

12.10 AB  
НАРОДНО СЪБРАНИЕ на РБ

ВХ № ПГ-839-00-65

ПОЛУЧЕНО НА 28.05.2018

# Придружително писмо

До:

Народно събрание

Председател на НС

Комисия по вероизповеданията и правата на човека (водеща)

Комисия по бюджет и финанси (участваща)

Комисия по образованието и науката (участваща)

Парламентарни групи: БСП, ГЕРБ, ДПС, Обединени патриоти

Копие:

Министър-председател на РБ

Омбудсман

Президент на Републиката

Дата: 28 май 2018 г.

**Относно:** Законопроекти за изменение и допълнение на Закон за вероизповеданията с вносителите БСП, ГЕРБ и ДПС и Обединени патриоти (сигнатури съответно № 854-01-34/04.05.2018 г. и № 854-01-35/09.05.2018 г.)

С настоящото прилагаме Декларация срещу опита за законодателно противоконституционно ограничаване на свободата на вярата, словото, събранията и други човешки права чрез посочените два законопроекта за изменение и допълнение на Закон за вероизповеданията, изготвена от Свобода за всеки – адвокатска и правозащитна организация, и Национален Алианс „Обединени Божии църкви“, включващ над 200 евангелски църковни общности.

С уважение: 

адв. Невена Стефанова

Свобода за всеки

[www.svobodazavseki.com](http://www.svobodazavseki.com)

Адрес за кореспонденция:

гр. София, бул. „Цар Борис III“,

№ 163, ет. 6, ап. 33

Тел. за контакт: +359 887 993 452

# Декларация

относно

**Законопроекти за изменение и допълнение на Закон за вероизповеданията с вносители БСП, ГЕРБ и ДПС и Обединени патриоти, съответно № 854-01-34/04.05.2018 г. и № 854-01-35/09.05.2018 г.**

**28 май 2018 г.**

До

Народно събрание  
Председател на НС  
Комисия по вероизповеданията и правата на човека (водеща)  
Комисия по бюджет и финанси (участваща)  
Комисия по образованието и науката (участваща)  
Парламентарни групи: БСП, ГЕРБ, ДПС, Обединени патриоти

Копие:

Министър-председател на РБ  
Омбудсман  
Президент на Републиката

Уважаеми дами и господа народни представители,

С оглед на внасянето в НС на два законопроекта за изменение и допълнение на Закона за вероизповеданията, съответно № 854-01-34/04.05.2018 г. от БСП, ГЕРБ и ДПС и № 854-01-35/09.05.2018 г. от Обединени патриоти, считаме за наш дълг и право да внесем тази протестна декларация в парламента, както и да я оповестим публично.

Загрижени сме от поредната законодателна заплаха за основни демократична права и свободи на хората в Република България чрез внесените законопроекта, които драстично ограничават свободата на вероизповедание.

С предложените законодателни промени за пореден път се прави опит да се въведат тежки ограничения за вероизповеданията, включително за евангелските християнски общности. Заради наложения неправомерен контрол църквите и религиозните общности на практика ще бъдат принудени да извършват дейността си в нарушение на закона, а ако решат да го спазват, ще се превърнат в бюрократичен придатък на държавната власт.

За поредна година главните политически партии, представени в българското национално събрание, настояват за рестриктивни изменения в религиозния закон.

В нарушение на Европейската конвенция за правата на човека, българската Конституция и българското вътрешно законодателство и в нарушение на международноправни норми, по които

България има ангажимент да спазва свободата на съвестта, вярата, убежденията и други основни права, предложените проекти на закон за изменение и допълнение на Закон за вероизповеданията:

