

СТАНОВИЩЕ

на Институт за принципите на правото
по повод искане за обявяване за противоконституционни
на текстове от Закона за вероизповеданията /ДВ бр. 120/02г./
по конституционно дело № 3/2003г. на Конституционния съд

Институтът за принципите на правото е неправителствена организация, ангажирана с утвърждаване върховенството на Закона и принципите на правото в Република България. Правото на вероизповедание е право с особено значение и фундаментален характер, ценност от висш порядък, което определя и изключителното значение за гражданското общество на нормативния акт, който го регламентира - Закона за вероизповеданията. Във връзка с правото на вероизповедание ИПИ издаде цялостен труд, издание 2002г. - "Вероизповедания и закон. Мониторинг на религиозните свободи в Република България. Доклади и предложения за проектозакон и изменения на закони. Сигнали за нарушени религиозни свободи" /наричана по-долу книгата, копие от която прилагаме към настоящото становище/. По искане на Народна библиотека "Св. Св. Кирил и Методий" книгата е предоставена за международен книгообмен, като 10 екземпляра от нея са изпратени на библиотеки и институции в чужбина: Конгресна библиотека - Вашингтон, Публична библиотека - Ню Йорк, библиотека на Станфордски университет, Британска библиотека - Лондон, Библиотека Бодлеана - Оксфордски университет, Национална библиотека - Париж, и Руска държавна библиотека - Москва. /виж писмо изх. № 86/23.01.2003г. на Народна библиотека "Св. Св. Кирил и Методий", приложено/.

Определени текстове от този закон предизвикват редица въпроси за съответствието им с Конституцията и международните стандарти. Същите не са изцяло съобразени с международните актове, ратифицирани от НС и българската Конституция в сферата на религията.

Ето защо и с оглед активната ни ангажираност със защитата на човешките права и религиозни свободи, ще се спрем на атакуваните пред Конституционния съд текстове от Закона за вероизповеданията и ще изложим становището си и съображенията си в тази връзка.

Чл. 7, ал. 4 от ЗВ предвижда, че правата и свободите на лицата, членувачи в религиозна общност, не могат да бъдат ограничавани от вътрешните правила, ритуали и обреди на тази общност.

Така както е изложен, този текст дава възможност за директна интервенция във вътрешния живот на религиозните общности, с което нарушава принципите на автономност на религиозните общности и на отделеност от Държавата. Според нас текста се нуждае от доуточняване за кои човешки права става дума.

Това според нас е така, защото избора на религия е дълбоко личен, сакрален акт за всеки човек. Сам по себе си този избор предполага доброволност. Той също означава идентифициране към определена религиозна общност, заедно с приемане на системата от ценности и правила на тази общност. Това е естествено продължение на и произтича от самата същност на думата общност, независимо за какъв характер общност става въпрос. Именно общата ценностна система и приемането на определени правила превръщат механичния сбор от хора в общност. В този смисъл чл. 7, ал. 4 от ЗВ игнорира ех lege ценностната система на отделните религиозни общности. Същият би имал смисъл що се отнася до основни права и свободи на гражданите /право на живот, право на лична свобода и неприкосновеност и др./, но по-широкото му приложение по отношение на всички права и свободи е немислимо. В основата на всяка религия има някакъв морал и ако този морал повелява например забрана за употреба на алкохол, всеки избрал доброволно съответното вероизповедание приема съответно и това правило като част от личния си морал. В тази система от ценности, правила, вътрешна мотивация, избор и т.н., белязани от дълбоко интимен характер, Държавата не би следвало да има място в каквото и да било качество.

Чл. 10, ал. 1 и 2 от ЗВ противоречи на чл. 6, ал. 2 от К на РБ, чиито текст е еднозначен и безспорен - недопустими са ограничения в правата или създаване на привилегии, основани на определени законови критерии, един от които е религията. В този смисъл е чл. 13, ал. 2 от К на РБ, според който религиозните институции са отделени от Държавата. В този смисъл е и чл. 9 от ЕКЗПЧОС.

