



## I. Общи съображения.

1. Не споделяме становището, че Законът за вероизповеданията е приет в изпълнение на Конституцията, тъй като тя не вмениява такова задължение на обикновено народно събрание и в нея не е заложена формално правната необходимост от някакво нейно законодателно доразвитие. Все пак с оглед на някои исторически и обществено политически обстоятелства считаме, че такъв закон е необходим.

2. През 1991 година България прие принципно нова, либерална Конституция, която стана фокус на ценностите и целите на реформиращата се в демократична насока страна. В областта на вероизповеданията наред с нея анахронично продължи да действа Законът за изповеданията от 1949 година, създаден в най-мрачния период на комунистическия режим в България. Наистина най-крайно ограничените текстове от него бяха посочени като противоконституционни с Решение на Конституционния съд №5 от 1992 година, но в останалата си част законът продължи да действа невъзпрепятствано, като запази големи контролно-регулаторни правомощия на изпълнителната власт по отношение на религиозния живот в страната.

3. Неяснотата по отношение на възможния периметър на държавна намеса и поредица от необмислени силови актове на държавата доведе до разцепление в ръководството на Българската православна църква в началото на 90-те години и фактическото обособяване на две организации на православни вявращи. Неяснотата в тази сфера доведе до хаотично и често противоправно отношение към нетрадиционни вероизповедания, които упражняват мирно правата си. От техни представители се иска регистрация, схващана като лиценз, за да проповядват, разпространяват литература, дори да се срещат и четат свещените си книги, т.е. да практикуват правото си на вероизповедание по един конституционно допустим начин. На общинско ниво масово се шири практика чрез наредби на ОС да се поставя като условие за упражняване на правото, извършването на регистрация в общинската администрация, която пък се разбира като акт на решаваща администрация. Има дори случаи на открита забрана за всякаква религиозна дейност чрез “мораториум” върху нея (ОС Перник). Тази действителност се оказва в крещяща дисхармония с философията на Конституцията, въздигаща правото на вероизповедание в “ценност от висш порядък”, без чието “гарантирано упражняване е немислим животът на гражданското общество”. (Решение на Конституционния съд №5 от 1992 г.).

4. И така, историята на продължително и тежко нарушаване на религиозната свобода в България и инерцията в правосъзнанието у държавните органи пък и у самите граждани, изведоха на преден план нуждата от нов закон, който от една страна да очертае “демаркационната линия” между държавата и църквата в духа на чл. 13, ал. 1 и 2 от Конституцията и от друга, да създаде нов “договор” на сътрудничество между тях в съответствие с новите демократични процеси и същност на религиозната свобода, така както се разбира от основния закон и международноправните документи, които са неразделна част от него въз основа на чл. 5, ал. 4.

5. Като цяло новият Закон за вероизповеданията не отговори на тази големи и важни очаквания, постави си наивни регулаторни цели и се изроди в безпринципно оръдие на конюнктурни противоборства. В резултат на това законът допусна в редица свои разпоредби противоречие с духа и буквата на Конституцията. Той не само не достигна висотата на нейния дух, но се явява една обидна с ниското си ниво като замисъл и правни техники конструкция, хвърляща сянка върху репутацията на българския парламент.

6. Без да обсъждаме мотивите на авторите на искането, ще отбележим, че според нас то покрива една твърде малка, макар и важна част от притивоконституционните норми и с оглед на общото притивоконституционно звучене на закона ще се спрем и на тях, след като допълним съображенията си по заявените текстове.

