



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ

ДЕЛО ЙОРДАНОВИ срещу БЪЛГАРИЯ

(Жалба № 11157/11)

РЕШЕНИЕ

Чл. 11 • Свободно сдружаване • Наказателно производство не е необходимо за опит за учредяване на политическа партия на религиозна основа • Точно правно основание, позволяващо предвиждане ангажирането на наказателна отговорност на жалбоподателите • Липса на национална съдебна практика, прилагаща законовото основание, но разумно предвидима оценка от съдилищата с оглед тълкуването на разпоредба, съдържаща почти идентични термини • Значение на съществуването на наказателно производство, водещо до установяване на вина и налагане на наказания • Политическа партия, която не може да съществува и да продължи дейността си при липса на наказателно преследване от жалбоподателите на процедурата, необходима за регистрирането ѝ • Обосновка за мирното съвместно съществуване на различните етнически и религиозни групи, което може да бъде постигнато чрез отказ за удовлетворяване на молбата за регистрация на партията или чрез разпускане на партията, обявена за противоконституционна от Конституционния съд • Правно основание, което не е прието за защита на религиозната и етническата толерантност, и наказва само политическите партии, създадени на религиозна основа

СТРАСБУРГ

3 септември 2020 г.

ОКОНЧАТЕЛНО

3 декември 2020 г.

Това решение стана окончателно съгласно член 44, параграф 2 от Конвенцията. То може да претърпи промени във формата.

По делото Йорданови срещу България:

На 16 юни 2020 г. Европейският съд по правата на човека (пето отделение), заседаващ в следния състав:

Сиофра О'Лиъри, *председател*,

Габриел Куцко-Щадлмайер,

Андре Поточки

Мартинш Миц,

Летиф Хюсеинов,

Аня Зайберт-Фор, *съдии*,

Мира Райчева, *съдия ad hoc*,

и Виктор Соловейтчик, *заместник-секретар на секция*,

След разисквания в закрито заседание на 16 юни 2020 г.

Постановява следното решение, прието на същата дата:

ПРОИЗВОДСТВО

1. Делото е образувано по подадена жалба (№ 11157/11) срещу Република България, чийто гражданин на тази държава - г-н Росен Маринов Йорданов („първият жалбоподател“) и Атанас Маринов Йорданов („вторият жалбоподател“) са сезирали Съда на 14 януари 2011 г. на основание член 34 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи („Конвенцията“).

2. Жалбоподателите бяха представлявани от г-н К. Кънев, председател на Български хелзинкски комитет, неправителствена организация със седалище в София, България. На 15 януари 2016 г. председателят на секцията упълномощи г-н Кънев да представлява жалбоподателите по всички висящи и бъдещи дела, по които той действа лично като представител (член 36 § 4, буква а) *in fine* от Правилника за дейността на Съда („Правилника“). Българското правителство („Правителството“) е представлявано от агента си, г-жа А. Панова, от Министерството на правосъдието.

3. Жалбоподателите твърдят по-специално, че наказателното производство срещу тях за опит за създаване на политическа партия на религиозна основа представлява неоправдано ограничаване на правото им на свободно сдружаване, защитено от член 11 от Конвенцията, и е дискриминационно в противоречие с член 14 от Конвенцията.

4. На 23 февруари 2016 г. г-н Йонко Грозев - съдия, избран за България, се оттегли от разглеждането на делото (член 28 § 3 от Правилника). В резултат, на 12 ноември 2019 г. председателят на състава назначава г-жа Мира Райчева да заседава на негово място като *ad hoc* съдия (член 26 § 4 от Конвенцията и член 29 § 1 а) от Правилника).

5. На 30 май 2018 г. Съдът уведоми правителството за оплакванията относно претендираното необосновано ограничаване на правото на

жалбоподателите на свобода на сдруженията и твърдяната дискриминация в това отношение Той обяви останалата част от жалбата за недопустима (член 54 § 3 от Правилника).

