетия закон се променя обхвата на потенциалните клиенти и средствата, които се управляват в УПФ и ППФ. По същество това не може да се определи като реформиране на пенсионната система, а като деформиране на изградения в страната досегашен пенсионен модел, което по обективни бизнес причини ще прогони чуждестранните инвеститори от осигурителния ни пазар. Няма сериозен инвеститор, който да иска да бъде заложник на политическата фриволност и законодателното непостоянство на бизнес средата. Всяка рязка промяна в правната рамка, която показва държавническа непоследователност и с която се нарушават принципите на свободната пазарна икономика и се създава несигурност и непрогнозируемост на бизнес средата, води до отлив на инвеститори, независимо от сферата на дейност. Както е посочил КС: „Създаването и утвърждаването на правовата държава може да се постигне чрез стабилност на икономическите субекти, гарантиране и запазване на условията за стопанска, в т.ч. и

инвестиционна дейност“ и „очакванията за възможни други законови промени в осигурителната система е в нарушение на чл. 19, ал. 3 от Конституцията, който предвижда закрила от закона на инвестициите и стопанската дейност на българските и чуждестранни граждани и юридически лица“. (Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г.)

### **III. Нарушение на неприкосновеността на частната собственост (чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията) - чл. 129, ал. 12 - 19 от изменения КСО**

Противоречива и опасна за правата на осигурените лица е идеята на закона - средствата на осигурените лица в УПФ да се прехвърлят в т.нар. „Сребърен“ фонд“ (още - Държавен фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система (ДФГУДПС)). Прехвърлянето на средства от УПФ към този фонд на практика представлява отказ от собственост върху лични спестявания и натрупаната върху тях доходност, както и промяна на правния характер на средствата. Такова прехвърляне, макар и осъществено с волеизявление на осигуреното лице, е в нарушение на конституционните основи в страната и противоречи на философията на осъществяване и функциониране на бюджетната рамка и социалноосигурителната система.

Това произтича от целевото предназначение на фонда - за „постигане и гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система“ (I стълб), като това се обезпечава „чрез акумулиране, инвестиране и трансфериране на допълнителни средства към бюджета на ДОО за фонд "Пенсии"<sup>6</sup>. Средствата в него се използват единствено за инвестиране с цел извличане на доходност и трансфериране на средства за бюджета на ДОО за покриване на разходи за пенсии на фонд "Пенсии"<sup>7</sup>. В ЗДФГУДПС ясно са посочени източниците на тези допълнителни средства - парични средства от приватизация; 25 % от отчетения за съответната бюджетна година излишък на държавния бюджет; приходи от концесии и на последно място други източници, определени със закон или акт на Министерски съвет (МС). Общото за всички тези приходоизточници, на първо място, е техния допълнителен характер (извън средствата от осигурителните потоци в пенсионната система). Средствата, които с новия закон ще се трансферират от УПФ към Сребърния фонд обаче не могат да се класифицират като „допълнителни средства“, защото те са част от основните средства, постъпващи в двете капиталови схеми. По този начин разширяването на приходоизточниците на ДФГУДПС с основни, за осигурителната система, средства от партидите в УПФ противоречи на целта по чл. 1, ал. 2 от ЗДФГУДПС за осигуряване на допълнителни средства (извън осигурителната система). На второ място, характерно за приходите, които постъпват в Сребърния фонд е техният публичен характер. Средствата на осигурените лица, натрупани в индивидуалните им партии, обаче не са публични, а са техни „собствени парични средства“, както КС е имал възможност да се произнесе в Решение № 7/2011 г. по к.д. 21/2010 г. По - долу в настоящото изложение са разгледани конкретните рискове за правата на осигурените лица, произтичащи от смесването на средства с различен правен характер.

Друг съществен проблем е допуснатата поредната законова празнота в чл. 129, ал. 12 и 13, която не може да се запълни с тълкуване, тъй като се нуждае от ясна уредба (в т.ч. срокове и условия) в самия закон. Неясно защо, след като в ал. 12 законът предвижда средствата за

<sup>6</sup> Чл. 1, ал. 2 от Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система (ЗДФГУДПС).