## **II. По искането**

1. **Чл. 7, ал. 4 от Закона за вероизповеданията.** Освен недопустима от Конституцията намеса във вътрешните работи на самоуправляемите се религиозни общности, което е самостоятелно основание за установяване противоконституционност на разпореждането поради противоречие с чл. 13, ал. 1 и 2 и чл. 37 от Конституцията, тази разпорежба влиза в необосновано противоречие с прокламираната от Конституцията свобода на сдружаването (чл. 12 и чл. 44) и принципа на равенството между лицата (чл. 6). Това право е неотменимо и за сдружаващите се на религиозна основа граждани. “Вътрешните правила, ритуали и обреди” на вероизповеданията, които този текст изброява, са всъщност устройствено-организационните правила, въз основа на които се извършва сдружаването на религиозна основа. Въпреки че се изброяват отделно, обредите и ритуалите на вероизповеданието са също част и то най-естествена от вътрешните правила на едно вероизповедание. Тези правила са конструктивен елемент от възникването и живота на сдруженията, те представляват договаряне на целите и средствата на сдружаването. Ако тези правила нямат обвързващ и задължителен характер както правните сделки и актове и ако тяхното спазване не може да бъде контролирано чрез реализиране на дисциплинарно организационната отговорност, сдружаването би било практически неосъществимо и дори немислимо. Всяко поемане на задължения е едно ограничаване на права, извършено на доброволна основа. При дарението или задължението за членски внос, например, дарителят се отказва от правото си върху определено имущество и ако договорът за дарение не би пораждал задължение за дарителя, той ще се прехвърли в някоя друга, но не правна система. В подобен смисъл е и Решение № 10 от 1994 година на Конституционния съд, което тълкувайки правото на сдружаване, утвърждава: “гражданите свободно определят предмета на сдружаване”. Това определяне на предмета несъмнено има задължителен характер за сдружаващите се. А относно ненакърнимите и неотменими основни права на личността и границите на тяхното ограничаване, които може би има пред вид атакуваният текст, Конституцията и другите закони са достатъчна гаранция. Така разпореждането на чл. 7, ал. 4 суспендира правото на сдружаване на религиозна основа и като такава следва да бъде обявена за противоконституционна.

От своя страна предвиденото ограничение не се предвижда за сдружаващите се на която и да е друга основа, което е и нарушение на принципа на равенството и недискриминацията на чл. 6 от Конституцията. Тя съдържа обидното внушение, с което унижава достойнството на вярващите, че само те по някакъв обичай създават опасни за правата и интересите си вътрешни правила, че изповядването на вяра и организациите на тази основа са своеобразен източник на повишена опасност, спрямо който следва да се предвидят извънредни мерки. Впрочем това е и цялостното внушение на Закона за вероизповеданията.

## **2. Чл. 10, ал. 1 и 2 от Конституцията**

1. Тези текстове противоречат на чл. 6 от Конституцията на две групи основания. Те противоречат и на прокламирания в Конституцията принцип за разделение на

църквата и държавата, който има характер на универсален в цивилизованите правни системи.

2. Чл. 13, ал. 3 от Конституцията, който гласи че “традиционна религия в Република България е източноправославното вероизповедание”, от правна гледна точка е един необичаен феномен сред нормативната система на основния закон. Безспорен е декларативния характер на този текст и че той е една констатация без задължителен характер. Очевидно е също така, че под вероизповедание текстът има пред вид вероизповеданието като идеологическа система с присъщите ѝ вярвания, принципи, обичаи, традиции. Неговото присъствие в Конституцията може да се обясни с редица социално-психологически фактори, действали непосредствено по време на създаване на основния закон. Тази разпоредба се появи като някаква форма на извинение за жестокото и безмислено принижаване на религията като духовна ценност по времето на комунизма и към православието като особено близко до душевността на българина. В този жест личи и стремеж за цивилизационна еманципация с развитите и културни народи чрез утвърждаване на някои безспорни национални ценности. Така този текст се появи като реверанс на нечиста съвест и порив към национална идентификация, подтискана дълго от всеядния национално безличен социалистически интернационализъм. Все пак от гледна точка на съвременния конституционализъм стойността на един такъв текст е съмнителна и в течение на годините се оказва подвеждаща в посока привилигиране на православната църква. По същия начин обаче Конституцията можеше да се извини и на семейството, на свободното творчество, на българския народ въобще по много други и все основателни поводи, ако Конституцията трябваше да бъде такава трибуна. Понятно това не е нейната цел, а по-скоро нормативно с правни средства да насърчи човешките права и другите демократични принципи и да предотврати рецидивите на тяхното погазване. Конституцията гледа по-скоро в бъдещето, а не бива да се превръща в учебник по история и етнология. Без да представлява държавен “истаблшмънт”, установяване на религия, тази историческа ретроспекция с акценти само върху една от религиите в страната, пък била тя и най-широко представената, е част от философията, която лежи в основата на такова държавно установяване на религия, което е вече един правен анархонизъм. Подобни разпоредби съществуват и в конституциите на някои развити страни, включително и членове на Европейския съюз, и те са любим пример от авторите на атакуваните текстове, които ги вадят от контекста на времето и реалното им значение днес. Тези текстове са създадени в друг исторически период, паралелен на времето на формирането и утвърждаването на нациите, който в нашата история е аналогичен на Възраждането и Търновската конституция и който е имал различни национални приоритети. Понастоящем такива разпоредби в някои (и то по-малкото) конституции са явяват рудиментарни текстове без приложение, защото те влизат в конфликт с други основополагащи хуманитарни принципи като равноправието и недискриминацията, религиозната свобода, като ценности прекрачващи националните граници и имащи универсален общочовешки характер. Може да се твърди, че, особено след Втората световна война и най-вече с началото на реформите в Източна Европа, световните конституционни стандарти изместват бавно, но сигурно своята относителна тежест от националноцентричните и твърде специфични норми към тези с универсален и сближаващ интеграционен характер, включително чрез промяна на структурата на конституционализма с приемането на международни нормативни механизми с пряко вътрешноправно действие.

