

СТАНОВИЩЕ

от Фондация *Български адвокати за правата на човека*
по внесените в Народното събрание законопроекти за изменение и
допълнение на Закона за вероизповеданията

Комисията по правни въпроси е поискала от Фондация *Български адвокати за правата на човека* становище по три законопроекта за изменение и допълнение на Закона за вероизповеданията (ЗВ), които са ѝ разпределени. БАПЧ изразява становището си по тях в т.т. 2, 3 и 4 по-долу.

Организацията намира за уместно преди това да изрази становище и по законопроекта за изменение и допълнение на ЗВ № 354-01-40, постъпил на 16.07.2013 г., независимо че Комисията по правни въпроси вече е представила доклад по него, като е предложила на Народното събрание да го подкрепи на първо гласуване. Смятаме, че това е необходимо за пълнота, тъй като едната основна група предвидени в този първи законопроект изменения и допълнения на закона също се отнасят за собствеността върху сградите за богослужение.

I. По законопроекта за изменение и допълнение на ЗВ № 354-01-40, постъпил на 16.07.2013 г.

Относно предлаганите промени, свързани с правото на собственост върху манастирите, храмовете и молитвените домове

Съгласно мотивите към този законопроект, той преследва две основни цели: първо, да се признае нормативно силата на фактическото по отношение на правното положение на храмовете, манастирите и молитвените домове, голяма част от които съществуват преди съвременната българска държава, и второ, да се предвидят юридически механизми за защита на имуществото, предназначено за богослужение, по-различни от средствата за защита на собствеността на другите частноправни субекти, тъй като то е функционално обвързано с упражняването на правото на вероизповедание и има особен статус поради предназначението му за обществено ползване и характера му на *res sacrae*. В мотивите е отбелязано също така, че голяма част от въпросните имоти са в режим на недвижими културни ценности с национално и световно значение.

Подкрепяме предвидената в законопроекта несеквестрируемост на тези обекти, забраната правото на собственост върху тях да бъде придобивано по давност от други субекти, както и създаването на благоприятни условия за снабдяване с документи за собственост върху съществуващите храмове и молитвени домове, заедно с поземлените имоти, върху които са построени.

Предложените изменения и допълнения на ЗВ съответстват на духа на § 5 от ПЗР на закона, приет с единодушие при гласуването му през 2002 г., който установява привилегирован режим за вероизповеданията, в сравнение с физическите лица и

другите юридически лица – като удължава сроковете за възстановяване, което се осъществява по най-благоприятния реституционен закон, удължава срока, в който давността не тече, и дава нов срок по ЗОСОИ за обезщетявания. Предложените изменения и допълнения са и в духа на Резолюция 1096 (1996) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа за мерките за премахване на наледството от бившите комунистически тоталитарни системи – т. 10, в която Асамблеята препоръчва собствеността, включително тази на църквите, която е била незаконно или несправедливо иззета от държавата, национализирана, конфискувана или отнета по друг начин по време на комунистическия режим, по принцип да бъде възстановена на първоначалните собственици *in integrum*, ако това е възможно без да се нарушават правата на лица, които са я придобили или са я наели добросъвестно, и без да се вреди на осъществяването на демократичните реформи. В случаите, в които това е невъзможно, следва да се предостави обезщетение. Исканията и споровете в индивидуалните случаи следва да се решават от съдилищата.

Същевременно обаче **съществува твърде голям риск, поради някои избрани формулировки законопроекта, ако бъде приет в този вид, вместо да разреши окончателно проблемите относно недвижимото имущество на изповеданията, да доведе до неяснота и двойственост в техния правен режим.**

1. Така на много места в законопроекта е употребен изразът „*предназначени за богослужебна дейност*“ (§ 1 - нова ал. 3 на чл. 21; § 4, § 9), което поражда въпроса дали въобще е възможно да има храмове и молитвени домове, които не са предназначени за такава дейност. След като в § 3 е предвидено създаването на нова т. 6 в § 1 от ДР на закона, която определя „*храм или молитвен дом*“ като „*сграда, предназначена за публична богослужебна дейност и религиозни обреди*“, в останалите разпоредби не е необходимо да се прави това пояснение, а е достатъчна употребата на вече дефинирания термин „*храм*“ или „*молитвен дом*“. Но и в тази дефиниция думата „*предназначени*“ може да създаде двусмислие и тълкувателни проблеми, защото не е ясно какво означава „*предназначени*“ – построени или използвани за тази цел? В мотивите се говори за „*предназначени и използвани*“.