<sup>7</sup> Чл. 22, ал. 1 от ЗДФГУДПС.

лицата, които променят осигуряването си от УПФ само във фонд „Пенсии“, да постъпват в ДФГУДПС, непосредствено в следващата ал. 13 се казва, че натрупаните средства на същите тези лица се превеждат от УПФ по сметка на НАП. Законът не съдържа разпоредби относно механизмите и сроковете за последващото прехвърляне на партидите от сметките на НАП по сметки на Сребърния фонд и следователно за лицата не е ясно: дали, кога и как ще се осъществява евентуалното прехвърляне на средствата им от НАП в Сребърния фонд. При липсата на законова регламентация на този въпрос е налице поредно доказателство за непълна и противоречива законова уредба, което е нарушение на принципите на правовата държава и е предпоставка за нарушаване на правата на осигурените лица.

Нещо повече, липсва каквото и да е задължение за информиране и периодична отчетност към осигурените лица - колко от техните средства и кога се прехвърлят от УПФ към НАП, респ. към Сребърния фонд и оттам липсва възможност за контрол от тяхна страна относно личните им пенсионни спестявания. Следва да се има предвид, че при този неколнократен трансфер на парични средства са възможни, включително технически, грешки и тъй като не е предвидено лицата да бъдат периодично уведомявани, съществува значителен риск за правата им. При обратния процес (връщане от Сребърния фонд в УПФ) е посочено, че средствата се прехвърлят в изборения от лицето УПФ, без да е посочен срок за това действие (ал. 14). Липсата на срок за съответния компетентен държавен орган да изпълни волеизявлението на осигуреното лице и да прехвърли паричните му средства е съществен законодателен пропуск, който създава риск за правата на лицата и предпоставка за претърпяване на имуществени загуби. Поставено е и допълнително условие - средствата ще бъдат върнати в УПФ, „ако за осигуреното лице има преведени средства в ДФГУДПС“, като не е ясно кога няма да има преведени такива, след като това вече трябва да се е случило в срока по ал. 13. Това означава ли, че законодателят допуска хипотезата средствата изобщо да не се прехвърлят от НАП в Сребърния фонд и по този начин да бъде осуетено правото на лицата да възобновят осигуряването си в УПФ. **Налице е вътрешно противоречие и блокиране на процеса по възобновяване на избора в УПФ.**

**Очевидно е, че правната уредба на обратното прехвърляне на лицата от фонд „Пенсии“ към УПФ е непълна, съдържа неясни условия и е неравнопоставена спрямо уредбата на прехвърлянето към ДОО. Създадените законови механизми целят да се улесни прехвърлянето на средства в първия стълб и да се възпрепятства възобновяването на осигуряването във втория стълб (УПФ).**

Предвиждат се няколко подзаконови актове, приемани от различни органи - наредбата на МС по чл. 179, ал. 3 от Данъчно-осигурителния кодекс (ДОПК), указания на НАП и КФН по чл. 137, ал. 4, съответно указания на Министъра на финансите по чл. 129, ал. 18, което крие риск от създаване на разнопосочна и противоречива уредба, още повече, че значителна част от тези въпроси трябва да се уредят на законово ниво. Не е за подценяване и обстоятелството, че не се предлага цялостна и систематизирана уредба на обществените отношения, засегнати от изменения КСО, а същата е „разпиляна“.

Отделно от това, с наредба на МС се предвижда уредба на подзаконово ниво на широк кръг въпроси: а) изборът на осигуряване, редът и начинът за събиране и разпределение на увеличената осигурителна вноска за лицата, които променят осигуряването си от УПФ (чл. 4б, ал. 4) или от ППФ (чл. 4в, ал. 2); б) изборът на осигуряване, редът и начинът за събиране и разпределение на увеличената осигурителна вноска за лицата, които възобновяват

осигуряването си в УПФ (чл. 124а, ал. 4); в) редът и начинът за прехвърляне на средства между УПФ и Сребърния фонд и обратно, както и обмена на информация (чл. 129, ал. 19). Това поставя въпроса за липсата на съответствие с чл. 3, ал. 1 и чл. 7, ал. 2 от ЗНА. На първо място, това е порочна законодателна практика - обществени отношения, които следва да се уредят на законово ниво, не следва да се регламентират в наредба. Това ограничава възможността за публично обсъждане и участие на заинтересованите страни в процеса на изработването на уредбата, свързана с последиците за правата на осигурените лица, за реда, условията и начина на тяхното осъществяване. На следващо място, създава несигурност на правната уредба и всичко това реферира към последователно застъпването разбиране на КС, че неясната и противоречивата правна рамка е нарушение на принципа на правотата държава.

