

**ПРЕДВАРИТЕЛЕН ДОКЛАД НА
БЪЛГАРСКИ АДВОКАТИ ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА
ПО СЪОТВЕТСТВИЕТО НА БЪЛГАРСКИЯ ЗАКОН И
ПРАКТИКА С ИЗИСКВАНИЯТА НА ЧЛ. 9 И 11 ОТ
ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА***

Докладът се издава в рамките на проекта “Гражданското общество в подкрепа на стабилната политика на България за гаранции по правата на човека”, финансиран от програма МАТРА на Министерството на външните работи на Холандия. Партньори по проекта са Холандският център по правата на човека (SIM), Националният институт по правосъдие и Фондация “Български адвокати за правата на човека”.

Поради характера на индивидуалните права и свободи, гарантирани от [чл. 9, 10 и 11](#) от Европейската конвенция за правата на човека (“ЕКПЧ”) и личните и обществените аспекти при тяхното упражняване, оплакванията за неоправдана намеса в тези права често са взаимно свързани. Сходствата в езиковите редакции и в допустимите ограничения при упражняването на тези права обясняват също така и факта, че теоретичните въпроси във връзка с тези разпоредби често се разглеждат заедно. Подобно на делата срещу други държави – страни по Конвенцията, по повечето жалби срещу България институциите в Страсбург са разгледали оплаквания, подадени едновременно по чл. 9, 10 и 11 от ЕКПЧ. Огромната част от тези решения и определения се отнасят до по-старо законодателство и практика, но въпреки това ние вярваме, че съдържащите се в тях констатации и мотиви са важни за оценката на постигнатия напредък и на предприетите мерки за подобряване съответствието с международните стандарти.

В настоящия доклад ще разгледаме само някои от въпросите по чл. 9 и 11, тъй като ограниченият му обем не позволява включването на широкия кръг от проблеми по съответствието на българския закон и практика с изискванията на чл. 10 от ЕКПЧ, които са предмет на отделен доклад.

I. Правото на свобода на мисълта, съвестта и религията (чл. 9 от ЕКПЧ)

Чл. 9 от ЕКПЧ гласи:

“1. Всеки има право на свобода на мисълта, съвестта и религията; това право включва свободата да променя своята религия или убеждения и свободата да изповядва своята религия или убеждения индивидуално или колективно, публично или частно, чрез богослужение, обучение, религиозни обреди и ритуали.

* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г. Отразява състоянието на законодателството и практиката към м. септември 2005 г.

2. Свободата да се изповядва религия или убеждения подлежи само на такива ограничения, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на обществената сигурност, за защитата на обществения ред, здраве и морал или за защита на правата и свободите на другите.”

Разпоредбите на чл. 13 и 37 от Конституцията от 1991 г. и чл. 9 от ЕКПЧ

Чл. 37:

“(1) Свободата на съвестта, свободата на мисълта и изборът на вероизповедание и на религиозни или атеистични възгледи са ненакърними. Държавата съдейства за поддържане на търпимост и уважение между вярващите от различните вероизповедания, както и между вярващи и невярващи.

(2) Свободата на съвестта и на вероизповеданието не може да бъде насочена срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала или срещу правата и свободите на други граждани.”

Чл. 13:

“(1) Вероизповеданията са свободни.

(2) Религиозните институции са отделени от държавата.

(3) Традиционна религия в Република България е източноправославното вероизповедание.

(4) Религиозните общности и институции, както и верските убеждения не могат да се използват за политически цели.”

Свободата на мисълта, съвестта и религията е неотменимо право на личността според действащата Конституция на Република България, закрепено в чл. 13 и 37. Конституцията предвижда, че *“религиозните общности и институции са отделени от държавата”* (чл. 13, ал. 2) и задължава властите да насърчават поддържането на търпимост и уважение между вярващите от различните вероизповедания, както и между вярващи и невярващи (чл. 37, ал. 1). Конституцията също така урежда допустимите ограничения на свободата на съвестта и религията, някои от които са дефинирани твърде широко, а други са в явно противоречие с международното право. Така българската Конституция забранява използването на верските убеждения за политически цели (чл. 13, ал. 4) и образуването на политически партии на верска основа (чл. 11, ал. 4 – “Не могат да се образуват политически партии на етническа, расова или верска основа, както и партии, които си поставят за цел насилствено завземане на държавната власт.”). Повечето от легитимните цели на законните ограничения по чл. 37, ал. 2 са подобни на предвидените в съответните международни инструменти, с едно важно изключение – защитата на националната сигурност.

Водещият принцип в тази материя, определящ конституционния стандарт на уредбата, е принципът на търпимост, прогласен в преамбюла на българската конституция и в чл. 13, ал. 1 от нея, който гласи, че *“вероизповеданията са*

свободни”. Конституционният съд е имал повод в няколко свои решения да отбележи абсолютния характер на правото на изповедание, включващо правото на свободен израз на изповедание и възможността за свободно упражняване на изповеданията – чрез слово, печат и сдружаване.¹ Вторият важен конституционен принцип е заложен в чл. 13, ал. 2 от Конституцията, който гласи, че *“религиозните общности и институции са отделени от държавата”*.

Съгласно чл. 37 от Конституцията, *“свободата на съвестта, свободата на мисълта и изборът на вероизповедание и на религиозни или атеистични възгледи са ненакърними. Държавата съдейства за поддържане на търпимост и уважение между вярващите от различните вероизповедания, както и между вярващи и невярващи”*. Когато се съпоставят паралелно чл. 9 и 15 от ЕКПЧ, от една страна, и чл. 37 и 57 от Конституцията – от друга, се установява, че чл. 57 от българската Конституция не допуска ограничаване на упражняването на свободата на мисълта, съвестта и религията по време на война или на друго извънредно положение, застрашаващо съществуването на нацията.

От друга страна, Конституцията на РБ не предвижда обща рамка на допустимите ограничения на тази свобода, аналогична на разпоредбата на [чл. 9, ал. 2](#) от ЕКПЧ и [чл. 18, ал. 3 от Международния пакт за граждански и политически права](#) (“МПГПП”): *“свободата да се изповядват религията или убеждението подлежат само на такива ограничения, които са предвидени в правната уредба и са необходими в едно демократично общество.”*

Дефинираните от чл. 37, ал. 2 от Конституцията конкретни легитимни цели, оправдаващи налагането на ограничения на свободата на съвестта и религията, се отклоняват от допустимите по Конвенцията поради включването в тях на защитата на националната сигурност – ограничение, въведено в нормите на чл.чл. 8, 10 и 11 от Конвенцията.

Конкретни ограничения на правото на свобода на мисълта, съвестта и религията по българската Конституция

Съпоставен с разпоредбите на вторите параграфи на членове [8](#), [10](#) и [11](#) от ЕКПЧ, чл. 9, т. 2 е единственият, който не позволява на държавите да се позовават на националната сигурност като основание за налагане на ограничения върху това право. Това важно несъответствие с българския закон само по себе си повдига сериозни въпроси. Под въпрос е, доколко понятието “национална сигурност” е идентично с понятието “обществена сигурност”. Липсата на законова дефиниция на термина “национална сигурност” позволява широко тълкуване на фактите, засягащи не само обществената сфера, но и сферата на държавни структури като армията, службите за сигурност и др. Опасността за обществената сигурност, налагаща ограничения в изповядването на убежденията, може да бъде подложена на разумна проверка относно необходимостта от позволените ограничения в едно демократично общество. При липсата на дефиниция на понятието “национална сигурност” и на информация относно фактите, изискващи предприемането на мерки в интерес на националната сигурност, възможността да се налагат ограничения може да се

¹ Решение № 5 от 11 юни 1992 г. по к.д. № 11, 1992 г., обн. ДВ, бр. 49 от 1992 г.; решение № 12 от 15.07.2003 г. по к.д. № 3, 2003 г., ДВ, бр. 66 от 2003 г.

превърне в произвол, тъй като преценката на тяхната основателност – необходимост в едно демократично общество и/или пропорционалност на преследваната цел – би била ненадеждна.

Аргументи, свързани с “националната сигурност”, бяха използвани в редица случаи за ограничаване на религиозната свобода и за установяване на контрол от страна на Национална служба “Сигурност” върху дейностите на някои религиозни групи. В началото на 90-те години на миналия век много евангелистки и други “нетрадиционни” изповедания направиха опит да се установят в България, разчитайки на свободата на религиите, прокламирана от Конституцията от 1991 г. Голяма част от българското общество посрещна тези опити с определена доза враждебност и нетърпимост, подклаждани и от медиите и властите. Отношението на властите към представителите на такива изповедания е описано най-добре в Становището на правителството по делото *Лотер срещу България*: *“Току-що излязло от четири десетилетия на потискане на религията от тоталитарната власт – време на тежък разрыв в религиозния и културен живот – българското общество беше особено нестабилно и податливо на неподходящо религиозно влияние, включително и от страна на опасни и незаконни движения. Затова бяха необходими активни защитни мерки за предпазване на населението от религиозни учения, които представляват заплаха.”*

Тези “активни защитни мерки” варираха от практически спънки пред изповядването на религиите до експулсиране, а понякога и използване на сила и/или наказателно преследване. Не бяха редки случаите, при които религиозни проповедници бяха експулсирани от страната с мотива, че е поставена в опасност националната сигурност – на основание чл. 44, ал. 4 от Закона за чужденците в България – макар истинската причина да беше проповядването на идеи на нетрадиционни религиозни изповедания. Най-драстичен е случаят на Дариуш ал Нашиф, който бе прогонен от страната на 5 юли 1999 г. за това, че *“с действията си е поставил в опасност сигурността или интересите на българската държава”*. Действията му се заключават в организиране обучение по Ислям за малолетни деца в гр. Смолян, макар че тази дейност е осъществявана с одобрението на районното мюфтийство в града и че преподавателската дейност е била извършвана в съответствие с изискванията на Устава на мюсюлманите в България. По този случай на 20.06.2002 г. Европейският съд постанови решение², с което установи нарушение на правата на жалбоподателя по чл. 8 и по чл. 5, т. 4 и реши, че не е необходимо да се произнесе по оплакванията за нарушение на чл. 9.

Подобен е случаят със Свидетелите на Йехова – австрийските граждани г-н Алфред Лотер и г-жа Едит Лотер. Те повдигнали оплакване по чл. 9 и 14 от ЕКПЧ /жалба № 39015/97 г./ за това, че правото им на свобода на религията е било нарушено и че са станали жертва на дискриминация при упражняването му поради религиозните си убеждения. По-конкретно, българските власти са действали произволно и неоснователно, като са ги изгонили от България единствено защото са Свидетели на Йехова. Заповедта се е основавала на сериозното обвинение, че

² Делото [Ал Нашиф](#) е коментирано в Предварителния доклад относно съответствието на българското законодателство и практика с изискванията на протоколи №№ 4 и 7 към ЕКПЧ

религиозната им дейност представлява заплаха за националната сигурност. Съгласно приложимия национален закон, отнемането на правото на пребиваване на такова основание не подлежало на съдебен контрол. Жалбоподателите са подали жалба с твърдението, че не представляват заплаха за националната сигурност. В становището си правителството твърди, че след решението на Министерски съвет от юни 1994 г., с което на Свидетели на Йехова е отказана пререгистрация, всяко лице под юрисдикцията на българските власти имало задължението да се въздържа от проповядване на техния култ, въпреки че решението не засягало правото на лична религиозна свобода. Жалбоподателите били нарушили това задължение. Жалба № 39015/97 беше заличена от списъка на делата след приятелско споразумение.