Съществуват два възможни отговора. Първият е, че това е просто неудачна редакция. Ако проблемът е от такова естество, той е лесно отстраним дори и преди второто четене на законопроекта. Вторият отговор вероятно може да бъде търсен във възникващите периодично спорове по повод един или друг храм в страната, често във връзка с висящи съдебни дела относно собствеността. Ако редакцията на текстовете е продиктувана от подобни съображения, съществува опасност от задълбочаване на проблемите, вместо решаването им, в светлината на § 4 и декларираната цел на законопроекта да се признае нормативно силата на фактическото. Възниква въпросът дали с нея не се цели определена категория имоти, които не се ползват за богослужение, да станат собственост на държавата *ex lege* по силата именно на това изменение в закона или да могат да бъдат придобити от други субекти? Тук съществува риск някои от тях да бъдат повторно „*национализирани*“.

2. Наред с това не става ясна идеята, заложена в § 4 - „*освен ако те ползват или са ползвали имота на друго основание, което не е годно да ги направи собственик*“. Най-малкото в мотивите към законопроекта би следвало да се направи пояснение относно тази част от текста.

3. Даденото в предвидената в § 3 нова т. 7 на § 1 от ДР на закона определение за „*манастир*“ възпроизвежда почти дословно чл. 161 от Устава на БПЦ. Без да навлизаме в религиозната проблематика, а оставайки на професионално юридическото ниво, възниква и въпросът дали манастирите са такива обекти, които могат да принадлежат само към Българската православна църква или другите регистрирани изповедания по

принцип също предвиждат в уставите си съществуването им? Доколкото и други вероизповедания имат манастири, ако законопроектът си поставя за цел да ги изключи, това би било неоправдано неравноправно третиране, съставляващо дискриминация по признак вероизповедание. Ако законопроектът не си поставя такава цел, би следвало редакцията на § 8 да се прецизира. Ако другите изповедания никога не са разполагали с такива, не е необходимо да се споменава БПЦ.

Считаме, че от определението за манастирите (§3, т. 7 на §1 от ДР на ЗВ) следва да отпадне частта *„които с обетите си за целомъдрие, аскетизъм и послушание са се посветили на уединен благочестив живот и упражняване на подвижничество (въздържание, молитва и труд), милосърдие и духовна подкрепа“*. Определянето на понятието монашески живот е в независимата от държавата сфера на самите вероизповедания.

4. С § 7 се удължава предвиденият в § 5, ал. 4 от ПЗР на ЗВ срок, по време на който давност по отношение на имотите, чиято собственост се възстановява по силата на §5, ал 1 от същия закон, не тече. Разпоредбата на § 7 вероятно е предвидена, за да не може в периода от приемане на закона за вероизповеданията през 2002 г. до сега държавата, общините или други субекти (извън самите вероизповедания) да са владели възстановените по силата на §5, ал. 1 имуществата и да претендират, че са ги придобили по давност. Считаме, че последната част на § 7, а именно – *„и започва да тече от 01.01.2013 г.“* е излишна. Това така, тъй като с новата ал. 3 на чл. 21 (§1 от законопроекта), се предвижда, че правото на собственост на вероизповеданията не може да се придобие по давност от други субекти. Следователно, такава давност няма как да тече от 1.1.2013 г., доколкото имуществото на вероизповеданията не може да се придобива по давност от трети лица. Тази част от разпоредбата създава илюзия, че все пак независимо от новата разпоредба на ал. 3 на чл. 21 възстановената собственост на изповеданията може да се придобие по давност. Ето защо разпоредбата на § 7 следва да приключи с израза *„не се зачита“*.

II. По законопроекта № 354-01-91, постъпил на 9.12.2013 г., за допълнение към § 5 от ПЗР на ЗВ

Фондация Български адвокати за правата на човека приема, че този законопроект преследва цели в обществен интерес, но е на мнение, че предложените средства не са подходящи и пропорционални за постигането им. На него се спираме най-подробно, тъй като подобна идея е изказана и в доклада на Комисията по вероизповеданията и парламентарна етика по първия законопроект - директорът на Дирекция „Вероизповедания“ е допуснал, че между първо и второ четене на законопроекта Министерският съвет ще направи предложение за допълнение на някои текстове, свързани със защитата на конституционно провъзгласеното право на собственост от гледна точка на обществения интерес, като допълнение в § 4 относно обектите, които са публична държавна собственост.