Предвидената възможност за прехвърляне на средства в Сребърния фонд пренебрегва редица решения на КС, в които нееднократно е заявявано, че при наличие на фондова организация на българската осигурителна система е недопустимо средства, предназначени за нейните фондове, да се отклоняват за покриване на други публични задължения. В Решение № 2/2014 г. по к.д. № 3/2013 г. по казуса за единната сметка се посочва: „В мотивите на няколко свои решения Конституционният съд прави разграничение между бюджетни средства и средства с целево предназначение. Това не е случайно и има основание, доколкото е различен правният режим на двата вида средства. Става въпрос за различия както от гледна точка на набирането, така също и при разходването на тези средства (Решение № 14/2000 г. по к.д. № 12/2000 г. и Решение № 8/2012 г. по к.д. № 16/2011 г.).“

Също така, широко прокламираният мотив за „съхраняване“ на средствата в ДФГУДПС се превръща в „осребряване“ на активи на УПФ и тяхното прибиране на депозит в БНБ. За годините, за които изобщо има официално публикувани данни, доходността на Сребърния фонд е нулева, а заедно с инфлацията, става ясно, че не е в състояние да гарантира адекватност на пенсиите, което е и допълнителен аргумент за ощетяване интересите на осигурените лица. Промените в тази част са предпоставка за блокиране на осигурителен капитал в полза на ДОО, с ясното съзнание, че прехвърлените средства в I стълб могат и да не нарастват, защото обещаните разходопокривни пенсии не зависят от осигурителния капитал, а от финансиране, което следващо поколение и следващо правителство ще трябва да осигурят, и в такава политика липсват общеевропейски ценности.

Във връзка с доходността, следва да се има предвид, че поради липсата на индивидуални партии в ДФГУДПС, ако личните средства (от осигурителни вноски и натрупана доходност в УПФ) се прехвърлят там, то те ще влязат в обща сметка, върху която не се натрупва доходност и същата не може да се индивидуализира при евентуално възстановяване на осигуряването отново в УПФ. Веднъж прехвърлени в общата сметка на Сребърния фонд, средствата вече не са лични на лицето, а са общи и са част от публичен фонд. В новия закон въобще не са залегнали и съответно не са реализирани гаранции, че тези средства ще се натрупват и управляват отделно и техният размер ще се запази. С мотив, че се дава „избор“ на осигурените лица, се предвижда личните им средства да бъдат „погълнати“ от публичен фонд,

чиито средства са част от централния бюджет на държавата и перо от фискалния резерв. Следва да се има предвид и обстоятелството, че Сребърният фонд е създаден с цел да трансферира в даден момент средства към НОИ. На пръв поглед може и да изглежда, че прехвърлените от УПФ средства ще се съхраняват в Сребърния фонд, но тъй като те вече няма да са „лични“ на даденото осигурено лице, всъщност в един следващ етап те ще могат да се използват за текущи пенсионни плащания. Следователно, „изборът“ на осигурените лица се свежда до прехвърляне на спестяванията им с цел покриване на текущи пенсионни плащания.

Отделно, с прехвърляне на средства между различни по правната си същност системи „се елиминира много съществен механизъм на допълнителното задължително обществено осигуряване, а именно - инвестиционната политика на дружеството (*б.а. пенсионните дружества, чиято дейност е инвестиране на средствата за осигурените лица в широка гама от финансови инструменти при спазване на строги инвестиционни лимити и ограничения с цел редуциране на риска и извличане на доходност*) и капитализирането на средствата по индивидуални партии с прибавяне на доходността. Това представлява **антипазарна мярка, която нарушава чл. 19, ал. 1 от Конституцията** - свободата на стопанската инициатива, т.е. пазарната свобода като основен принцип, върху който се основава икономиката на страната.“ - Решение на КС № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г. (в допълнение на коментариите в т. II нарушения на чл. 19 от Конституцията).