3. Вместо да отчита тези фактори чл. 10, ал. 1 от второто изречение и насетне тръгва в противоположна посока. Сбъркана е обаче не само философията и времето. Текстът напуска конституционната рамка, като допълва Конституцията, нарушавайки границата между държава и църква, въведена с чл. 13, ал. 1 и 2 от Конституцията, като:

3.1. Определя по законодателен ред една конституционно недопустима публично-правна стойност на православната религия, като имаща “актуално значение за държавния живот”. Това спокойно би могло да означава, че освен като символика и форма на държавния живот, което само по себе си е недопустимо, интересите на дадена религия могат да определят характеристиката на държавния живот, т.е. функциите на държавата.

3.2. Избира конкретна религиозна организация, която назначава за изразител и представител на всички вярващи от православното вероизповедание, като по този начин недопустимо се намесва във вътрешните работи на вярващите и техните организации.

3.3. Въвежда своеобразен организационен монопол по отношение на колективното изповядване на православната религия. По смисъла на изречение трето православието не може да има друг изразител и представител освен назначения със закона. Въпреки подмятанията на автора на този текст, че православните вярващи, които не приемат това представителство и начин на изразяване могат да се регистрират по общия ред, това е освен съмнително, но открито биват оценени от държавата чрез издадения от нея закон за “отделили се от църквата”, че ако държавата въобще приеме те да представляват нещо, то няма да бъде “източноправославната религия” в Република България.

3.4. Урежда наименованието, структурата и ръководството на религиозната общност, което е изцяло вътрешен въпрос на общността. Че тя е “самоуправляема” организация, че е с име Патриаршия, че е правоприемник на Българската Екзархия и е член на Едната, Свята, Съборна и Апостолска църква. Че тя се ръководи от Светия Синод и се представлява от Българския Патриарх, който е и Митрополит Софийски.

Тези въпроси, освен организационни, са и дълбоко верски. Държавата изявява претенции, че правилно е схванала моментното състояние на тези параметри на една религиозна общност, но разбрала-неразбрала, със силата на закон ѝ вменява да спазва собствената си физиономия. Както сполучливо се отбелязва в искането на народните представители, тези норми не отчитат най-малко динамичния характер на едно вероизповедание, което като всяка друга организация се изменя във времето в посоки и по начини, определяни от нейните членове и природата. Това наподобява случай, в който на едно физическо лице се вменява със закон да остане на възрастта, физиката и разбиранията си по време на приемането му.

3.5. Ефикасността на държавния избор на вероизповедание се обезпечава с § 3 от Преходните и заключителни разпоредби, с който цялото имущество на православната църква в България се предоставя на “вероизповеданието по чл. 10 от закона”. Тези, които според държавата “са се отделили” като блудни синове, не получават дял от наследството.