Подобно оплакване е било регистрирано от г-н Карл-Ерик Лилия – шведски гражданин, активист на българското поделение на “Слово на живот”. Г-н Лилия е бил експулсиран от България въз основа на заповед, която установявала, че той “не уважава българските закони и традиции”. Десет години след експулсирането г-н Лилия заявил, че не желае повече да поддържа жалбата си пред Съда и неговата жалба № 41574/98 била заличена от списъка. Подобна жалба била заведена пред ЕСПЧ и от г-н Ахмед Муса – палестинец, женен за българска гражданка и живял в България в продължение на 15 години. Той бил експулсиран от страната с мотива, че представлявал “заплаха за националната сигурност”.

Въпреки че някои от практиките на незаконна и/или ненужна намеса в свободата на религията на нетрадиционни вероизповедания и групи бяха преодолени през последните години, със съжаление трябва да се отбележи, че усилията на властите да налагат решения и да регулират отношенията в рамките на традиционните Източноправославно и Мюсюлманско вероизповедания продължават. Въпреки заключенията и констатациите на Европейския съд по правата на човека, налице са условия за нови жалби предвид продължаващите нарушения и намеса в дейността на вероизповеданията, този път от страна на прокуратурата.

Конституцията и особеният статут на Българската православна църква

В 1300-годишната история на България БПЦ е играла изключителна роля – първоначално за оформяне на българската народност, а впоследствие – за съхраняването ѝ във времена, когато на европейските карти името на България е било заличено /поради попадането ѝ под византийско владичество и турско робство/. В първата българска Конституция – Търновската, в чл. 37 е регламентирано, че *“Господстващата в Българското царство вяра е православно-християнската от източно изповедание.”* В действащата Конституция на Република България е продължена тази приемственост в отдаване дължимото на БПЦ. В чл. 13, ал. 3 е записано, че *“традиционната религия в Република България е източноправославното изповедание”*. Това признание по никакъв начин не нарушава правото на лицата свободно да се сдружават – както на източно-православните християни, така и на изповядващите друга вяра. Както отбелязва Конституционният съд, в това отношение българската Конституция се причислява към редица

европейски конституции, които признават наличието и ролята на преобладаваща религия в съответната държава.³

БАПЧ считат, че конституционализирането на понятието “традиционна религия” е в най-висока степен деликатно и толерантно в сравнение с подобни понятия в други Конституции на държави, членки на Европейския съюз, които легитимират религията на мнозинството вярващи с понятието “държавна”, “официална” или “господстваща”.

Съответствие на българското законодателство с чл. 9 от Конвенцията

Действащата правна уредба до 31.12.2002 г.

В едно от първите решения, постановени от българския Конституционен съд - № 5 от 11 юни 1992 г. по к.д. № 11/92 г.⁴ бе дадена задълбочена характеристика на конституционното право на избор на вероизповедание и религиозни възгледи, бе анализирано правото на сдружаване на религиозна основа и в тази връзка бе направено разграничение на понятията “религиозна общност” и “религиозна институция”. Същевременно, КС очерта ролята на държавата по отношение правото на изповедание както и по отношение общностите и институциите, чрез които то се осъществява, като маркира *“какво държавата е длъжна, какво държавата може и какво държавата не може да прави”*⁵.

До сезирането на Конституционния съд се стигна поради това, че действащата правна уредба бе твърде остаряла и редица нейни норми не съответстваха на Конституцията от 1991 г. Законът за изповеданията /от 24 февруари 1949 г./ е бил приет въз основа на чл. 78 от Конституцията от 1947 г. С този закон бе установен режим на регистрация на всички изповедания към изпълнителната власт. Съгласно чл. 6, вероизповеданието се считаше за признато и придобиваше качеството на юридическо лице от момента на утвърждаване на неговия устав. Самата процедура по утвърждаване на устава не бе изрично регламентирана в закона. По аналогия се приемаше, че и всяка една промяна в устава също подлежи на утвърждаване. Съгласно установената практика, след избор на ръководство всяко изповедание уведомява Дирекцията по вероизповеданията – помощен орган на Министерския съвет. Съгласно чл. 9 от закона, в устава на всяко изповедание се установяват управителните и представителните му органи и начинът на избирането или назначаването им. Нито в Конституцията, нито в закона или в самите устави не се съдържат разпоредби, оправомощаващи държавата в лицето на нейните институции да утвърждава ръководствата на изповеданията.

Законът за изповеданията от 1949 г. не съдържаше адекватни юридически гаранции и допускаше намеса в дейността на изповеданията с подзаконовни нормативни актове. Ето защо след настъпването на демократичните промени, през 1992 г. Конституционният съд бе сезиран да се произнесе относно противоконституционността на отделни разпоредби на закона. Съдът обаче избра друг подход и само примерно посочи отделни разпоредби, които противоречат на

³ решение № 12 от 15.07.2003 г. по к.д. № 3, 2003 г., ДВ, бр. 66 от 2003 г.

⁴ Решение № 5 от 11 юни 1992 г. по к.д. № 11, 1992 г., обн. ДВ, бр. 49 от 1992 г.

⁵ пак там

Конституцията. Той мотивира позицията си с аргумента, че *“Разпоредбите на Закона за изповеданията, които са в противоречие с чл. 13 и чл. 37 от Конституцията, следва да се считат за отменени по силата на непосредственото действие на тези конституционни норми от момента на влизането на Конституцията в сила. Това може да се констатира инцидентно от всеки правоприлагащ орган”*⁶. Отказът на Конституционния съд да посочи изрично текстовете от закона, противоречащи на Конституцията, създаде предпоставки не само за противоречива съдебна практика през следващите 10 години, но и за неограниченото вмешателство на изпълнителната власт в организационния живот на двете най-големи религиозни деноминации в страна – православната и мюсюлманската общност. Причината за това е, че действащото законодателство не съдържа ясни и точни правни норми, регламентиращи пределите на държавна намеса във вътрешните работи на религиозните общности. Липсваха гаранции срещу злоупотребата с административната дискреция. Така самото законодателство осигуряваше възможността правителството да променя ръководствата на изповеданията според волята си поради липсата на прозрачна и точна процедура за регистрация на ръководствата и утвърждаване уставите на изповеданията.

Намеса на държавата в организацията на религиозните общности

През 1992 г. след решение на парламентарната Комисия по вероизповеданията е сезиран Министерският съвет, за да отстрани ръководствата на Българската православна църква и на мюсюлманското изповедание, тъй като техният избор /отпреди 30 години/ бил осъществен в нарушение на закона. Дирекцията по вероизповеданията като структурно звено на Министерския съвет, е орган, натоварен да осъществява контактите на държавата с религиозните общности. На основание решението на комисията по вероизповеданията директорът на Дирекцията изпраща писма до тези най-големи религиозни деноминации, в които ги уведомява, че обявява за незаконни досегашните им ръководства и определя временно други лица за ръководители на Светия Синод на Българската православна църква и на Висшия мюсюлмански духовен съвет. В писмото до главното мюфтийство на мюсюлманското изповедание от 21.02.1992 г. например, Директорът на Дирекцията по вероизповеданията обявява за нелегитимни в качеството им на районни мюфтии всички действащи към онзи момент и *“отстранява същите от незаконно заеманата от тях длъжност на районни мюфтии”*. Няколко месеца по-късно – на 25.05.1992 г., подобно писмо е изпратено и до Светия Синод на БПЦ, с което е обявен за *“незаконен досега действащия състав на Светия Синод като ръководен орган на БПЦ”*. В двете изповедания са утвърдени “временни” ръководства, предложени от господстващите в онзи момент политически сили.

С тези актове на изпълнителната власт е поставено началото на разцеплението на двете най-големи религиозни общности в България. То е съпроводено с открито вмешателство на изпълнителната и съдебната власт в организационния живот на изповеданията. Поведението на съда е смущаващо безучастно и неутрално, тъй като той отказва да се произнесе по законността на тези административни актове и въпреки че е принуден да констатира липсата на

⁶ Пак там, с.

правомоцията от страна на администрацията да отстранява религиозните водачи от техните постове, отказва да прогласи нищожността на тези актове.

В следващите години назначените временни ръководства свикваха религиозни форуми, приемаха нови устави и искаха регистрация на новоизбраните си органи. От своя страна, отстранените организираха паралелни конференции /респ. събори/, на които извършваха избори или отлъчваха отцепилите се свещенослужители. Всяко от ръководствата депозираше документи за регистрация или пререгистрация в Министерския съвет. Ако последният не удовлетворяваше молбата, се прибегваше до сезиране на съда. В зависимост от политическата конюнктура Върховният административен съд уважаваше жалбите и отменяше мълчаливия отказ на Министерския съвет да регистрира ново ръководство или оставяше жалбата без уважение. Но дори и след решение на съда в полза на съответното ръководство, Министерският съвет отказваше да изпълни решението на съда, тъй като никой не беше отменял по съдебен път регистрацията на съответното изповедание.

Така се стигна до решението на Европейския съд по делото *Хасан и Чауш срещу България*⁷. Съдът констатира, че властите не са успели да останат неутрални при упражняване правомоцията си в тази сфера. Той напомни, че *“ролята на властите в ситуация на конфликт между или в рамките на религиозните групи е не да премахнат причината за напрежението чрез елиминация на плурализма, а да гарантира толерантността между съперничаещите си групи.”*/§ 96/

Във втората половина на 90-те години във възгледите на политическите сили се наблюдава известна еволюция и стремеж не да се толерира създаването се разцепление, а да се създадат условия за помирение и консолидация на отделните крила в двете най-големи религиозни деноминации – християнската и мюсюлманската.⁸ В първата не се стигна до никакъв консенсус, тъй като отцепилите се от лоното на БПЦ още през 1992 г. бяха отлъчени от нея на архиерейски събор и съответно – лишени от свещенически сан и представителна власт, съгласно нормите на устава, приет през 1950 г., който не беше отменен. Натискът за смяната на ръководството на БПЦ бе неуспешен поради изричната регламентация в устава за пожизненото служение на патриарха и митрополитите.

В мюсюлманското изповедание, чийто устав бе по-схожден на този на партиите, бе предвидена възможност за смяна и избор на ръководство на мандатен принцип, поради което правителството достигна частичен успех, склонявайки паралелните ръководства да подготвят обединителна конференция по съвместно изготвени правила, дерогиращи техните устави. Вероятно в тази религиозна общност би се стигнало до преодоляване на дългогодишното разцепление на ръководството, ако политическите сили бяха успели да запазят неутралитет и да не оказват натиск при избора на делегати за националната конференция. Прекалено силната ангажираност

⁷ *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no 30985/96, ECHR 2000-XI

⁸ Тук вероятно се налага пояснението, че многовековната традиция на съществуване на религиозните общности в страната не познава подобно разделение и наличие на паралелни ръководства, претендиращи всяко едно от тях да е единствено легитимното. В каноните на източното православие “разкъсването” на църквата е приравнено на ерес. Лицата, дръзнали да разделят църквата, подлежат на духовен съд за консумирани канонични нарушения. Затова и в действащата уредба – Законът за изповеданията от 1949 г. не е регламентирана хипотезата за възможност от паралелно съществуване на две религиозни общности, принадлежащи към едно изповедание.