Поради различния правен режим на ДФГУДПС и УПФ, стои въпросът с изясняване и регламентиране на правния режим на прехвърлените средства и на вида и обема на правата на осигурените лица. Веднъж постъпили в Сребърния фонд, след като могат да бъдат обратно прехвърлени в капиталовите схеми, не е ясно дали правният статут на средствата и правата, произтичащи от тях, ще се променят по вид и обем при всяко местене. В Решение № 7/2011 г. по к.д. 21/2010 г. КС<sup>8</sup> изрично посочва, че се касае за **лични средства** на гражданите. При тяхното прехвърляне към солидарната система те очевидно няма да запазят своята **„самостоятелност и индивидуалност“**, а ще станат **общи** средства, предвид характера на Сребърния фонд. Възобновяването на осигуряването в УПФ (обратното прехвърляне на средствата по чл. 124а от КСО) ще означава нова промяна в правния им характер и трансформирането им от общи (публични) отново в **лични средства**. Подобна двойственост на едни и същи средства няма правна аналогия.

Относно правния характер на натрупаните средства по партидите на лицата в Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г. КС е категоричен: „Средствата по индивидуалните партии се капитализират поотделно, образуват сума, с която осигуреното лице участва в инвестициите. Натрупаните средства запазват своята самостоятелност и индивидуалност по личните партии на осигурените лица. В доктрината на тази основа се приема, че „те са негови собствени парични средства“ (В. Мръчков. Осигурително право. 5 изд. Сиби, с. 366).“ Както беше

---

<sup>8</sup> Макар да е относимо само за ППФ, то следва да се разглежда и съобразява в контекста на еднаквите принципи на осигуряване в двете капиталови схеми.

отбелязано вече, с новия закон осигурените лица ще могат да прехвърлят свои средства в публичен фонд, които в даден момент ще бъде разходван за текущи пенсионни плащания от солидарната система. Неяснотата за съответните престации (в контекста на Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г.), вида и обема на правата, които лицата ще получат срещу предоставените от тях лични средства, поставят въпроса за правния характер на прехвърлянето и дали това не представлява дарение към държавата?! Недопустима е евентуална аналогия между прехвърлянето на лични средства между различните частни пенсионни фондове (от една страна) и прехвърлянето на лични средства от частен пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ на ДОО (от друга страна), защото “по същество това е прехвърляне на средства от индивидуални партии на осигурени лица във фонд с различен правен режим”<sup>9</sup>. Недопустима е аналогия и защото, при прехвърляне между различни частни фондове, партията не се закрива, а се премества в друг фонд, респективно *договора* с предишния фонд се прекратява, но се сключва *договор* с избрания от осигуреното лице нов фонд, като при това прехвърляне вида и обема на правата му се регламентират в новия договор и продължават да се ползват с механизмите за защита и контрол, регламентирани в КСО и ЗКФН. Такъв договор и подобни гаранции не са налице за осигурените лица, които ще изберат да прехвърлят парите си в Сребърния фонд. **Отново е налице неравнопоставеност и противоречие с основни принципи на осигурителното законодателство, а правният хаос и липсата на ясна и непротиворечива регламентация по съществени за осигурените лица въпроси застрашават правата им, които държавата е длъжна да гарантира и защити.**

**КС има трайна практика относно опити чрез законови промени да се засяга изконното и защитавано от всяка демокрация право на частна собственост:**

- в Решение № 6/2013 г. по к.д. № 5/2013 г. КС „е категоричен в своето разбиране, че „не съществува правова държава в света, чието конституционно или гражданско право да позволяват разпореждане с чужда собственост или ползването без правно основание против волята на собственика“ (Решение № 12/2003 г. на КС);

- в Решение № 6/2014 г. по к.д. № 7/2014 г.: „Според досегашната практика на КС конституционната уредба на собствеността включва и правото на собственост в по-широк публичноправен аспект като основно право на гражданите, което обезпечаваше свободата на човешкия индивид и възможността му да поеме отговорност за собствения живот (вж.