Наистина, съгласно решение № 4 от 1998 г. на КС и установената след приемането на ЗДС, ЗОС и ЗОСОИ съдебна практика, публичната собственост се изключва от действието на реституционното законодателство. Но нито § 5 от ПЗР на ЗВ, приет с единодушие при гласуването на закона през 2002 г., нито реституционните закони, към които той препраща, изключват изброените в предложението текст имоти от приложното си поле. Също така, обекти като изброените – музеи, техните филиали и отдели, галерии, камерни зали, археологически недвижими културни ценности и други паметници на културата – не представляват непременно публична държавна или

общинска собственост, съгласно разпоредбите на чл. 2 от ЗДС и чл. 3 от ЗОС. **По същество се предлага създаването на законова разпоредба, с която да бъдат обявени за публична собственост неизчерпателно изброени обекти, представляващи „паметници на културата“.**

Но законодателят не е напълно свободен в преценката си да обяви едни или други имоти и вещи за публична държавна собственост и това е така без оглед на обстоятелството дали се засягат чужди права. КС е тълкувал разпоредбата на чл. 17, ал. 2 от Конституцията в решение № 19 от 1993 г. и от това тълкуване може да се направи обобщението, че за публична държавна собственост следва да бъдат обявявани вещи, които по вида и предназначението си служат за удовлетворяване на важни обществени интереси и са от всеобща полза. Както се изтъква в мотивите към първия законопроект обаче, собствеността на вероизповеданията също е предназначена за трайно задоволяване на обществени потребности – от национално или от местно значение. Освен това, съгласно чл. 2, ал. 3 от Закона за културното наследство, културните ценности могат да бъдат публична и частна собственост. Те могат да са собственост на държавата, общините, на БПЦ и другите регистрирани вероизповедания, както и на физически и юридически лица. Законът за културното наследство предвижда и механизми за гарантиране на обществения интерес при стопанисване и използване на защитените от него имоти. Член 12, ал. 4, т. 2 от този закон урежда извършването на замяна на деклариран или регистриран имот със статут на недвижима културна ценност с категория "световно значение" или "национално значение", когато е собственост на физически или юридически лица, с равностоен имот частна държавна собственост, или с право на строеж върху имоти частна държавна собственост.

Освен това в предложения текст са включени обекти – например „камерни зали“, които не са нормативно дефинирани. Това създава впечатлението, че са визирани конкретни имоти, и противоречи на принципа на правната сиурност, който е съществен елемент на правовата държава. Правна несигурност генерира и самото неизчерпателно изброяване на обектите в предложения текст.

От значение е и обстоятелството, че от приемането на ЗВ са изминали 10 години. Според § 5 от ПЗР на ЗВ възстановяването на собствеността настъпва *ex lege* и навярно БПЦ и другите вероизповедания са във владение на много от реституираните им имоти. При това положение една промяна на правилата ще доведе до недопустимо посягане върху придобити права, в противоречие с чл. 17 от Конституцията, а също и с чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека, тъй като вероизповеданията вече притежават собственическите правомощия в пълния им обем или най-малкото имат легитимното очакване да получат владението върху реституираните им по силата на закона имоти, ако е налице спор.

Вероятно в случаи, в които е имало спор, са налице влезли в сила съдебни решения, по силата на които на вероизповеданията са били признати правата по реституция, включително и върху обекти от категорията на изброените в предложеното допълнение на § 5 от ПЗР на ЗВ. Съществува риск да се стигне до поставяне на вероизповеданията в различно положение според това дали евентуалните спорове за имотите вече са приключили и те са във владение въз основа на влязло в сила съдебно решение. Ще се стигне до повторно одържавяване *ex lege* на възстановени имоти. В правовата държава изискванията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията не могат да бъдат заобикаляни чрез извършване на одържавяване със закон, за да си осигури държавата по-благоприятни условия. Законодателят трябва да се съобразява с изискването на чл. 17 от Конституцията да бъде обоснована държавна нужда, която при това не може да бъде задоволена по друг начин. КС е приел например в решение № 11 от 2001 г., че оспорените разпоредби противоречат на чл. 17, ал. 5 от Конституцията, защото “*спрямо*