на изпълнителната власт в организирането на форума излезе отвъд обикновеното съдействие и медиация между разединените общности. Дирекцията по вероизповеданията не само се ангажира да подготви протоколи за избор на делегати, но и ги адресира до кметовете - вместо да ги изпрати на представителите на религиозната общност в съответното населено място. Условие за законност на проведения избор, а оттам и за валидност на съответния протокол – бе той да е подписан от кмета и подпечатан. Държавната Дирекция организира и изпращането на тези протоколи, което допълнително хвърли сянка на съмнение върху прозрачността и законността на изборите, поради което една от фракциите се оттегли от споразумението за обединителна конференция два дни преди провеждането ѝ. Независимо от очертания се провал на обединението, конференцията беше проведена, а правителството заяви открита позиция на подкрепа за една от представените фракции. Събитията от 1997 г. и липсата на неутралитет на изпълнителната власт дават повод на оттегилите се да сезират Европейския съд за правата на човека. В своето решение от 16 декември 2004 г. по делото [Висш мюсюлмански духовен съвет срещу Република България](#) Съдът е принуден да констатира, че *“държавата не е следвало да преценява дали г-н Генджев и председателстваната от него организация е трябвало да се оттегли или не. Дирекцията е можела да отбележи провала на усилията за обединение и да изрази готовност да продължи да подпомага страните чрез посредничество, ако всички пожелаят това.”*⁹ Съдът заключава, че намесата на държавата не е била необходима в едно демократично общество, тъй като българските власти, подкрепяйки едната от двете лидерски групи, са действали отвъд границите на свободата им на преценка по чл. 9, т. 2 от Конвенцията.

Намеса на държавата при регистрацията на нетрадиционни изповедания и при практикуването на съответната религия

В началото и до средата на 90-те години големите дискреционни правомощия на Дирекцията по вероизповедания и на създадената специална комисия към Министерския съвет, оторизирана да дава становища за регистрация и пререгистрация на религиозните групи доведоха до лишаване от статут на юридически лица на повече от 30 сдружения с протестантско-християнска ориентация. Това стана възможно след изменение в действащото законодателство и по-конкретно - на чл. 133 А от Закона за лицата и семейството, който предвиди, че всички юридически лица с нестопанска цел, извършващи дейност, присъща на вероизповедание, се регистрират в съда след съгласие на Министерския съвет. Такова съгласие бе необходимо и за регистрираните преди промяната на закона организации, независимо че те бяха получили своя статут на юридически лица на основание съдебно производство и постановяване на съдебно решение. Така по законодателен път бе създадена възможност решенията на съда да бъдат ревизирани от органите на изпълнителната власт.

Сред организациите, които не получиха разрешение да бъдат пререгистрирани, бе и сдружението “Свидетели на Йехова”, което първо подаде жалба пред Европейската комисия по правата на човека. Определението по

⁹ *Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria, application no 39023/97, § 84*

допустимостта на жалба № 28626/1995¹⁰ от 3 юли 1997 г. в голяма степен илюстрира практическите ограничения, системно налагани от властите на представителите на такива “нетрадиционни” сдружения и изповедания. Тези мерки често бяха несъразмерни на действителната или твърдяната заплаха. Те включваха забрана на разпространението на литература, претърсване на жилища и помещения и изземане на вещи, заповеди, с които се отказваше отдаването под наем на общински помещения и сгради, употреба на полицейска сила, образуване на наказателни производства, експулсиране на проповедници и т.н.

След приятелското уреждане на спора, с решение на Министерския съвет от 7 октомври 1998 г. по реда на Закона за изповеданията тази религиозна общност бе официално регистрирана. В края на 90-те години постепенно въпросите по регистрация и пререгистрация на нетрадиционните религиозни общности бяха канализирани и понастоящем не възникват проблеми на централно ниво. Тези изповедания обаче срещат трудности и досега при регистрацията на своите местни поделения в немалко градове в страната. Тези проблеми са свързани с изискването за местна регистрация в съответната община, където изповеданието желае да развива дейност. Същевременно, липсата на местна регистрация дава възможност за преследване на религиозните дейности, извършвани “без разрешение”, което повдига сериозни въпроси по чл. 9, т. 2 от ЕКПЧ.

На теория, местната регистрация автоматично следва централната, но на практика много общински съвети упражняват дискреционна власт при решенията за регистрация и въвеждат допълнителни изисквания. Така през май 1998 г. Общинският съвет в гр. Бургас взе решение да не регистрира “Свидетелите на Йехова” дори и ако получат регистрация на национално равнище. В изпълнение на това решение през януари 1999 г. Община Бургас отказа регистрация и така местното поделение вече шеста година работи неофициално. Аналогично е положението и за градовете Велико Търново, Димитровград, Смолян. В наредбата на гр. Стара Загора от октомври 2000 г. е регламентирано, че основание за отказ от вписване в регистъра на общината на религиозни общности е наличието на забрана в страни от Европейския съюз, независимо дали са регистрирани централно в България.

Разбира се, както отказът, така и самата наредба на общината подлежат на съдебен контрол, но доколкото се касае до актове, чието приемане е от компетентността на самата администрация, съдебните решения не са достатъчни, за да гарантират наличието на средство за защита. Това е така, защото дори и след постановяване на съдебното решение в полза на заинтересованата страна не са редки случаите на неизпълнението му. Подобно поведение от страна на администрацията поставя сериозни проблеми и на плоскостта на чл. 6 от Конвенцията и дискредитира правото на справедлив процес поради липсата на воля за изпълнение на влязъл в сила съдебен акт.

В заключение може да се обобщи, че основният проблем, който се очертава във връзка със съответствието на действията до края на 2002 г. Закон за изповеданията и разпоредбата на чл. 9 от Конвенцията е на плоскостта на неоправданата намеса на държавата във вътрешноорганизационния живот на двете най-многобройни религиозни общности в страната.

¹⁰ решение от 03.07.1997 г. по жалба № 28626/1995 г.

Новият закон за вероизповеданията от 29.12.2002 г. и съответствието му с чл. 9 от Конвенцията

Законът влезе в сила на 1 януари 2003 г., замествайки действалия цели 44 години Закон за изповеданията. Той представлява важна крачка напред в реалното упражняване на религиозните свободи, Чрез него се материализират конституционните норми на чл. 13 и чл. 37 и те добиват конкретни измерения относно задълженията и отговорностите на държавата във връзка с упражняването и защитата на правото на вероизповедание. Дадена е регламентация на правното положение на религиозните общности и институции и техните отношения с държавата. Законът внесе съществена промяна в ролята на Дирекцията по вероизповеданията към Министерския съвет, ограничавайки правомощията ѝ и превръщайки я от контролиращ предимно в консултативен орган. Новият закон предостави възможност на държавата и общините да подкрепят религиозните общности – с данъчни облекчения, с преотстъпване на места за богослужение и пр.

В същото време той даде повод за известни критики както от страна на много религиозни общности, така и от страна на неправителствени и международни организации. С Резолюция 1390/2004 г. на ПАСЕ бе отправена препоръка към България за внасяне на промени в Закона за вероизповеданията. Конституционният съд бе сезиран по инициатива на група народни представители, които оспориха конституционността на 7 текста от закона и тяхното съответствие с ЕКПЧ и МПГПП. С решение № 12 от 15.07.2003 г. Конституционният съд отхвърли искането.¹¹

В следващото изложение ще бъдат представени накратко становищата и критиките по тези текстове на закона, предизвикали най-сериозни дебати, тъй като е вероятно, че те биха могли да повдигнат сериозни спорове за съответствие, респ. несъответствие с чл. 9.

Чл. 7, ал. 1 по същество изцяло повтаря нормата на чл. 37, ал. 2 от Конституцията, поради което той търпи същите критики относно разширяване приложното поле на ограничителните мерки по начин, несъответстващ на чл. 9, т. 2 от Конвенцията.

Спорен е и текстът на ал. 2 на чл. 7, съгласно който религиозните общности и институции не могат да бъдат използвани за политически цели. Според опонентите на тази формулировка, така се ограничава правото на религиозните общности да участват във важни дебати в гражданското общество по въпроси като абортът, евтаназията, клонирането, семейната и социалната политика, които са пряко свързани със защитаването от тях ценности. Нарушаването на тази забрана е скрепено със сериозни административни санкции, включително и отмяна на регистрацията на юридическото лице. Така на практика би могло да се стигне до неоправдано ограничаване правата на съответната религиозна общност да проповядва своите идеи.

Чл. 7, ал. 4 от Закона гласи, че *правата и свободите на лицата, членуващи в религиозна общност, не могат да бъдат ограничавани от вътрешните правила, ритуали и обреди на тази общност или институция.*

Според критиците на текста, поради липсата на конкретизация по отношение на основните права и свободи, ограничението по чл. 7, ал. 4 обхваща по-широк кръг

¹¹ решение № 12 от 15.07.2003 г. На КС на РБ по конст.д. № 3/03 г. – ДВ, бр. 66/03 г.

от права и е законова база за игнориране ценностната система на отделните религиозни общности и за намеса във вътрешните дела на вероизповеданията.

Конституционният съд в мотивите си приема, че не е налице подобно ограничение, тъй като тази разпоредба представлява юридическа гаранция на конституционно закрепеното задължение на държавата да гарантира правата на гражданите /чл. 4, ал. 2 от Конституцията/. Според решението *“пределите на свобода на вероизповеданията се определят от наличието на други ценности, които също са конституционно защитени”*.

Новият закон и опитът чрез него да се преодолее разцеплението в ръководството на БПЦ

Основният дебат по повод съответствието на новоприетия закон на международните договори е във връзка с текста на чл. 10, ал. 1, изр. 3 и 4 и ал. 2, в които е регламентирано, че традиционното изповедание в Република България е източното православие, чийто изразител е Българската православна църква, ръководена от Светия Синод и представлявана от Българския Патриарх. Съгласно ал. 2, БПЦ е юридическо лице, а устройството и управлението ѝ се определят в нейния устав.

Критиката е в няколко основни насоки. Твърди се, че чрез тези разпоредби се поставя една религия в неравноправно и привилегировано положение спрямо всички останали религии, както и че така се допуска намеса пряко във вътрешното устройство на източноправославното изповедание на БПЦ от страна на държавата и тя не съдейства за поддържане на търпимост и уважение между вярващите от различните вероизповедания. Според поддръжниците на тази теза, част от оспорените разпоредби възпроизвеждат текстове от устава на БПЦ и включването им в закона лишавало от възможност за развитие съответното вероизповедание като религиозна доктрина и практика и същевременно представлявало конституционно недопустима намеса на държавата в структурирането и ръководството на същото вероизповедание. Наред с това, признанието *ex lege* на БПЦ освобождавало тази институция от обичайната процедура на регистрация, която включва и проверка на легитимността на ръководството. Така се нарушавала конституционната забрана за дискриминация чрез въвеждане на привилегии, които се основават на определена религия.