- Отменят свободата на словото и съвестта чрез налагане на държавен контрол над богослужението и учението на църквата;
- Нарушават принципа за разделение на църква и държава чрез сериозна намеса във вътрешните и организационни дейности на църквите от страна на държавата и нейните органи;
- Отричат правото на свобода на мисълта и съвестта на вярващите чрез налагане на изискването проповедници и свещенослужители да бъдат обучавани единствено в контролирани от правителството учебни заведения;
- Налагат държавен контрол над посланията и проповедите на религиозните общности;
- Забраняват или строго ограничават всякаква духовна мисионерска работа от чужденци, въвеждайки изрично одобрение от централната Дирекция „Вероизповедания“;
- Забраняват спомоществованието на църкви и християнски вероизповедания от чужбина и установяват единствено държавно финансиране или финансиране от контролирани източници в България. Ограничават даренията, произхождащи от местни вярващи и съмишленици. В същността си това е крайна намеса на държавата в правото на асоцииране (сдружаване) и във вътрешния живот на църквите и религиозните общности;
- Отменят правото на събрания на закрито чрез забраната за използване на неодобрен сгради за религиозна цел;
- Отменят важни политически права на български граждани чрез забрани за изразяване на мнение или критика спрямо държавата или нейната политика от страна на църквите и тяхното ръководство, наложени под предлог за спазване правилото за „отделяне на църквата и държавата“ и за неизползването на църквата за „политически цели“;
- Легализират широкомащабна дискриминация (неравно третиране) на основа религия;
- Обвързват християнската просветителска, религиозна и благотворителна дейност, както и тази на други вероизповедания, и нуждата от ограничаване свободата на вероизповедание с тероризма без никакви основания за такава връзка.

Изброените по-горе ограничения са само малка част от сериозните нарушения, които се предлага да станат част от действащото право. Внесените законопроекти са ненужни и дори застрашаващи конституционния ред. Ново законодателство се налага, когато има празноти в настоящото. Факт е, че действащото законодателство напълно адекватно урежда въпросите, които вносителите твърдят, че не са уредени (вж. ЕКПЧ – чл. 9, ал. 2, чл. 10, ал. 2, чл. 11, ал. 2 и срв. НК – гл. 3, разд. 2). Предложените законодателни промени са опасни за конституционния ред в страната, защото противоречат на ЕКПЧ,

КРБ и други вътрешни и международни актове и нарушават не само свободата на религия, но и редица съпътстващи я основни човешки права. С тях се погазват принципите на свободното и демократично общество, конституционно установено в страната. Проектите недвусмислено противоречат на Закона за защита от дискриминация, чл. 4. Въпреки че издигат защитата на националната сигурност като основание за ограничаване на основни права и свободи, налице е противоречие и със същностното определение за „национална сигурност“ (вж. Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност – чл. 2).

Призоваваме вносителите да оттеглят цитираните законопроекта като несъвместими с конституционния ред, установен в Република България, и с едно свободно и демократично общество.

Призоваваме българския парламент да не допуска да бъде реализиран поредният опит за ограничаване на основни човешки права и най-вече на свободата на съвестта, убежденията, вярата, словото и събранията, под предлог за „борба с тероризма“ (вж. мотиви на БСП, ГЕРБ и ДПС).

Считаме, че е недопустимо като български граждани, ние, нашите църкви и общности и нашите вярвания, както и нашата мирна и благотворителна дейност да бъдат третираны като обект на държавна намеса и контрол. Вярващите българи имат не по-малко права и достойнство от хората с атеистични и други убеждения. Още повече че, проблемите, които вносителите твърдят, че искат да решат, не се решават с въвеждане на тиранични мерки, а с управленски действия в рамките на демократично законодателство. Отнемането на фундаментални права на основа религия ограничава всички, не само религиозните общности. Ограничаването на свободата на съвестта, словото и вярата и тяхното практикуване е предпоставка за установяването на антидемократичен и тоталитарен режим в страната.

Проектът на Обединените патриоти е толкова краен и ограничителен, че е изцяло неприемлив. Частта в законопроекта на БСП, ГЕРБ и ДПС, касаеща условията за отпускане на държавна субсидия за вероизповеданията – единствената материя, която няма явно дискриминационно-антирелигиозен и противоконституционен характер, може да бъде уредена, но в отделен подзаконен нормативен акт, тъй като въвежда процедури, вече уредени в други закони.

Разчитаме на мъдростта и здравия разум на българските управляващи. Свободата на вярата, убежденията и словото и тяхното практикуване са естествени и основни права. Управляващите в едно свободно и демократично общество следва да отстояват, а не да ограничават основните права. Загова не само в защита на свободата на вярата, но и заради свободата и достойнството на българския народ призоваваме законодателите да отхвърлят въпросните законопроекта.

