

**ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД НА
ХОЛАНДСКИЯ ИНСТИТУТ ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА
(SIM) ЗА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА БЪЛГАРСКОТО
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРАКТИКА С ЕВРОПЕЙСКИТЕ
СТАНДАРТИ ПО ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЧЛЕНОВЕ 9 И 11
ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ***

Проф. Фрид ван Хуф

Десислава Стоичкова, МА

Януари 2006г.

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”.

ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на този доклад е да оцени степента на съответствие на българското законодателство и съдебна практика в областите, които съвпадат с обхвата на [чл. 9](#) и [чл. 11](#) от Европейската конвенция, с установените от органите на Страсбург стандарти относно тези разпоредби. Изследването се основава главно на разяснения, дадени от практикуващи юристи¹, партньори по проекта, в рамките на който този доклад е изготвен, относно резултата от прилагането на различни държавни мерки върху упражняването на свободата на религията, съвестта и убежденията, както и свободата на събранията и сдруженията в България. Докладът е съобразен с практиката на Страсбург към края на октомври 2005 г.

Предварителният вариант на настоящия доклад бе обсъден на семинар, проведен в София, с участието на български магистрати, сред които съдии (от различни градове, районни и окръжни съдилища), прокурори и следователи. Първоначалните констатации бяха обсъдени и с представители на правителството в рамките на среща на работна група, проведена в София. Благодарни сме за приноса на всички участници в посочените дискусии, които ни помогнаха да изясним ключови моменти относно тълкуването и приложението както на националното законодателство, така и на Европейската конвенция за защита правата на човека. Бихме искали също така да изкажем нашата признателност на Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи и Дирекцията по вероизповеданията за това, че се възползваха от възможността да отговорят на нашите констатации, изложени в Предварителния доклад на

* 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. януари 2006 г..

¹ Фондация *Български адвокати за правата на човека*.

Холандския институт по правата на човека (SIM) за съответствието на българското законодателство и практика с европейските стандарти по приложението на членове 9 и 11 от Европейската конвенция. Техните мнения бяха взети предвид при подготовката на окончателната версия на настоящия доклад.

ОБЩИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ЧЛЕН 9

Въпреки, че настоящия доклад има за цел да обсъди именно тези аспекти на чл.9 и чл.11, които имат пряко отношение към оценката на конкретни области на българското законодателство и практика, идентифицирани от български адвокати и магистрати като проблемни и често повтарящи се, считаме, че би било полезно да започнем с едно кратко описание на основните характеристики, присъщи на свободата на религията, съвестта и убежденията и свободата на събранията и сдруженията.

Правото на свобода на религията, съвестта и убежденията е предмет на подробна интерпретация в международното право. От една страна, то включва *абсолютната свобода на всеки (вътрешно) да има, приема или променя своята религия или убеждения*, като тази свобода не може да се дерогира дори по време на война или обществена опасност, която застрашава живота на нацията. От друга страна, то също включва *свободата (външно) всеки да изповядва своите вътрешни убеждения чрез богослужение, обучение, религиозни обреди и ритуали*. Всички индивиди имат правото да упражняват външната си свобода насаме и публично, индивидуално или колективно. За външните проявления на свободата на религията или убежденията се счита, че обхващат, но не се ограничават до: поддържането на помещения за богослужение, използването на религиозни предмети, разпространяване на религиозни публикации, носенето на отличително облекло, спазването на определени ограничения при хранене, преподаването на принципите на конкретната религия или убеждение, установяване на (международно) сътрудничество с хора от същата вяра, избиране на духовни водачи, както и отбелязването на религиозните празници и церемонии. Тази свобода на външната изява, обаче, *не е абсолютна*, тъй като може да бъде ограничена от държавните органи, при условие, че тези ограничения имат *законово основание* и са *необходими* в интерес на обществената безопасност, защитата на обществения ред, здравето и морала или за защита правата и свободите на другите. В тази връзка, каквито и да било ограничения на упражняване на правото на свободно външно изповядване на религия или убеждения трябва да бъдат *пропорционални* на целта, която преследват и да не нарушават принципа за *забрана на дискриминацията*.

Европейският съд е дал широко и *всеобхватно* значение на понятието “религия или убеждения”. Според Съда то обхваща не само формите на *религиозна вяра*, които са институционализирани, официално одобрени и широко разпространени, но и *нетейстките* и *атеистките* убеждения, които не е необходимо да отразяват всички аспекти на традиционните религии. Много убеждения и философии, които не са със строго религиозна същност, също попадат в обхвата на свободата на религията и убежденията. Не съществува списък на религиите, убежденията, философиите или други видове вярвания, чието свободно упражняване и изповядване да е защитено. Въпреки това

принципът е, че защитата се разпростира до тези убеждения, без значение колко странни и неконвенционални са те, които притежават известно ниво на *убедителност, сериозност, съгласуваност и значимост*. Така например, ритуалното приемане на психотропни вещества, макар и да е съпроводено с определени обреди и действия, на основата на определени философски възгледи, няма да се счита за вярване, което се ползва със специална защита. От друга страна, пацифизмът, въпреки че не е религиозна вяра и не се асоциира с определени специфични ритуали и богослужение, попада в обхвата на свободата на религията и убежденията, като философия, която поддържа ясно и съгласувано послание с обществена значимост. В тази връзка Европейският съд е определил разликата между принадлежността и изповядването на определени убеждения от една страна, и от друга, действия, които макар и мотивирани от убежденията, не съответстват на изповядването на тези убеждения, като само първите са защитени съгласно чл. 9 от Конвенцията.²

Абсолютната ненакърнимост на вътрешния аспект на свободата на религията и убежденията гарантира, че никой не може да бъде обект на действия, насочени към промяна на неговия начин на мислене. Така чл. 9 защитава правото на всеки да не бъде принуждаван да изразява мисълта си, да променя мнението си или да разкрива религиозната си принадлежност³. В тази връзка чл. 9 също така забранява налагането на санкции за поддържането на специфични възгледи, за отказ да се разкрият вътрешни убеждения или за промяна на религиозна принадлежност⁴. Нещо повече, чл. 9 включва правото на всеки да изисква коректно вписване на неговата религия или убеждения в съответните държавни регистри, въпреки че не е задължен да разкрива своите убеждения при преброяване на населението.

Изповядването на религия или убеждения, като външна проява, от друга страна, е предмет на *по-строга* интерпретация. Така свободата на действие в съответствие със (субективната) съвест не е обект на защита от чл. 9. Член 9 не защитава и свободата на действия, които реално не изразяват религия или убеждения, а са мотивирани от политически идеализъм⁵. По-нататък, чл. 9 не предвижда правото някой да използва религията или убежденията си, за да се противопоставя на задължения, които доброволно е поел (напр. да се пренебрегват професионалните задължения, за да се участва в молитви⁶, да се настоява да се носи забрадка в светско училище⁷, или свещеник да оспорва ограниченията, наложени от църквата върху нейните служители с цел да запази чистотата на доктрината⁸). Също така, свободата на религията и убежденията не включва като цяло забрана за критика и присмех от страна на останалите⁹. Въпреки това, в случаите, когато въздействието на специфичните методи на противопоставяне или отричане на религиозните или други вярвания се състои в

² *Ароусмит срещу Обединеното кралство*, решение от 12 октомври 1978 година.

³ Travaux Préparatoires, vol. I, the Hague, 1975, p.223.

⁴ Виж напр. *С.Л., J.J.и Е.Л.срещу Полша*, D&R 84-A (1996), p. 46 (56).

⁵ Така например, лицата, които по свое убеждение се противопоставят на плащането на данъци или осигуровки, на военните разходи и на ядрената енергия, според Съда не се нуждаят от защитата на чл. 9.

⁶ *Х.срещу Обединеното кралство*, D&R 22 (1981), p.27 (33-37).

⁷ *Карадуман срещу Турция*, D&R 74 (1993), p. 93 (108-109).

⁸ Напр. *Карлсон срещу Швеция*, D&R 57 (1988), p. 172 (175).

⁹ Жалба 17439/90, *Шоудхъри срещу Обединеното кралство* (непубликувано).

забрана за принадлежност към тези възгледи или за тяхното изповядване, държавата е длъжна да предприеме положителни стъпки, за да гарантира прилагането на чл. 9 по отношение на привържениците на съответните убеждения¹⁰.

В заключение, правото на колективно изповядване на религия или други убеждения не се ограничава само до църкви, а се разпростира и до благотворителни организации на определени секти или вероизповедания, както и до други организирани структури¹¹.

КОНКРЕТНИ ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРАКТИКА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЧЛЕН 9 ЕКПЧ

Конституционни разпоредби, които се отнасят до свободата на религията, съвестта и убежденията. Въпросът за националната сигурност като правно основание за ограничаване на религиозната практика.

Член 13, ал.3 от Конституцията на България предвижда: *“Традиционна религия в Република България е източноправославното вероизповедание”*. В тази връзка трябва да отбележим, че това официално провъзгласяване, закрепено в основния закон на държавата, не противоречи на изискванията на Европейската конвенция. В конституциите на много други държави-членки на Съвета на Европа се съдържа подобна разпоредба, а Европейският съд по няколко случая е счел, че такава разпоредба, *сама по себе си*, не противоречи на Конвенцията. Въпреки това, вътрешното законодателство трябва да предвижда достатъчно гаранции срещу каквито и да било ограничения на свободата на принадлежност, приемане или промяна на религия или убеждения, независимо от тяхната традиционна или нетрадиционна същност, както и срещу неправомерни (от гледна точка на Конвенцията) ограничения на изповядването им.

Съществува общо разбиране сред българските политици и практикуващите юристи, че разпоредбата, която предоставя на източноправославното вероизповедание специален статут на “традиционна религия” има единствено декларативен характер и цели отразяване на историческата реалност. Други разпоредби на Конституцията предвиждат специални защити на свободата на религията. Така, алинеи 1 и 2 на чл. 13 съответно забраняват ограничения на практикуването на *каквато и да било* религия и предвиждат отделяне на религиозните институции от държавата. [Член 37](#) по-нататък предвижда неприкосновеност на свободата на съвестта и мисълта, както и свободата на избор на религия или убеждения. Той също възлага на държавата задължението да съдейства за поддържане на търпимост и уважение между вярващите от различните вероизповедания, както и между вярващи и невярващи. Нещо повече - абсолютният характер на вътрешния аспект на свободата на религията е потвърден в няколко решения на Конституционния съд¹².

¹⁰ *Ото Премингер Институт срещу Австрия*, решение от 20 септември 1994 година.

¹¹ *ИСКОН срещу Обединеното Кралство*, D&R 76-A (1994), р. 90 (106).

¹² Решение №5 от 11 юни 1992 година по дело № 11/1992, обн. ДВ 49/1992, Решение № 12 от 15 юли 2003 година по дело №3/2003, обн. ДВ № 66/2003.