---

<sup>9</sup> Решение № 7/2011 по к.д. № 21/2010 г. прави коментар на различните принципи, върху които са изградени фонд „Пенсии“ към ДОО и ППФ, вкл. за правото на лицето да сключи договор с избраното пенсионно дружество и това подчертава частноправните елементи в режима на осигуряването в ППФ, като този избор е обусловен от факта, че „... набраните средства в индивидуалната му партия (б.а. на осигуреното лице) са предназначени за него с цел материално обезпечаване при настъпване на осигурителен случай. Управлението на средствата от пенсионноосигурителното дружество не ги прави собственост на дружеството. Още по-малко може да се приеме, че те са собственост на държавата или “обществени средства”...“.

Решение на КС № 6/1996 г.; Решение на КС № 17/1999 г.; Решение на КС № 15/2010 г.; Решение на КС № 2/2011 г. и др.)“;

- отделно „Липсата на точни и ясни правила за ограничаване на посегателствата по отношение неприкосновеното право на частна собственост нарушава правовия ред в държавата, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията“ - Решение № 6/2014 г. по к.д. № 7/2014 г.

**Отнемане на лични средства ще е налице относно лицата, които по силата на чл. 4б или чл. 4в от КСО изберат да се осигуряват само в ДОО. Макар това да е техен „избор“, изложихме множество аргументи, че същият се основава на икономическа принуда от държавата към осигурените в УПФ лица. Затова упражняването на този „избор“ под влияние е на практика императивно разпореждане със собствени пенсионни спестявания.** Ако се възползват от това „право на избор“, лицата на практика ще прехвърлят натрупаните по партидите им лични средства (осигурителни вноски и натрупаната върху тях доходност), но не е ясно какви насрещни престации ще получат срещу тях. В Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г., КС казва, че „осигурителните вноски нямат характер на данък, ... защото срещу тях осигуреният получава право на съответни престации (б.а. при настъпване на осигурителен случай ще има надлежно обезпечаване на лицето), докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно.“. Следователно, срещу направените осигурителни вноски лицата имат право на регламентирани в закона „съответни престации“. КС е последователен в своето разбиране за характера на осигурителните вноски и на натрупаните в партидите средства на лицата - в Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г. казва, че „набраните средства в индивидуалната му партида са предназначени за него с цел материално обезпечаване при настъпване на осигурителен случай.“. На първо място, с измененията на КСО не е регламентирано какви насрещни престации получават лицата, които ще прехвърлят вноските си в ДОО и как ще се отчете различния им принос. На второ място, стои и въпроса как са защитени онези осигурени лица, които имат по-голям принос в осигурителната система (по-голям размер на средствата, натрупани в индивидуалните им партиди). Обемът на правата на осигурените във втори стълб лица е в зависимост от натрупаните средства. Тази зависимост най-ясно се демонстрира през размера на пенсиите, а именно - пенсията във втори стълб (УПФ) зависи от размера на натрупаните вноски и постигнатата доходност, съответно колкото по-голям е размера на средствата в партидата на дадено лице, толкова по-висока е и пенсията му от УПФ. Не е ясно дали и как държавата ще отчете различния принос на осигурените лица, които от УПФ ще прехвърлят партидите си в ДОО и това нарушава принципите на справедливост и хуманизъм. В Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г. КС изтъква ролята и задълженията на държавата в социалното осигуряване и казва, че „именно като социална държава (тя трябва) да обезпечи редовното изплащане на пенсиите, да създаде условия за увеличаване на размерите им и да съобрази паричния размер на пенсиите с направените осигурителни вноски във фонда. По този начин се спазват и принципите на справедливост и хуманизъм.“

Подобно законодателно решение, което не зачита досегашната предходна и законно установена и действаща нормативна уредба, накърнява драстично неприкосновеността на частната собственост. Поради изложеното, правните последици от новия КСО имат характера на одържавяване на частна собственост и това е нарушение на принципите за нейната неприкосновеност съгласно чл. 17 от Конституцията (в този смисъл и Решение № 7/2009 г. по к.д. № 11/2009 г. КС ).