С уважение,

Национален Алианс „Обединени Божии църкви“  
с национален координатор п-р Анатолий Еленков,  
включващ над 200 евангелски църковни общности  
*Свобода за всеки*, адвокатска и правозащитна организация  
адв. д-р Виктор Костов

НАРОДНО СЪБРАНИЕ на РБ

К 314 ВХ № ПГ-839-00-65  
ПОЛУЧЕНО НА 11.06.2018

16.11.18

# Придружително писмо

**До:**

Народно събрание  
Председател на НС  
Комисия по вероизповеданията и правата на човека (водеща)  
Комисия по бюджет и финанси (участваща)  
Комисия по образованието и науката (участваща)  
Парламентарни групи: БСП, ГЕРБ, ДПС, Обединени патриоти

**Копие:**

Министър-председател на РБ  
Омбудсман  
Президент на Републиката

**Дата:** 11 юни 2018 г.

**Относно:** Меморандум на Alliance Defending Freedom с мнение по Законопроекти за изменение и допълнение на Закон за вероизповеданията с вносителите БСП, ГЕРБ и ДПС и Обединени патриоти (сигнатури съответно № 854-01-34/04.05.2018 г. и № 854-01-35/09.05.2018 г.)

В допълнение към протестна Декларация от 28.05.2018 г., заведена в Народното събрание с вх. № ПГ-839-00-65/28.05.2018 г., с настоящото прилагаме Меморандум с мнение относно посочените законопроекти за изменение и допълнение на Закон за вероизповеданията на Alliance Defending Freedom (Алианс за защита на свободата) – международна неправителствена организация с над 3000 асоциирани адвокати, защитаващи основните човешки права. Документът съдържа оригиналния текст на английски и 7 страници превод на български език.

С уважение:

адв. Невена Стефанова  
*Свобода за всеки*  
[www.svobodazavseki.com](http://www.svobodazavseki.com)

Адрес за кореспонденция:  
гр. София, бул. „Цар Борис III“,  
№ 163, ет. 6, ап. 33  
Тел. за контакт: +359 887 993 452



**From:** Paul Coleman, Executive Director, Senior Counsel  
**To:** National Assembly of Bulgaria  
**Date:** 1 June 2018  
**Re:** Draft Bills № 854-01-34/04.05.2018 and № 854-01-35/09.05.2018

---

#### (a) Introduction

1. ADF International is a global legal organization that advocates for religious freedom before national and international institutions. As a legal alliance of more than 3,000 lawyers dedicated to the protection of fundamental human rights, it has been involved in over 500 cases before national and international forums, including the European Court of Human Rights and Inter American Court of Human Rights. ADF International has also provided expert testimony before several national parliaments, as well as the European Parliament and the United States Congress. As well as having ECOSOC consultative status with the United Nations (registered name "Alliance Defending Freedom"), ADF International has accreditation with the European Commission and Parliament, the Organization of American States, and is a participant in the FRA Fundamental Rights Platform and the Organization for Security and Co-operation in Europe.
2. As this memorandum explains, the European Court of Human Rights ("ECtHR") and other international and regional human rights bodies have consistently recognized the need for churches and religious organizations to operate freely without State intervention. This essential freedom, enshrined in Articles 9 and 11 of the European Convention on Human Rights ("the Convention") is necessary for the proper functioning of religious institutions and even democracy itself.<sup>1</sup>
3. National legislation that falls foul of the ECtHR's high standards on freedom of religion will result in violations of the European Convention on Human Rights and other international human rights instruments.

#### (b) The Fundamental Nature of Freedom of Religion

4. Freedom of thought, conscience and religion is a fundamental human right not only enshrined in Article 9 of Convention, but also in many other seminal international and

---

<sup>1</sup> *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.

*Une alliance consacrée à la défense juridique de la liberté*

Vienna | Brussels | Genova | Strasbourg | New York | Washington D.C. | Mexico City

Landesgerichtsstraße 18/10  
1010 Vienna, Austria  
Phone: +43 1 904 95 55 | Fax: +43 1 904 95 54  
ADFinternational.org

regional human rights treaties and non-binding documents,<sup>2</sup> including Article 18 of the Universal Declaration of Human Rights (1948), Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights (1966) and Article 10 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000).