6. В допълнение към становищата на страните становище беше изразено от Съюза за граждански свободи за Европа, неправителствена организация, оправомощена от председателя на състава да участва в писмената процедура (член 36 § 2 от Конвенцията и член 44 § 3 а) от Правилника на Съда).

ОТ ФАКТИЧЕСКА СТРАНА

I. ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО КОНКРЕТНИЯ СЛУЧАЙ

A. История на случая

7. Жалбоподателите, които са братя, са бизнесмени от турско-мюсюлманското малцинство в България. Те са известни и с името си с турски произход: Юзеирови.

8. През 2008 г. те създават и регистрират сдружение, чиято цел е била интеграцията на тюркоезичното население в България.

9. През юни 2009 г. жалбоподателите решават да издигнат паметник в родното си село Славяново на мюсюлмански и християнски войници, загинали по време на Руско-турската война от 1877-1878 г. (войната, довела до независимостта на България от Османската империя). Паметникът, представляващ пирамида, украсена с полумесец и кръст, е бил разположен на частна земя, собственост на дружество, принадлежащо на жалбоподателите. Издигането на този паметник не е било посрещнато добре от част от местната общественост, която го критикува с мотива, че е посветен на „незайнния турски войн“ или че смесва християнски и мюсюлмански религиозни символи.

10. С решение от 29 юли 2009 г. Регионалната дирекция за строителен контрол разпорежда спиране на строителството на паметника. Паметникът е разрушен от неизвестни лица в нощта на 30 - 31 юли 2009 г.

Б. Опитът на жалбоподателите да създадат политическа партия през септември 2009 г.

11. Жалбоподателите решават също да създадат политическа партия, Мюсюлман-демократичен съюз. Учредително събрание е насрочено за 26 септември 2009 г., края на рамазана, в центъра на Славяново. Жалбоподателите са раздали листовки, приканвайки жителите на съседните села да се присъединят към новата партия, организирали са автобусен транспорт за селяните и са поканили певица да пее.

12. Сутринта на 26 септември 2009 г. полицията е предупредила първия жалбоподател, че е незаконно да се провежда събиране, без да се следва законната процедура.

13. Няколкостотин души са се събрали в 14 часа на 26 септември 2009 г. в центъра на Славяново. Събитието е започнало с концерт, който е продължил до 14:30 ч. След това две лица излезли на сцената и обявили, на български и турски език, че целта на срещата е да се създаде споменатата по-горе партия. Предоставили са имената на членовете на партийните органи, включително тези на двамата жалбоподатели.

14. Служител на община Попово уведомил първия жалбоподател за разпореждане за разпускане на събранието на основание, че то не е било предмет на предварително обявяване, както се изисква по закон, но събранието е продължило още около петнадесет минути с гласуване, с което са били одобрени учредяването на партията, приемането на устава ѝ и изборът на нейните органи. Според правителството повечето лица от събирането са гласували, като са вдигнали двете си ръце във въздуха, сякаш са извършвали религиозен ритуал. Отново според правителството не е имало официално преброяване на подадените по този начин гласове, но веднага след гласуването създаването на партията е било обявено със звука на османска военна песен – „*Ceddin Deden*“, която според устава на партията е била нейният химн.

15. Според жалбоподателите уставът на партията е бил на българска християндемократическа партия.

16. Непосредствено след края на заседанието е проведена пресконференция, на която жалбоподателите са прочели устава на партията и са обявили нейните принципи. По-специално правителството обръща внимание на факта, че в представения на пресконференцията партийен устав се посочва, че „всеки български гражданин, без разлика на пол, раса, етнос, религия, професия или образование, може да стане член на партията, при условие че приеме ислямските принципи на поведение и морал за водещи в своя живот“. Правителството заявява също така, че на тази пресконференция жалбоподателите са посочили целите на партията „да защитава правата на мюсюлманите в България“ и са заявили, че „държавата не е направила нищо за мюсюлманите в България“, че България не е признала официално турското малцинство и че „е грешка България да се представя в Европа като еднонационална държава“. Правителството

също така добавя, че жалбоподателите са описали потенциалните членове на партията като "мюсюлмани, роми, „*usta millet*“¹ ".