В същото време чл. 37 от Конституцията предвижда определени ограничения при изповядването на религиозни и други убеждения. Така чл. 37 урежда допустимите граници на свободата на съвестта и на вероизповеданието, на основание на националната сигурност, обществения ред, здравето и морала, и защита правата и свободите на другите граждани. Въпреки, че повечето основания за ограничения, които се съдържат в чл. 37 на българската Конституция, съответстват на тези, предвидени в ал. 2 на чл. 9 от Европейската конвенция, изричното упоменаване на националната сигурност като допустимо основание за ограничаване на свободното изповядване религия и убеждения, буди известни тревоги.

Имаме сведения, че на няколко пъти свободата на вероизповеданията е била ограничавана на основание “национална сигурност”, като дейността на някои религиозни групи е била поставяна под наблюдението на Националната служба за сигурност. Така наречените “активни мерки за защита”, предприети от българското правителство срещу религиозни групи, за които се е считало, че представляват заплаха, започват от практическо възпрепятстване на изповядването на религия и завършват с наказателни преследвания и/или експулсиране на членове на съответните религиозни групи от територията на страната¹³.

Още от самото начало в тази връзка трябва да бъде отбелязано, че ал. 2 на чл. 9 от Европейската конвенция съдържа *изчерпателно изброяване* на допустимите основания за ограничаване на вероизповеданията, в което не е включена “националната сигурност”. В същото време обаче Европейският съд е приел, че всяка държава разполага със *свобода на преценка в широки граници* относно тълкуването на допустимите ограничения. При тълкуването на понятието “защита на обществения ред” не съществува яснота дали в обхвата му биха могли да се включат, при определени обстоятелства, съображения за “национална сигурност”. Възможностите за преценка на всяка държава относно подхода към въпросите, произтичащи от свободата на религията, не са неограничени. Така Европейският съд приема, че държавните органи могат да основават действията си на “обществения ред”, но като тълкуват това понятие стеснително – със значение на “предотвратяване на безредици на обществени места”¹⁴. В тази връзка Съдът изрично е изразил своето виждане, че наличието на или опасността от религиозно напрежение, не дава прерогативи на държавата да предприема прекомерно драстични стъпки за ограничаване на свободата на изповядване на определена религиозна група. При тези обстоятелства държавите по-скоро трябва да насърчават плурализма и да осигуряват търпимост между враждуващите фракции¹⁵. По същия начин Европейският съд не приема за оправдано и допустимо налагането на ограничения на вероизповеданието на малцинствени

¹³ *Виж Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с чл. 9 и чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека и основаните свободи.* По този конкретен въпрос сме длъжни да отбележим, че в писменото си становище по този доклад българската Национална служба за сигурност изразява несъгласие с констатациите в доклада на Български адвокати за правата на човека и твърди, че никога не са наблюдавали дейността на религиозните общности, нито са прилагали активни мерки за защита, ограничавачи свободата на религията в тези общности.

¹⁴ *Енгел и други срещу Холандия*, решение от 8 юни 1976 година.

¹⁵ *Шериф срещу Гърция*, решение от 4 декември 1999 година, (2001) 31 EHRR 561.

групи, поради предположения за враждебност на съответната религия или убеждения.

Единствените възможни ограничения на свободата на религия или убеждения при обстоятелства, които будят сериозни тревоги за обществения ред, са както следва: (1) основани са на вътрешното законодателство, което е *достъпно, предвидимо и прецизно*, (2) насочени са към *действителна и належаща социална необходимост* и (3) са в състояние да постигнат законна цел, необходима в едно демократично общество, по едни *пропорционален и недискриминационен начин*. Ето защо, докато действията на определени религиозни групи не могат да бъдат ограничавани като цяло, на основание предполагаема враждебност някои проявни форми на убежденията, като например подклаждане на религиозна омраза или призоваване към гражданско неподчинение, могат с основание да бъдат обявени извън закона. Държавните органи обаче трябва да приемат ограничителни решения само при преценка *за всеки конкретен случай*, като вземат под особено внимание принципите за необходимост, пропорционалност и забрана за дискриминация. Европейският съд е поставил ударението по-скоро върху неотложността на ограничението и начинът на неговото налагане, отколкото върху интереса, чиято защита са целели националните власти. В тази връзка трябва да отбележим, че свободата на религията, така, както я е тълкувал Съдът, изключва възможността за каквато и да било собствена преценка от страна на държавите по въпроса дали религиозните убеждения или употребените средства за изразяване на тези убеждения са законосъобразни по своята същност¹⁶.

Оттук следва, че националните власти не могат да налагат никакви ограничения върху действията на религиозни групи, основавайки се единствено върху съображения за “национална сигурност”. Държавата има право да ограничи свободата на изповядване на религия от определена група, единствено когато има специфична, действителна и належаща социална необходимост, която изисква ограничаване на действията на религиозната група, за която става въпрос (напр. когато тя подклажда насилие, религиозна нетърпимост или омраза, като по този начин застрашава демократичните структури). Всяко такова ограничение трябва да бъде пропорционално на целта, която преследва, като не бъде мотивирано от, нито има за резултат, пряко или непряко, дискриминация на основание религия или убеждения.

Понятието “национална сигурност” по дефиниция дава възможност за широко тълкуване и дори произвол, освен ако не съществуват достатъчни законови и процедурни гаранции срещу възможни злоупотреби с него. Българското право не предвижда такива гаранции. По-конкретно, няма ясно определение на съдържанието на “националната сигурност”, което, заедно с несъвършенствата на действащото българско законодателство относно чужденците и заповедта за експулсиране, дава път за голяма доза субективизъм¹⁷. Знаменателното дело [Ал. Хашиф](#) е красноречива илюстрация за отношението на Европейския съд към законодателството и съдебната практика на България, които позволяват експулсирането на чужденци, на основание национална сигурност,

¹⁶ [Манусакис и други срещу Гърция](#), решение от 26 септември 1996 година, Reports 1996-IV, vol..

¹⁷ Виж [Окончателния доклад на СИМ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с установените стандарти на ЕКЗПЧОС по отношение на Протоколи № 4 и 7](#).

мотивирано от религиозни съображения. По този конкретен случай Съдът се е ограничил до установяване на нарушение на правата на жалбоподателя, уредени в [чл. 1 на Протокол № 7](#) от Европейската конвенция, като не е счел за необходимо да разгледа изложената фактическа обстановка в контекста на чл. 9¹⁸. Въпреки това съдебното решение подчертава проблемите, свързани с въпроса за заповедите за експулсиране на основание национална сигурност, закрепени в българския закон и практика, а именно (1) липсата на изискване тези заповеди да съдържат обосновано установяване на същността и правилността на съображенията за национална сигурност, на които се основава заповедта, (2) липсата на ефективни средства срещу злоупотреба и (3) недостатъчната защита срещу нарушаване на процедурните гаранции.

И накрая, експулсирането на чужденци от територията на държавата на основание национална сигурност, мотивирано от религиозни съображения, може да повдигне въпроси не само по чл. 9 от Конвенцията и чл. 1 от Протокол № 7, но и във връзка с някои други човешки права – напр. забрана за унизително отношение, правото на семеен живот, правото на сдружаване.

В заключение, считаме, че действащото българско законодателство и практика противоречат на установените стандарти на Европейската конвенция за правата на човека, тъй като позволяват ограничаване на свободата на религия и убеждения на основание национална сигурност, без да предвиждат адекватни гаранции срещу злоупотреби¹⁹.

Държавна намеса в организацията на религиозните общности

След приемането на новата Конституция на България през 1991 г. се оказва, че много разпоредби на действащото вътрешно законодателство, свързани със свободата на религията и убежденията, противоречат на чл. 13 и чл. 37 (обсъждани по-горе) на основния закон. Като резултат от несполучливият опит на Конституционния съд когато е имал възможността да определи конкретните разпоредби, които противоречат на новоприетата Конституция, в комбинация с дългият период от време, който е бил необходим на държавните органи в усложнената политическа обстановка на 90-те години да изготвят ново законодателство относно вероизповеданията, повече от 10 години след приемането на новата Конституция, провъзгласяваща свобода на религията и убежденията, съществуването на различни вероизповедания в България е било подлагано на непрекъснатата намеса в тяхната вътрешна организация, злоупотреби с оперативна самостоятелност от администрацията и много противоречия в съдебната практика²⁰.

¹⁸ *Ал Нашиф срещу България*, решение от 20 юни 2002 година.

¹⁹ В тази връзка българското Министерство на правосъдието ни уведоми, че планира да внесе в Министерски съвет предложение за изменение на чл. 46 от закона за чужденците. С това изменение на обжалване пред съд ще подлежат заповедите за отказване право на пребиваване на чужденци, заповедите за забрана влизането в страната и заповедите за експулсиране. Все пак, към този момент не съществува ефективен съдебен контрол на тези заповеди.

²⁰ *Виж Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с чл. 9 и чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека и основаните свободи.*

Постепенно много от спорните въпроси са били решени – както по инициатива на националната власт, така и вследствие подаването на жалба в Страсбург. Въпреки това съществуват няколко проблема, които изискват незабавното внимание на държавните органи, с цел преодоляване на противоречията на българското законодателство и съдебна практика с изискванията на Европейската конвенция.

Въпроси, свързани с регистрацията на религиозни вероизповедания (традиционни и нетрадиционни)

Член 19, ал.2 от Закона за вероизповеданията от 29.12.2002 г. изисква местните клонове на вероизповеданията да се регистрират при кметовете на общините, в които желаят да се установят. По-нататък се предвижда, че тези регистрации ще се извършват *съгласно уведомителен режим*, което означава, че регистрацията по места трябва да следва автоматично от регистрацията на централно ниво. В идеалния случай регистрацията по места трябва да служи единствено за уведомяване на местната власт относно установяването на клон на вероизповедание на територията на съответната община. Въпреки това, доста съмнително е до каква степен нещата действително стоят по този начин.

От една страна, законът въвежда няколко формални условия, чието неизпълнение би могло да доведе до отказ на молбата за регистрация. Съществуват данни, че местните органи често се възползват от тези разпоредби, за да откажат регистрация на местни клонове на религиозни групи, които са регистрирани на централно ниво. От друга страна, законодателството не предвижда аналогични изисквания за регистрация по места на други видове формирания (напр. политически партии, търговски обединения и т.н.)

В тази връзка ние считаме, че задължението за регистрация на клонове по места на религиозните вероизповедания, така както е определено в закона и прилагано на практика, противоречи на чл. 9 от Европейската конвенция.

Ако регистрацията по места действително има единствено за цел да информира общинските органи за съществуването на религиозна група на територията на съответната община, възниква въпросът дали не би било по-добре съществуващото изискване за регистрация да бъде подчинено на система на автоматични уведомявания. Такава система просто ще осигури протичането на потока от информация относно регистрационния статут на съответната религиозна група от централната към местната власт, като ще отпадне правомощието на общините, което им е вменено към настоящия момент, да отказват регистрация в противоречие с решенията на централно ниво.