Едностраничното ангажиране на Държавата с едно единствено вероизповедание - източното православие е само по себе си нарушаване на принципа за недискриминация. Един съобразен с Конституцията и приетите от България международни стандарти религиозен закон не би следвало да се занимава персонално с нито едно от изповеданията, било то и най-многобройното и традиционното. При решаване на въпроса за човешките права от съществено значение за доктрината на същите е съблюдаването правата на малкия, слабия и беззащитния. Върху съблюдаването правата на тези общности или индивиди следва да е концентрирано вниманието на Законодателя. Чл. 13, ал. 3 от К на РБ прокламира, че "Традиционна религия в Република България е източноправославното вероизповедание." Този текст обаче не представлява императивна правна норма, а има декларативен характер. Според чл. 10, ал. 1 от ЗВ "Традиционното вероизповедание в Република България е източното православие. То има историческа роля за българската държава и актуално значение за държавния ѝ живот." Според нас термина "държавен живот" не е подходящ, защото се създават предпоставки за сливане на Държавата и Църквата като институции.

Източното православие би могло да има актуално значение за “обществения живот” като термин с по-широко значение, включващ социален, културен живот, дейност на неправителствени организации, партии, синдикати, в това число религиозни сдружения и организации, а не за държавния живот. По-подходяща би била употребата на термина “обществен живот”. Това е така, защото считаме, че формацията общество е по широка от формацията Държава и в него влизат освен държавните и така наречените обществени структури. Следва да се има предвид и идеята за ориентацията на Конституцията към бъдещето, във връзка с цялостната политика на Държавата и процесите на интеграция на страната ни към Европейските структури. Традиционния по конституция характер на източното православие не би следвало правно да бъде доразвиван в смисъл на основание за създаване на привилегии за Православната църква или за създаване на дискриминационни ограничения за другите религиозни общности. Нито една религия или религиозна организация не би трябвало да получава привилегии от Държавата.

Според чл. 2, буква “Б” от Закона-модел за свободата на религиите и вероизповеданията на Дайна Шелтън, Университет Санта Клара и Александър Кис, Международен институт за човешки права, Страсбург“, на стр. 142 от изданието на ИПП, е поместено понятието за дискриминация, както следва:

“Дискриминация въз основа на религии или вероизповедания означава всяко различаване, изключване, ограничение, преференция, пропуск или друга разлика в третирането въз основа на религии или вероизповедание, които имат за цел или въздействие да анулират или навредят, пряко или косвено, умишлено или неумишлено, на признанието, равностойното прилагане или упражняване на правата на човека и основните свободи в гражданския, политическия, стопанския, социалния или културния живот.”

С текста на **чл. 10, ал. 1, изр. 3 и 4 от ЗВ** Държавата, в нарушение на чл. 13, ал. 1 и 2 от К на РБ, се занимава отново само с вътрешната структура и дейност на Българската православна църква /БПЦ/. Законът определя кой е изразител и представител на източното православие, произнася се по структурни въпроси на БПЦ, като третира такива, свързани с ръководните органи на същата и правоприемството. Тези въпроси обаче по естеството си са вътрешноорганизационно църковни и се уреждат в устава на самоуправляемата се Българска Православна Църква. Не става ясно защо в един закон се приповтарят неща, които вече са уредени с регистрирания от Държавата устав на БПЦ.

Този текст противоречи и на решение № 5 по конст. дело № 11/92г. на Конституционния съд на РБ, който обявява: “Държавата чрез своите органи и институции обаче не може да се намесва и да администрира вътрешноорганизационния живот на религиозните общности и

институции. Това се регулира от уставите и от другите вътрешноорганизационни правила.”