Поддръжниците на закона застъпват тезата, че преценката за конституционосъобразността на оспорваните текстове следва да се базира на общия дух на закона и на целта на неговите разпоредби, тълкувани в тяхното систематично единство, но от друга страна - и на общия дух на конституционната уредба. Взаимоотношенията на църквата и държавата на конституционно ниво се уреждат с разпоредбата на чл. 13, съгласно която източно-православното изповедание е посочено като *“традиционна религия в Република България”*. Подобни текстове се съдържат в много конституции и закони на държави – членове на Европейския съюз, които легитимират религията на мнозинството вярващи с понятията “държавна”, “официална” или “господстваща” - Дания, Италия, Норвегия, Ирландия, Полша, Гърция. На критика бяха подложени и други текстове на закона, които възпроизвеждат текстове от Устава на БПЦ и съдържат основните ѝ белези. Във връзка с регистрацията на БПЦ *ex lege* поддръжниците на закона подкрепят тезата, че

по отношение на останалите изповедания е възприет принципът за служебна пререгистрация - *ex officio*, поради което те не са поставени в неравностойно положение спрямо БПЦ. Съгласно § 2, ал. 1 от закона, законодателят признава правосубектността на регистрираните вече изповедания /по стария Закон за изповеданията/, които съдът е задължен да впише в регистъра. Така се признава съществуването на тези субекти в правния мир и единствено подходът е различен, като за БПЦ основанието е конституционносъобразно, а за всички други е възприет най-либералният принцип на позитивното право – да не се изисква пререгистрация на възникнали правни субекти.

Причината за разгорещения дебат по повод текстовете, закрепващи върховенството на БПЦ е възникналото през 1992 г. разцепление в БПЦ и служебното назначаване на нови ръководни органи от страна на изпълнителната власт.¹² След приемането на новия закон това “алтернативно” ръководство на БПЦ няма правото да се регистрира със същото наименование, тъй като съгласно чл. 15, ал. 2, е недопустимо да съществува повече от едно юридическо лице като вероизповедание с едно и също наименование и седалище. Този текст е подложен на критика, тъй като се твърди, че чрез него се цели забрана за регистрация на “алтернативния” Синод като нова религиозна институция. Според поддръжниците на тази теза, би следвало да се отказва регистрация на отцепила се група, само ако е налице пълно съвпадение както в наименованието, така и на седалището на две юридически лица. Според противниците ѝ, изискванията за правна сигурност, както и необходимостта от идентификация на отделните субекти в правния мир налагат религиозните институции да се подчиняват на общия правен ред, създаден от законодателя – граждански, наказателен, административен. Поради това не е допустимо да бъдат регистрирани като самостоятелни юридически лица няколко религиозни институции с наименованието БПЦ.

Другият оспорван текст е § 3 от преходните и заключителните разпоредби на закона, който гласи: *“лицата, които към влизането в сила на този закон са се отделили от регистрирана религиозна институция в нарушение на утвърдения по съответен ред неин устав, не могат да използват идентично наименование и да ползват или да се разпореждат с нейно имущество”*. Причината за критика е отново свързана със съществуването на алтернативно ръководство на БПЦ, което в началото на 90-те години насилствено завзе немалко храмове и други недвижими имоти на църквата и оттогава в тях бяха извършвани богослужения от лица, признаващи ръководството на “алтернативния” Синод.

Основавайки се на този законов текст, официално признатото ръководство на БПЦ през юни 2004 г. поиска и получи съдействието на прокуратурата и полицията,

¹² В исторически план е неизбежно да се премълчи, че “отстраняването” на действото до 1992 г. ръководство на БПЦ бе съпроводено със срамни действия по насилствено завземане на храмове и други църковни имоти от страна на лица, които издигаха лозунги за “демократизиране” на църквата в началото на демократичните промени в Република България. Тези противозаконни действия тогава или бяха подкрепяни явно от органите на прокуратурата и изпълнителната власт, или бе проявявано престъпно бездействие в случаи, в които защитата на обществения ред е налагала предприемането на съответните действия. Особено неприемлива е ролята на Дирекцията по изповеданията, чийто директор разпорежда на банките да блокират сметките на БПЦ и уведомява наематели на църковни имоти, че следва да изплащат наем на лицата, представляващи се за новоизбран Синод.

за да си възстанови владението върху отнетото ѝ имущество. С постановление на прокуратурата, основано на чл. 118 от Закона за съдебната власт на 20-21 юли 2004 г. със съдействието на органите на полицията във всички храмове, намиращи се във владение на “алтернативния” синод са въведени свещенослужители на официално признатото и регистрирано ръководство на БПЦ.

Тези действия на прокуратурата са оспорвани. Дългогодишният конфликт във връзка непризнаването на “алтернативното” ръководство на БПЦ и действията на държавата в събитията от юли 2004 г. са предмет на жалби пред Европейския съд, по които предстои да бъдат в най-скоро време постановени решения.

От друга страна, през октомври 1997 г. в София беше проведен Разширен Всеправославен надюрисдикционен събор с присъствието на главите на всички поместни православни църкви. На него бе поканена и групата, която е в разкол и бе взето решение те да бъдат приети обратно в единството на каноничната църква на България под ръководството на патриарх Максим. Така този най-висш православен форум приема, че се премахва разколът, създаден през 1992 г. По повод сезирането на Европейския съд възниква един сериозен проблем във връзка с възможната колизия между бъдещото решение на Съда, чиято юрисдикция се простира върху държавите-членки на Съвета на Европа и тези на Всеправославния събор, чиито решения са задължителни за всички поместни православни църкви, духовници и миряни. Поставя се въпросът дали светската власт има правомощия да променя правила, общозадължителни за православните църкви, да дава оценки, да контролира и да разглежда съответствието на решенията на Всеправославния събор с Европейската конвенция за правата на човека.

Като се изключат критиките към закона, които са инспирирани най-вече от проблемите на БПЦ, няма информация новият закон да ограничава правата на религиозните общности и институции по повод регистрацията на централни ръководства.

Задължението за регистрация на местни поделения на вероизповеданията като форма на контрол

Новият закон възприе от стария задължение за вписване на местните поделения на вероизповеданията при кметовете на общините /чл. 19, ал. 2/. Вярно е, че вероизповеданията не са задължени да имат такива поделения, но когато те съществуват, тяхната регионална дейност е практически невъзможна без регистрацията им по места. В много общини продължават да действат приети в миналото наредби, съгласно които дейността на вероизповеданията е обвързана от наличието на местна регистрация. Законодателят изрично е постановил, в чл. 19, ал. 2, че вписването е “*при условията на уведомителен режим*” – т.е. това би следвало да означава, че вписването няма правопораждащ ефект и цели по-скоро да информира администрацията, че съответното изповедание е взело решение да има местно поделение в населеното място. Този текст е подложен на критика, тъй като се счита, че чрез него се цели да се осъществява по-силен контрол от страна на държавата върху съответните религиозни общности. Още повече, че подобно задължение не съществува за другите – нерелигиозни организации – партии, синдикати. Наред с това самият закон определя формални условия, неизпълнението на които може да доведе до отказ от регистрация. Ето защо немалко вероизповедания

към настоящия момент имат нерегистрирани местни поделения, което сериозно затруднява дейността им. От друга страна, поради това, че съществува законова възможност за обжалване на тези административни актове по общия ред на Закона за административното производство, не би могло да се твърди, че липсват ефективни вътрешноправни средства за защита.

Намеса на държавата при упражняването на родителските права на лица, членуващи в нетрадиционни религиозни сдружения

През 1996 г. Европейската комисия обяви за допустима първата жалба /№ 27496/95/ - М.М. срещу България, в която се съдържат и оплаквания за нарушения на религиозната свобода. Г-жа М.М. твърди, че е станала жертва на дискриминация във връзка с това свое право, тъй като упражняването на родителските права над четиригодишния ѝ син е било предоставено на бащата, единствено поради факта, че тя изповядва нетрадиционна религия. Тя твърди, че това решение се основавало на негативни презумпции относно вредното въздействие на "сектите" и е било взето, без да са разгледани каквито и да било доказателства по този въпрос. Жалбоподателката повдигнала оплакване по чл. 9 от Конвенцията за това, че съдебните решения в нейния случай представлявали индиректна принуда спрямо нея да промени религиозните си убеждения и да не ги изразява, тъй като съдилищата са приели, че нежеланието ѝ "да преодолее своята мания" представлява противобратно провинение и като цяло са проявили открито враждебно отношение към убежденията ѝ. Освен това, единствената ѝ възможност да получи упражняването на родителските права над детето си по българския закон била да поиска изменение на режима на упражняване на родителските права, което било възможно единствено при изменение на обстоятелствата. Тъй като съдилищата изрично били указали, че принадлежността ѝ към определена религиозна общност е мотивирала решението им, те практически принуждавали жалбоподателката да се откаже от убежденията си, ако желае да си върне детето. В своето становище правителството се е позовало на факта, че тази религиозна общност вече не притежавала регистрация – след изменението в закона, с което се изисквала пререгистрация /виж по-горе/. От това следвало, че сдружението е незаконно и затова българските съдилища не са намерили за необходимо да разгледат неговите дейности и последиците от тях.

В съответствие с приятелското споразумение, постигнато през 1997 г., националните съдилища възобновили служебно делото на М.М. за упражняването на родителските права. Близко 10 години след произнасянето на оспорваните решения, упражняването на родителските права беше предоставено на М.М. с решение № 502 на II г.о. на ВКС от 08.09.2003 г. по гр.д. № 210/2003 г., в което въпросните съдебни решения са подложени на сериозна критика.

Свобода на съвестта и право на замяна на воинските задължения с алтернативна служба

Конституцията от 1991 г. гласи:

Чл. 58, ал. 2: Религиозните и другите убеждения не са основание за отказ да се изпълняват задълженията, установени в Конституцията и законите.

Чл. 59 (1): Защитата на Отечеството е дълг и чест за всеки български гражданин.

(2) Изпълнението на воинските задължения, условията и редът за освобождаването от тях или за замяната им с алтернативна служба се уреждат със закон.

На 6 април 2000 г. Европейският съд е обявил за допустима жалба № 32438/96, в която г-н И.С. повдига оплакване по чл. 9 от Конвенцията във връзка с осъждането му за отказ да носи военна служба по чл. 361, т. 1 от НК: *“Български гражданин, който се отклони от военна служба, се наказва с лишаване от свобода до три години.”* Г-н И.С. се оплаква, че въпреки разпоредбите на Конституцията, която има пряко приложение, през 1995 г. той е бил осъден заради отказа си да носи военна служба. По времето, когато жалбоподателят отказал да служи в армията, военната служба е била уредена от стария Закон за всеобщата военна служба от 1958 г., който не предвиждал алтернативна служба. През декември 1995 г. беше приет нов закон - Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, който влезе в сила на 27 февруари 1996 г. и отмени дотогава действащия. Чл. 84 от него гласи:

“(1) Воинските задължения за наборна военна служба могат да бъдат заменени с алтернативна служба.

(2) Условията и редът за изпълнение на алтернативната служба се определят със закон.”

