

СТАНОВИЩЕ
НА БЪЛГАРСКИ ХЕЛЗИНСКИ КОМИТЕТ
 По к.д №3/2003 г.

Относно: Искане от група народни представители за обявяване на противоконституционни на някои разпоредби от Закона за вероизповеданията

Законът за вероизповеданията като цяло съдържа много рестриктивни и дискриминационни разпоредби, които противоречат както на Конституцията на Република България, така и на обвързващите страната ни разпоредби на международното право, гарантиращи правото на свобода на съвестта и религията и защитаващи от дискриминация на основата на религия и убеждения. В това становище Български хелзински комитет анализира някои от разпоредбите, цитирани като противоконституционни в искането на групата народни представители, а също така и други разпоредби на закона, които противоречат на Конституцията и на международното право по правата на човека.

I. По искането на групата народни представители

- По чл.10 и свързаните с него §2, ал.3 и §3 от преходните и заключителните разпоредби на закона:

Член 10 и свързаните с него §2, ал.3 и §3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за вероизповеданията противоречат на чл. 37¹ и чл. 6, ал.2² от Конституцията и на чл. 9 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи.³

Според тълкуването на Конституционния съд в Решение №5 от 11 юни 1992 по к.д. №11/1992 г. текстът на “разпоредбата на чл.9, ал.2 от Европейската конвенция

¹ Чл. 37 от Конституцията на Република България гласи: “Чл. 37. (1) Свободата на съвестта, свободата на мисълта и изборът на вероизповедание и на религиозни или атеистични възгледи са ненакърними. Държавата съдейства за поддържане на търпимост и уважение между вярващите от различните вероизповедания, както и между вярващи и невярващи.

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

² Член 6, ал. 2 от Конституцията на Република България гласи: “Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.”

³ Член 9 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи гласи: “1. Всеки има право на свобода на мисълта, съвестта и религията; това право включва свободата да променя своята религия или убеждения и свободата да изповядва своята религия или убеждения индивидуално или колективно, публично или частно, чрез богослужение, обучение, религиозни обреди и ритуали.

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

за правата на човека “е почти изцяло реципиран в чл.37, ал.2 от нашата Конституция”. Следователно, противоречието на една законова разпоредба с чл.9, ал.2 на конвенцията, би било и противоречие с чл.37, ал.2 на Конституцията.

С член 10 и свързаните с него §2, ал.3 и §3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за вероизповеданията едното от крилата на разединената Българска православна църква, това на патриарх Максим, се обявява за юридическо лице по силата на закона като “член на Едната, Свята, Съборна и Апостолска църква”, т. е. на общността от православни църкви, намиращи се в общение с Вселенския патриарх в Истанбул. С §3 от преходните и заключителните разпоредби се забранява на лицата, които са се отделили от която и да било регистрирана религиозна институция “да използват идентично наименование или да се разпореждат с нейно имущество”. С други думи, отцепилите се от синода на патриарх Максим могат да се регистрират под друго име, но като предварително сдадат имуществото, което в момента владеят. Подобни действия на държавната власт спрямо едно разединено вероизповедание са абсолютно недопустими, тъй като представляват недопустима намеса във вътрешноорганизационния живот на вероизповеданието. Формулировката също така влиза в противоречие с един основен принцип на правовата държава – този за универсалността на закона и партикуларността на неговото прилагане. По своя характер тя не се различава от такива “бисери” на българското законотворчество от 40-те години на миналия век като Закона за забрана на БЗНС “Никола Петков”, чрез който тогавашният български парламент направи това, което в правовата държава обикновено прави правоприлагащият орган. Подобни закони например американската конституционноправна доктрина нарича “bills of attainder”, които са забранени от Конституцията на САЩ.

Преди две години Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) в Страсбург постанови по делото *Хасан и Чауш срещу България*, третиращо аналогична ситуация на разцепление в мюсюлманското вероизповедание: “Действия на държавата, фаворизиращи един лидер на разделена религиозна общност, или предприети с цел принуждаването на общността да се обедини под единно ръководство против собственото ѝ желание, също така представляват намеса в свободата на религия. В демократичните общества не е необходимо държавата да предприема мерки, с които да осигури подчиняването на религиозните общности на едно обединено ръководство”.⁴ По-нататък съдът разкритикува държавата, че не е дала възможност на едно от крилата на тогавашното мюсюлманско вероизповедание “да задържи контрола поне върху част от собствеността, принадлежаща на общността, въпреки че несъмнено г-н Хасан е имал подкрепата на значителна част от нейните членове”.⁵ По тази причина съдът намери нарушение на чл. 9 от Европейската конвенция за правата на човека.