4. И така, може да се направи общ извод, че със закон държавата се “религиозира”. Тя предава теология на църквата, която вероятно презумира, че преди това е възприела правилно, като така идеологически се “скачва” с нея. Така държавата загубва своя неутрален характер, който би следвало да се изразява само с правнозначими и секуларно обективни език и понятия. Вместо това чл. 10 възприема същността на богословски трактат, на съборен постулат, който възлага на едно конкретно вероизповедание верски принципи и така задава както организационните, така и духовните му параметри. Такъв подход представлява опасен прецедент на опит за теократизиране на българската държава и за ново подчиняване на православната църква. Държавата възприема самостоятелна патерналистична роля на опекун, на оценител на определени духовни ценности, като по този начин измества вярващите и загубва способността си на гарант за

мирните им и законосъобразни частни взаимоотношения. Така тя загубва и част от суверенитета си, който е функция и на значителна част от неправославни граждани, но и на определена част православни вярващи, които ценят верската си автономия и настояват тяхната воля да определя верските им принципи и ръководство на религиозния им живот.

5. С фаворизирането на една организация в рамките на една религия законодателят влиза в пряко противоречие и с Европейската конвенция за човешките права и основните свободи. По делото Хасан и Чауш срещу България, Митрополитската църква в Бесарабия срещу Молдова и редица други решения на Европейския съд по правата на човека съдът ясно утвърждава, че подкрепата на държавата за една от няколко спорещи религиозни организации, чрез нейното легализиране и създаване правни пречки за други, включително и чрез отнемане имуществото им и предаване на държавно подкрепяната, е в пряко противоречие с чл. 9 от Европейската конвенция.

6. С чл. 10, ал. 2, и § 2, ал. 3, организацията, избрана от държавата да представлява православието в страната, се изключва от общия регистрационен режим. Това, преди да е противоконституционно, е крайно непонятно от правна гледна точка и навява на правно безсилие с нормални и при това съществуващи способи да се постигне същата цел без да се нарушава Конституцията и да се злепоставят интересите на православието вярващи.

Този подход нарушава чл. 6 от Конституцията в две направления:

6.1. Създава привилегии за едно от вероизповеднията. Освен, че според оригиналния замисъл на авторите, те спестяват процедурата на регистрация, като очевидно считат простото охранително производство за обидно бреме, а не за "охраняващо" правата и интересите на организацията, нейните членове и третите лица, изваждането на БПЦ от регистъра я поставя в необичайно привилегировано положение. Нейният устав с всичките си реквизити няма да бъде проверяван от регистрационния орган, както на всички останали. Спрямо това вероизповедание няма да се прилагат някои ограничителни мерки, предвидени в чл. 8 от закона и др. под.

6.2. От друга страна, православието вярващи са поставени в една висока степен на несигурност, респективно на зависимост от държавата. Изваждането на православната църква от общия режим на регистрация и липсата на каквито и да са правила за легализация на нейните устройствени правила, на нейното ръководство, предоставя очевидно широки правомощия на държавата, чрез други едностранни държавни актове да въздействат на създадените от самата нея публичноправни субекти и да определя тези въпроси. Регистрацията като форма на определяне на основните елементи на едно юридическо лице, които го персонализират като единствена последица на волеизявлението на нейните членове, направени по приет от тях ред, дава възможност за пълна каузална предвидимост на резултата от съзнателното възприемане на дадено поведение на членовете на такова юридическо лице. Ясният ред и начин на оповестяване на възникването на едно юридическо лице и неговите индивидуализиращи го характеристики е направено освен в интерес на третите лица, преди всичко в интерес на това юридическо лице, като реализация на интересите на гражданите чрез правото им на сдружаване. Те имат право на сигурност при упражняване на правото си на сдружаване чрез внасяне на безспорност на начина, по който тяхното сдружение се управлява и представлява. Те не са толкова задължени да имат "документ за самоличност" на тяхната организация, а право да имат такъв, за да се легитимират по прост начин, който да спомага и улеснява задружното им участие в гражданския обмен. В случая, основен проблем на предлаганата уредба е всъщност липсата на уредба. Изправени сме пред отказ от страна на държавата да предвиди ред за упражняване правото на сдружаване на правос-