Г-н И.С. твърди, че Конституцията от 1991 г. е пряко приложима и изрично предвижда алтернативна служба. Въпреки това обаче, в продължение на много години не е бил приет закон за алтернативната служба, а Наказателният кодекс не е бил изменен. В резултат на това, съдилищата прилагали разпоредба на Наказателния кодекс, която била в противоречие с пряко приложимата Конституция. Поради това, намесата в правата му по чл. 9 от Конвенцията не е била “предвидена в закона” по ясен и недвусмислен начин. Жалбоподателят счита, че е бил наказан за това, че Народното събрание не се е съобразило с Конституцията от 1991 г. и не е приело закон, уреждащ алтернативната служба. Жалбоподателят се оплаква също така и че е бил подложен на натиск да промени религиозните си убеждения. По-конкретно, съдилищата са заявили, че “присъдата е необходима, за да повлияе върху бъдещото му поведение.” Освен това, жалбоподателят твърди, че рискува да бъде осъждан всяка година, когато бъде призван да отбие военната си служба, и че единственият възможен изход от тази ситуация остава да промени религиозните си убеждения и да приеме да служи в армията. Този риск представлявал натиск върху него да промени убежденията си или да прекара голяма част от живота си в затвора.

Правителството твърди, че Конституцията защитава личната свобода на съвестта и религията, но изрично изключва религиозните и моралните убеждения като основание за отказ от изпълнение на основните граждански задължения, едно от които е военната служба. Чл. 59, ал. 2 предвижда приемането на закон за алтернативната служба, която да замести редовната военна служба. Преди приемането на такъв закон обаче не съществувал правен механизъм за такава замяна и всяко неизпълнение на конституционното задължение по чл. 59, ал. 1 било считано

за престъпление. До приемането на закон за замяната на воинските задължения с алтернативна служба държавата не можела да остане без гаранции за своята сигурност, поради което трябвало да прилага действащото законодателство. Въпреки че към 1994 г. българското законодателство не е било в пълно съответствие с чл. 9 от Конвенцията, задължението на жалбоподателя да изпълни воинския си дълг произтичало пряко от Конституцията, която съгласно българското право има предимство пред всеки международен акт.

Законът за замяна на воинските задължения с алтернативна служба (ЗЗВЗАС) беше приет през ноември 1998 г. и влезе в сила на 1 януари 1999 г., но не предвиждаше амнистия за лицата, осъдени преди тази дата за отказ да носят военна служба. Освен това, този закон предвижда санкционна продължителност на алтернативната служба и съдържа няколко разпоредби във връзка с начина и условията на изпълнение на тази служба, които са дискриминативни в сравнение с условията на военната служба.

Жалба № 32438/96 е обявена за допустима. Определението по допустимостта на жалбата на И.С. е основополагащо в практиката на Съда, тъй като в него за първи път се приема, че отказът на индивида да носи военна служба поради убежденията му е въпрос, който следва да се разгледа в светлината на чл. 9 от Конвенцията. Това определение и приятелското споразумение, постигнато на 8 март 2001 г. по делото И.С. и по четири подобни дела на жалбоподатели, осъдени за отказ да носят военна служба поради убежденията си, доведоха до законодателни промени в ЗЗВЗАС, които приближиха този закон до европейските стандарти. Предвидена бе и амнистия за осъдените, които бяха освободени от задължението да изпълняват алтернативна служба след осъждането. Срокът на изтърпяното наказание се считаше за част от алтернативната служба.

По време на парламентарните дебати, Парламентарната комисия по европейска интеграция изрично подчерта, че е необходимо да се оцени съответствието на ЗЗВЗАС с изискванията на ЕКПЧ – “доколкото правото на алтернативна служба е един от аспектите на свободата на съвестта, мисълта и религията, гарантирана от чл. 9.1.” ЗЗВЗАС беше изменен в частта му относно продължителността на службата, заплащането, трудовите и осигурителни права на лицата, отказали да носят военна служба поради убежденията си, и т.н. Беше предвидена амнистия за осъдените лица в периода 1991-1999 г. /преди приемането на ЗЗВЗАС/. За съжаление, след съкращаването на срока на редовната военна служба не беше предвидено подобно намаление и на алтернативната. Понастоящем по-продължителният срок на алтернативната служба отново създава впечатлението за санкционна мярка.

II. Съответствие на българското законодателство и съдебна практика с чл.11 от Европейската конвенция за защита правата на човека

В началото на 90-те години се извърши драматична промяна в защитата на основните политически права, включително правото на свобода на сдружаване и на свобода на събранията. По това време бяха приети важни нормативни актове, гарантиращи тези права – Законът за събранията, митингите и манифестациите от февруари 1990 г. и новата българска конституция, приета през 1991 г. През 90-те

години бяха приети и други нормативни актове за свободата на сдружаването, която, естествено, обхваща и други елементи. Промените в Кодекса на труда, уреждащи създаването на профсъюзни организации, бяха приети през 1992 г., Законът за уреждане на колективните трудови спорове – през 1990 г., а Законът за политическите партии – през април 1990 г. По-късно бяха приети Законът за юридическите лица с нестопанска цел (октомври 2000 г.) и Законът за вероизповеданията (2002 г.)

Настоящото изложение е посветено на свободата на събранията и свободата на сдружаване в България. Описани са както действащото законодателство, така и проблемите и въпросите, свързани с прилагането му и гарантирането на правата по чл. 11, идентифицирани през годините.

Свобода на събранията

Публични събирания – събрания, митинги и манифестации

Свободата на събранията е гарантирана в българската конституция, приета през юли 1991 г., която предвижда следното в това отношение: “Гражданите имат право да се събират мирно и без оръжие на събрания и манифестации. Редът за организиране и провеждане на събрания и манифестации се определя със закон. За събрания на закрито не се изисква разрешение.”¹³

Още преди приемането на Конституцията, със самото начало на политическите промени в края на 1989 г., се чувстваше, че е необходимо да бъдат уредени законово публичните демонстрации. Законовите изисквания за организиране на подобна проява на открито бяха приети през 1990 г. със Закона за събранията, митингите и манифестациите.¹⁴ Най-важните разпоредби от този сравнително кратък закон са:

Чл. 2 Събрания, митинги и манифестации могат да се организират и провеждат от граждани, от сдружения, от политически и други обществени организации. ...

Чл. 6 (2) “Всеки организатор или участник отговаря за вредите, които по негова вина са причинени при провеждането на събранието, митинга или манифестацията.” ...

Чл. 8 (1) “За свикване на събрание или на митинг на открито организаторите най-малко 48 часа преди началото му писмено уведомяват общинския народен съвет или кметството, на чиято територия ще се проведе, като посочват организатора, целта, мястото и времето на събранието или митинга.” ...

Чл. 9 (1) “Организаторите на събранието или митинга вземат необходимите мерки за осигуряване на реда при провеждането му..” ...

Чл. 10 “(1) Събранието или митингът се ръководи от председател.

¹³ Чл. 43 от Конституцията на Република България, ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г.

¹⁴ Закон за събранията, митингите и манифестациите, ДВ, бр. 10 от 2 февруари 1990 г.

(2) Участниците в събранието или митинга са длъжни да спазват указанията на председателя за запазване на реда.”...

Законът за събранията, митингите и манифестациите предвижда и основанията, на които е възможно да се забранят тези прояви, както и процедурата, която се следва в такъв случай. Чл. 12 от закона предвижда:

Чл. 12. (1) Когато времето и мястото на събранието, на митинга или пътят на движението на манифестацията създават условия за нарушаване на обществения ред или безопасността на движението, председателят на изпълнителния комитет на общинския народен съвет, съответно кметът, предлага промяната им.

(2) Председателят на изпълнителния комитет на общинския народен съвет или кметът може да забрани провеждането на събранието, митинга или манифестацията, когато има несъмнени данни, че:

1. са насочени към насилствено изменение на конституционно установения обществен и държавен строй или срещу териториалната цялост на страната;

2. застрашават обществения ред в съответното населено място;

3. застрашават народното здраве при предварително обявена епидемична обстановка;

4. нарушават правата и свободите на другите граждани.

(3) Забраната се налага с мотивиран писмен акт в срок от 24 часа от уведомяването.

(4) Организаторът на събранието, митинга или манифестацията може да обжалва забраната по предходната алинея пред изпълнителния комитет на общинския народен съвет, който се произнася в срок от 24 часа.

(5) Когато органът по предходната алинея не се произнесе в определения срок, събранието, митингът или манифестацията може да се проведат.

(6) Когато жалбата се остави без уважение, спорът се отнася пред съответния районен съд, който се произнася в петдневен срок. Решението на съда е окончателно.

Заедно със Закона за събранията, митингите и манифестациите парламентът гласува и поправки в Наказателния кодекс, с които предвиди наказателна отговорност за измамно или насилствено осуетяване на упражняването на свободата на събрание и за организиране на обществена проява в нарушение на Закона за събранията, митингите и манифестациите.¹⁵ Въпреки че е имало инциденти, когато

¹⁵ Чл. 174а от Наказателния кодекс, Престъпления против свободата на събранията, митингите и манифестациите, ДВ, бр. 10 от 2 февруари 1990 г.

частни лица са попречвали на други лица да упражнят правото си на свобода на събранията, досега не е имало разследване или наказателно преследване по първата от тези две наказателни разпоредби.

Втората разпоредба засяга различна ситуация – провеждане на обществена проява в нарушение на закона. Това повдига различни въпроси, тъй като текстът е формулиран широко и предвижда лишаване от свобода до една година за провеждането на събрание, което не е организирано следвайки стриктно процедурата по Закона за събранията, митингите и манифестациите, превишава установеното време или продължава, след като е дадено нареждане за прекратяването му.¹⁶ Тази формулировка е доста широка и тъй като не се предвижда да се прави преценка доколко подобна намеса е пропорционална, може да се окаже, че е налице противоречие с чл. 11 от Конвенцията. Има обаче много примери с публични събрания, които не са отговаряли точно на изискванията на Закона за събранията, митингите и манифестациите или открито са ги пренебрегвали, но засега подходът на властите е предпазлив.¹⁷ До януари 2005 г. няма случаи на разследване или наказателно преследване по тази алинея.

До май 2003 г. прокуратурата имаше право да забранява провеждането на предстоящи събрания, митинги и манифестации, използвайки правомощията си по чл. 185 от Наказателно-процесуалния кодекс. Този текст овластява прокуратурата да взема всички необходими мерки, за да предотврати извършването на престъпления, и има случаи, когато прокуратурата е използвала на практика това свое правомощие, за да забрани провеждането на предстоящи митинги.¹⁸ В тези случаи прокурорските постановления за забрана съдържат само отделни имена и наименования на места, без да са мотивирани или по какъвто и да е друг начин да уточняват какви са основанията и причините за забраната. Няма и възможност за обжалване на тези постановления. През май 2003 г. тези правомощия на прокуратурата бяха отменени по причини, които нямат нищо общо със свободата на събранията.

Що се отнася до самия Закон за събранията, митингите и манифестациите, тревога буди както адекватността на процедурата по закона, така и практическото налагане на предвидените в него забрани от органите на местната власт. Проблемите са свързани с широко формулираните текстове, предвиждащи основания за забрана на дадена проява, и с практиката на националните съдилища, които не тълкуват стеснително съответните разпоредби. Процедурните трудности идват от факта, че Законът за събранията, митингите и манифестациите е приет през 1990 г., когато все още действа Конституцията от 1971 г. По Конституцията от 1971 г. изпълнителните местни държавни органи са изпълнителните комитети на общинските народни съвети. Конституцията от 1991 г. премахна изпълнителните комитети и създаде поста

¹⁶ Чл. 174а, ал 2 от Наказателния кодекс.

