Становище на АПБ относно Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване

СТАНОВИЩЕ
от Асоциацията на прокурорите в България

Относно: Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 52-654-01-64, внесен на 04.06.2026г.

УВАЖАЕМА ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Асоциацията на прокурорите в България изразява становището си по повод на предлаганото изменение на Кодекса за социално осигуряване относно прехвърлянето на тежестта за заплащане на осигурителни вноски върху работещите в публичния сектор.

В мотивите към законопроекта е посочено, че „мярката е насочена към изравняване на условията между публичния и частния сектор, ограничаване на изкривяванията на пазара на труда, подобряване на съпоставимостта на статистическите данни за възнагражденията и намаляване на натиска върху държавния бюджет и фондовете на общественото осигуряване.“ Очакваният резултат е дефиниран като „осигурителен модел, при който тежестта на осигуряването се разпределя по-балансирано“.

Предлаганите изменения не са плод на задълбочено обсъждане, на прогнозен анализ на оценката на въздействието върху професионалната мотивация и кадровата обезпеченост на съдебната система, на рисковете от подриване принципа на независимост и институционален стабилитет. По естеството си те са израз на инерционни действия, които не държат сметка за естеството на дейността на съдиите, прокурорите и следователите, за конституционни статус на магистрата като лице, изпълняващо публични функции, за липсата на възможност за упражняване на стопанска дейност едновременно с изпълнение на магистратските задължения.

Следователно макар целта за намаляване на натиска върху държавния бюджет и фондовете на общественото осигуряване да е понятна, мерките с които се предвижда да се постигне тя всъщност биха довели до негативни последици в множество области.

На първо място, прехвърлянето на осигурителната тежест върху магистратите и съдебните служители без обезпечено ненамаляване на нетното възнаграждение *подрива основния принцип на независимост на съдебната власт.* Държавата има позитивно задължение да осигури необходимите материални гаранции за независимост като линия на защита на институционалния интегритет.

На второ място, „изравняване на условията в публичния и частния сектор“ - каквато заявка се дава в мотивите към законопроекта, не е възможно в нито един аспект. Публичния и частния сектор преследват различни цели и се подчиняват на различни правни принципи. Именно затова законодателят традиционно урежда служебните правоотношения по различен начин от трудовите.

Различна е правната природа на правоотношението. В частния сектор трудовото правоотношение възниква въз основа на свободата на договаряне. Работодателят и работникът могат в широки граници да определят условията на труда, доколкото не нарушават закона. В публичния сектор правоотношението е обусловено от закона. Особено при магистратите то не се основава на свободно договаряне, а на *конституционно установен статут, който гарантира независимостта на съдебната власт.* На законодателно равнище независимостта на съдебната власт е гарантирана от самостоятелността на бюджета. Следователно правилата не могат механично да бъдат приравнявани към тези в частноправните отношения.

Различна е целта на възнаграждението. В частния сектор възнаграждението е икономически разход на работодателя и се определя според пазара, производителността и финансовите възможности на предприятието. При магистратите възнаграждението освен насрещна престация за извършена работа, то изпълнява и конституционна функция. *Възнаграждението е гаранция за независимост, безпристрастност и устойчивост на съдебната власт.* Затова европейските стандарти изискват то да бъде защитено от политически или финансов натиск.

В публичния сектор липсва свобода при договарянето. Работникът в частния сектор може да договори по-висока заплата, да поиска бонус, да договори допълнителни придобивки, да премине при друг работодател при подобри условия. Магистратът не разполага с такава свобода. Възнаграждението, осигуряването, дисциплинарната отговорност и кариерното развитие са нормативно определени. Именно защото *държавата едностранно определя условията, тя носи и по-голяма отговорност да осигури тяхната стабилност и предвидимост.*

Налице са *различни ограничения или т.нар. несъвместимости, с които магистратът следва да се съобразява докато заема длъжността си.* Магистратите търпят ограничения, които не съществуват за работещите в частния сектор. Такива са например забраната за извършване на търговска дейност, ограниченията за допълнителна работа, ограниченията за политическа дейност, специалните правила относно публичните изяви, строгите етични стандарти, повишената дисциплинарна отговорност. *Тези ограничения са част от статута на магистратите и обосновават различен режим на възнаграждение и социални гаранции.*

Законодателят следва да държи сметка за необходимостта от действия на принципа на компенсацията. Колкото повече ограничения законът налага на една професия, толкова по-силни трябва да бъдат гаранциите за нейната независимост и социална сигурност.

При магистратите тези ограничения са значително по-широки от ограниченията за работещите в частния сектор. Поради това законодателят традиционно компенсира тези ограничения чрез специален статут, включително по отношение на възнаграждението, осигуряването и социалните права.

Различна е функцията на работодателя. Частният работодател защитава своя стопански интерес. *Държавата, когато действа като работодател на магистратите, изпълнява конституционно задължение да гарантира функционирането на независима съдебна власт.* Следователно тя не може да се ръководи единствено от съображения за бюджетна икономия.

Всичко това идва да покаже, че не само по въпроса за осигуряването, а принципно публичният и частният сектор не могат да бъдат поставени при равни условия.