#### **IV. Нарушение на равенството между гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и на правото им на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1 от Конституцията)**

Изложено относно чл. 4б и чл. 4в и свързаните с тях текстове водят до извода за създаване на две категории осигурени лица<sup>10</sup>. Това, освен направените коментари, е в противоречие с конституционно гарантираните равни права на всички граждани. Предвид възможността да променят осигуряването си, не е ясно към кой момент лицата се считат за осигуряващи се по чл. 4б/чл. 4в, съответно за какъв период за тях е задължително осигуряването и за какъв не е. Това е още по-неясно за лицата по чл. 4б (само от УПФ), които неколкократно могат да променят избора си - да се прехвърлят само в ДОО, а в последващ момент да възобновят едновременното си участие в ДОО и в УПФ и така неколкократно в периода преди пенсионирането им (лимитиран е само крайният срок за това - до 5 г. преди пенсиониране). Не са ясни аргументите за различния законодателен подход спрямо лицата по чл. 4б и чл. 4в.

Налице е неравнопоставеност на двете групи осигурени лица и нарушение на принципа на равенство и справедливост. **Създава се различен правен режим, вменияват се различни задължения и се дават различни права в рамките на една и съща осигурителна система.** Това обуславя и неравнопоставено третиране и ограничаване правото на обществено осигуряване на определена категория граждани, гарантирано им от Основния закон, а оттам и нарушение на задължението на държавата да изпълнява социалната си роля.

Такъв извод се налага и от изложеното по отношение на Сребърния фонд, защото след преместване на средства от УПФ в него и за периода им на престой там, настъпват следните други последици:

- отпада разрешителния режим, строгите капиталови и квалификационни изисквания към дейността на пенсионноосигурителните дружества и държавния контрол от страна на КФН;
- **отпада отговорността на държавата при защита интересите на осигурените лица.** Така напр., КФН е длъжна да защитава осигурените лица във всички пенсионни схеми (чл. 11 от ЗКФН), но същевременно няма контролни правомощия спрямо ДФГУДПС. Не е ясно в такъв случай как КФН ще защити осигурените лица, като не знае колко от техните средства са прехвърлени в Сребърния фонд, съответно колко от тях се възобновяват в

---

<sup>10</sup> Първата се тези, които ще изберат да се прехвърлят изцяло в ДОО - за тях тристълбовата пенсионна система има само един задължителен (първи) стълб и те ще получат пенсия само от ДОО. Втората са всички останали, за които пенсионната система има два задължителни стълба (I и II) и те ще получават пенсия от НОИ и от УПФ/ППФ.

УПФ. Също така, съгласно действащото законодателство (ЗКФН, КСО и наредбите по неговото приложение) КФН осъществява контрол на ниво цялостен портфейл върху инвестициите на пенсионните дружества, но такъв ще липсва за инвестициите на средствата в Сребърния фонд - не са извършени съответстващи промени в КСО, ЗКФН и ЗДФГУДПС. Отделно, как ще се индивидуализират средствата от вноски (и натрупана доходност) от останалите източници на приходи в ДФГУДПС и кой държавен орган ще осъществява контрол дали средствата от УПФ, съгласно заложеното в целия Дял Втори на КСО, се управляват активно, при диверсифициране на риска в различни финансови инструменти и съответни лимити, за да се осигурява доходност и същата да се натрупва за осигурените лица. Съпоставено с досегашната нулева доходност на Сребърния фонд, очевидно бъдещите пенсионери от УПФ ще са ощетени, ако изберат осигуряване само в ДОО.

В тази връзка в Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г. КС коментира и имуществената отговорност на пенсионното дружество пред осигурените лица за претърпени от тях вреди от неправилно, неточно и неефективно управление на личните им средства или при недобросъвестно изпълнение на задълженията. Тази отговорност ще отпадне докато средствата са прехвърлени в ДФГУДПС, защото дружествата нямат механизъм на контрол върху средствата (дали се прехвърля обема, съответстващ на реално притежавания от лицето, дали е налице действителна воля за прехвърляне, как се инвестират от Управителния съвет, какъв контрол се осъществява от МФ и т.н.). Това на практика означава, че за това време е осуетена защитата на осигурените лица и отговорността пред тях от страна на пенсионните дружества, КФН и държавата и всъщност е налице абдикация на държавата от нейната социална роля да защити своите граждани.