¹⁷ Последният пример са публичните протести в края на юни и началото на юли 2005 г. срещу запазването на сегашните и създаването на нови сметища около София. Протестиращите в продължение на дни блокираха пътища, без държавата да се намеси. В края на краищата протестиращите бяха отстранени от полицията, но срещу никого не са предявени или дори готвени обвинения.

¹⁸ Вж. Решение на Европейския съд по правата на човека от 9 септември 2004 г. относно допустимостта на жалба 44079/98, ОМО Илинден и Йордан Костадинов Иванов с/у България.

на кмета, който се избира директно и е “орган на изпълнителната власт в общината”.¹⁹ Тези два въпроса ще бъдат разгледани по-долу.

Широко формулирани основания за забрана

Както ясно личи от практиката на Европейския съд по правата на човека, всяко ограничение на правото на свобода на събранията трябва да отговаря на изискванията на ал. 2 на чл. 11 от ЕКПЧ и съответно трябва да е в съответствие със закона, да преследва легитимна цел и да е необходимо в едно демократично общество. Съдът е заявил, че “правото на свобода да участваш в мирни събрания ... е от такава важност, че не може да се ограничава по никакъв начин, ако лицето, за което става дума, не извършва по този повод никакви укорителни действия”.²⁰

В практиката си Съдът многократно е изтъквал, че всяко ограничение на правата по чл. 8 и чл. 11, включително правото на мирни събрания, не трябва да е произволно, а да е основано на закона. Условието по вътрешното право, при които се допуска ограничение на правото на свобода на събранията, трябва да бъдат ясни и предвидими и всяко реално ограничаване трябва да отговаря на тях.

Ако бъде забранено събрание на открито, това трябва да се прави с цел да се предотврати реално съществуваща заплахата срещу националната сигурност, обществената сигурност, общественото здраве и морал, срещу правата и свободите на другите или защото има реална заплахата от безредици или извършване на престъпления. Както е имала случай да изтъкне Комисията, мерки за забрана на събрание с цел предотвратяване на обществени безредици могат да се налагат, когато има убедителни доказателства, че съществува реална заплахата за обществения ред и сигурност.²¹ Ако можеше просто да се заяви, че забраняването на дадено събрание преследва легитимна цел, без ясно и разумно обосноваване на тази заплахата, чл. 11 би бил безсмислен и би оставил лицата без защита срещу произволна намеса в правото им на свобода на събранията.

Според практиката на органите в Страсбург намеса в правото на свобода на събранията, която е в съответствие със закона, трябва да е и необходима в едно демократично общество. “Принципът на пропорционалност изисква да се намери баланс между необходимостта да се защитят интересите, посочени в чл. 11, ал. 2, и необходимостта да се гарантира свободното изразяване на мнение чрез думи, действия или дори мълчание от страна на хората, събрани по улиците или на други публични места.”²²

Законът за събранията, митингите и манифестациите предвижда специална процедура за събиранията на открито. Организаторите, които могат да бъдат физически лица, организации или политически партии, уведомяват органите на местната власт, на чиято територия ще се проведе събитието. Уведомлението за митинг или събрание трябва да бъде направено най-малко 48 часа по-рано, а за

¹⁹ Чл. 139 от Конституцията

²⁰ [Езелин с/у Франция](#), решение от 26 април 1991 г., Series A No 202, пар. 53.

²¹ “Християни срещу расизма и фашизма” с/у Великобритания, No 8840/78, 21 DR 148, пар. 5. Това дело е по повод забрана на всички обществени събирания за определен период от време. На още по-голямо основание изискването всяко решение да се забрани събрание да бъде подкрепено от доказателства трябва да важи, когато се забранява конкретно събрание.

²² [Езелин с/у Франция](#), решение от 26 април 1991 г., Series A No 202, пар. 52.

манифестации уведомлението, заедно с маршрута на движение, трябва да се представят пет дни по-рано, в неотложни случаи – два дни по-рано. Организаторите на събрание или манифестация са длъжни да гарантират, че по време на проявата няма да бъдат извършени правонарушения или нарушения на обществения ред. Органите на местната власт имат позитивното задължение да помагат на организаторите.

Основанията, на които може да се забрани събиране на открито, са изчерпателно изброени в закона. Събрание, митинг или манифестация могат да бъдат забранени, ако 1) “създават условия за нарушаване на обществения ред или безопасността на движението”, 2) “са насочени към насилствено изменение на конституционно установения обществен и държавен строй или срещу териториалната цялост на страната”, 3) “застрашават обществения ред в съответното населено място”, или 4) “нарушават правата и свободите на другите граждани”. Единственото основание, за което веднага може да се каже, че противоречи на международното право, е основанието “насочени срещу териториалната цялост на страната”. За останалите може да се каже, че отговарят на международното право. Проблеми могат и на практика възникват в конкретните случаи, когато на тези основания се налагат забрани, както и поради начина, по който те се тълкуват от националните съдилища.²³

Такъв прочит на националното право, който да отговаря на стандартите на Конвенцията, би изисквал тясно тълкуване на основанията в Закона за събранията, митингите и манифестациите, на които органите на местната власт могат да попречат на провеждането на мирно събрание. За да бъде една забрана в съответствие със Закона за събранията, митингите и манифестациите, е необходимо да бъдат изпълнени две условия. На първо място, трябва да съществува заплахата срещу някой от интересите, изброени в т. 1-4 на ал. 2 от чл. 12. На второ място, трябва да има несъмнени данни за съществуването на подобна заплахата. Ако компетентните власти твърдят, че един от интересите е заплашен, но не подкрепят твърдението с доказателства, това не е годно основание за легитимна забрана.

Освен наличието на “несъмнени данни” за съществуването на заплахата, законът изисква всяка забрана да бъде “мотивирана”. Изискването идва както от вътрешното право, така и от чл. 11 от Конвенцията. Общ принцип на вътрешното право, установен в Закона за административното производство, е че всеки административен акт трябва да е мотивиран.²⁴ Липсата на мотиви е сама по себе си основание актът да се обяви за нищожен. Това е изискване и по чл. 11 от Конвенцията, тъй като държавите трябва да балансират правото на събрания и обществените интереси и да дадат адекватни и достатъчни причини за всяко ограничение на правото на свобода на събранията.

Но въпреки изискванията и на вътрешното право, и на Конвенцията, на практика има много примери, когато общинските власти забраняват митинги или манифестации като просто цитират правното основание по Закона за събранията,

²³ Съдебните решения по Закона за събранията, митингите и манифестациите не се публикуват, което допълнително спъва еднообразното приложение на закона и не позволява да се формира единна съдебна практика. Информация за отделни решения става публична само благодарение на усилията на правозащитни НПО и чрез производството пред Европейския съд по правата на човека.

²⁴ Чл. 15, ал. 1 от Закона за административното производство, който гласи: “Административният орган издава административния акт или отказва издаването му с мотивирано решение.”

митингите и манифестациите, без да се позовават на каквито и да е доказателства. Известни са случаи, когато кметове са забранявали митинги с твърдението, че те заплашват обществения ред, без забраната да е подкрепена от доказателства.²⁵ Известни са и случаи, когато наложените забрани са обосновавани с факта, че организаторите не са регистрирани като юридическо лице по вътрешното право.²⁶

Често срещано основание за забрана на събрания на открито е било мнението на властите, че групата, която ги организира, е непопулярна. В такива случаи дори не се твърди, че има риск публичното събитие да предизвика сблъсъци, които забраната цели да избегне. Така например, на местно поделение на Кришна обществото е забранено да проведе публична проява, заради “натрупаното негативно отношение към Обществото за Кришна съзнание в град Варна”.²⁷ На 12 септември 2000 г. публично отбелязване на годишнината от избиването на македонци през 1924 г. е забранено на основание, че това ще причини “объркване сред гражданите”. Друга причина, дадена от националните власти при отказа им да допуснат събрание на градския площад е, че по същото време там ще има други лица, участващи в друга проява, без да се обмисли възможността да се насрочат двете прояви в различно време.²⁸ Понякога местните власти са изобретателни в намирането на причини за забрана на събрания и съдилищата не гарантират надлежното изпълнение на закона. Така на 28 юли 1995 г. Районният съд в Петрич потвърждава забраната за събор в местността Самуилова крепост с мотиви, че на територията на България не може да се отбелязват годишнини, които нямат нищо общо с българската история.²⁹

За да се избегнат подобни нарушения, разпоредбите на вътрешното право трябва да бъдат тълкувани така, че стриктно да се изисква забраните да бъдат мотивирани и подкрепени от доказателства. Забрана, която просто преповтаря конкретното основание по чл. 12 от Закона за събранията, митингите и манифестациите, но не е мотивирана и подкрепена от доказателства, не трябва да се допуска. Изискването по Закона за събранията, митингите и манифестациите решението да бъде мотивирано е изключително важно, защото служи като допълнителна гаранция за свободата на събранията и не позволява произволна намеса. Това прави възможен и съдебният контрол, като дава на съда необходимата информация, за да разгледа жалбата. Поради това изискването всяка забрана да бъде мотивирана и подкрепена от доказателства трябва да е абсолютно, а всяка забрана, която не отговаря на това изискване, трябва да бъде смятана за нищожна.

²⁵ За пример могат да се дадат забраните, наложени от кмета на София през август и септември 1998 г. за провеждането на митинг на активисти на ОМО “Илинден” в София. Вж. Решение на Европейския съд по правата на човека от 9 септември 2004 г. относно допустимостта на жалба 44079/98, ОМО Илинден и Йордан Костадинов Иванов с/у България. В заповедите на кмета се посочва само, че мирните протести “ще създадат условия за нарушаване на обществения ред”.

²⁶ Български хелзинкски комитет, Годишен доклад за 1996 г., <http://www.bghelsinki.org/frames-reportsbg.htm>. На група лица от Кришна обществото е забранено да проведат увеселение на открито, защото не са регистрирани в общината.

²⁷ Български хелзинкски комитет, Годишен доклад за 1996 г., <http://www.bghelsinki.org/frames-reportsbg.htm>.

²⁸ През 2004 г. кметът на Благоевград отказа на активисти да положат венец и цветя пред паметник с мотива, че по същото време ще има събиране на ученици от гимназията. Вж. Български хелзинкски комитет, Годишен доклад за 2004 г., <http://www.bghelsinki.org/frames-reportsbg.htm>.

²⁹ Български хелзинкски комитет, Годишен доклад за 1995 г., <http://www.bghelsinki.org/frames-reportsbg.htm>

Процедура по обжалване

Задача на националните съдилища е да изработят стандарт за стриктното тълкуване на основанията, на които могат да се забраняват обществените събрания. Това обаче не се е случило по няколко причини. На първо място липсва еднородна практика, тъй като Върховния съд никога не е разглеждал подобни дела, а по българското законодателство само ВС може да постановява задължителни тълкувателни решения. Освен това съдебните решения по Закона за събранията, митингите и манифестациите (ЗСММ) не са обществено достояние. Само част от решенията на ВС се публикуват, докато решенията на другите съдилища, макар и да са публични, не са достъпни. Това допълнително възпрепятства еднаквото прилагане на Закона и пречи за унифициране на съдебната практика. Вторият проблем на съдебния контрол на забраните е неясната процедура по Закона. Част от производството по обжалване е подаването на жалба до изпълнителния комитет на общинския народен съвет. Съгласно Конституцията от 1971 г. изпълнителните комитети на общинските народни съвети са част от структурата на местното самоуправление. Конституцията, приета на 12.08.1991 г., вече не предвижда изпълнителни комитети и Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) от 17.09.1991 г. е съобразен с нея. Така изпълнителните комитети са премахнати. Законът за събранията, митингите и манифестациите, обаче не е съобразен с тези промени и все така предвижда подаване на жалба до несъществуващите изпълнителни комитети.