лавните вярващи като юридическо лице и предоставяне на това им право на произвола на държавата и други трети лица. Те не са застраховани и срещу произвол на лица вътре от църквата, респективно от непредвидими и безплодни спорове, след като няма надлежен начин за установяване на съдържанието на устава към всеки един момент, респективно правомощията и състава на ръководството, начина на формирането му. Всички тези съображения ни карат да мислим, че освен привилегиите, които получава “вероизповеданието по чл. 10 от закона”, православните вярващи, които биха упражнили чрез него своето право на вероизповедание в колективната му форма биват подложени на дискриминация, което е в противоречие на чл. 6, но и с чл. 12 и чл. 44 от Конституцията, респективно чл. 9 и 11 от Европейската конвенция за човешките права и основните свободи.

7. Чл. 13, ал. 3 от Конституцията е конституционна дефиниция. С чл. 10 Законът за вероизповеданията дава по същество едно свое тълкуване на тази дефиниция при това твърде разширително, като определя по свой избор организация, която организационно олицетворява традиционната идеология. Това по същество е и допълване на конституционната дефиниция. И двете действия са недопустими. Те могат да имат правна стойност само ако тълкуването бъде извършено от Конституционния съд или Конституцията бъде изменена и допълнена по предвидения за това ред. Така тази разпоредба влиза в противоречие пряко с чл. 5, ал. 1 от Конституцията и Глава девета от нея.

**3. § 1, т. 3 от Допълнителна разпоредба.** Определението за религиозна институция противоречи на становището на Конституционния съд в Решение № 5 от 1992 година. Там КС определя, че “институциите това са елементите на организационната форма и структура, чрез които съответната общност осъществява своята дейност вътре в общността и извън нея - в обществото.” Бидейки “елемент” религиозната институция не би могла да се идентифицира с цялото, което е вероизповеданието или неговото юридическо лице, в което се включват всички “елементи”. Замисълът на този текст е прозрачен – забраната за държавна намеса да се сведе само до регистрираните изповедания, както и чрез връзката на това определение с текстове като чл. 11 от закона да се легитимират единствено регистрираните вероизповедания като страна във взаимоотношенията с държавата или те да са единствени носители на определени важни права на общността, като например наемането на помещения за богослужебни цели (чл. 12 от закона). Като се има пред вид съпротивата на вносителя на противоконституционния текст до последно да приеме точното възпроизвеждане на дефинициите на КС, се разбира че това не е случайна грешка.

Относно искането за обявяване за противоконституционни други текстове от Закона за вероизповеданията споделяме изразеното в искането становище.

### **III. Противоконституционност на други текстове от Закона за вероизповеданията.**

Въпреки че разбираме ограниченията, които Законът за Конституционен съд поставя относно обхвата на възможния контрол, искаме да изразим огорчението си, че направеното искане не включва редица други текстове в Закона за вероизповеданията.

Особеностите на правото на вероизповедание като основно човешко право, което е “ценност от висш порядък”, без “гарантираното ... упражняване” на което “е немислим животът на гражданското общество” ни дава основание да сметем, че посочването на някои други текстове ще бъде посрещнато с разбиране поне като основа за по-нататъшни размисли по този сложен въпрос с голяма степен на важност.

**1. Чл. 7, ал. 1, 2 и 5.**

Някои от въведените допълнителни ограничения на сдружаването на религиозна основа противоречат на възможните ограничения предвидени в международните актове, част от нашата Конституция и които имат императивен характер. Невъзможността за тези допълнителни ограничения следва да се разглеждат и в светлината на взаимодействието между Конституцията чрез чл. 5, ал. 4 и Европейската конвенция, която е ратифицирана след влизане в сила на Конституцията без резерви от българска страна в частите, които касаят този въпрос.

**2. Чл. 8 от Закона за вероизповеданията.**

1. С него се въвеждат необичайни санкции за вероизповеданията, които може да се определят като форма на отречената от съвременното право колективна отговорност. Такива мерки се предвиждат само за сдружаващите се на религиозна основа, от които сдружаващите се на каквато и да е друга основа граждани, включително атеисти, са освободени. Това е очевидна дискриминация на религиозна основа и противоречи на чл. 6 от Конституцията. Възможните ограничения, предвидени в Европейската конвенция, представляват всъщност **засилена защита** на правото на вероизповедание (чл. 9, ал. 2) и сдружаване (чл. 11, ал. 2) чрез въвеждане на по-тесен кръг от ограничения за тези права в сравнение с повечето други права. Чл. 8 схваща превратно защитата като насърчение за извънредни ограничения и е всъщност едно дълбоко неразбиране на идеологията на този важен нормативен акт, който е част от нашето държавно право.