Това правомощие за отказ на регистрация по места, дори когато религиозната група е законосъобразно регистрирана на централно ниво, буди големи тревоги. Двустепенният процес на регистрация и широките граници на оперативна самостоятелност на местната администрация, която тя прилага в този аспект, могат много успешно да възпрепятстват практиката на религиозните групи. Докато общинските власти имат правото да се намесват в някои аспекти от външните изражения на свободата на вероизповедание – например да забраняват

използването на някои сгради за религиозни цели, да регулират организацията на събития, провеждани на публични места – задължението за двойна регистрация не е необходимо и е трудно оправдано. В това отношение следва да се отбележи, че чл. 9 от Европейската конвенция не дава на националните власти правото на преценка нито относно легитимността на съдържанието на съответната религия и убеждения – традиционни и нетрадиционни, официално признати или непризнати (стига същите да отговарят на изискванията за убедителност, точност, значимост и сериозност), нито на средствата, чрез които техните последователи изразяват вътрешните си убеждения (стига това да не застрашава обществената сигурност, обществения ред, здравето, морала или правата и свободите на другите). Освен това чл. 9 не дава власт на местните власти да препятстват свободното изповядване на религия поради усещането за риск от социален протест или безредици. В това отношение Европейският съд на няколко пъти е постановявал, че евентуалното напрежение между съперничащи помежду си религиозни групи е неизбежна последица от плурализма и ролята на властите в такава ситуация е не да премахва основанието за напрежение, по този начин премахвайки плурализма, а вместо това да осигури толерантност между съперничащите си фракции.²¹

В това отношение особено обезпокоителна е практиката на общинските власти да отказват регистрация на нетрадиционни религиозни групи поради общата негативна нагласа към техните неконвенционални убеждения и практики²². Така в град Бургас, според нашата информация местният клон на Свидетелите на Йехова функционира “неофициално” вече повече от шест години, тъй като общинският съвет на града е отказал да го регистрира там, въпреки регистрацията, която Свидетелите на Йехова са получили на национално ниво. Местните власти и в други градове на страната също са избрали да действат в противоречие с решенията на държавните органи по отношение на регистрацията именно на тази религиозна група. Някои общини са приели специални разпоредби, които въвеждат самостоятелни (извън тези на централно ниво) основания за отказ от местна регистрация.²³

Изискването за регистрация на държавно ниво за всички религиозни вероизповедания, които желаят да изповядват религията си на територията на българската държава, не е само по себе си несъвместимо с изискванията на чл. 9

²¹ Например *Шериф срещу Гърция*, решение от 4 декември 1999 година.

²² В тази връзка трябва да отбележим, че българската държава постигна редица приятелски споразумения с членове на Свидетели на Йехова, подали жалби до Европейския съд по правата на човека с оплакване, че България е нарушила свободата им на религия в противоречие с изискванията на чл.9. така например, съгласно постигнатото споразумение по делото *Лотер и Лотер срещу България* (жалба № 39015/97) националните власти са отменили заповедта, лишаваша жалбоподателите от правото им на постоянно пребиваване, заради принадлежността им в Свидетели на Йехова. Според Министерството на правосъдието обаче Свидетели на Йехова не са изпълнили насрещните си задължения по постигнатото приятелско споразумение. Така Свидетели на Йехова в България продължавали да изискват малолетни деца да подписват декларация за отказ от кръвопреливане. В това отношение следва да отбележим, че макар отказа на Свидетели на Йехова да изпълнят условията по споразумението да е неблагоприятно, това не може само по себе си да оправдае като цяло каквито и да било ограничителни мерки спрямо свободата на религията на тази конкретна общност. Напротив, националните власти са длъжни да проверяват необходимостта и пропорционалността на такива ограничения *с оглед обстоятелствата на всеки конкретен случай*

²³ *Виж Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с чл. 9 и чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека и основаните свободи.*

от Европейската конвенция. Такава регистрация обаче не може да бъде отказана нито поради нетрадиционната същност на определена религия или убеждение, нито в резултат на директно или косвено дискриминационно отношение. На тази основа изискването за местна регистрация е не само ненужно и неоправдано, но също и лишено от достатъчно гаранции срещу злоупотреба. Формално отказите за регистрация подлежат на обжалване пред съд; въпреки това обаче, доколкото понастоящем съдебните решения в това отношение изискват последващи действия от страна на местната администрация, за да се отмени регистрираният вече отказ, съществуващото правно средство за защита от произвол и злоупотреба е недостатъчно ефективно. Информацията ни за откази от страна на някои общини да регистрират мести клонове на регистрирани на централно ниво религиозни групи, съчетани с откази да се изпълнят съдебни решения за отмяна на тези откази като незаконосъобразни, повдига сериозни проблеми, свързани не само с чл. 9, но също и с чл. 6 от Конвенцията.

Накрая, но не на последно място, ако изискването за местна регистрация не е насочено към осигуряване на по-строг държавен контрол върху религиозните общества, то трудно е да се разбере мотивацията на местните власти в прилагането на подобно изискване само спрямо религиозните групи, а не и към друг тип организации, които безпрепятствено регистрират свои местни клонове (например политическите партии, профсъюзите и др.).

Някои допълнителни проблеми, свързани със Закона за вероизповеданията от 2002 година

Извън въведеното изискване за местна регистрация (и начина, по който това изискване се прилага на практика), новият Закон за вероизповеданията от 2002 година е критикуван от гледна точка на чл. 9 от Конвенцията и във връзка с няколко други проблема, свързани със свободата на религията и убежденията.

Член 7, ал. 1 например предвижда ограничение на свободното изразяване на вероизповедание и убеждение на основание, свързано с “националната сигурност”. Както вече бе отбелязано по-горе във връзка с [чл. 37, ал. 2](#) от българската Конституция, включването на подобно основание за ограничение във вътрешното законодателство и начинът, по който същото се прилага на практика от компетентните власти, може наистина да доведе до нарушения на чл. 9 от Европейската конвенция.

По-нататък, чл. 7, ал.2 от Закона постановява, че религиозни общества и институции няма да бъдат използвани за политически цели. Въпреки, че мотивите за включването на подобна разпоредба в закона са донякъде разбираеми, неясната формулировка и широките възможности за тълкуването ѝ могат да доведат до нарушения на чл. 9.

В една светска държава, в която е налице ясно разделение между държавата и църковната власт, ще бъде очевидно нарушение на чл. 9 във връзка с чл. 14 [от Конвенцията] да се разреши съществуването на политически партии, чиито изисквания за членство дискриминират на религиозна основа. В същото време политически платформи, основани на религиозни ценности, не нарушават

сами по себе си изискванията на Конвенцията в случай, че не насаждат религиозна омраза, не призовават към насилие или отмяна на демократичния ред. В този смисъл случаи, при които националните власти забраняват или ограничават дейността на политически партии поради техните религиозно обвързани възгледи, следва да бъдат изследвани за нарушение на [чл. 11](#) от Конвенцията. Случаи обаче, при които на религиозни общества или институции им е забранено да изповядват свободно своите вярвания поради опасността да се предизвикат или да се допринеса за политически дебати, могат да доведат до нарушение на чл. 9. Проблеми като абортите, евтаназията, клонирането, семейната и социална политика, са директно свързани с ценностите, на които особено държат дадени религиозни или други групи и институции и публичното изразяване от тяхна страна на тези ценности не може да бъде изобщо ограничено. Само при конкретни обстоятелства, свидетелстващи, че изразяването на определени религиозни ценности може да наруши обществената сигурност, ред, здраве или правата и свободите на другите граждани, то може да бъде ограничено, и то при положение че това бъде сторено в съответствие с изискванията за необходимост, пропорционалност и не-дискриминация, провъзгласени във втората алинея на чл. 9.

В писменото си становище по предварителния вариант на този доклад Дирекцията по вероизповеданията поддържа, че чл. 7 от Закона за вероизповеданията, който забранява използването на религиозни убеждения за политически цели следва да се тълкува в смисъл, че религиозните общности и институции не трябва да извършват дейности, присъщи на политическите партии, а не че не могат да изразяват отношението си по важни политически и обществени въпроси. Дори и да е така, от гледна точка на Европейската конвенция, разпоредба може да доведе до нарушение на чл.9, ако се тълкува и прилага по начин, който ненужно и непропорционално ограничава свободата на религиозните общности и институции да изразят своите вътрешни ценности. Принципът на разделение на държавата от църквата не означава, че религиозните общества или институции не могат да участват или да се опитват да влияят на политическите дебати. В това отношение налагането на сурови административни санкции, включително отмяната на регистрацията на религиозна общност като юридическо лице, може – в зависимост от обстоятелствата при всеки различен случай – да повдигне въпрос за нарушение както на чл. 9, така и на чл. 11 от Конвенцията.

Накрая, член 7, ал. 4 от Закона за вероизповеданията гласи, че правата и свободите на лицата, принадлежащи на едно религиозно общество, не трябва да бъдат ограничавани по силата на вътрешните правила, ритуали и церемонии на това общество или институция. В това отношение следва да се отбележи, че чл. 9 не дава правото на членовете на една религиозна институция, разчитайки на свободата, гарантирана от този текст, да нарушават правилата и практиките на тази институция, доколкото те доброволно са си наложили задълженията, които институцията изисква от тях да спазват и освен това имат избора да напуснат по собствено желание. В своята практика Европейският съд е приел, че за да се запази чистотата на доктрината, религиозните институции могат оправдано да ограничат правата и свободите на своите обикновени членове, в случай че тези

ограничения са стриктно необходими и пропорционални²⁴. Вътрешните правила на религиозните институции и общества могат да ограничат правата и свободите на обикновените членове, ако тези ограничения не нарушават основните човешки права и са пропорционални на преследваната цел. Така например, срещу едно религиозно правило, забраняващо брака с лице, което принадлежи на друго вероизповедание или вярване, не би могло да се търси защитата на чл. 9 от Конвенцията.

Проблеми, свързани с разцеплението на ръководството на Българската православна църква (БПЦ)

Накрая, във връзка със Закона за вероизповеданията от 2002 година, възникват някои въпроси във връзка с привилегированата позиция, в която законът поставя Българската православна църква сред останалите религиозни групи.

Член 10 от закона, подобно на [чл. 13 от Конституцията](#), провъзгласява източноправославното вероизповедание като “традиционна религия” в Република България. Както бе посочено по-рано в настоящия доклад, подобна прокламация не е несъвместима сама по себе си с Европейската конвенция, тъй като има декларативен характер и е придружена от различни разпоредби във вътрешното законодателство, гарантиращи свободата на другите религиозни организации да отстояват и изразяват своите убеждения без необоснована намеса.