Като вероятна цел на този текст бихме могли да предположим, че същия е насочен към налагане на определено статукво в БПЦ, в нарушение на принципа на плурализма, недискриминацията и автономността на религиозните общности. Основния проблем в конкретния случай е от вътрешен за БПЦ характер и е свързан с отговора на въпроса кои лица представляват БПЦ. Регламентирайки по този начин въпроса, Законодателят не е могъл да вземе предвид и динамичния характер на религията и възможността за еволюция на вероизповеданието като религиозна доктрина и практика, както и на вътрешните правила за структуриране и ръководство, което е естествено право на всяка религиозна общност /в тази връзка виж стр. 35 от книгата - коментар на законопроект с вносител народния представител Б. Цеков/. Държавата и Църквата се развиват и управляват автономно, по свои собствени закони и правила, влизайки във взаимоотношения по между си като свободни, равноправни и независими партньори. По такъв начин би се установило категорично разделение между Църква и Държава и би се гарантирало равноправието между отделните вероизповедания.

Ал. 2 на същия чл. 10 от ЗВ поставя отново в неравноправно привилегировано положение БПЦ. За нея е предвиден различен начин за придобиване на статут на юридическо лице - по силата на Закона *ex lege*, а всички останали вероизповедания и техните институции за придобиване на същия статут следва да преминават през процедура по регистрацията им, вкл. служебно извършване на такава за заварените вероизповедания. Неравностойно третиране, дискриминация и неравнопоставеност! Според Закона БПЦ не следва да се регистрира в съда, за разлика от останалите вероизповедания. Освобождаването на едно от вероизповеданията от задължения, съществуващи за останалите, е дискриминационно.

В съчетание с принципа за недопустимост на възможността Държавата да дава оценки в сферата на религията, принципът на недискриминация означава еднаквост в процедурата, без наличие на критерии, свързани с традиционност, материални възможности, численост и т.н. Чл. 13, ал. 3 от К на РБ, който следва да има само декларативен характер, в случая явно служи като предпоставка за създаване на привилегии. Налице е подчертан толеранс даден на БПЦ с привилегиите ѝ по отношение на регистрацията, както и неподчиняването ѝ на същия правен режим, установен за останалите вероизповедания.

По същите съображения, считаме, че е недопустим от гледна точка на чл. 6, ал. 2, чл. 37, ал. 1 от К на РБ и ЕКЗПЧОС, и **§ 2, ал. 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за вероизповеданията**, който предвижда, че: “Съдът вписва служебно в закрито заседание регистрираните по ал. 1 вероизповедания, с изключение на

вероизповеданието по чл. 10. В този случай съдът не може да откаже вписването.” Отново се сблъскваме с напълно неприемливи двойни стандарти. Невписването на устава и ръководството на БПЦ в Съда, води и до затруднения за участието на БПЦ в гражданския оборот, тъй като представителните органи и особено *евентуалната промяна на представителството* без съответна съдебна регистрация ще затрудни отношенията на БПЦ в гражданския оборот.

В допълнителната разпоредба на § 1, ал. 3 от ЗВ религиозната институция е дефинирана като регистрираната в съгласие със Закона за вероизповеданията религиозна общност, която има качество на юридическо лице, свои ръководни органи и устав. Този текст противоречи на чл. 6, чл. 13, чл. 37, ал. 2 от К на РБ, чл. 9 от ЕКЗПЧОС и Решение № 5 по конст. дело № 11/92г. на Конституционния съд на РБ.

Така определено понятието религиозна институция е със силно ограничен обхват, касае само регистрирани религиозни общности и от него са изключени новосъздадените и в процес на регистрация религиозни общности. В противоречие със становището на Конституционния съд, изразено в мотивите по конст. дело № 11/92г., което разграничава понятията вероизповедание, религиозна общност и религиозна институция, в случая Законодателят е обяснил термина “религиозна институция” само с форми и структури на вече регистрирани религиозни общности. Считаме, че религиозната институция следва да се разбира като религиозни формации и структури, чрез които религиозните общности осъществяват своите религиозни дейности вътре в общността и извън нея в обществото, както е изтъкнато в мотивите по т. II по решение № 5 по конст. дело № 11/92г. на Конституционния съд.

§ 3 от преходните и заключителните разпоредби на ЗВ е поредната намеса на Държавата във вътрешните дела на вероизповеданията в нарушение на чл. 6, ал. 1 и 2, чл. 13, ал. 1 и 2, чл. 37, ал. 1 и чл. 38 от К на РБ, както и чл. 9, т. 1 и 2 от ЕКЗПЧОС и чл. 18 МПГШ.

