

ADF INTERNATIONAL (Лого)

(Превод от английски език. Виж придружаващия оригинален текст.)

От: Пол Колмън, Изпълнителен директор и Старши съветник

До: Народно събрание на България

Дата: 1 Юни 2018 г.

Относно: Законопроекти № **854-01-34/04.05.2018** и № **854-01-35/09.05.2018**

(А) Въведение

1. ADF International е международна правна организация, която защитава религиозната свобода пред национални и международни институции. В Алианса участват повече от 3000 адвокати, посветени на защитата на основните права на човека, като организацията е участвала в над 500 дела пред национални и международни форуми, включително пред Европейски съд по правата на човека и Междумериканския съд по правата на човека. ADF International е предоставял също експертни становища пред няколко национални парламента, както и пред Европейския парламент и Конгреса на Съединените щати. Наред с притежавания консултативен статут в рамките на ИКОСОС в ООН (с регистрирано наименование „Алианс за защита на свободата“), ADF International има акредитация от Европейската комисия и Европейския парламент и от Организацията на американските държави и е участник в Платформата за основните права на Агенцията на ЕС за основните права и в Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа.

2. Както е обяснено в този меморандум, Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) и други международни и регионални организации за правата на човека последователно са признали необходимостта църквите и религиозните организации да действат свободно, без намеса на държавата. Тази основна свобода, залегнала в член 9 и 11 от Европейската конвенция за правата на човека („Конвенцията“), е необходима за правилното функциониране на религиозните институции и дори на самата демокрация.¹

3. Национално законодателство, което не отговаря на високите стандарти на ЕСПЧ за свободата на религията, води до нарушения на Европейската конвенция за правата на човека и други международни инструменти за правата на човека.

(Б) Основният характер на свободата на религията

4. Свободата на мисълта, съвестта и религията е основно човешко право, закрепено не само в член 9 на Конвенцията, но също така и в много други основополагащи

¹ *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church and Others (Metropolitan Inokentiy) v. Bulgaria*, Application nos. 412/03 and 35677/04, judgment of 22 January 2009, § 119.

международни и регионални договори за правата на човека и незадължителни документи,² включително член 18 от Всеобщата декларация за правата на човека (1948 г.), член 18 от Международния пакт за граждански и политически права (1966 г.) и член 10 от Хартата на основните права на Европейския съюз (2000 г.).

5. ЕСПЧ е въздигнал правата, гарантирани от член 9, като един от крайъгълните камъни на демократичното общество и един от най-важните елементи, които изграждат идентичността на вярващите и тяхната концепция за живота.³ Следователно, член 9 се отнася до основополагащо човешко право, закрепено в Европейската конвенция.⁴ Всъщност, от всички определени в Конвенцията права, член 9 е най-малко ограничителен.⁵ Също така, Комитетът по правата на човека на ООН е заявил, че свободата на мисълта, съвестта и религията е „абсолютно“ и „широкообхватно“ право от „фундаментален характер“; такова, чието действие държавите участнички не могат да преустановяват или подценяват дори по време на извънредно положение, в съответствие с член 4.2 от МПГПП.⁶

6. В двата договора на ООН и в Европейската конвенция за правата на човека, правото на свобода на религията включва свободата на всеки да има или да приема религия или убеждения по свой избор, както и свободата индивидуално или колективно, публично или в частен кръг, да изповядва своята религия или убеждения чрез богослужение, спазване на ритуали, практикуване и преподаване.

7. Освен това, както е развито в съдебната практика на ЕСПЧ, свободата на религия не се ограничава само до отделната личност, но обхваща и колективното измерение на религиозните общности и сдружения.⁷ Действително, както е пояснено от ЕСПЧ, без защитата на религиозните общности, всяка защита за физическите лица, включени в тези общности, бива застрашена.⁸

(В) Църковна автономия и държавен неутралитет

8. Съдебната практика на ЕСПЧ и редица международни документи за правата на човека сочат ясно, че в същността на свободата на религия е концепцията за църковна независимост и неутралитет от страна на държавата – което позволява на църквите и

² Например, Декларацията на ООН за премахване на всички форми на нетолерантност и дискриминация въз основа на религия или убеждения от 1981 г.; Резолюцията на ООН за премахване на всички форми на религиозна нетърпимост от 1993 г.; Заключителният документ на виенската среща на СССЕ от 1989 г., Принцип 16.