Критиците на закона също се противопоставят на чл. 10 заради изричната декларация, която съдържа, относно структурата на Българската православна църква. Алинея 2 от този член, която гласи, че БПЦ се оглавява от Светия Синод и се представлява от Българския патриарх, се възприема като недопустима намеса от страна на изпълнителната власт във вътрешната организация на една религиозна организация. Съмнително е обаче до каква степен критиките са основателни. От една страна, въпреки, че чл. 10 (2) изрично определя структурата на църквата, според нас той следва да се тълкува като отражение на историческата и/или настояща действителност. Още повече, ал. 2 на чл. 10 също изрично споменава, че структурата и ръководството на БПЦ се определят от нейния Устав. Следователно изглежда с основание може да се заключи, че въпросите, относими към вътрешната организация, са оставени на църквата, която е единственият орган, който може промени разпоредбите на своя Устав. Само, ако държавата откаже да измени действащия Закон за вероизповеданията, за да се отрази настъпила промяна в структурата и ръководството на БПЦ – промяна, приета в съответствие с вътрешните правила на религиозната институция и съответно отразено в нейния Устав – настоящата редакция на чл. 10(2) може да доведе до нарушение на чл. 9 от Европейската конвенция.

По-проблематична е привилегированата позиция на Българската православна църква по отношение на въпроса с регистрациите и пререгистрациите. Признанието на БПЦ по силата на закона я изважда от общата

²⁴ Например *Карлсон срещу Норвегия*, D&R 57 (1988), р. 172 (175).

процедура по регистрация, докато другите религиозни групи се изправят пред възможността да получат отказ на заявленията им за регистрация.

В това отношение трябва да се отбележи, че чл. 9 от Конвенцията забранява на държавите да преценяват легитимността на същността или вътрешната организация на всяка религия или убеждение. Така регистрация не може да бъде отказана поради нетрадиционния характер на дадено убеждение или малкият брой негови последователи. Само ако е налице пряко доказателство, че регистрацията на групата може да застраши обществения ред, сигурност, здраве, морал или правата и свободите на останалите граждани, същата може да бъде отказана (в случай че това не е диспропорционално на преследваната цел и не довежда – директно или индиректно – до дискриминационно отношение). Същите принципи се прилагат и при пререгистрационната процедура.

Обстоятелството, че Законът за вероизповеданията подлага всички религиозни организации само на автоматична пререгистрация, по този начин смекчавайки привилегированата позиция на Българската православна църква вследствие на нейното признание по силата на закона, не е достатъчно да гарантира, че съответните разпоредби от закона няма да създадат проблеми, ако бъдат атакувани в Страсбург. Въпреки, че обявяването на БПЦ за традиционната църква на държавата не е несъвместимо с Европейската Конвенция, всички разпоредби на националното законодателство, които поставят другите религиозни организации в неравнопоставена позиция спрямо БПЦ – и особено изваждането на БПЦ от процедурите по регистрация и пререгистрация – е много вероятно да не бъдат одобрени от Европейския съд.

Във връзка с гореспоменатото Законът за вероизповеданията също е критикуван от някои групи в България за осезаемата му намеса във вътрешното разцепление на ръководството, което БПЦ преживява вече повече от 10 години. С влизането в сила на закона “алтернативното” ръководство на църквата (назначено служебно от изпълнителната власт през 1992 г.) няма право да се регистрира под същото наименование, нито му е разрешено да се разпорежда с църковно имущество. Въпросната разпоредба на Закона за вероизповеданията и насилственото изваждане на членовете на “алтернативния” Синод на БПЦ от различни църковни сгради през 2004 г. (където същите са се занимавали с религиозна дейност) в момента са предмет на подадени пред Европейския съд жалби. Без да си позволяваме да предвиждаме решенията на Съда в това отношение, трябва независимо от това да споменем следното: служебното назначаване на “алтернативно” ръководство от изпълнителната власт представлява крещяща намеса от страна на държавата във вътрешната организация на религиозна организация. Нещо повече, дори държавата да се стреми да улесни дискусиите сред различни религиозни групи и да помага за преодоляване на разделенията, това тя трябва да прави от позицията на безпристрастен наблюдател, предлагащ толерантност и помирение, без да фаворизира, открито или тайно, някоя от религиозните групи. Разцеплението в ръководството на Българската православна църква е въпрос, чието разрешение е най-добре да бъде оставено на религиозната общност. Възможно е и предложеното от Дирекцията по вероизповеданията в коментара им на предварителната версия на настоящия доклад националните съдилища да разрешат съществуващото противоречие в съответствие с съществуващото

законодателство. Все пак трябва да се обърне специално внимание, че при вземането на решение по такова дело съдебните власти трябва да са съобразили не само националното законодателство, но и установените международни стандарти относно свободата на религията. Във всички случаи, неприлагането на този подход би довел до невъзможността да се гарантира на практика, че разцеплението в Българската православна църква е наистина преодоляно. Накрая, но не на последно място, въпреки че е жалко, че “алтернативното” ръководство не е било в състояние до настоящия момент да получи регистрация като отделна религиозна институция, не може да се каже, че българските власти неоправдано са настоявали две различни религиозни общности да не могат да се регистрират под едно и също име.

Проблеми, свързани с алтернативната военна служба

Член 58, ал.2 от българската Конституция гласи, че *“Религиозните и другите убеждения не са основание за отказ да се изпълняват задълженията, установени в Конституцията и законите”*. Чл. 59 пък гласи, че *“Защитата на отечеството е дълг и чест за всеки български гражданин”*. Пак според същия член изпълнението на воинските задължения, условията и редът за освобождаването от тях или за замяната им с алтернативна служба се уреждат със закон.

Въпреки това чак през 1995 г. българският парламент приема Закон за отбраната и въоръжените сили, който влиза в сила на следващата година и който изрично предвижда замяната на военната с алтернативна служба. Чл. 84 от закона 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 уреждат със закон.

Още две години отнема на Народното събрание да приеме закон за алтернативната служба. С влизането си в сила през 1999 г. този закон поражда големи противоречия, тъй като не амнистира лицата, осъдени за отказа им да изпълняват военна служба в периода 1991-1995 г., и довежда до голям брой жалби срещу България пред Европейския съд за правата на човека.²⁵ Производствата в Страсбург налагат някои промени в действащия Закон за алтернативната военна служба в опит да се приближи този закон до установените европейски стандарти. Така лица, осъдени в периода 1991-1999 г. за техния отказ да изпълняват военна служба, са амнистирани и са освободени от задължението да изпълняват алтернативна служба, след изгъряване пълния срок на присъдите. За онези, които вече са изгърпели част от присъдата си, се намалява срока на продължителност на алтернативната служба, която те са длъжни да изпълнят.

Въпреки, че на българските власти отнема повече от осем години – заедно с намесата на органите в Страсбург – да хармонизира вътрешното

²⁵ Делото, което преди всичко следва да се отбележи – по отношение на България – по проблема с алтернативната служба, е *И.С. срещу България*, решение по допустимостта от 8 март 2001 година. Делото е приключило с приятелско споразумение.

законодателство относно военната служба и да го приведе в съответствие с изискванията на Европейската конвенция, понастоящем действащият закон не разкрива никакви недостатъци.

Въпреки това няколко основни принципа, установени от Европейския съд и отнасящи се до хората, които се отказват от военна служба заради убежденията си, винаги трябва да се имат предвид, за да се гарантира правилното прилагане на съществуващото вътрешно законодателство:

А. Съзнателните откази от военна служба могат да бъдат мотивирани не само поради религиозни съображения, но и поради съвест или дълбоки убеждения, произхождащи от етически, морални, хуманитарни, философски или други подобни мотиви.

Б. Задължението на страните-членки на Съвета на Европа, които признават отказите от военна служба в националните си законодателства, да освобождават тези лица от задължителна военна служба, не означава, че замяната ѝ с алтернативна гражданска служба по отношение на тези лица е забранена²⁶.

Единственото изключение в тази насока е за последователите на Свидетелите на Йехова, които са признати от органите в Страсбург като “тотално противопоставящи се”, като за тях се изисква освобождаването им както от военна, така и от гражданска служба. Изключението за членовете на Свидетелите на Йехова е гарантирано, според Комисията, от сигурността, която членството в тази група предоставя, както и от пренебрежимо малката вероятност някой да се присъедини към такава затворена, строга секта, само за да избегне алтернативната служба. Други групи, които са потърсили подобна защита, досега не са успели да я получат, тъй като за никоя от тях Съдът не е приел, че се намира в позиция, сравнима с тази на Свидетелите на Йехова²⁷.

В. Държавите могат да предприемат мерки за принудителното изпълнение на алтернативната служба или да налагат санкции на онези лица, които отказват да я изпълняват²⁸.

Г. Всяка разлика в отношенията спрямо лицата, изпълняващи военна служба и лицата, обект на алтернативна служба, трябва да бъде оправдана, но само в степената, в която двете категории лица са в сравнима позиция.

В това отношение Европейският съд на няколко пъти е постановявал, че разликата в продължителността на военната и гражданската служба не води до нарушение на чл. 9 във връзка с [чл. 14](#) [от Конвенцията]. Тъй като алтернативната служба е като цяло по-лека от военната, всяко допълнително време по отношение на същата – достигащо дори два пъти продължителността на обикновената военна

²⁶ Доклад от 29 юни 1967 година, *Grandrath*, Yearbook X (1967), p. 626 (672-674).

²⁷ Жалба № 10410/83, *Н. срещу Швеция*, D&R 40 (1985), p. 203 (207); Жалба № 20972/92, *Ранинен срещу Финландия*, D&R 84-A (1996), p. 17 (33).

²⁸ Жалба № 10600/83, *Йохансен срещу Норвегия* D&R 44 (1985), p. 155 (165); Жалба № 20972/92, *Ранинен срещу Финландия*, D&R 84-A (1996), p. 17 (32).

служба²⁹ - което трябва да прекарат лицата, отказали военна служба, е прието от Съда за основателно.

Намеса на държавата по отношение упражняването на *родителски права* от лица, принадлежащи на нетрадиционни вероизповедания

Европейският съд досега се е занимавал с подобни оплаквания в контекста на чл. 8 във връзка с чл. 14 [от Конвенцията]. Ако се открие нарушение в това отношение, Съдът няма да счете за необходимо да разгледа оплакването отделно по чл. 9, самостоятелно или във връзка с чл. 14.

По делото *Хофман* жалбоподателката се е оплакала, че националните власти са присъдили родителските права над децата от разтрогнатия ѝ брак на техния баща, който бил предпочетен пред нея, тъй като тя била член на религиозната общност на Свидетелите на Йехова. След обсъждане основателността на жалбата, Съдът е заключил, че жалбоподателката наистина е била обект на различно отношение, без обективно и основателно оправдание. Не се отрича, че в зависимост от обстоятелствата по всеки отделен случай, факторите, на които са се позовали австрийските власти в подкрепа на решението си, сами по себе си са били в състояние да наклонят везните в полза на единия от родителите. Тези фактори се отнасят към практическите последици от религиозните убеждения на Свидетелите на Йехова, включително непризнаването на празници, обичайно чествани от мнозинството от европейското население (например Коледа и Великден), противопоставянето на извършването на кръвопреливане, и като цяло тяхното положение на социално малцинство, живеещо по свои отличителни правила. В конкретния случай, подлежащ на разглеждане, обаче Съдът е намерил, че тези фактори не могат да бъдат изтъквани срещу жалбоподателката до степен същата да бъде лишена от родителските си права. При постановяване на решението си Съдът е отбелязал изявленията, направени от жалбоподателката пред австрийските власти, свидетелстващи за желанието ѝ да разреши на децата да празнуват празниците със своя баща и съгласието ѝ за кръвопреливане, ако се налага. Националните власти са критикувани също за това, че не са обърнали достатъчно внимание на свидетелските показания в полза на любовта и грижата на жалбоподателката към децата ѝ. Отбелязвайки, че разграничение, базирано по същността си единствено на разликата в религиозните убеждения, е неприемливо, Съдът е заключил, че е налице нарушение на чл. 8 във връзка с чл. 14³⁰.