Извън това, в същото решение КС е категоричен, че при прехвърлянето на средствата от ППФ (относимо за ППФ, но принципите на действие са УПФ и ППФ са идентични) във фонд "Пенсии" на ДОО част от „правата (б.а. на осигурените лица) се губят (по чл. 142, т. 2, чл. 171 и др. от КСО) и се трансформират в права по държавното обществено осигуряване. Дори и когато тези права са по-благоприятни за осигурения, се нарушава режимът на осигуряването, защото средствата се прехвърлят от един вид задължително обществено осигуряване в друг вид, също задължително осигуряване, но при различен правен режим, без това да става с волеизявления на носителя на правата." - което е определено като трансформиране на конституционно признатото право на обществено осигуряване по чл. 51, ал. 1 от Основния закон.

Изложено до момента може да се разглежда и в контекста на задължението на държавата да създава ясна и непротиворечива законова уредба на общественото осигуряване. В Решение № 21/1998 г. по к.д. № 18/1997 г. КС посочва, че: "разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от

Конституцията прогласява като основно право на гражданите правото на обществено осигуряване и социално подпомагане... За реализиране на това по своята същност социално право трябва да се погрижи държавата. То е нейно задължение, което се предопределя и от преамбюла на Конституцията, където е обявена за “социална държава”. Тя трябва да предприеме и извърши необходимите действия за създаване на нормативната система на общественото осигуряване...компетентността на законодателния орган е да създаде законовата уредба на общественото осигуряване...”. Т.е. допускайки накърняване на правата на гражданите, всъщност държавата нарушава основни свои социални функции и абдикира от социалната си роля.

В заключение, новият закон демонстрира липса на воля в изпълнителна и законодателна власт да се извърши анализ на истинските причини за ниските приходи и други проблеми в осигурителната система: работа без трудови договори, липса на редовни осигуровки върху реалния размер на възнагражденията, ниска събираемост на осигурителните вноски, големи прекъсвания през периодите на осигуряване, широки възможности за ранно пенсиониране, злоупотреби с отпускането на инвалидни пенсии, застаряването на населението, емиграцията и др. подобни. Върху всички посочени фактори държавата има необходимите механизми за въздействие, но не го прави. Напротив, вместо решение на поставените проблеми, новият КСО демонстрира:

- заявка на държавата да упражнява икономическа репресия спрямо българските граждани, отнемайки и ограничавайки техни законни права;
- нездрав интерес да се национализират пенсионните спестявания на осигурените лица в фондовете за допълнително пенсионно осигуряване от втори стълб;
- ограничаване на възможността да се осигури подходящ заместващ доход чрез капиталовите схеми, а оттам и обричане на бъдещите пенсионери на зависимост от системата на държавното осигуряване и ниски пенсии;
- погазване на основни конституционни права;
- риск за стабилността на пенсионната система и оттам застрашаване интересите на осигурените лица.

#### **УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ОМБУДСМАН,**

**Молим, след запознаване с изразените от нас аргументи, да вземете отношение и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията да сезирате Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на промените в Кодекса за социално осигуряване, обн. в ДВ, бр. 61/11.08.2015 г., а именно:**

**чл. 4б, чл. 4в, чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 6, ал. 3, т. 10 и 11, чл. 21, т. 4, чл. 22а, чл. 70, ал. 7 и 8, чл. 124а, чл. 125, ал. 1, т. 1, чл. 127, ал. 1, чл. 137, ал. 3, изр. 2 (относно препратката към чл. 124а,**

ал. 1) и чл. 157, ал. 1, т. 1, б. „г“, касаещи промяна на досегашния пенсионен модел на осигуряване в Универсалните и Професионалните пенсионни фондове, с които се нарушават права и свободи на гражданите.

**С УВАЖЕНИЕ:**

Приложение: Списък на лицата