Приравняването на магистратите на заетите в частния сектор игнорира факта, че съдебната власт е самостоятелна конституционна власт. Гаранциите за статута на магистратите не са предоставени в техен личен интерес, а в интерес на обществото и на правото на гражданите на независим и безпристрастен съд. Следователно промени, които могат да отслабят тези гаранции, не могат да бъдат оправдани единствено с аргумента за уеднаквяване с режима в частния сектор.

Конституционният съд многократно е подчертавал, че гаранциите за статута на магистратите са институционални, а не персонални привилегии. Именно затова приравняването на магистратите на работниците и служителите в частния сектор има ограничена стойност - двата режима са създадени да обслужват различни конституционни цели.

На трето място, все във връзка с горното правоотношението на назначените магистрати с държавата като своето рода работодател е възникнало при определени условия, които следва да бъдат гарантирани. Желанието за упражняване на магистратската професия е отчасти мотивирано от условията, при които тя би се упражнявала, като възнаграждението и социалните придобивки са едни от тези условия. Наред с всичко изтъкнато по-горе следва да се държи сметка, че Закона за съдебната власт и етичните кодекси за поведение на българските магистрати поставят високи изисквания към нравствените и етичните качества на заемащите тези постове, към образователния ценз и продължаващата дейност по себеусъвършенстване и повишаване на професионалната квалификация и професионални умения. Не може да се игнорира и фактът, че за заемане на магистратските места се явява огромен брой кандидати, като избрани биват единици след успешно провеждане на многокомпонентен конкурс и проверка на теоретичната, практическата подготовка, нравствените, моралните и етичните качества. Следователно във всеки аспект на времевите предели на магистратското правоотношение - както в неговото начало (конкурсите за назначаване), така и в неговото поддържане (изискванията за несъвместимост, професионалната квалификация и лични и професионални качества) - следва да бъдат отчетени от законодателя и същият е необходимо да създаде достатъчно гаранции високоспециализираните юристи да намират магистратската професия като атрактивна и условията, при които се упражнява като съответни на вложените от тях усилия и труд.

На четвърто място, предлаганите промени *игнорират стандартите, заложени от редица документи, които формулират основополагащи постулати за устройството, дейността и връзките в съдебната система.* Адекватното възнаграждение е елемент на независимостта. Недостатъчното материално обезпечаване увеличава риска от външно влияние.

Относно възнаграждението на магистратите в *Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на държавите-членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности* се сочи, че възнаграждението на съдиите следва да е съответстващо на тяхната професия и задължения, а също и достатъчно, за да ги защити от подстрекателства към повлияване върху решенията им. Трябва да съществуват гаранции за поддържане на разумно възнаграждение в случай на болест, отпуск по майчинство или бащинство, както и за изплащане на пенсия за прослужено време, която следва да е приемливо обвързана с нивото на възнаграждението им, когато по време на активна работа. Следва да бъдат въведени *специално насочени към съдиите правни предписания, които да представляват гаранция срещу намаляване на възнаграждението им* (т.54). Заложено е принципното правило, че *следва да съществуват гаранции срещу намаляване на възнаграждението по начин, който да застрашава независимостта.*

Още в *Препоръка № R (94) 12 на Комитета на министрите на държавите-членки относно независимостта, ефективността и ролята на съдиите се* изтъква, че магистратите трябва да имат *възнаграждение, което е гарантирано от закона и което отговаря на достойнството на тяхната професия и тежестта на отговорност.* Това е препотвърдено и в *Становище № 1 (2001) на Консултативния съвет на европейските съдии относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите* (т.61). Сочи се още, че Европейската харта за статута на съдиите съдържа важно, практично и реалистично признание на ролята на адекватното възнаграждение като защита от „натиск, насочен към въздействието върху техните решения и по-общо върху поведението им“ (т.6)

Нещо повече, сочи се не просто, че държавите трябва да изработят такива механизми, които да гарантират защита на заплатите на магистратите от намаляване, но всъщност се изисква те да обезпечат увеличаването им в съответствие със закона.

Magna carta of judges, приета от Консултативния съвет на европейските съдии (CCJE, 2010) сочи, че *независимостта трябва да бъде гарантирана чрез подходящо възнаграждение* (т.7), като *държавата има това позитивно задължение да осигури необходимите условия за независимост* (т.7).

Както се изтъква в *Становище № 21 (2018) на Консултативния съвет на европейските съдии относно предотвратяване на корупцията сред съдиите ниските трудови възнаграждения и липсата на социални придобивки и други слабости от подобно естество, могат да бъдат стимул, който да подтикне съдията към полесно приемане на неправомерна облага* (т.14.1, т.19).

С оглед на изложеното Асоциацията на прокурорите в България счита, че законопроектът не следва да бъде подкрепен в настоящия му вид. Той следва да бъде основно преработен след изготвяне на цялостна оценка за съответствие с Конституцията, действащия ЗСВ, практиката на Конституционния съд и препоръките на международните партньори на Република България. АПБ изразява готовност да участва в експертно обсъждане на необходимите промени в КСО, при спазване на принципите на независимост на съдебната власт, равнопоставеност на магистратите, правна сигурност и ефективна защита на обществения интерес.

С УВАЖЕНИЕ,

Елица Калпачка

Председател на Асоциация на прокурорите в България

01 Юли 2026