Делото *Хасан и Чауш срещу България* не е единственото, в което Европейският съд по правата на човека възприе подобна гледна точка спрямо намесата на държавата във вътрешните работи на вероизповеданията. В решението по делото *Шериф срещу Гърция* четем: “Съдът не смята, че, в демократичните общества,

⁴ Виж: ECHR, *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, Appl. No.30985/96, Decision from 26 October 2000, §78.

⁵ Ibid., §79.

държавата трябва да предприема мерки, за да гарантира, че религиозните общности остават или се поставят под едно единно ръководство”.⁶

Доколкото чл. 37, ал.2 от Конституцията реципира текста на чл. 9 от Европейската конвенция тези разпоредби на закона са в противоречие и с чл. 37 от Конституцията.

Въпреки че с разпоредбата на чл. 10, ал. 3 от Закона за вероизповеданията за регистрираната по силата на закона Българска православна църква не се допускат привилегии, в действителност тя е в привилегировано положение спрямо другите религиозни общности, които получават статут на юридическо лице от Софийски градски съд.⁷ Те могат да бъдат наказвани, включително с отмяна на регистрацията (чл.8, ал.1), от съда. Той обаче не е в състояние да заличи регистрацията на едно вероизповедание, регистрирано по силата на закона. В този смисъл разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от закона е дискриминационна. Тя предоставя привилегии на едно вероизповедание спрямо другите вероизповедания и спрямо нерелигиозните сдружения. Като такава, тя противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, който забранява дискриминацията на основата на религия и убеждения.

- По чл. 7, ал. 4 от Закона за вероизповеданията

Чл. 7, ал. 4 противоречи на чл. 37, чл. 6, ал. 2 от Конституцията и на чл. 9 и чл. 14⁸ от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, тъй като ограничава правото на свобода на религията чрез недопустима намеса във вътрешните работи на вероизповеданията, при това на дискриминационна основа. Това е един абсурден текст, който посяга на самата същност на свободата на религиозното (а и на всякакво друго) сдружаване. Религиозните сдружения ограничават редица права и свободи на лицата, които членуват в тях в съответствие със собствените си канони. Това го правят всички вероизповедания, включително и Българската православна църква. Като пример може да се посочи каноничната забрана на жени да заемат ръководни длъжности във вероизповеданията. Друг пример е забраната да се работи в съботния ден в Израилтянското вероизповедание и в Адвентната църква. Трети пример е абсолютната забраната да се употребява алкохол в Мюсюлманското вероизповедание. Има и редица други канонични принципи, които водят до ограничаване на права и свободи на лицата, принадлежащи към едно или друго вероизповедание. Тези вярващи хора са определили своята религиозна принадлежност доброволно и са свободни да напуснат вероизповеданието по всяко време. В този смисъл, те са приели произтичащите от религиозния канон ограничения. Разпоредбата на чл. 7, ал. 4 представлява намеса във вътрешните работи на вероизповеданията, която, както Конституционният съд отбеляза в к. д. №11 от 1992 г., е недопустима. Доколкото за

⁶ Виж: ECHR, *Serif v. Greece*, Appl. No.38178/97, §52.

⁷ Подобно ограничение на съдебния орган, който дава статут на юридическо лице, в българското законодателство е предвидено за политическите партии, но не и за нерелигиозните организации.

⁸ Член 14 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи гласи: “Упражняването на правата и свободите, изложени в тази Конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана на пол, раса, цвят на кожата, език, религия политически и други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение или друг някакъв признак.”

нерелигиозните сдружения подобно ограничение не се предвижда в никакъв закон, разпоредбата на чл. 7, ал. 4 е дискриминационна.

II. По другите разпоредби на Закона за вероизповеданията, които противоречат на Конституцията и на международното право по правата на човека

Наред с горните, в Закона за вероизповеданията има и редица други рестриктивни и дискриминационни разпоредби. Разпоредбата на член 7, ал. 1, 2 и 5 предвижда редица забрани за религиозните общности, някои от които нито са предвидени в международното право, нито могат да се налагат на нерелигиозни организации. Сред тях са националната сигурност, забраната верските убеждения да се използват за политически цели и забраната за привличане на малолетни и непълнолетни в дейността на религиозните институции, освен с изричното съгласие на родителите или въпреки тяхното несъгласие. Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и Международният пакт за гражданските и политическите права определят легитимните основания за ограничаване на правото на свобода на религията и убежденията. Те са:

- обществената сигурност;
- общественият ред;
- здравето и моралът;
- правата и свободите на другите.