5. The ECtHR has elevated the rights guaranteed by Article 9 as being one of the cornerstones of a democratic society and one of the vital elements that make up the identity of believers and their conception of life.<sup>3</sup> Accordingly, Article 9 has taken the position of a substantive right under the European Convention.<sup>4</sup> Indeed, of all the qualified rights in the Convention, Article 9 is the least qualified.<sup>5</sup> Similarly, the United Nations Human Rights Committee has stated that freedom of thought, conscience and religion is a “profound” and “far reaching” right of a “fundamental character”; one which State Parties may not suspend or derogate from even in times of public emergency pursuant to Article 4.2 of the ICCPR.<sup>6</sup>
6. In both United Nations treaties and the European Convention on Human Rights, the right to freedom of religion includes the freedom to have or to adopt a religion or belief of one’s choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest one’s religion or belief in worship, observance, practice and teaching.
7. Moreover, as developed within the jurisprudence of the ECtHR, freedom of religion is not limited to individuals but also extends collectively to religious communities and associations.<sup>7</sup> Indeed, as explained by the ECtHR, without the protection for religious communities, any protection for the individuals who comprise those communities becomes threatened.<sup>8</sup>

### (c) Church Autonomy and State Neutrality

8. The case-law of the ECtHR and a number of international human rights documents make clear that the heart of freedom of religion is the concept of church autonomy and state neutrality – allowing churches and religious organizations to have full control over their internal processes and to be free from State intervention.
9. For example, in 1988 the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) produced an extensive list of recommendations on the situation of churches and

---

<sup>2</sup> For example, the UN Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief 1981; UN Resolution on the Elimination of all forms of religious intolerance 1993; OSCE Vienna Concluding Document 1989, Principle 16.

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

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

<sup>5</sup> See Carolyn Evans, *Freedom of Religion Under the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2001, p. 137. Evans also points out that when the Convention was being written, the final draft of Article 9(2) was the narrowest of the proposed articles.

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

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

<sup>8</sup> See *infra* paras 9-14.

freedom of religion in Eastern Europe, many of which touched upon the right of church autonomy.<sup>9</sup>

10. In the year following the PACE resolution, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) held its third summit in Vienna, Austria. The Vienna Concluding Document (1989) dedicated a number of paragraphs to freedom of religion, and once again respect for church autonomy was a key component of this freedom. Principle 16.4 states:

In order to ensure the freedom of the individual to profess and practise religion or belief, the participating States will ... respect the right of these religious communities to establish and maintain freely accessible places of worship or assembly, organize themselves according to their own hierarchical and institutional structure, select, appoint and replace their personnel in accordance with their respective requirements and standards as well as with any freely accepted arrangement between them and their State, solicit and receive voluntary financial and other contributions.

11. In 2004 the OSCE together with the Venice Commission produced "Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief."<sup>10</sup> In section 2(F)(1) the guidelines state: "Intervention in internal religious affairs by engaging in substantive review of ecclesiastical structures, imposing bureaucratic review or restraints with respect to religious appointments, and the like, should not be allowed." Most recently, the OSCE has reaffirmed these foundational principles in its 2014 Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities. Based on OSCE Commitments, the guidelines provide that:

It must be noted that the autonomous existence of religious or belief communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is an issue that lies at the very heart of the protection that the freedom of religion or belief affords. It directly concerns not only the organization of these communities as such, but also the effective enjoyment of the right to freedom of religion by all their active members. When the organizational life of the community is not protected by the freedom of religion or belief, all other aspects of the individual's freedom of religion become vulnerable.<sup>11</sup>

12. Similarly, the European Union has recognized the unique protections required for churches and private organizations that have an ethos based on religion or belief in EU law.<sup>12</sup> The EU has also stated that it will condemn "legislation that provides for discriminatory treatment of persons or groups belonging to different religions and

---

<sup>9</sup> Recommendation 1086 (1988) on the situation of the Church and freedom of religion in Eastern Europe. For example, recommendation 10(i) referred to "the right of religious associations to unhindered existence and recognition under the law" and 10(iii) called for the provision of "the right to free election of church officers and bodies without interference."