В основополагащата си практиката Европейският съд постановява, че „когато едно лице има защитимо оплакване, че е жертва на нарушение на право по Конвенцията, той следва да може да се обърне към национален орган, който да може да се произнесе по оплакването му, и ако е необходимо, да присъди обезвреда”.³⁰ Нещо повече, според Съда: „[Член 13](#) гарантира съществуването на национално ниво на средства за защита по същество на предвидените от Конвенцията права в такава форма, каквато националното право е намерило за подходящо. Смисълът на тази разпоредба е да изисква такива вътрешноправни средства, които да позволяват на компетентен „национален орган” както да разгледа по същество оплакването за нарушено право по Конвенцията, така и да присъди подходящо обезщетение”³¹.

Следователно, за да съответства на изискванията на чл.13, едно вътрешно правно средство за защита следва да съществува не само на теория, но и да позволява на съответните национални органи да се произнасят по съществото на оплакването. Българският закон за митингите, събранията и манифестациите не регламентира ясна процедура по обжалване на забраните на събранията и позволява коренно противоположни тълкувания. При прилагането на този закон в някои случаи съдилищата са се произнасяли директно по жалби срещу забрана, наложена със заповед на кмет, без значение, че Законът изисква преди това да е била подадена

³⁰ [Leander v. Sweden](#), решение от 26 март 1987, Series A, No 116, para 29

³¹ [Soering v. UK](#), решение от 7 юли 1989, Series A, para 120; [Assenov v. Bulgaria](#), решение от 28 октомври 1998, para 117

жалба до Изпълнителния комитет. В други случаи обаче съдилищата прилагат чл.12, ал.4 от Закона, съгласно който организаторът на митинга следва първо да обжалва забраната пред изпълнителния комитет към общинския народен съвет. Според съдилищата жалбоподателят може да се обърне към съда едва след като жалбата му е била оставена без уважение от изпълнителния комитет или, тъй като комитетите вече не съществуват, от общинския съвет. В случай, че не е била подадена жалба, съдът прекратява делото и изпраща жалбата за произнасяне до общинския съвет.³²

Такова тълкуване на ЗСММ може или напълно да попречи на упражняване на съдебен контрол или да го забави до такава степен, че да го обезсмисли напълно. На второ място, забраните следва да се обжалват пред общинския съвет, който изпълнява функциите на изпълнителния комитет по Закона за събранията. Подходът, съгласно който правомощията на изпълнителните комитети се пренасят върху общинските съвети не се подкрепя от националното законодателство, освен от няколко съвсем буквални интерпретации на ЗСММ. Този подход е причина за съществуването на една напълно неефективна процедура. Не може да се приеме, че Общинските съвети, регламентирани от новата Конституция и ЗМСМА са правоприемници на изпълнителните комитети. Изпълнителните комитети имаха функции в структурата на местното управление и бяха постоянно действащи. Правомощията на общинските съвети са изброени в Закона и следва да се тълкуват стеснително, а списъкът не съдържа правомощия относно забраните на мирните събрания. Общинският съвет освен това е и напълно неподходящ за орган по контрол, тъй като работи на сесии и се свиква на относително големи интервали от време. Дори и общинският съвет да реши да се произнесе по забраната на един обществен митинг, никога не би могъл да го направи в рамките на 24 ч., така както това е предвидено от Закона. Възможната отмяна на една забрана много след датата, за която е било планирано събитието не може да се приеме за ефективно вътрешно правно средство за защита от нарушение на правото на мирно събрание

Ако погледнем към отношението на българските власти към една конкретна група – членовете на организация на български граждани, които се считат за етнически македонци – Европейският съд е установил един основен пропуск за това, че българското правителството не е предвидило ефективно вътрешно правно средство за защита. Като обсъжда големия брой на забраните, наложени на манифестации и митинги на тази група, Съдът постановява, че въпреки че „Илинден“ наистина не е обжалвал по съдебен ред заповедта на кмета от 18 април 2000 г. и че не е възможно да се установи дали са обжалвали пред съд отказите на кмета в отговор на техните уведомления от септември 1998 г. и април 1999 г.” оплакванията, свързани с тези събития са допустими. Това пренебрегване на вътрешноправните средства за защита, и по конкретно на съдебния контрол Съдът е оправдал, като е обърнал внимание на “факта, че поне седем пъти преди събитията през септември 1998 г. и поне на девет пъти преди събитията от април 2000 г. “Илинден” са обжалвали пред съд заповедите на кмета, забраняващи събранията им ... Във всеки

³² За по-подробна информация по дело, по което националните съдилища са приложили този подход виж решението по допустимостта от 9 септември 2004 на ЕСПЧ по жалба № 46336/99, Иванов и други срещу България.

един от тези случаи националните съдилища или са отказвали да разгледат жалбите по същество, като най-често са се мотивирали с аргумента, че жалбите са подадени от нерегистрирана организация, или са ги оставяли без уважение като необосновани, като са приемали, че планираните от “Илинден” мероприятия биха представлявали опасност за обществения ред. Нито веднъж съдилищата не са отменили наложената от кмета забрана за провеждане на планирано от “Илинден” събрание. Следователно явно е имало твърда тенденция за отхвърлянето на жалбите на “Илинден”, която е продължавала от четири години преди събитията от септември 1998 г. и почти 6 години преди събитията от април 2000 г. Така, дори да приемем, че “Илинден” фактически не е обжалвал по съдебен ред отказите на кмета в отговор на уведомленията им от септември 1998 г. и април 1999 г., Съдът не счита, че при конкретните обстоятелства по делото организацията жалбоподател е разполагала с вътрешно правно средство за защита, което да предполага разумни перспективи за успех. Нещо повече, следва да се отбележи, че през септември 1998 г. и април 1999 г. кметовете не са наложили официални забрани на планираните от организацията събития, а просто са ги уведомили, че няма да получат отговори на изпратените уведомления. Изглежда, че в такива случаи националните съдилища приемат, че няма отказ от страна на кмета и следователно съдебния контрол е невъзможен.”³³

В края на 2004 г. българското правителството изготви проект за изменение на ЗСММ, изготвен отчасти с желанието да се ускори и опрости процедурата по обжалване на заповедите за забрана на обществените митинги и манифестации. Все пак основният тласък за законопроекта дойде от желанието да се увеличи броя на основанията за налагане на забрани на митингите и манифестациите от страна на местните власти. Законопроектът бе гласуван от МС и внесен в парламента, но не бе гласуван до края на мандата му през юни 2005 г.³⁴

Законопроектът изрично предвижда редица ограничения на правото на свобода на събранията, което може и да е в противоречие с международните стандарти. Предлаганите нови основания, на които публичните събития следва да бъдат забранявани включват 1) абсолютна забрана за провеждане на събрание, митинг или манифестация в обозначената зона около Народното събрание; 2) забрана за провеждане на събрания “в непосредствена близост до военни обекти и обекти, свързани с националната сигурност и обществения ред и в непосредствена близост до центрове за спешна медицинска помощ и лечебни заведения за болнична помощ.” В допълнение проекта забранява 3) употребата на моторни превозни средства, мотоциклети, трактори, самоходни машини, ремаркета, полуремаркета и състави от пътни превозни средства при провеждането на събрание, митинг или манифестация. Използването на лични моторни превозни средства може да бъде разрешено при много ограничени условия, с предварителното разрешение на кмета за определени пътни превозни средства и то само при провеждането на тържествени и празнични манифестации във връзка с официални празници или честването на определени професии.

³³ Виж решението по допустимостта от 9.09.2004 г. на Европейския съд по жалба № 44079/98, ОМО Илинден и Йордан Костадинов Иванов срещу България.

³⁴ Виж законопроект 402-01-7, внесен в НС от МС, <http://www.parliament.bg>.

Законопроектът въвежда и две допълнителни основания за забрана на публични събития, а именно 4) ако съществува повишен риск от терористични действия и 5) когато “участниците в събрание, митинг или манифестация имат намерение да блокират пътното платно, кръстовища, релсови пътища, пътни съоръжения и др., което може да доведе до нарушаване на обществения ред ...”. Както може да се види от тези цитати основната цел на законопроекта е допълнително да увеличи основанията за забрана на публичните събрания. Въпреки че някои от новите основания са просто по-детайлно описание на вече съществуващите по действащия закон, други налагат безусловни ограничения, което не позволява на местните власти да постигнат какъвто и да било баланс с конкуриращи ги права и интереси, като по този начин са в пълно несъответствие с международното право.

В заключение законопроектът би направил по-ясна процедурата по обжалване, като премахне изискването за подаване на жалба до несъществуващите изпълнителни комитети и вместо това предвиди възможност за незабавна жалба до районните съдилища, които ще разглеждат делото и постановяват окончателно решение в тридневен срок. И макар че тези изменения биха разрешили един от проблемите, а именно липсата на ясна и бърза процедура по обжалване, те не биха поправили другите съществуващи проблеми – липсата на постоянна съдебна практика. В резултат на едноинстанционния съдебен контрол, невъзможността за достъп до съдебните решения и изключително големия брой съдилища (около 100), които биха разглеждали жалбите без възможност за по-нататъшно обжалване, се повишава съществено риска от различно прилагане на закона и неясна съдебна практика.

Събрания на закрито

Събранията на закрито се ползват с абсолютна защита по чл. 43 от българската Конституция, съгласно която “[з]а събрания на закрито не се изисква разрешение”. Властите обаче имат право да контролират такива събрания и са го упражнявали във връзка със събрания на непопулярни религиозни групи. За тази цел – а именно, за да прекрати събрания на закрито и/или за да предотврати бъдещи събирания – полицията е използвала общите си правомощия за превенция на престъпността по Закона за Министерството на вътрешните работи и правомощията си да извършва претърсване и изземане. В голям брой случаи, докладвани от правозащитни организации в средата на 90-те години на миналия век, полицията е навлизала в частни помещения, където са се провеждали религиозни сбирки, и е извършвала претърсвания и изземвания. Действителната цел на претърсванията във всички такива случаи очевидно е била да се прекрати събранието. По време на такива претърсвания са били изземвани книги, литература и аудиокасети, а в няколко случаи полицията е издавала и предупредителни протоколи на участниците в такива събрания, съгласно които те трябвало да се въздържат от организирането на подобни прояви за в бъдеще. Подобни мерки бяха предприети по отношение на Свидетелите

на Йехова, някои евангелистки групи и Обединената църква.³⁵ Единственото налично вътрешноправно средство за защита срещу такива действия беше иск за вреди, причинени от незаконно претърсване и изземане и незаконно прекъсване на събрание на закрито. Националните съдилища обаче не бяха благосклонни към подобен род дела и тъй като претендираните обезщетения не бяха високи, не беше възможно обжалване пред Върховния касационен съд и не бяха издадени задължителни указания за съдилищата. За да отхвърлят претенциите за обезщетение, националните съдилища възприеха подхода, че след като религиозните групи не са официално регистрирани, съществувало обосновано подозрение за извършването на престъпление, което било достатъчно основание за извършването на претърсване и изземане. Съдилищата не взеха становище по инцидентното прекъсване на събранията поради тези претърсвания.