В решението си по делото *Палау-Мартинез срещу Франция*, Съдът е потвърдил мотивите си, изложени по-рано по делото *Хофман*. В частност, Съдът е намерил, че френските власти са се отнесли към жалбоподателката по един неоправдано различен начин, отказвайки ѝ попечителство над децата, като са предпочели нейния бивш съпруг заради членството ѝ в Свидетелите на Йехова. Препращайки към делото *Хофман*, Съдът е критикувал различното отношение на националните власти към жалбоподателката въз основа на нейната религия, посочвайки техния преднамерено груб анализ на принципите за отглеждане на деца, за които властите са твърдели, че са налагани от религията на Свидетелите

²⁹ Жалба № 17086/90, *Аутио срещу Финландия*, D&R 72 (1992), р. 245 (250).

³⁰ *Хофман срещу Австрия*, Решение от 23 юни 1993 година.

на Йехова. Отбелязвайки липсата на всякакво директно, конкретно доказателство, демонстриращо негативното влияние на убежденията на жалбоподателката върху отглеждането на децата ѝ и ежедневието, Съдът е заключил, че различното отношение, на което е била подложена жалбоподателката единствено заради различната ѝ религия, представлява нарушение на изискванията на Конвенцията, тъй като е било непропорционално на преследваната цел³¹.

Накратко, подходът на Европейския съд спрямо държавната намеса при упражняването на родителски права от лица, принадлежащи към нетрадиционни религии, е твърде недвусмислен. Оплакванията, свързани именно с този въпрос, се разглеждат за нарушение по чл. 8 във връзка с чл. 14. Отказът на част от националните власти да предоставят родителски и/или попечителски права на лица, принадлежащи към нетрадиционни религии, само въз основа на абстрактни, общи съображения, свързани с неконформистките или неконвенционалните възгледи на религиозните групи, към които те принадлежат, ще бъде считан за нарушение на Конвенцията. За да бъде оправдано различното отношение въз основа на религия, националните власти трябва да установят ясна връзка между умственото състояние на детето и средата, в която то живее от една страна, и от друга – религията на родителя или неговите убеждения. В отсъствие на директно и конкретно доказателство, установяващо негативното влияние на нетрадиционните религиозни убеждения на родителя върху състоянието на детето, отнемането на родителските и/или попечителските права на този родител ще бъде неоправдано от гледна точка на Европейската конвенция.

В това отношение решението на българският Върховен касационен съд³², предоставящо попечителство на М.М. – една от Свидетелите на Йехова – над сина ѝ, и тежките критики, което то съдържа по отношение на предишните решения на долните съдилища, които са отказали да изследват дейността на религиозната група и нейния ефект върху състоянието на детето на М.М.³³, е похвално. Можем само да се надяваме, че за в бъдеще съдебни решения относно родителските и/или попечителските права на лица, принадлежащи на нетрадиционна религия, няма да се базират единствено върху формално нелегитимния статут на съответната религиозна група или на абстрактна оценка на нейните убеждения, но ще възприеме по-усъвършенстван подход към проблемите, които възникват по отношение на правото на семеен живот и недискриминация на религиозна основа или на основа на убеждения.

ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ЧЛЕН 11

Чл. 11 защитава *свободата на мирни събрания*, както и на *свободно сдружаване*. Тези свободи са взаимнообвързани и също така пряко свързани с

³¹ *Палау-Мартинез срещу Франция*, решение от 16 декември 2003 година.

³² Решение № 502 на II Гражданско отделение на Върховния касационен съд, постановено на 8 септември по дело № 210/2003 година.

³³ За детайлно обсъждане на конкретния случай, виж [Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с чл. 9 и чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека и основаните свободи](#).

правата, прокламирани от [чл. 9](#) и [чл. 10](#) от Европейската конвенция, т.е. свободата на мисълта, съвестта и религията и свободата на словото.

В този раздел на доклада ще бъдат разгледани основно принципите, отнасящи се към тълкуването и приложението на чл. 11 по отношение на свободата на мирни събрания и свободата на сдружаване (особено по отношение на политическите партии), в контекста на конкретната ситуация в България. Следователно по-нататъшното изложение е само кратко резюме на някои основни постулати относно въпроси, попадащи в приложното поле на чл. 11, но които не са били посочени от нашите партньори по проекта като проблематични по отношение на България. Въпреки това намираме, че споменаването им тук ще допринесе за изчерпателността на настоящия доклад и би могло да послужи като отправна точка в случай, че възникне особен въпрос от подобно естество в българския контекст.

Свободата на сдружаване включва в себе си правото на избор за образуване и членуване в организации като политически партии, професионални съюзи и други. Тук е важно да се отбележи, че само частноправните организации попадат под закрилата на чл. 11. Тъй като професионалните и други организации, учредени от държавата и подчинени на публичното право формират част от регулативната рамка и функционират в обществен интерес за защита на професионалните стандарти, според Съда такива организации попадат извън приложното поле на чл. 11³⁴.

Концепцията за “свобода на сдружаване” също така съдържа и свободата да не се членува в организация, например в професионална или профсъюзна организация³⁵. В този смисъл в своята практика Съдът е оставил отворен въпроса дали така наречената ‘closed shop’ система сама по себе си е несъвместима с чл. 11 от Конвенцията. Съдът обаче е приел, че чл. 11 може да бъде нарушен, ако задължителното членство в профсъюзна организация е придружено от обстоятелства, които влияят върху съдържанието на свободата на сдружаване, гарантирана от чл. 11. Такива обстоятелства могат да бъдат заплахата от уволнение за лицата, които не желаят да членуват в профсъюзната организация, налагането на други сериозни “санкции” или индивидуални откази за членство поради лични убеждения и вярвания.

Във връзка с профсъюзните организации чл. 11 налага задължение върху държавите да защитават интересите на индивида срещу злоупотреби от страна на организации, които злоупотреби могат да следват от господстващото положение на дадена организация³⁶. По този начин изключването от профсъюзна организация в нарушение на правилата на тази организация или въз основа на спорни правила, или налагането на изключителни затруднения за индивида, могат да доведат до нарушение на Конвенцията.

По принцип правото да се образуват професионални съюзи включва правото на същите да приемат собствени правила, да се самоуправляват и да се

³⁴ [Ле Конт, Ван Льовен и Де Мейере срещу Белгия](#), решение от 23 юни 1981 година, Series A, No. 43; (1982) 4 EHRR 1.

³⁵ [Х. срещу Белгия](#), Жалба № 4072/69, Yearbook XIII (1970), p. 708 (718).

³⁶ Делото *Чийл*, Жалба № 10550/83, D&R 42 (1985), p. 178 (186).

присъединяват към профсъюзни конфедерации. Това от своя страна означава например, че властите трябва да се съобразяват с профсъюзите, за да могат последните да отстояват правата на своите членове, въпреки че Съдът е приел, че това задължение не следва да се разбира в смисъл, че властите трябва да се консултират с професионалните съюзи преди вземането на определени решения³⁷, или че държавата като работодател е задължена да сключва колективни трудови договори с определени профсъюзи³⁸.

Въпреки, че Съдът не счита колективното договаряне за задължително с оглед ефективното упражняване на свободата на сдружаване в профсъюзни организации, той все пак е приел, че властите, които разрешават на работодателите например да използват финансови стимули, за да убедят наетите работници и служители да се откажат от правото си на сдружаване, или особено да постигнат прекратяване на съществуващите колективни трудови договори, не изпълняват своето задължение да осигурят упражняването на правата, признати от чл. 11³⁹.

По отношение на стачките органите в Страсбург намират, че те са важни, въпреки че не са единствени средства за защита на правата на членовете на професионалните съюзи. Следователно правото на стачка, приемайки че същото е гарантирано от чл. 11, може да бъде обект на ограничения, наложени от националното законодателство⁴⁰. Ограниченията на упражняването на правото на стачка на определени професионални групи, например на служещите във въоръжените сили, в полицията и в държавната администрация, са също допустими в случай, че възможността за подобни ограничения е постановена със закон и че самите ограничения преследват законови цели и са пропорционални.

Във връзка със служещите във въоръжените сили и в полицията дори общи безусловни ограничения на правото им да членуват в политически партии (като част от правото им на сдружаване) според Съда могат да бъдат оправдани по исторически причини⁴¹. В отсъствието обаче на непреодолими исторически причини забраната за служещите в армията или дори за държавните служители да членуват в политически партии може да доведе до нарушение на Конвенцията, ако тази забрана е безусловна (когато не само е забранено на такива лица да заемат ръководни, публични постове в политически партии, но също така им е забранено въобще обикновеното членство в тях).

³⁷ [Национален съюз на белгийската полиция срещу Белгия](#), решение от 27 октомври 1975 година, А.19, р. 18.

³⁸ [Съюз на шведските локомотивни машинисти срещу Швеция](#), решение от 16 февруари 1976 година, А.20, рр. 15-16.

³⁹ [Съюз на шведските локомотивни машинисти срещу Швеция](#), решение от 16 февруари 1976 година, А.20, рр. 15-16.

⁴⁰ [Шмидт и Далстрьом срещу Швеция](#), решение от 6 февруари 1976 година, А. 21, р. 16.

⁴¹ [Реквени срещу Унгария](#), решение от 20 май 1999 година.

КОНКРЕТНИ ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И СЪДЕБНА ПРАКТИКА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЧЛЕН 11 ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ

Проблеми, свързани с публичните събирания (*събрания, манифестации и митинги*)

[Член 43](#) от българската Конституция гарантира правото на гражданите да се събират мирно и без оръжие на събрания и манифестации. Алинея втора от същия член постановява, че редът за организиране и провеждане на събрания и манифестации се определя със закон. Това е Законът за събранията, митингите и манифестациите от 1990 г. - влязъл в сила още преди да бъде приета новата Конституция от 1991 г. – който регламентира обществените отношения, свързани с публичните събирания и техните възможни ограничения.

От гледна точка на Европейската конвенция, Законът за събранията митингите и манифестациите поражда сериозно безпокойство в две насоки: основанията за ограничаване на публичните прояви и адекватността на процедурата по обжалване, които законът предвижда.