17. Събитието е отразено от много национални и регионални медии.

В. Наказателното производство срещу жалбоподателите

18. В дните след това заседание Районна прокуратура Попово образува досъдебно производство срещу жалбоподателите за учредяване на политическа организация на религиозна основа, престъпление, предвидено и наказуемо по чл. 166 от Наказателния кодекс (параграфи 39 - 44 по-долу), както и за нарушаване на общественния ред, престъпление, предвидено и наказуемо по член 325, ал.1 от същия кодекс, във връзка с изграждането на паметника, посочен в параграф 9 по-горе. Първият жалбоподател е обвинен и за провеждане на събрание в нарушение - престъпление, предвидено и наказуемо съгласно член 174а, ал. 2 от същия кодекс, във връзка с продължаване на събраниято, по време на което е създадена политическата партия, въпреки заповедта на кмета, който го забранява (точка 14 по-горе).

19. Жалбоподателите са призовани пред Районен съд Попово на 8 април 2010 г.

20. С решение от 1 септември 2010 г. Районният съд признава двамата жалбоподатели за виновни за образуване на политическа партия на религиозна основа в нарушение на член 166 от Наказателния кодекс. Съдът осъжда първия жалбоподател условно на една година лишаване от свобода, като отбелязва по-специално, че той е изиграл водеща роля в процеса на създаване на партията. Съдът решава да освободи втория жалбоподател от наказателна отговорност и да му наложи административна глоба в размер на 4 000 лв. (2 045 евро). Съдът също така признава първия жалбоподател за виновен за това, че не е прекратил събраниято, забранено от кмета, в нарушение на член 174а, ал. 2 от Наказателния кодекс, и го осъжда на шест месеца условно лишаване от свобода. Съдът обединява двете присъди, произнесени срещу първия жалбоподател, в съответствие с действащите правила, и налага обща присъда от една година условно лишаване от свобода.

¹. Османският термин „*millet*“ означава религиозна общност, живееща в Османската империя. Така, в продължение на векове, последователите на сунитския ислям в империята формирали един „*millet*“ („*millet-i hakime*“), православните християни формирали „*millet-i Rum*“ и т.н. През последните години жителите на Североизточна България започнаха да използват термина „*usta millet*“ („*millet*“ „на занаятчиите“), за да се опишат и по този начин да се разграничат от ромското и турското население.

21. Районният съд приема, че противно на твърдението на жалбоподателите забраната, предвидена в член 11, алинея 4 от Конституцията от 1991 г. за образуване на политическа партия на религиозна основа (параграф 28 по-долу) не нарушава член 11 от Конвенцията, тъй като представлява ограничение на свободата на сдружаване, предвидена от закона, преследвайки легитимна цел – преди всичко защита на правата и свободите на другите - и е пропорционална. Позовавайки се на решения на Конституционния съд № 4 от 1992 г. и № 2 от 1998 г. (параграфи 33 - 34 и 36 - 38 по-долу), съдът счита, че въпросното ограничение има за цел да защити държавата от неблагоприятни последици, които могат да произтекат от процес на етническа или религиозна конфронтация.