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

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

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



beliefs, as well as the discriminatory application to such persons and groups of nominally neutral legislation."<sup>13</sup>

#### (d) ECtHR Jurisprudence

13. In the last fifteen years, the European Court of Human Rights has heard a number of cases that centre on the issue of church autonomy and state neutrality. Beginning in 2000, in the seminal case of *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, the ECtHR held that the State had wrongfully interfered with the internal life of the Muslim community by removing Mr. Hasan as Chief Mufti of the Bulgarian Muslims. In its judgment, the ECtHR made several striking observations regarding the nature of Article 9:

The Court recalls that religious communities traditionally and universally exist in the form of organized structures. They abide by rules which are often seen by followers as being of divine origin. Religious ceremonies have their meaning and sacred value for the believers if they have been conducted by ministers empowered for that purpose in compliance with these rules. The personality of the religious ministers is undoubtedly of importance to every member of the community. Participation in the life of the community is thus a manifestation of one's religion, protected by Article 9 of the Convention.

Where the organisation of the religious community is at issue, Article 9 of the Convention must be interpreted in the light of Article 11, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in this perspective, the believers' right to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. It directly concerns not only the organisation of the community as such but also the effective enjoyment of the right to freedom of religion by all its active members. Were the organisational life of the community not protected by Article 9 of the Convention, all other aspects of the individual's freedom of religion would become vulnerable.<sup>14</sup>

14. The ECtHR went on to state that, "[F]acts demonstrating a failure by the authorities to remain neutral in the exercise of their powers in this domain must lead to the conclusion that the State interfered with the believers' freedom to manifest their religion within the meaning of Article 9 of the Convention."<sup>15</sup> Accordingly, the ECtHR held that the respondent State had violated Article 9 of the Convention. The Court's decision in *Hasan and Chaush* significantly developed the complementary principles of State neutrality and church autonomy and has since been reinforced in later decisions.

---

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

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

<sup>15</sup> *Id.*, at § 78.

15. In *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, the ECtHR ruled that the State could not interfere with the internal workings of a church even to ensure healthy and peaceful relationships among the adherents and clergy. Thus, any State measures that favour a particular leader or compel the religious community to be placed, against its will, under a single leadership, constitute an infringement of freedom of religion.<sup>16</sup> Moldova refused to recognize and register the applicant church because it was not connected to the Russian Orthodox Church. The ECtHR held that the State had a positive obligation to ensure judicial protection of the Church while at the same time protecting the Church's autonomy.<sup>17</sup> Citing *Hasan and Chaush*, the Court emphasized that the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very centre of Article 9 protections.<sup>18</sup> Moreover, it was held that "a State's duty of neutrality and impartiality, as defined in its case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs."<sup>19</sup>
16. Recently, in the case of *Holy Synod of the Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) and Others v. Bulgaria*, the ECtHR reaffirmed this reasoning and correctly posited that if church autonomy was not protected, all other aspects of an individual's freedom of religion would become vulnerable.<sup>20</sup> In the *Holy Synod* case, the Court dealt with an internal dispute regarding leadership with a competing Synod developing out of the schism. The Bulgarian government – seeking to end the dispute and maintain religious unity in the predominately Orthodox country – drafted a new religions law which in essence stripped the alternative Synod of its legal personality and automatically registered the majority of the Synod of Maxim as the only lawful Orthodox Church in Bulgaria.
17. While the ECtHR held that it was a legitimate aim to seek the peaceful co-existence of members of the Bulgarian Orthodox Church, it could not do so by interfering with the internal workings of the church itself: "It follows that the unity of the Bulgarian Orthodox Church, while it is a matter of the utmost importance for its adherents and believers and for Bulgarian society in general, cannot justify State action imposing such unity by force in a deeply divided religious community."<sup>21</sup>
18. The following principles can therefore be taken from the ECtHR's jurisprudence on religious communities:
- Freedom of religion is a fundamental right – it is "one of the foundations of a democratic society" and is "one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life."<sup>22</sup>

---

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

<sup>17</sup> *Id.*, at § 118.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Id.*, at § 123.

<sup>20</sup> *Holy Synod*, § 103.

<sup>21</sup> *Id.*, at § 149.