Член 12 от закона разпорежда, че провеждането на събранието, митинга или манифестацията може да бъде забранено, ако те (1) застрашават 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.

В това отношение още в началото следва да се отбележи, че чл. 11 от Конвенцията, подобно на чл. 12 от Закона за събранията, митингите и манифестациите, предвижда допустимите ограничения на свободата на мирно събиране в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Съмнително е обаче до каква степен тълкуването на тези допустими основания за ограничение от страна на българските власти е в съответствие с изискванията на Европейската конвенция.

Трайно установено в практиката на органите в Страсбург е, че основанията за въвеждане на ограниченията, предвидени от чл. 11, трябва да се тълкуват стриктно. Така свободата на мирно събиране не може да бъде ограничавана въз основа на опасения, свързани с обществения ред, тъй като провеждането на събрание, манифестация или митинг би могло да предизвика напрежение сред различни социални групи. Тъй като плурализмът и свободната размяна на различни мнения се считат за едни от основните характеристики на демократичното общество, Европейският съд е постановил, че дори на онези идеи, които са противоречиви – които дразнят, шокират, обиждат или са в противоречие с обществения морал – трябва да бъде осигурен достъп за изразяването им пред публика. В това отношение националните власти са задължени винаги да намерят баланса в полза на малцинствените групи, независимо от това колко непопулярни са те или техните разбирания. Това

задължение на властите налага същите не само да разрешават на тези групи да се събират на публични места и да изразяват свободно мненията си, но и да ги защитават от контра-демонстратори или от мнозинството от населението като цяло. Фактът (или вероятността), че едно събрание е ескалирало до насилствен сблъсък между групата на демонстрантите и трети лица, не може да послужи като валидно основание за налагане по-късно на санкции на демонстриращата група, или за забрана за провеждане на събитието като превантивна мярка. Една демонстрация може да бъде забранена на основание, свързано с опазването на обществения ред, само ако съществуват убедителни, конкретни доказателства, че участниците в тази демонстрация имат намерението да извършат насилствени действия. От гледна точка на Европейската конвенция загрижеността на властите, че провеждането на публичното събитие може да доведе до насилие, не е основателна причина за ограничаване правото на мирно събиране.

В тази връзка отказите от страна на българските власти да разрешат провеждането на публично честване на Кришна само поради “натрупаното негативно отношение към Обществото за Кришна съзнание” от страна на обществото, е явно нарушение на чл. 11 от Европейската конвенция. Нарушение е и забраната на властите за публично честване на годишнина, която организаторите на събитието са нарекли “избиването на македонците” поради това, че същото щяло да “предизвика смут сред гражданството”⁴². В този аспект още веднъж следва да се подчертае, че от гледна точка на Европейската конвенция свободата на мирни събрания не може да се ограничава на основание, че група демонстранти желае да постави публично пред обществото въпроси, които са необичайни, крайни, обидни или исторически чувствителни.

По подобен рестриктивен начин се тълкува в практиката на органите в Страсбург и понятието “национална сигурност” като основание за ограничаване на правото на свободно събиране. Мотивите на Съда в това отношение значително наподобяват тези, обосновали ограничителното тълкуване на понятието “предотвратяване на обществени безредици”. Така националните власти не могат да оправдаят забраната на една публична демонстрация по принцип, защото участниците в тази демонстрация можело [да поискат] да изразят мнения относно желанието за установяване на нов конституционен ред в страната или относно сепаратистки аспирации на част от населението. Ограничаването на правото на свободно събиране може да бъде наложено, само ако съществуват *убедителни, конкретни доказателства*, че участниците в една публична демонстрация имат намерението да се опитат по *насилствен* начин да изменят установения демократичен ред, или по друг начин възнамеряват да извършат *насилствени* действия, за да им обърне внимание обществото. В тази връзка една забрана за мирна публична демонстрация на малцинствена група, която иска да изостри чувствителността на обществото към своето желание за териториална независимост, няма да бъде оправдана от гледна точка на Конвенцията, тъй като подобно мирно изразяване на свободата на събиране не представлява осезаем риск за насилствено нарушаване на териториалната цялост на държавата.

⁴² [Виж Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с Членове 9 и 11 от Европейската конвенция.](#)

От гореизложеното следва, че в случаите, когато националните власти могат да бъдат оправдани за ограничаването на свободата на мирно събиране на основанията “обществен ред” или “национална сигурност”, трябва да бъдат изпълнени някои условия. На първо място, трябва да съществуват безспорни доказателства за реална и конкретна заплаха. Второ, голословното твърдение, че забраната на една публична демонстрация преследва законна цел, без ясно и основателно посочване на специфичната заплаха, възприета като съществуваща, не е достатъчно. Това изискване (т.е. че ограничаването на свободата на мирно събиране винаги трябва да е основателно) се извежда както от националното законодателство (Закона за събранията, митингите и манифестациите), така и от чл. 11 от Европейската конвенция. Трето, ограничението следва да се счита за необходимо само когато заплахата, която събранието предизвиква, включва в себе си умишлената употреба на насилие от страна на участниците. Тази заплаха обаче винаги трябва да бъде разграничавана от вероятността да ескалира насилие вследствие действията на трети лица, които не са съгласни с мненията, изразени от участниците в една мирна демонстрация. И накрая, ограниченията на свободата на събиране винаги трябва да бъдат пропорционални на преследваната от закона цел и да не бъдат скрито мотивирани от - или директно, или косвено да доведат до - дискриминация по отношение на отделни социални групи въз основа на етнически произход, религия, политически убеждения или други признаци.

Като цяло, въпреки че действащата редакция на Закона за събранията, митингите и манифестациите, включително разпоредбата, позволяваща налагането на ограничения на свободата на събиране на основание “национална сигурност” не е в противоречие сама по себе си с изискванията на Европейската конвенция, съществуват сериозни съмнения до каква степен позволените ограничения се тълкуват и прилагат от националните власти в съответствие с изискванията на чл. 11. Докладват се редица случаи, при които общинските власти налагат забрана за провеждането на демонстрации и митинги, като единствено се позовават на някоя от разпоредбите на Закона за събранията, митингите и манифестациите, без да прилагат никакви доказателства в подкрепа на твърденията си. Подобна практика е сериозно обезпокоителна, тъй като е в явно противоречие с установените от Европейската конвенция стандарти по отношение на чл. 11.

Досега на два пъти Европейският съд е установявал нарушения от страна на България на чл. 11, свързани с подхода на националните власти по отношение на тълкуването и прилагането на разпоредбите на Закона за събранията, митингите и манифестациите. По делото [Станков и Обединената македонска организация “Илinden”](#), след като е анализирал в детайли основанията, посочени от правителството, за налагане на забраните за провеждането на събрания на организацията, т. е. заплахата за нарушаване на обществения ред, опасността за териториалната цялост и националната сигурност на държавата, и опасността да бъдат извършени престъпления, Съдът е постановил, че обстоятелството, че властите *“са прибягнали до мерки, които са целели да предотвратят разпространяването на възгледите на жалбоподателите по време на демонстрациите, които са искали да проведат ...при обстоятелства, при които няма истински, предвидим риск за насилствени действия или за подбуждане към насилие или за каквито и да било други форми на отричане на демократичните принципи”* е в нарушение на принципа на пропорционалността,

залегнал в чл. 11 (2) от Конвенцията⁴³. На 20 октомври 2005 г., позовавайки се на правни изводи по делото *Станков и Обединената македонска организация "Илинден"*, Европейският съд е приел, че България е нарушила чл. 11 в друг случай относно наложени ограничения на свободата на събиране на една група "Илинден", а именно по делото [Обединена македонска организация "Илинден" и Иванов срещу България](#)⁴⁴. Отбелязвайки неспособността на полицията да осигури мирното протичане на една от провежданите от организацията панихиди чрез вземането на адекватни мерки да се предотвратят насилствени действия на трети лица, насочени срещу участници в събитието, или поне да се ограничи тяхната степен, Съдът е заключил, че българската държава не е изпълнила задълженията си по чл. 11 от Конвенцията. Още по-обезпокоителното е, че Съдът е достигнал тези изводи, вземайки предвид особено факта, че една от забраните, за които се оплаква организацията-жалбоподател, е била наложена с почти същите мотиви, дори след като подобни мерки са били обявени за противоречащи на чл. 11 в предишното решение на Съда по делото *Станков и Обединената македонска организация "Илинден"*.

Освен тълкуването и приложението на основанията за ограничения на свободата на събранията от страна на българските власти, процедурата по обжалване, предвидена в Закона за събранията, митингите и манифестациите, е също проблематична от гледна точка на Европейската конвенция.

Член 12 от закона предвижда, че когато е наложена забрана за провеждане на публична демонстрация от страна на общинските власти, организаторите на събитието могат да обжалват пред Изпълнителния комитет на Общинския народен съвет. Само когато жалбата се остави без уважение, спорът се отнася пред съда. Тук възниква проблем, тъй като тези изпълнителни комитети са премахнати с приемането на Конституцията от 1991 г. и последващото законодателство в областта на местното самоуправление. Законът за събранията, митингите и манифестациите обаче не е приведен в съответствие с тези промени. В резултат действащото българско законодателство не предвижда ясна процедура по обжалване на забраните за провеждане на публични мероприятия, което е довело до коренно различни тълкувания от страна на съдебните власти⁴⁵. Докато в някои случаи съответните национални съдилища директно са се произнесли по жалбите срещу забраните, наложени от местните власти, без да вземат предвид изискването на закона за първоначално обжалване пред съответния Изпълнителен комитет, в други случаи те са отказали да се произнесат по жалбите, ако жалбоподателите преди това не са се били обърнали към съответните общински съвети, които според тези съдилища са правоприемници на изпълнителните комитети. Последното се оспорва от страна на действащи юристи в България, които твърдят, че предоставянето на правата на преди съществуващите изпълнителни комитети на настоящите общински съвети е един твърде пресилено. Изпълнителните комитети са били с широки правомощия в структурата на местното самоуправление и са били постоянно действащи органи.

⁴³ *Станков и Обединената македонска организация "Илинден" срещу България*, решение от 2 октомври 2001 година, пар. 91-112.

⁴⁴ *Обединена македонска организация "Илинден" и Иванов срещу България*, решение от 20 октомври 2005 година.

⁴⁵ *Виж Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с Членове 9 и 11 от Европейската конвенция.*

От своя страна общинските съвети имат само строго дефинирани функции, нито една от които не им дава правото на преценка относно наложените от кмета забрани за провеждане на публични събития. Освен това се изтъква, че общинските съвети са изключително неподходящи като орган по обжалване, тъй като същите работят на сесии в относително големи интервали от време. Така на практика, дори ако даден общински съвет приеме, че е компетентен да се произнесе по подобна жалба, той няма да е в състояние да вземе решение в рамките на 24-часовия срок, установен в Закона за събиранията, митингите и манифестациите.