³ See *Kokkinakis v. Greece*, Application no. 14307/88, 25 May 1993, § 31.

⁴ See *Vojnity v. Hungary*, Application no. 29617/07, judgment of 12 February 2013, § 36.

⁵ See Carolyn Evans, *Freedom of Religion Under the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2001, p. 137. Евънс също така посочва, че когато Конвенцията е писана, окончателният вариант на член 9, ал. 2 е в най-тесен смисъл от предлаганите разпоредби (тоест, с най-слаби ограничения – б. ред.).

⁶ HRC, General Comment No 22: The Right to Freedom of Thought, Conscience and Religion (1993).

⁷ See Julian Rivers, *The Law of Organized Religions*, Oxford University Press, 2010, pp.50-71.

⁸ See *infra* paras 9-14.

религиозните организации да имат пълен контрол над своите вътрешни процеси и да бъдат свободни от държавна намеса.

9. Така например, през 1988 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) състави обширен списък от препоръки относно състоянието на църквите и свободата на религия в Източна Европа, много от които засягат правото на църковна автономия.⁹

10. В годината след приемането на резолюцията на ПАСЕ Организацията за сигурност и Сътрудничество в Европа (ОССЕ) проведе своята трета среща на високо равнище във Виена, Австрия. Заключителният документ от Виена (1989) посвети редица параграфи на свободата на религия и за пореден път зачете църковната независимост като ключов компонент на тази свобода. Принцип 16.4 гласи:

За да се гарантира свободата на индивида да изповядва и практикува религия или убеждения, държавите участнички ще ... зачитат правото на тези религиозни общности свободно да създават и поддържат достъпни места за богослужение или събиране, да се организират според собствената си йерархична и институционална структура, да подбират, назначават и заменят своя персонал съобразно своите съответни изисквания и стандарти, както и съобразно всяко свободно прието споразумение между тях и тяхната държава, да търсят и получават доброволна финансова и друг вид помощ.

11. През 2004 г. ОССЕ заедно с Венецианската комисия изготви „Насоки за преглед на законодателството, свързано с религия или убеждения“.¹⁰ В раздел 2(F)(1) от Насоките се казва: „Не е позволена намеса във вътрешните религиозни въпроси чрез преценка по същество на църковните структури, налагане на бюрократични изисквания или ограничения относно назначенията на свещенослужители и други подобни“. Съвсем наскоро ОССЕ потвърди тези основополагащи принципи в своите Насоки относно юридическата правосубектност на религиозните или верски общности от 2014 г. Въз основа на критериите на ОССЕ, Насоките постановяват следното:

Трябва да се отбележи, че автономното съществуване на религиозните или верски общности е необходимо условие за плурализма в едно демократично общество и е въпрос, който стои в сърцевината на защитата, която свободата на религия или убеждения предлага. Това пряко засяга не само организацията на тези общности като такива, но и ефективното упражняване на правото на свобода на религия от всички техни активни членове. Когато организационният живот на общността не е защитен чрез свободата на

⁹ Препоръка 1086 (1988 г.) относно положението на църквата и свободата на религия в Източна Европа. Например, Препоръка 10 (i) насочва вниманието към „правото на религиозните сдружения на необезпокоявано съществуване и признаване пред закона“, а 10 (iii) призова към предоставяне „правото на свободен избор на църковни служители и органи без външна намеса.“

¹⁰ Organization for Security and Co-operation in Europe, Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief (28 Sept. 2004).

религия или убежденията, всички други аспекти на свободата на религия на индивида стават уязвими.¹¹

12. По подобен начин Европейският съюз е признал изключителната защита, която се изисква в правото на ЕС за църквите и частните организации с етос, основан на религиозна принадлежност или убеждения в правото на ЕС.¹² ЕС е заявил също, че ще осъди „законодателство, което предвижда дискриминационно третиране на лица или групи, принадлежащи към различни религии и вяра, както и дискриминационното прилагане спрямо тези лица и групи на привидно неутрално законодателство.“¹³

(Г) Съдебна практика по ЕКПЧ

13. През последните петнадесет години Европейският съд по правата на човека е разглеждал редица случаи, в центъра на които стои въпросът за църковната независимост и неутралитета на държавата. В началото на 2000 г., в основополагащото делото *Хасан и Чауш срещу България*, ЕСПЧ приема, че държавата неправомерно се е намесила във вътрешния живот на мюсюлманската общност чрез отстраняването на г-н Хасан като Главен мюфтия на българските мюсюлмани. В решението си ЕСПЧ прави няколко изключителни бележки, свързани с естеството на член 9:

Съдът повтаря, че религиозните общности традиционно навсякъде съществуват под формата на организирани структури. В тях се съблюдават правила, които често за последователите имат божествен произход. Религиозните церемонии имат собствен смисъл и сакрална стойност за вяращите, когато са ръководени от служители, овластени за това в съответствие с тези правила. Личността на религиозните служители несъмнено е от значение за всеки член на общността. Участието в живота на общността следователно представлява изповядване на дадената религия, защитено от чл. 9 на Конвенцията.

Когато става дума за организацията на религиозната общност, член 9 от Конвенцията трябва да се тълкува в светлината на член 11, който защитава живота в сдружението срещу произволна държавна намеса. Видяна по този начин, за вяращите свободата на религията включва очакването, че на общността ще бъде позволено да функционира спокойно, свободно от произволна намеса на държавата. Наистина, автономното съществуване на религиозните общности е необходимо за плурализма в едно демократично общество и по този начин е въпрос, касаещ самата сърцевина на защитата, която е дадена от член 9. Това пряко засяга не само организацията на тази общност като такава, но и ефективното упражняване на правото на свобода на религията от всички нейни активни членове. Когато

¹¹ Organization for Security and Co-operation in Europe, Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities (2014), para. 18.

¹² See section 4(2), Council Directive 2000/78/EC.

¹³ EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief, FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Luxembourg, 24 June 2013, section 6.

организационният живот на общността не е защитен чрез чл. 9 от Конвенцията, всички други аспекти на свободата на религия на индивида стават уязвими.¹⁴

14. ЕСПЧ заявява, че „[ф]актите, показващи неизпълнението от страна на властите на изискването да останат неутрални при упражняване на правомощията си в тази област, трябва да доведат до заключението, че държавата се намесва в свободата на вярващите да изповядват тяхната религия по смисъла на член 9 от Конвенцията“.¹⁵ В съответствие с това ЕСПЧ приема, че държавата отговорник е нарушила член 9 от Конвенцията. Решението на Съда по делото *Хасан и Чауш* развива съществено допълнителните принципи за неутралитет от страна на държавата и за църковна независимост, които в последствие биват препотвърдени в следващи съдебни решения.

15. В делото на *Митрополитската църква на Бесарабия и други срещу Молдова*, ЕСПЧ постановява, че държавата не може да се намесва във вътрешните дела на църквата, дори и това да е с цел гарантиране на здравословни и мирни взаимоотношения между последователите и духовенството. По този начин, всякакви предприети от държавата мерки, които благоприятстват определен водач или принуждават религиозната общност да бъде поставена, против волята ѝ, под единно ръководство, представляват нарушение на свободата на религията.¹⁶ Молдова е отказала да признае и да регистрира църквата жалбоподател, защото тя не е била свързана с Руската православна църква. ЕСПЧ постановява, че държавата има позитивното задължение да осигури правна защита на църквата, като в същото време следва да защити църковната автономия.¹⁷ Позовавайки се на делото *Хасан и Чауш*, Съдът подчертава, че автономното съществуване на религиозните общности е необходимо условие за плурализма в едно демократично общество и поради това този въпрос е в основата на защитата по член 9.¹⁸ Освен това е прието, че „задължението на дадена държава за неутралитет и безпристрастност, така както е определено в съдебна практика, е несъвместимо с каквото и да е правомощие от страна на държавата да преценява легитимността на религиозните вярвания“.¹⁹

16. Наскоро, в случая на *Светия Синод на Българската православна църква (Митрополит Инокентий) и други срещу България* ЕСПЧ потвърди този довод и правилно прие, че ако църковната автономия не е защитена, всички други аспекти на свобода на религия на индивида ще станат уязвими.²⁰ В случая на *Светия Синод* Съдът разглежда един вътрешен конфликт относно лидерството на конкуриращия се Синод, проявил се вследствие на разкола. Българското правителство – в стремежа си да сложи

¹⁴ *Hasan & Chaush v. Bulgaria*, Application no. 30985/96, judgment of 26 October 2000, § 62.

¹⁵ *Id.*, at § 78.