държавата нормата изпълнява функция на национализация, без да са налице условията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията (обоснована държавна нужда, предварително и равностойно обезщетение). ... Забраната за такова отчуждаване се съдържа в чл. 17, ал. 5 от основния закон.” В процеса на реституцията упражняването на правомощието на законодателя да обявява за публична държавна собственост имоти, които първоначално не са били изключени от приложното поле на реституционните закони и собствеността върху които е възстановена, нарушава и принципа на правовата държава, залегнал в Преамбюла на Конституцията и провъзгласен в нейния чл. 4, ал. 1. Елемент на правовата държава е и принципът за правната сигурност. Реституцията несъмнено е сложен процес, но в България тя бе неоправдано усложнена и от многобройните промени в реституционното законодателство, закъснялото изпълнение на задачата, поставена на законодателя с чл. 17, ал. 4 от Конституцията, да определи обектите на публичната държавна (а също и общинска) собственост и нееднократните промени на самите законови разпоредби, които ги определят, както и ретроактивното им прилагане. Едва през 2009 г. в ЗДС е въведена изрична разпоредба – чл. 7, ал. 4¹ – според която „*собствеността върху имоти - публична държавна собственост, не подлежи на възстановяване*” по реда на реституционните закони.

Според чл. 1, ал. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека лишаване от собственост може да се извърши единствено „в интерес на обществото” и „съгласно условията, предвидени в закона”. Това включва изискване не само за съответствие с приложимия национален закон, както и с националната конституция², но и за точност и предвидимост на този закон – Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) винаги е подчертавал, че това е елемент от изискването за “законност” по чл. 1 от Протокол № 1, който трябва да преценява³. Както бе посочено по-горе, оспорената разпоредба може да доведе до лишаване от придобита собственост, без да са спазени предвидените от Конституцията и ЗДС условия, при това в ситуация на недостатъчна яснота и предвидимост на относимото законодателство като цяло. ЕСПЧ е отдавал съществено значение на неяснотата и непредвидимостта на националното законодателство относно реституцията в натура или чрез заплащане на обезщетение, които нарушават залегналия в чл. 1 от Протокол № 1 принцип на законност на всяка намеса, и на недопустимото положение, създадено вследствие на промените в законовата уредба на реституцията в течение на годините, създаващи „климат на правна несигурност”⁴. По делото *Beian c. Roumanie (n° 1)*⁵ Съдът е приел : „*Ако държавите решат да приемат закони, за да обезщетят жертвите на неправди, извършени в миналото, тези текстове трябва да бъдат приведени в действие с разумна яснота и кохерентност, за да се избегне доколкото е възможно правната несигурност и липсата на увереност на засегнатите правни субекти. В това отношение трябва да се подчертае, че несигурността – била тя законодателна, административна или юриспруденциална, е важен фактор, който трябва да се вземе предвид, за да се прецени поведението на държавата ...*”.

Вносителите са пропуснали да предвидят какво ще стане с образуваните и висящи граждански дела, претенциите по които засягат "музеи, техните филиали и отдели, галерии, камерни зали, археологически недвижими културни ценности и други паметници на културата - публична държавна и общинска собственост". В това

¹ Нова – Държавен вестник бр. 17 от 2009 г.

² *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce*, решение на ГО от 23.11.2000 г., §§ 79 и 82

³ *Broniowski v. Poland*, решение на ГО от 22.06.2004 г., *Zlinsat, Spol. S R.O. v. Bulgaria*, решение от 15.06.2006 г.

⁴ *Viaşu c. Roumanie*, решение от 9.12.2008 г.

⁵ Решение от 6.12.2007 г.

отношение са валидни аргументите, изложени по-долу във връзка със следващия законопроект. Във всички случаи ще се създаде недопустимо положение на правна несигурност и ще се наруши изискваният от чл. 1 от Протокол № 1 справедлив баланс между конкуриращите интереси. Следователно **анализът на практиката на Европейския съд недвусмислено сочи, че оспореният законов текст поставя проблеми и на плоскостта на чл. 1 от Протокол № 1.**

III. По законопроекта № 454-01-22, постъпил на 19.02.2014 г., за изменения и допълнения в ПЗР на ЗВ – отмяна на § 5 и създаване на нов § 5а, както и за създаване на нова ал. 15 в § 2 от ПЗР на ГПК

Фондация *Български адвокати за правата на човека* изразяват категорично несъгласие с този законопроект.

Мотивите са явно популистки, а откъм юридическа аргументация - оскъдни. От тях не става ясно по какъв начин една от многото съществуващи в нашето право реституционни норми, а именно - § 5 от ПЗР на ЗВ, дава повече права на едни (кои?) в сравнение с други (кои?) общности. Като оставим настрана въпроса, че предложенията за промени са свързани с вероизповедания, на първо място е налице непрецизност на употребените термини и използването на изрази, които не са синоними. Едва ли авторите на законопроекта поставят знак за равенство между религиозна общност и вероизповедание, но такова впечатление би могло да възникне от тази част на мотивите.