Свобода на сдружаването

В българската Конституция от юли 1991 г. има редица разпоредби относно свободата на сдружаване, които дефинират правото на свободно сдружаване и съдържат както общи, така и доста специфични ограничения на това право. Правото на свободно сдружаване е дефинирано от българската Конституция както следва:

- “Чл. 44. (1) Гражданите могат свободно да се сдружават.*
(2) Забраняват се организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури, или се стремят да постигнат целите си чрез насилие.
(3) Законът определя организациите, които подлежат на регистрация, реда за тяхното прекратяване, както и взаимоотношенията им с държавата.”

Политически партии

Конституцията изрично предвижда, че “[н]е могат да се образуват политически партии на етническа, расова или верска основа, както и партии, които си поставят за цел насилствено завземане на държавната власт.”³⁶ Тази разпоредба беше възпроизведена и в Закона за политическите партии от 1990 г.³⁷, но не и в сега

³⁵ Случаи на прекратени от властите мирни събрания на закрито на религиозни общности и на ОМО Илинден, както и на откази на общинските власти да предоставят общински помещения са докладвани от Български Хелзинкски Комитет в годишните му доклади през 1995, 1996 и 1997 г., виж <http://www.bghelsinki.org/frames-reports.htm>.

³⁶ Чл. 11, ал. 4 от Конституцията на Република България, Държавен вестник, бр. 56 / 13.07.1991 г.

³⁷ Чл. 3 от Закона за политическите партии от 1990 г. изрично предвиждаше, че “[н]е може да се образува политическа партия... насочена против суверенитета или териториалната цялост на страната и единството на нацията, правата и свободите на гражданите... чиито цели противоречат на Конституцията и законите на страната... на верска или етническа основа или за разпалване на расова, национална, етническа и религиозна вражда... или която проповядва фашистка идеология или се стреми да постига целите си чрез насилие или други недопустими от закона средства.”

действащия Закон за политическите партии, който беше приет през 2005 г. Действащият Закон за политическите партии от април 2005 г. само препраща към конституционните разпоредби, забраняващи определени дейности на политическите партии, във връзка с основанията за прекратяването на последните. Законът от 2005 г. въвежда и ново изискване за регистрирането на политическа партия, а именно – партията да има поне 5000 члена. Чл. 15, ал. 3, т. 7 изрично изисква представянето на декларации в подкрепа на политическата партия от поне 5000 граждани като условие за нейната регистрация.³⁸ Предишното изискване беше за 500 члена. Политическите партии се регистрират само в Софийски градски съд, в рамките на охранително производство. Решението на Софийски градски съд подлежи на обжалване пряко пред Върховния касационен съд.

След като бъде регистрирана, политическата партия може да бъде обявена за противоконституционна от Конституционния съд³⁹, който може да бъде сезиран само от президента, Министерския съвет, главния прокурор, Върховния административен съд, Върховния касационен съд или от 1/5 от народните представители.⁴⁰ До момента Конституционният съд е разгледал две искания за обявяване на противоконституционност на политически партии, като е отхвърлил едното през 1992 г. и е уважил другото през 2000 г.

Неправителствени организации

На 21.09.2001 г. Народното събрание прие нов Закон за юридическите лица с нестопанска цел. Законът установи ясни правила за регистрацията на сдружения и фондации и даде възможност на тези от тях, които желаят, да получат привилегирован статус, даващ им право на данъчни облекчения и на пряко финансиране от държавата, ако отговарят на допълнителни условия. Четири години по-късно обаче данъчни облекчения все още не са предвидени, а се очаква да бъдат предоставени с отделен закон, какъвто все още не е приет. Законът също така дава възможност на неправителствените организации да извършват стопанска дейност, свързана с техните цели, и да улеснят процеса на вземане на решения на своите органи. Организацията подават искане за регистрация до съответния окръжен съд. Производството по регистрацията е охранително. Решението на окръжния съд подлежи на обжалване пред съответния апелативен съд.⁴¹

Конституционният съд има правомощието да разглежда и искания за произнасяне по конституционността на организации, еквивалентно на правомощието му относно конституционността на политическите партии и основаващо се на същите разпоредби от Конституцията. До момента обаче Конституционният съд не е бил сезиран с такова искане. Съществуват обаче откази за регистриране на такива организации.

³⁸ Виж чл. 15, ал. 3, т. 7 от Закона за политическите партии, Държавен вестник, бр. 28 от 1 април 2005 г.

³⁹ Чл. 149, ал. 1, т. 5 от Конституцията на РБ, Държавен вестник, бр. 56 / 13.07.1991 г.

⁴⁰ Чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България.

⁴¹ Чл. 500 от Гражданския процесуален кодекс.

Конкретни случаи на забранени политически партии и организации

Постановени са няколко решения на български съдилища, с които се отказва регистрирането на организации. На 28 април 1999 г. Софийският апелативен съд е отхвърлил жалба на ОМО "Илинден" срещу решение на Благоевградския съд от 2 ноември 1998 г., с което им е отказана регистрация. Апелативният съд е отказал да регистрира организацията *inter alia* с мотива, че разпоредбата, че членове на ОМО "Илинден" могат да бъдат "македонци", противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, която забранява дискриминацията. Съдът също така е отбелязал, че сдружението имало политически цели, и че като настоявало за автокефалност на Православната църква в Пиринска Македония, извършвало религиозна и религиозно-образователна дейност, което го задължавало да поиска разрешение от Министерски съвет съгласно процедурата на чл. 133а от Закона за лицата и семейството. На 12 октомври 1999 г. Върховният касационен съд потвърдил изцяло решението.

На Монархическа група "Гражданско сдружение за български интереси, национално достойнство, единство и обединение – за България" също е била отказана съдебна регистрация. През 1998 г. Пловдивският окръжен съд е отхвърлил искането на сдружението за регистрация. На 10 март 1999 г. Пловдивският апелативен съд е потвърдил решението на окръжния съд с мотива, че уставът на сдружението противоречал на Конституцията, тъй като например целял възстановяване на герба на Царство България, промяна на формата на държавно управление от република на монархия и премахване на границата между България и Република Македония, макар и уставът да предвиждал, че тези цели щели да се преследват по мирен начин и със законни средства. На 29 септември 1999 г. Върховният касационен съд потвърдил отказа на апелативния съд. Организацията подала жалба до Европейския съд за правата на човека, след като получила окончателен отказ за регистрация от Върховния касационен съд.

На 29 февруари 2000 г. Конституционният съд обявил политическата партия ОМО "Илинден" за противоконституционна с мотива, че дейността на партията целяла да наруши териториалната цялост на страната в нарушение на чл. 44, ал. 2 от Конституцията. Тази политическа партия е била регистрирана две години по-рано и е участвала в местните избори през 1999 г., като е спечелила няколко места в местните общински съвети. Искането за забрана на партията било подадено от редица народни представители. Конституционният съд е обсъдил подробно доказателствата за дейността на партията и за членовете ѝ от началото на 90-те години, много преди партията да бъде регистрирана. Въз основа на изявления на членове на партията съдът стигнал до извода, че те поддържат възгледи в подкрепа на автономията на Пиринския регион в Югозападна България. Доказателствата се отнасяли до изявления, направени от някои от лидерите на партията преди и след учредяването и регистрацията на партията. Други доказателства, оценени от Конституционния съд като решаващи и оправдаващи забраната на партията, са разпространението на карти на Македония, включващи и част от територията на България, от организация, претендираща да е предшественик на партията. Конституционният съд е приел, че всякакви дейности, насочени към териториално разцепление, били забранени от

Конституцията и всяка организация, ангажирана с такива дейности, съответно трябвало да бъде обявена за противоконституционна.⁴²

През декември 2002 г. Софийски градски съд отказал да регистрира политическата партия ОМО “Илинден”-ПИРИН. Тази група е формирана от български македонци и застъпници на техните права, но в нея могат да членуват всички български граждани. Уставът на партията предвижда, че партията ще извършва дейност в съответствие със закона и че уважава суверенитета и териториалната цялост на България. Въпреки това, съдът е изложил в решението си мотиви, че *inter alia* в устава на партията имало разпоредби, от които ясно било видно, че “учредителите на новата партия безспорно преследват политически цели, насочени към манипулиране на българското национално самосъзнание, денационализиране на българското население и ориентиране на последното към възприемане на македонско национално самосъзнание.” Съдът също така установил, че партията “действа срещу целостта на българската нация.”

Както Конституцията, така и тълкуването ѝ в описаните по-горе случаи разкриват съществено противоречие между международните стандарти на свободата на сдружаване и българския закон. По делото *Сидиропулос и други срещу Гърция*⁴³ Съдът е отбелязал, че е необходимо да разгледа твърдяната намеса в светлината на цялото дело, и се е произнесъл по въпроса, дали тя е била “съразмерна на преследваната легитимна цел” и дали изтъкнатите от властите аргументи в нейно оправдание са “относими и достатъчни”. В горния случай Съдът е възприел позицията, изразена от него по делото *The Socialist Party and Others*, че Съдът “трябва да се увери, че националните власти са основали решенията си на приемлива оценка на относимите факти”⁴⁴. В случаите *The Freedom and Democracy Party* и *The Socialist Party and Others* Съдът е възприел позицията, че “самата същност на демокрацията изисква да бъдат предлагани и обсъждани различни политически проекти, дори и такива, които оспорват съществуващата държавна организация, при условие, че сами по себе си те не накърняват демокрацията”. Съдът по-нататък е приел, че “не може да има оправдание за възпрепятстването на политическа група, единствено поради факта, че тя се стреми към публичен дебат върху положението на част от населението на държавата и към участие в политическия живот, за да намери – в съответствие с демократичните правила – решения, които да задоволят всички засегнати лица”⁴⁵. Европейският съд по правата на човека също така е заявил по делото *Сидиропулос и други*, че “посочването на самосъзнание за принадлежност към малцинствена група и запазването и развиването на културата на дадено малцинство не може да се считат, че представляват заплаха за “демократичното общество”⁴⁶.

⁴² За подробно описание на случая виж решение по допустимостта от 9 септември 2004 г. на Европейския съд, ОМО Илинден-ПИРИН и други срещу България, жалба № 59489/00 г.

⁴³ Виж решението *Sidiropoulos and Others v. Greece* от 10 юли 1998 г., § 40.

⁴⁴ Виж т. 6, стр. 1256, § 44.

⁴⁵ *Freedom and Democracy Party v. Turkey*, решение от 8 декември 1999 г., § 28, и *Sidiropoulos and Others v. Greece*, решение от 10 юли 1998 г., §. 40.

⁴⁶ *Sidiropoulos and Others v. Greece*, решение от 10 юли 1998 г.

Възприетите от българските съдилища стандарти са в очевидно противоречие със стандартите, утвърдени от Европейския съд по правата на човека. Цялостният анализ на доказателствата не балансира всички относими фактори, а аргументите на съдилищата в подкрепа на забраната или отказа им да извършат регистрация са очевидно неотносими в светлината на практиката по Конвенцията.