Без да си позволяваме оценка на изричните и/или косвените правомощия, предоставени от българското законодателство на общинските съвети, считаме че объркването, което съществува по отношение на приложимата процедура по обжалване на наложени забрани за провеждане на публични прояви, както и противоречивото тълкуване на тази процедура от страна на националните съдилища, нарушават изискванията на Европейската конвенция. За действащото законодателство (т. е. Закона за събранията, митингите и манифестациите) не би могло да се каже, че съдържа адекватни и достатъчни гаранции срещу произвол и злоупотреби, нито че установява правна сигурност. Жалко е, че досега не е приета поправка в Закона за събранията, митингите и манифестациите, която да ускори процедурата по обжалване на забраните за провеждане на публични събрания чрез осигуряване на право на директни жалби до районните съдилища.

Във връзка с последното, предложеният законопроект за изменение на сега действащия закон е критикуван от опонентите му в България заради въвежданите допълнителни ограничения на свободата на събранията. В частност законопроектът предвижда: (1) абсолютна забрана за всякакъв род публични прояви в близост до сградата на Народното събрание; (2) забрана за провеждане на такива събития в непосредствена близост до военни обекти и обекти, свързани с националната сигурност и обществения ред, (3) забрана за провеждане на такива събития в непосредствена близост до центрове за спешна медицинска помощ и лечебни заведения за болнична помощ; (4) забрана за ползване на моторни превозни средства по време на събрания и демонстрации, когато участниците имат намерението да блокират транспортни маршрути и (5) възможност за забрана за провеждане на публични събития, когато има повишен риск от терористични действия.

В тази връзка следва да се отбележи, че е много трудно, ако не и невъзможно, да се определи *абстрактно* дали подобни основания за налагане на забрани върху свободата на събранията може да доведе до нарушение на чл. 11 от Конвенцията. Степента, в която ще е оправдано националните власти да налагат ограничения на свободата на събрания в подобни случаи, в крайна сметка ще зависи от обстоятелствата при всеки отделен случай. Сред факторите, които ще бъдат взети предвид от Европейския съд, ще бъдат мотивацията на определена група демонстранти да проведат събранията в района на определено място и техните специфични възражения да го проведат на друго място; степента, в която определено място изисква строга охрана и достъп, невъзпрепятстван от демонстранти; конкретната заплаха, която може да създаде едно публично събиране, пропорционалността на подхода на властите спрямо такова събиране, както и степента, в който този подход е мотивиран и/или довежда до

дискриминационно отношение. Така, макар основанията за ограничения, предложени от законопроекта за изменение на ЗСММ да не са задължително в нарушение на чл. 11 от Конвенцията, тяхната дефиниция като безусловни и/или начина, по който същите ще бъдат тълкувани и прилагани от националните власти, могат да доведат до нарушение на изискванията на Европейската конвенция относно свободата на събранията. В същото време, остава спорен въпросът в каква степен въвеждането по подобни специфични самостоятелни основания за налагане на забрани за провеждане на публични прояви и тяхната изрична формулировка е оправдано при положение, че съществува обща разпоредба, предвиждаща налагането на ограничения на свободата на събранията на основания, свързани с националната сигурност, обществения ред, сигурност, здраве и защита правата и свободите на другите граждани.

Намеса на държавата по отношение на *събранията на закрито*

За разлика от събранията на открито като митингите и демонстрациите, събранията на закрито се ползват с абсолютна закрила съгласно чл. 43 от българската Конституция в смисъл, че за тяхното организиране и провеждане не се изисква предварително разрешение. Националните власти обаче имат някои правомощия, свързани с контрола върху тези събрания и според информацията ни, са се възползвали от тези си правомощия по отношение на непопулярни малцинствени религиозни групи (например спрямо Свидетелите на Йехова, някои евангелистки групи, Обединената църква и др.)⁴⁶. Според сведенията закритите събрания на тези групи са били прекъсвани от властите с провеждане на претърсване и изземване на литература, аудиокасети и други предмети. В някои случаи полицията е издавала писмени предупреждения на участниците в тези събрания, разпореждайки им да се въздържат от организиране на подобни събрания в бъдеще.

В това отношение трябва да се отбележи, че нито Европейската конвенция, нито очевидно българското законодателство, осигуряват абсолютна неприкосновеност на събранията на закрито. Обстоятелството, че тези събрания могат и трябва да бъдат провеждани без необходимостта да се поиска и получи предварително разрешение, не означава, че националните власти не могат да налагат някои ограничения. Всякакви подобни ограничения обаче трябва да бъдат обосновани в смисъл, че същите трябва да преследват законна цел, да бъдат стриктно необходими и пропорционални и да не бъдат мотивирани от, или да довеждат до, дискриминационно отношение. В този смисъл националните власти оправдано могат да се намесят при провеждането на такова събрание, само ако са налице убедителни и конкретни доказателства да се предполага, че събранието представлява сцена за извършване на незаконни действия. Понятието “незаконни” трябва да бъде стриктно тълкувано от гледна точка на Европейския съд. Ето защо, например, намесата при провеждане на събрание на закрито, само защото за участниците в него се знае, че критикуват установения в страната конституционен ред и поради това се предполага, че заплашват националната сигурност или териториалната цялост, няма да бъде оправдано от гледна точка на Конвенцията, освен ако съществува неоспоримо доказателство, че участниците в събранието

⁴⁶ *Виж* Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с чл. 9 и чл. 11 от Европейската конвенция.

заговорничат да използват насилствени средства, за да отрекат основните демократични принципи. Аргументът, че група лица са ангажирани в някакъв вид религиозна дейност, без да са регистрирани официално като религиозна общност, не може да послужи като валидно основание за ограничаване на свободата на събранията и вероизповеданието на тези лица. Докогато подобна дейност остава *стриктно в частноправната сфера*, и докогато тя не заплашва обществения ред, сигурността, здравето и правата и свободите на другите граждани, държавите са длъжни да се въздържат от намеса. Всяка намеса, която не отговаря на оправданите основания за ограничение, прокламирани от чл. 9 и чл. 11 от Европейската конвенция, може да доведе, в зависимост от конкретните обстоятелства, до нарушение на свободата на религията и убежденията, свободата на събранията, както и на принципа за недискриминация.

В това отношение допълнително основание за безпокойство е информацията за нежелание от страна на част от националните съдебни власти да разглеждат дела, свързани с иски за обезщетение от незаконни прекъсвания на събрания на закрито. Въпреки, че съществуването на правно средство срещу намеса при провеждане на събрания на закрито е похвално, жалко е че липсва утвърден подход от страна на част от съдебните власти, както и докладваното общо тяхно нежелание да разгледат адекватно подобни оплаквания.

Проблеми, свързани с политическите партии и свободата на сдружаване

Основните принципи на тълкуването на чл. 11 по отношение на политическите партии са посочени в няколко решения на Европейския съд срещу Турция: делото *Обединена комунистическа партия*⁴⁷, делото *Социалистическа партия*⁴⁸, делото *Партия на свободата и демокрацията*⁴⁹, и делото [*Рефах Партизи \(Партия на благоденствието\)*](#)⁵⁰. Тези дела касаят чувствителна материя, свързана с преценка за национална сигурност, териториална цялост, защита на малцинствата и поддържане на политическия и социален ред.

По делото *Партия на свободата и демокрацията* Съдът е намерил, че въпреки, че политическите идеи на тази партия могат да се считат за несъвместими с действащите принципи и структури на турската държава, това само по себе си не означава нарушение на демократичните правила. Съдът се е обосновал, че същността на демокрацията се изразява в предлагането на общественото внимание и публичното обсъждане на различни политически проекти, дори на такива, които поставят под въпрос начина, по който държавата е организирана – нейният конституционен и правен порядък – при положение, че същите не накърняват самата демокрация. По-нататък в решението се приема, че не би могло да се оправдае възпрепятстването на дейността на една политическа група само поради това, че същата е търсела да инициира диалог по някои

⁴⁷ *Обединена комунистическа партия на Турция и други срещу Турция*, решение от 30 януари 1998 година, Reports 1998-I.

⁴⁸ *Социалистическа партия и други срещу Турция*, решение от 25 май 1998 година, Reports 1998-III.

⁴⁹ *Партия на свободата и демокрацията (ÖZDEP) срещу Турция*, решение от 8 декември 1999 година, Reports 1999-VIII.

⁵⁰ *Делото Рефах Партизи (Партия на благоденствието)*, решение от 31 юли 2001 година.

неприятни национални въпроси (например кюрдския въпрос), доколкото групата не е пропагандирала или прибегвала до насилие.

На подобни основания Съдът е открил нарушение на чл. 11 по делата *Обединена комунистическа партия на Турция* и *Социалистическа партия*. Съдът е приел, че само убедителни и непреодолими причини могат да обосноват налагането на ограничения върху свободата на събранията на политическите партии. Никакви ограничения не могат да бъдат оправдани ако (1) една партия предлага промяна, която макар и свързана със съществуващата структура на държавата и нейният установен порядък, не е сама по себе си несъвместима с фундаменталните демократични принципи и (2) средствата, предложени за прокарването на тази промяна, са законови и демократични.

Общите принципи, посочени от Съда в гореспоменатите решения, са доразвити в по-късното дело *Рефах Партизи (Партия на благоденствието)*. Особено ударение е поставено върху изследването на съществуването на “належаща социална необходимост”, която според Съда е от основно значение за определяне на необходимостта държавата да се намесва по отношение на свободата на сдружаване. Съдът намира, че за да се установи дали отказът да се регистрира въпросната политическа партия е мотивиран отлежаща социална необходимост, трябва да се изследва: (1) дали рискът за демокрацията е достатъчно осезателен; (2) дали действията и речите на лидерите на въпросната партия, въз основа на които е ограничена свободата ѝ на събрания, могат да бъдат приписани на самата партия и (3) дали приписаните на партията действия и речи представляват едно цяло, което дава ясна картина на модела на обществото, защитавано от партията, и дали този модел е съвместим с концепцията за “демократично общество”. Крайният анализ в това отношение според Съда трябва също да вземе предвид историческия контекст, в който е постановен отказът да се регистрира дадена партия. В светлината на плановете на Партията на благоденствието да установи множество правни системи, в които основан на шериата режим ще бъде отново въведен в турската държава, както и неспособността на лидерите на партията да се разграничат от членовете на партията, които публично са призовавали за използването на сила, Съдът е намерил, че отказът на властите да регистрират партията е бил необходим, тъй като е отговарял належаща социална необходимост. Въздържайки се от изразяването на общо мнение за предимствата и недостатъците на множество правни системи, Съдът е приел, че повторното въвеждане на режим, основан на шериата, би било несъвместимо с демократичните принципи, прогласени от Конвенцията. По-нататък, вземайки предвид конкретната политическа ситуация, изгодна в момента за Рефах Партизи, Съдът е намерил за оправдани ограниченията, наложени от националните власти върху партията, тъй като е била налице голяма вероятност Рефах да спечели предстоящите общи избори.