Както беше посочено по-горе, според § 5 от ПЗР на ЗВ възстановяването на собствеността настъпва *ex lege* и отмяната на текста ще доведе до недопустимо посягане на придобити права. Предложението за прекратяване на делата не би било необходимо, ако бъде отменен § 5 (което не подкрепяме). В това отношение обаче трябва да се припомни, че с решение № 20 от 1995 г. КС обяви за противоконституционна отмяната на чл. 7 от ЗВСОНИ, по силата на която висящите дела бяха прекратени. След конституционното решение, по подадените от засегнатите лица жалби втората инстанция отмени определенията за прекратяване на делата, като се позова и на чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека.

По същия начин ЕСПЧ в решението си по делото *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*⁶ е намерил нарушение на Конвенцията, защото държавата е нарушила правата на жалбоподателите по чл. 6, т. 1, като е интервенирала по начин, осигуряващ непосредствено предстоящият изход от производство, по което е била страна, да бъде благоприятен за нея, както и защото законодателят е пренебрегнал чл. 1 от Протокол № 1, като е нарушил, в ущърб на жалбоподателите, баланса, който трябва да се постигне между охраната на правото на собственост и изискванията на обществения интерес. По по-скорошното дело *Arras and Others v. Italy*⁷, по което пенсионери водят иск срещу бившия си работодател за премахването на специална бонификация, която получават, и печелят делата в две инстанции. Преди касационното производство влиза в сила закон, който премахва всички пенсионни привилегии. ЕСПЧ приема, че макар да е допустим закон с обратна сила, в конкретния случай има нарушение на Конвенцията, тъй като в рамките на процеса тази промяна директно подпомага едната страна в ущърб на другата и обезсмисля водените дела. Също и по делото *Maggio and Others v. Italy*⁸, по което закон изрично изключва от обхвата си единствено влезлите в сила съдебни решения, а регламентира ретроспективно изхода от висящи пред съдилищата спорове, Съдът приема, че държавата се е намесила така, че

⁶ Решение от 9.12.1994 г.

⁷ Решение от 14.02.2012 г.

⁸ Решение от 31.05.2011 г.

да си гарантира благоприятен изход от производства, по които е страна, и следователно е извършено нарушение на правото на жалбоподателите на справедлив процес.

До подобен ефект ще се стигне с предложената промяна на закона – обявяване, че състояните се съдебни производства и постановените съдебни решения се обезсилват или няма да произведат никакъв правен ефект. Не може да се приеме и грубото погазване на основни положения в гражданското право, като прекъсването на погасителната давност с предявяване на иск по чл. 116, б. "б" от ЗЗД.

IV. По законопроекта № 454-01-30, постъпил на 26.02.2014 г., за допълнение към чл. 10, ал. 1 от ЗВ

Този законопроект изхожда от същото разбиране, на което е основан и законопроектът за допълнение на § 5 от ПЗР на ЗВ, като предлага за криптата на храм-паметника „Свети Александър Невски” различен режим от този за богослужебните помещения. По отношение на помещенията за богослужение законопроектът е мотивиран с историческия факт, че преди повече от век храмът, изграден включително и с волни пожертвувания на граждани, е предоставен „във ведомството” на Светия Синод. Като си поставя за цел да уреди законодателно исторически установения статут на храма, и въпреки че посочените мотиви се отнасят за цялата сграда, по отношение на сутеренното пространство законопроектът предвижда различно разрешение единствено с мотива, че от 1964 г. се ползва като експозиционно пространство за представяне на най-ценните български икони и стенописи от XII-XIX в. Криптата обаче е част от храма като сграда, собствеността върху която се възстановява на Църквата *ex lege* по силата на § 5 от Закона за вероизповеданията. Ако държавата смята, че за това съществуват пречки, спорът би следвало да се реши по съдебен ред, а не чрез обявяването ѝ за публична държавна собственост със закон, което би се осъществило с приемането на предложения законопроект. И тук са изцяло относими съображенията, изложени по-горе по предходните два законопроекта. Освен това подобна разпоредба няма място в текста на чл. 10, дори и от чисто правно-техническа гледна точка.

София, 23 юни 2014 г.

Доц. д-р Светла Маргаритова-Вучкова

Председател на УС на Фондация
Български адвокати за правата на човека

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация „Български адвокати за правата на човека“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.