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

- Article 9 is a collective right – it can be exercised “in community with others, in public, and within the circle of those whose faith one shares.” Moreover, “participation in the life of the community is a manifestation of one’s religion, protected by Article 9 of the Convention”<sup>23</sup> and “an ecclesiastical or religious body may ... exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention.”<sup>24</sup>
- Article 9 requires states to facilitate the “autonomous existence of religious communities.”<sup>25</sup>
- Guaranteeing freedom of thought, conscience and religion under Article 9 assumes State “neutrality and impartiality.”<sup>26</sup>
- Article 9 demands that religious communities be free from “arbitrary State intervention.”<sup>27</sup>
- Any restrictions on Article 9 must correspond to a “pressing social need” and must be “proportionate to the legitimate aim pursued.”<sup>28</sup>
- In light of the importance of the rights enshrined in Article 9 of the Convention, a difference in treatment will only be compatible with the Convention if “very weighty reasons” exist.<sup>29</sup>
- Article 11 is similarly “a fundamental right in a democratic society and ... is one of the foundations of such a society.”<sup>30</sup>
- The right to form associations is “an inherent part of the right set forth in Article 11.” Moreover, “the way in which national legislation enshrines this freedom and its practical application by the authorities reveal the state of democracy in the country concerned.”<sup>31</sup>
- Freedom of association is “particularly important for persons belonging to minorities.” Indeed, “forming an association in order to express and promote its identity may be instrumental in helping a minority to preserve and uphold its rights.”<sup>32</sup>
- Exceptions to the rule of freedom of association are to be construed strictly and only convincing and compelling reasons can justify any restrictions.<sup>33</sup>

<sup>23</sup> *Hasan & Chaush*, § 62.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> *Hasan & Chaush* at §62.

<sup>26</sup> *Metropolitan Church of Bessarabia* §123.

<sup>27</sup> *Hasan & Chaush* § 62.

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

<sup>29</sup> See *Vojnity* § 36.

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

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

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

<sup>33</sup> *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.

19. Failure to comply with these principles will lead to violations of the European Convention on Human Rights.

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.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> *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,<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Следователно, член 9 се отнася до основополагащо човешко право, закрепено в Европейската конвенция.<sup>4</sup> Всъщност, от всички определени в Конвенцията права, член 9 е най-малко ограничителен.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> Действително, както е пояснено от ЕСПЧ, без защитата на религиозните общности, всяка защита за физическите лица, включени в тези общности, бива застрашена.<sup>8</sup>

## **(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

---

<sup>2</sup> 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.

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

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

<sup>5</sup> 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.).

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

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

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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. Заклучителният 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“.<sup>10</sup> 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

<sup>9</sup> 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.“

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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.“<sup>13</sup>

### (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 вярващите, 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 вярващите 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

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

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

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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“.<sup>15</sup> 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 облагодетелстват определен водач или принуждават религиозната общност да бъде поставена, против волята ѝ, под единно ръководство, представляват нарушение на свободата на религията.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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“.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> 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

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

<sup>15</sup> *Id.*, at § 78.

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

<sup>17</sup> *Id.*, at § 118.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Id.*, at § 123.

<sup>20</sup> *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“.<sup>21</sup>

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“.<sup>22</sup>
- 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“<sup>23</sup> и „църковно или религиозно тяло може ... да упражнява от името на своите последователи правата, гарантирани в член 9 от Конвенцията“.<sup>24</sup>
- Член 9 изисква държавите да улесняват „автономното съществуване на религиозните общности“.<sup>25</sup>
- Гарантирането на свободата на мисълта, съвестта и религията по член 9 предполага „неутралитет и безпристрастност“ от страна на държавата.<sup>26</sup>
- Член 9 изисква религиозните общности да бъдат свободни от „произволна държава намеса“.<sup>27</sup>
- Всяко ограничение по член 9 трябва да отговаря на „неотложна обществена нужда“ и да бъде „пропорционално на преследваната правомерна цел“.<sup>28</sup>

<sup>21</sup> Id., at § 149.

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

<sup>23</sup> *Hasan & Chaush*, § 62.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> *Hasan & Chaush* at §62.

<sup>26</sup> *Metropolitan Church of Bessarabia* §123.

<sup>27</sup> *Hasan & Chaush* § 62.

<sup>28</sup> *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“.<sup>29</sup>
- Аналогично, член 11 е „основно право в едно демократично общество и ... една от основите на едно такова общество“.<sup>30</sup>
- 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“.<sup>31</sup>
- 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“.<sup>32</sup>
- 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.<sup>33</sup>

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

<sup>29</sup> See *Vojnity* § 36.

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

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

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

<sup>33</sup> *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.