Като се позовава на мотивите, развити в гореспоменатите дела по отношение на политическите партии и тяхната свобода на събранията, на 20 октомври 2005 г. Европейският съд е осъдил българската държава за нарушение на чл. 11 от Конвенцията поради разпускането на Обединената македонска организация (ОМО) Илинден – ПИРИН. По-долу е направено детайлно изложение на мотивите на Европейския съд по това дело, поради значението на решението за българските власти и влиянието, което то потенциално може да окаже на

вътрешната съдебна практика относно регистрацията и/или разпускането на политическите партии, следва

След като е изследвал в детайли аргументите, приведени от българския Конституционен съд за обявяването на ОМО Илинден-ПИРИН за противоконституционна, Европейският съд е достигнал до извода, че действително решението на съответните органи е било взето “в съответствие със закона”, така както изисква Конвенцията. Съдът е приел, че въпреки липсата на доказателства на практика, становището на Конституционния съд отразява едно истинско убеждение в реалната и осезаема заплаха, която представлява партията-жалбоподател за териториалната цялост на българската държава, като това убеждение се е основало на приемливата оценка на фактите, с които Конституционният съд е разполагал. Съдът също е се е съгласил, че с обявяването на ОМО Илинден-ПИРИН за противоконституционна партия националният съд е преследвал законна цел, а именно защитата на националната сигурност. Въпреки всичко това, Съдът не е приел тезата, че разпускането на партията-жалбоподател е било действително стриктно необходимо в едно демократично общество.

Основавайки се на принципите, изложени в предишни дела, и по-конкретно на решенията по делата на *Обединената комунистическа партия на Турция и други*, *Партията на свободата и демокрацията*, *Партията на благоденствието и други*, Съдът е повторил, че с оглед на значимата роля, която играят политическите партии за правилното функциониране на демокрацията, основанията, на които може да се ограничи тяхната свобода на събранията, трябва да бъдат стриктно тълкувани и оправдани с убедителни и непреодолими причини.

Решението на Конституционния съд по отношение на прекратяването на ОМО Илинден-ПИРИН се основава на някои доказателства (изявления, направени по време на публични мероприятия и пред представители на медиите), установяващи сепаратистките идеи на партията-жалбоподател и нейните предшественици. Въпреки това никъде в изследваните доказателства Конституционният съд не е открил някой от партийните лидери и членове да е призовавал за насилие или да е отричал демократичните институции и принципи. Всъщност Конституционният съд е признал, че партията-жалбоподател не е била ангажирана в никакви практически действия, които реално биха могли да застрашат териториалната цялост на българската държава.

На това основание Европейският съд е намерил, че не е било неоправдано безпокойството на националните власти относно сепаратистката политическа програма на ОМО Илинден-ПИРИН, но също така е отбелязал, че необходимите условия, установени в практиката на органите в Страсбург, за оправдано ограничаване на партийната свобода на събранията на базата на тази загриженост, не са били изпълнени. В исканията си за промяна в правните и конституционни структури на държавата – което само по себе си не е несъвместимо с изискванията на Конвенцията – ОМО Илинден-ПИРИН нито е възнамерявала да прибегне до незаконни (насилствени) средства, нито е предложила промяна, която сама по себе си да е несъвместима с основните демократични принципи.

Както самият Конституционен съд е посочил в решението си относно разпускането на партията-жалбоподател, събраните доказателства не установяват

ОМО Илинден-ПИРИН да е имала намерение да използва насилие за постигане на целите си, нито има други индикации, че организацията е предприела практически стъпки, които биха могли да представляват заплаха за националната сигурност. По-нататък Европейският съд намира, че дори тези доказателства основателно да могат да бъдат възприети като част от политически проект, насочен към автономията или дори отделянето на части от българската територия, това не означава автоматически, че подобен проект е в противоречие с демократичните принципи. В това отношение Съдът се е позовал на предишно свое решение по делото *Станков и Обединената македонска организация "Илинден"*, в което е намерил, че:

“... обстоятелството, че група лица искат автономия или дори настояват за отделяне на част от държавната територия – по този начин настоявайки за фундаментални конституционни и териториални промени – не може автоматически да оправдае забрана на нейните събрания”⁵¹.

Припомняйки важността на плурализма в едно демократично общество, Съдът е доразвил мотивите си, възприети по отношение на забраните за публични събития, на които могат да се направят сепаратистки декларации, също и спрямо политическите партии. Така в решението си по делото *ОМО Илинден-ПИРИН*, Съдът е постановил, че :

“Само по себе си обстоятелството, че една политическа партия призовава за автономия или дори настоява за отделяне на част от държавната територия, не е достатъчно основание за прекратяването ѝ поради заплаха за националната сигурност. В едно демократично общество, основано на принципа на правовата държава, на политическите идеи, които противоречат на установения ред, без да подлагат под въпрос основите на демокрацията, и чиято реализация са защитава чрез мирни средства, трябва да бъде разрешена възможността за свободното им изразяване чрез, *inter alia*, участие в политическия процес. Колкото и шокиращи и неприемливи да изглеждат изявленията на лидерите на партията и нейните членове на властите или на мнозинството от населението и колкото и нелегитимни техните искания могат да бъдат, те не изглеждат да оправдават въпросната намеса.”

Съдът по-нататък отбелязва, че не са налице данни партията-жалбоподател да е имала някакъв реален шанс да извърши политически промени, които биха срещнали одобрението на всеки на политическата сцена. Влиянието ѝ сред обществеността е било пренебрежимо ниско и нейните декларации очевидно са включвали елемент на преувеличение и провокативност, за да се привлече вниманието на публиката.

Вземайки предвид гореизложеното в светлината на радикалните мерки, взети от националните власти по отношение на партията жалбоподател – а именно нейното прекратяване, както и невъзможността на Конституционния съд да определи дали устава и програмата на партията са били в съответствие българската Конституция, Европейският съд е преценил, че разпускането на партията не отговаря на належаща социална необходимост и следователно не е било нито необходимо, нито пропорционално в едно демократично общество. Следователно налице е нарушение на чл. 11.

⁵¹ *Станков и Обединената македонска организация "Илинден" срещу България*, решение от 2 октомври 2001 година.

Може да се очаква, че именно това решение на Европейския съд – изрично занимаващо се с действащото българско законодателство и начина, по който същото е интерпретирано и прилагано от националните власти – ще окаже позитивен ефект върху бъдещите вътрешни съдебни решения по отношение на налагането на ограничения на свободата на събранията на политическите партии. В писмения си коментар на предварителния вариант на настоящия доклад Министерството на правосъдието е изразило убеждението си, че вследствие на гореспоменатото решение няма да има повече пречки за регистрацията на ОМО Илинден-ПИРИН. Надяваме се, че принципите, развити от Европейския съд в това решение ще бъдат прилагани и по други дела относно регистрацията на политическите партии в България. Относно изводите на Съда за забраната за провеждане на митинги, Министерството на правосъдието е информирало Националната служба за сигурност, кметовете, прокуратурата и полицията в Петрич, Сандански и Благоевград, където най-често ОМО Илинден-ПИРИН желае да провежда събранията си, за решението на Европейския съд. Отново остава да се надяваме, че решението на съда ще бъде надлежно приложено на практика.

В малко по-различен аспект активистите за граждански права в България са притеснени във връзка със съществуващите гаранции за свободата на сдружаване в страната по отношение на два допълнителни проблема. Първо, съществуват опасения по отношение на чл. 11 от Конституцията, който прогласява, че “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”. На второ място, новият Закон за политическите партии, приет през 2005 г., е критикуван заради въвеждането на ново изискване за регистрацията на политическите партии, а именно че партия, която иска да се регистрира, трябва да представи пред компетентните органи списък от поне 5000 подписа на нейни привърженици (тази цифра е значително намалена в сравнение с предишната версия на законопроекта). В тази връзка следва да се отбележи, че изискванията на Конституцията и на Закона за политическите партии сами по себе си не са несъвместими с изискванията на Европейската конвенция. Една политическа партия, в която не могат да членуват хора от всички етнически групи, раси и вероизповедания (както и поради някои общи изисквания за местопребиване, установени със закон), ще бъде в явно противоречие с принципа за не-дискриминация, така строго пазен от Конвенцията. По същия начин политически партии, които си поставят за цел насилствено завземане на държавната власт, може основателно да бъдат забранени в съответствие с втората алинея на чл. 11 от Конвенцията. Предпоставката за една политическа партия да представи списък с 5000 подписа на свои привърженици, за да бъде регистрирана, също не е в противоречие с изискванията на Европейската конвенция. Тази предпоставка обаче не трябва да има за своя скрита цел – или резултат – ограничаването на свободата на сдружаване на определени малцинствени групи по дискриминационен начин. В това отношение винаги следва да се има предвид, че дори определена разпоредба на вътрешното законодателство да не е в противоречие с Европейската конвенция сама по себе си, начинът по който тази разпоредба са тълкува и прилага на практика от властите може в дадени обстоятелства да доведе до нарушение на изискванията на Конвенцията.

Проблеми, свързани с регистрацията на неправителствените организации

Правилата за регистрация на сдруженията на граждани и фондации са установени от Закона за юридическите лица с нестопанска цел от 2001 г. Законът съдържа възможност за обжалване при евентуален отказ за регистрация от страна на окръжния съд. В случай, че организацията е забранена, Конституционният съд има право да преразгледа решението на долните съдилища, което е еквивалентно на правото му да прецени конституционността на политическите партии и е основано на същите разпоредби на Конституцията.

Доколкото сме запознати, досега не е имало заведено дело пред Конституционния съд, свързано със забрана на юридическо лице с нестопанска цел. Въпреки това има сведения за постановени откази да се регистрират такива. Въпреки че не сме запознати с конкретните факти, които са мотивирали тези откази и основанията, поради които местните съдилища са се произнесли в този смисъл, трябва да подчертаем, че същата аргументация, пространно изложена по-горе по отношение на политическите партии, ще се приложи и по отношение на юридическите лица с нестопанска цел. Тъй като тези организации представляват гражданското общество, и в светлината на значението на правилното функциониране на гражданското общество за всяка демократична държава, само наистина непреодолими причини могат да оправдаят ограничаването на дейността на юридическите лица с нестопанска цел. Подобно ограничение винаги трябва да бъде в съответствие с изискванията на втория параграф на чл. 11 от Европейската конвенция и не трябва да води до дискриминационно отношение. ♦

Още веднъж бихме искали да изразим благодарността си за приноса на всички онези – практикуващи юристи, магистрати и представители на изпълнителната власт – които взеха участие в дискусиите, съпътстващи изготвянето на настоящия доклад. Надяваме се, че дискусиите са допринесли за по-доброто разбиране на принципите за тълкуването и приложението на чл. 9 и чл. 11, така както са развити те от Европейския съд. Надяваме се също така, че този доклад ще бъде използван като мост към привеждането на българското законодателство и практика в пълно съответствие с изискванията на Европейската конвенция за защита правата на човека относно свободата на мисълта, съвестта и религията и свободата на събранията и сдружаването.