¹⁶ *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, Application no. 45701/99, judgment of 13 December 2001, § 117.

¹⁷ *Id.*, at § 118.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Id.*, at § 123.

²⁰ *Holy Synod*, § 103.

край на конфликта и да запази религиозното единство в страната, където преобладава Православието – изготвя нов закон за вероизповеданията, който по същество лишава алтернативния Синод от неговата правосубектност и автоматично регистрира мнозинството от Синода на Максим като единствената законна православна църква в България.

17. Макар да е прието от ЕСПЧ, че да се търси мирното съвместно съществуване на членовете на Българската православна църква е законосъобразна цел, това не може да се направи чрез намеса във вътрешните работи на самата църква: „От това следва, че единството на Българската православна църква, макар и въпрос от първостепенно значение за нейните последователи и вярващи, и за българското общество като цяло, не може да оправдае действията на държавата за налагане на такова единство чрез сила в една дълбоко разединена религиозна общност“.²¹

18. Следователно, към религиозните общности могат да бъдат отнесени следните принципи от съдебната практика на ЕСПЧ:

- Свободата на религията е основно право – тя е „една от основите на демократичното общество“ и „един от най-съществените елементи, които определят идентичността на вярващите и концепцията им за живота“.²²
- Член 9 е колективно право – то може да бъде упражнявано „съвместно с други лица, публично, и в кръга на лица от същата вяра“. Нещо повече, „участието в живота на общността е проява на индивидуалната вяра, защитена от член 9 от Конвенцията“²³ и „църковно или религиозно тяло може ... да упражнява от името на своите последователи правата, гарантирани в член 9 от Конвенцията“.²⁴
- Член 9 изисква държавите да улесняват „автономното съществуване на религиозните общности“.²⁵
- Гарантирането на свободата на мисълта, съвестта и религията по член 9 предполага „неутралитет и безпристрастност“ от страна на държавата.²⁶
- Член 9 изисква религиозните общности да бъдат свободни от „произволна държава намеса“.²⁷
- Всяко ограничение по член 9 трябва да отговаря на „неотложна обществена нужда“ и да бъде „пропорционално на преследваната правомерна цел“.²⁸

²¹ Id., at § 149.

²² *Kokkinakis v. Greece*, App. no. 14307/88, 25 May 1993, at para 31.

²³ *Hasan & Chaush*, § 62.

²⁴ See *Kokkinakis* at § 31, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France*, App. No. 27417/95, 27 June 2000, at para 72 and *Metropolitan Church of Bessarabia a.o. v. Moldova* App. no. 45701/99 13 December 2001 at para 118.

²⁵ *Hasan & Chaush* at §62.

²⁶ *Metropolitan Church of Bessarabia* §123.

²⁷ *Hasan & Chaush* § 62.

²⁸ *Serif v. Greece*, App. no. 38178/97, 14 December 1999, at para 49.

- С оглед на важността на правата, залегнали в член 9 от Конвенцията, разликата в третирането ще бъде съвместима с Конвенцията само ако съществуват „много сериозни причини“.²⁹
- Аналогично, член 11 е „основно право в едно демократично общество и ... една от основите на едно такова общество“.³⁰
- Правото на сдружаване е „неразделна част от правото, закрепено в член 11. Нещо повече, „начинът, по който националните законодателства уреждат това право и неговото практическо приложение от властите разкриват състоянието на демокрацията в съответната страна“.³¹
- Свободата на сдружаване е „особено важна за хората от малцинствата“. Всъщност, „създаването на сдружение за изразяване и поддържане на неговата идентичност може да бъде средство за подпомагане на малцинството да запази и отстоява своите права“.³²
- Изключенията от правилото за свобода на сдружаването трябва да се тълкуват стриктно и само убедителни и непреодолими причини могат да оправдаят каквито и да е ограничения.³³

19. Неспазването на тези принципи ще доведе до нарушения на Европейската Конвенция за правата на човека.

²⁹ See *Vojnity* § 36.

³⁰ *Djavit An v. Turkey*, App. no. 20652/92, 20 February 2003, at para 56.

³¹ *Sidiropoulos v. Greece* (57/1997/841/1047), 10 July 1998 at para 40.

³² *Gorzelik and Others v. Poland*, App. no. 44158/98, 17 February 2004 at para 93.

³³ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, Application nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 and 56581/12, judgment of 8 April 2014, § 84.