2. Предвижда се административни санкции, каквито са безспорно предвидените да бъдат налагани по гражданско-правен исков ред. Това е меко казано странно. То противоречи на замисъла и целите на гражданското исково производство. Това отваря пътя на всяко "заинтересовано лице", използвайки облекчения ред на гражданското съдопроизводство, предназначено да защитава субективни права на носителите им, а не техните комшии, роднини, политически партии и тем подобни, каквито някой някога прецени, че са заинтересованите лица, да подложат вероизповеданията най-малкото на "съдебен тормоз". Тази възможност също противоречи на чл. 6 от Конституцията.

3. Този санкциониращ режим се дублира с административно-наказателния такъв, предвиден в Глава седма от Закона за вероизповеданията. Налице е възможност за едно и също нарушение вярващи да бъдат санкционирани два пъти.


**3. Чл. 16 от Закона за вероизповеданията.** Съмнителна е конституционносъобразността и на този текст от закона. С него се определя възможността Дирекция по вероизповеданията да дава експертно становище по регистрацията на едно вероизповедание от съда. Този текст би могъл да се определи обвързващ за съда, съответно да му бъде вменено да ползва за експерт един държавен орган със специализирани контролни правомощия в същата област, което е много различно от практиката съдът да избира сам своите експерти и те да бъдат незаинтересувани и безпристрастни лица. Така законът натрапва на независимата съдебна власт "услугите" на изпълнителната, което е недопустимо от гледище на чл. 8 и 117, ал. 2 от Конституцията.

**4. Чл. 12, 21, 22, 23, ал. 1, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 33, ал. 1, 3, 5 и 6, 37, ал. 1, т. 5** свързват определени важни права на вярващите единствено с регистрираните религиозни общности. Придобиването качество на юридическо лице е право на общността, а не задължение, което трябва да определя други права на религиозните общности. По логиката на чл. 12 например във връзка с чл. 21, който дава право на имущество само на

юридическите лица нерегистрираните вероизповедания не биха могли да имат дори свой молитвен дом, защото той може да се разкрива само в собствен на вероизповеданието или нает от институцията (която пък по смисъла на §1, т. 3 е юридическото лице) имот. Най-общо тези текстове поставят нерегистрираните религиозни общности в друга категория, образно казано "извън закона". Открива се директна възможност да продължи издевателството с исканията за регистрация за упражняване на правото при всякакви случаи. Тези разпоредби на закона противоречат на чл. 6 и чл. 13, ал. 1 от Конституцията.

**5. Чл. 19, ал. 2 от Закона за вероизповеданията** противоречи на чл. 6, чл. 13 и чл. 37 от Конституцията. Такова задължение за други сдружения няма. Регистрацията при кметовете на общините е една практика на масово нарушение на религиозната свобода по места. Тази регистрация се схваща като даване на разрешение за всъщност свободното практикуване. С този текст се утвърждава тази обидна и дискриминационна практика, която не може да бъде оправдана с каквато и да е нужда в демократичното общество.

**6. Чл. 27, ал. 1 и § 2 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел.** Текстът на чл. 27 обвързва създаването на сдружения с определена позволена и твърде обща цел със съгласие на друго сдружение. Разпоредбата е дискриминационна. По подобен начин § 2 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел противоречи на Конституцията, тъй като дискриминационно ограничава правото на сдружаване на религиозна основа по един "общ ред" и задължава религиозните общности да се регистрират по необходимост по Закона за вероизповеданията, който би трябвало да остане само възможност за избор на вярващите. Тази разпоредба противоречи на чл. 6, 12, 13, 44 от Конституцията и на чл. 9, 11 и 14 от Европейската конвенция.

Секретар СЦАСД .....  
 /п-р Ц. Митев/