Текста прогласява, че лицата, които към влизане в сила на този закон са се отделили от регистрирана религиозна институция в нарушение на утвърдения по установения ред нейн устав, не могат да използват идентично наименование и да ползват или да се разпореждат с нейно имущество.

Визираната правна норма цели недопускане на естественото разделение в рамките на една религиозна общност, което е част от правото на свободен избор и практикуване на религия и което следва да се гарантира във всичките му аспекти, в това число и имуществени. Държавата като отделена от религиозните вероизповедания не би следвало да взема страна, вкл. да създава закони в интерес на една или друга религиозна фракция при настъпило разделение в общността. В чл. 38 от К

на РБ е закрепена императивната забрана за ограничаване на правата поради убеждения, каквито безспорно са и религиозните.

На следващо място формите за преобразуване на едно юридическо лице като структура не се изчерпват само с отделяне. Други възможности са сливане, вливане, разделяне. При наличие на каквато и да било форма на преобразуване, само съответните религиозни институции в рамките на религиозната общност могат да решават въпроси, възникнали в резултат на съответното преобразуване, вкл. имуществени, а при спор - Съда. Последното произтича от заложения в чл. 8, във вр. с чл. 121 и чл. 122 от К на РБ принцип за разделение на властите.

§ 4 от преходните и заключителните разпоредби на ЗВ също противоречи на чл. 8 и чл. 13, ал. 2, във вр. С чл. 121 и чл. 122 от К на РБ, тъй като предвижда Държавата, чрез Дирекция “Вероизповедания” на МС да решава въпроси, свързани с правоприемството на вероизповеданието и съществували религиозни, религиозно-просветни и социално-благотворителни юридически лица в периода до 1949г. - въпроси, които са от изключителната компетентност на съдебната власт. Никъде в Закона не се урежда хипотезата, какво става когато Дирекция “Вероизповедание” откаже да издаде удостоверение за правоприемство или частично уважи искането за правоприемство. Значи ли това, че в случая ще се прилагат правилата за мълчалив отказ по ЗАП?

В заключение можем да кажем, че степента, в която са защитени човешките права и в частност правото на свободен избор и практикуване на религия и произтичащите от него права и свободи, са показателни за действителната готовност на обществото да приеме предизвикателствата на времето, в което живеем.

ИПП настояваше за това, бъдещия закон да бъде предварително съгласуван с европейските институции, като една предохранителна мярка, видно от извадка от интервю, дадено по БНР - Програма “Хоризонт” на 10.07.2002г /виж стр. 152-153 от книгата/, с оглед избягване на ненужни спекулации със Закона в бъдеще. Това съгласуване не беше осъществено, което очевидно се отразява негативно с оглед отзвук за този закон, имайки предвид становището на Аткинсън и на 30 членове на ПАСЕ.

Поради всичко изложено до тук се присъединяваме към искането, депозирано в Конституционния съд от група народни представители, относно обявяване за противоконституционни на чл. 7, ал. 4, чл. 10, ал. 1, изр. 3 и 4, и ал. 2, § 1, т. 3, § 2, ал. 3, § 3 и § 4, ал. 1 от Закона за вероизповеданията, като противоречащи на чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 13, ал. 1 и 2, чл. 37, ал. 1, чл. 38, чл. 121 и чл. 122 от К на РБ, чл. 9 от ЕКЗПЧОС и чл. 18 от МПГП.

ПРИЛОЖЕНИЕ: 1. “Вероизповедания и закон. Мониторинг на религиозните свободи в Република България. Доклади и предложения за проектозакон и изменения на закони. Сигнали за нарушени религиозни

свободи”, издание на ИПП 1992г.; 2.Предложение за разпореждане, представено от М. Аткинсън, подкрепено от 30 члена на ПАСЕ /на български и английски ез./; и 3.Писмо изх. № 86/23.01.2003г. на Народна библиотека “Св. Св. Кирил и Методий”.

град София
04.03.2003г.



С уважение,

за ИПП:

Председател:

Лъчезар Попов
/ Лъчезар Попов /