Както Комитетът по правата на човека на ООН отбеляза в своя Общ коментар №22 от 1993 г. по чл. 18 от Международния пакт за гражданските и политическите права, “не се допускат ограничения, които не са предвидени, дори ако те са допустими като ограничения на други права, защитени от пакта, като например националната сигурност”.

Друга разпоредба, която противоречи на Конституцията и на международното право по правата на човека поради своя дискриминационен характер е чл.8, ал.1, с която се уреждат възможностите за ограничаване на правото на свобода на религията в случаите, в които тези забрани са нарушени. Някои от наказателните мерки, които тази разпоредба предвижда, могат да се налагат само на религиозни общности и институции, но не и на нерелигиозни организации. Такива са например спирането на разпространението на дадено печатно произведение, спиране на издателската дейност и преустановяване на дейността на юридическите лица за определен срок. Законът по същество установява двоен наказателен режим за религиозните общности: от една страна по съдебен ред, чрез дело пред Софийски градски съд за налагане на една от ограничителните мерки (спиране на разпространението на дадено печатно произведение; спиране на издателската дейност; ограничаване на публичните изяви; отмяна на регистрацията на учебно, здравно или социално заведение; преустановяване на дейността на юридическото лице за срок до 6 месеца; отмяна на регистрацията на юридическото лице на вероизповеданието). От друга страна, по силата на чл. 38 от закона, вероизповеданията и служителите в тях могат да бъдат наказвани за всякакво нарушение на закона и по общия административнонаказателен ред. Законът не изключва налагане на две наказания за едно и също нарушение.

Дискриминационна и в този смисъл противоречаща на чл. 6, ал. 2 от Конституцията е и уредбата на чл. 27, ал. 1 от закона, с която юридически лица с нестопанска цел за подпомагане и популяризиране на определено вероизповедание могат да се създават само след предварително съгласие на съответната религиозна институция. В случаите, когато се регистрират юридически лица с нестопанска цел за популяризиране на нерелигиозни възгледи подобно изискване няма.

Новият закон е възприел от стария задължение за вписване на местните поделения на вероизповеданията при кметовете на общините (чл. 19, ал. 2), нещо, което нито партиите, нито синдикатите, нито които и да било други нерелигиозни организации са задължени да правят. В този смисъл тази уредба също е дискриминационна и противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

От старата законова уредба е запазен и държавният контролен орган над вероизповеданията - дирекция "Вероизповедания" при МС, която има значителни правомощия. Най-важното от тях е, че тя е натоварена със задачата да следи за спазването на ограниченията, предвидени в закона и пак тя е, която може да поиска от съда да възбуди производство за прилагане на санкциите, предвидени в чл. 8. Освен това този орган надзирава регистрацията чрез даваните от него пред Софийски градски съд експертни мнения (чл. 35, ал. 4), а също така изпълнява полицейски функции като разрешава или забранява влизането на чуждестранни религиозни дейци в България (чл. 35, ал. 5). За останалите организации с идеална цел не е предвиден нито специален надзорен орган, нито предварителна преценка от специален орган кого да канят от чужбина. Особено смущаваща е функцията на дирекцията да "проверява сигнали и жалби от гражданите за нарушени техни права и свободи или права и свободи на техни близки чрез злоупотреба с правото на вероизповедание от трети лица" (чл. 35, ал. 6). По същество с това на дирекцията се вменяват функции на религиозна полиция, която бди за проявите на потенциално опасните лица, т.е. вярващите хора и техните организации. Тази уредба е дискриминационна и противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Законът също така обвързва регистрацията на вероизповеданието с каквато и да било дейност от негово име. Чл. 36 от административнонаказателните разпоредби установява глоби за всеки, който "без представителна власт осъществява дейност от името на вероизповедание". Но другояче освен чрез регистрацията би било на практика невъзможно да се установи кой има "представителна власт". Така се нарушава, на дискриминационна основа и в противоречие с редица разпоредби на Конституцията и на международното право по правата на човека, не само правото да се изповядва религия, но също така и правото на свобода на изразяването.