22. По отношение на израза „на религиозна основа“, съдържащо се в член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г. (параграф 39 по-долу), Районният съд признава, че няма никаква законова дефиниция на това понятие и че няма съответна наказателна съдебна практика, на която да се позове. Въпреки това счита, че това понятие може да бъде достатъчно прецизирано в светлината на Решение № 4 на Конституционния съд от 1992 г. (параграфи 33 - 34 по-долу). Що се отнася до съставните елементи от фактическия състав на престъплението, съдът постановява, че набор от елементи - името на партията, съдържанието на устава ѝ, който я описва като сдружение на лица, приели етичните правила на исляма в своето поведение и начин на живот, и целящи „гарантиране на личната свобода на гражданите чрез утвърждаване на мюсюлманските ценности в обществото“, организацията на учредителното събрание в деня на мюсюлманския празник в края на месеца рамазан, тълкуването на османска военна песен - позволяват да се направи заключение, че въпросната партия има за цел да действа единствено в интерес на мюсюлманите в България, разглеждани като отделна категория граждани. Тези обстоятелства са достатъчни, за да може съдът да квалифицира въпросната партия като такава „на религиозна основа“.

23. Районният съд отбелязва в отговор на аргумент на жалбоподателите, че за разлика от християндемократическите партии, които са част от демократичната традиция в Европа, движението „мюсюлманска демокрация“, на която жалбоподателите се позовават, в действителност не е налице.

24. Считаючи, че нито изграждането на паметник, дори незаконно, на тяхна земя, нито фактът на поставянето на религиозни символи както християнски, така и мюсюлмански, не може да се тълкува като доказателство за неспазване на обществения ред в нарушение на член 325, ал. 1 от Наказателния кодекс, Районният съд оправдава жалбоподателите по обвинението в нарушаване на обществения ред.

25. Жалбоподателите подават жалба. По време на съдебното заседание по обжалването вторият жалбоподател изтъква по-специално, че етичните норми на исляма, определени в устава на партията, следва да се разбират по-скоро в „политико-правен“ смисъл.

26. С окончателно решение от 22 октомври 2010 г. Окръжен съд Търговище („Окръжният съд“) потвърждава решението на Районния съд и наложените от него наказания. Той анализира и обхвата на член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г., и по-специално значението на изрази „на религиозна основа“ (параграф 39 по-долу) в светлината на конституционните разпоредби, уреждащи свободата на вероизповедание и сдружаване (членове 11, 13 и 37 от Конституцията от 1991 г.; параграф 28 по-долу) и съдебната практика на Конституционния съд, и се съгласява с мотивите на съда на първа инстанция по този въпрос. Окръжният съд припомня също че изискването в устава на партията, според което членовете ѝ приемат ценностите на исляма, е довело до ограничаване на членството на партията до религиозна група, което е определило партията като такава на „религиозна основа“. Окръжният съд обаче счита, че доколкото образуването на партията не е приключило, деянието следва да се квалифицира като опит.

Г. Процедурата за регистриране на политическата партия на жалбоподателите

27. Докато горепосоченото наказателно производство все още е било висящо, жалбоподателите са поискали от Софийския градски съд да регистрира политическата партия, която са създали през септември 2009 г. Въпреки че са призовани на адресите, които са предоставили на съда, жалбоподателите не са се явили на съдебното заседание на 22 януари 2010 г. и съдът е прекратил производството. Вторият жалбоподател обжалва това определение, но на 29 март 2010 г. производството по обжалване също е прекратено, тъй като същият не е заплатил изискуемите съдебни такси и не е подал достатъчен брой преписи от жалбата си. Вторият жалбоподател не обжалва това определение.

II. СЪОТВЕТНОТО ВЪТРЕШНО ПРАВО И ПРАКТИКА

А. Конституцията от 1991 г.

1. Относими разпоредби

28. В конкретния случай относимите разпоредби от Конституцията са, както следва:

Член 11

„1. Политическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм

2. Нито една политическа партия или идеология не може да се обявява или утвърждава за държавна.

3. Партиите съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. Редът за образуване и прекратяване на политически партии, както и условията за тяхната дейност се уреждат със закон.

4. Не могат да се образуват политически партии на етническа, расова или верска основа, както и партии, които си поставят за цел насилствено завземане на държавната власт.“

Член 13

„1. Вероизповеданията са свободни.

2. Религиозните институции са отделени от държавата.

3. (...)

4. Религиозните общности и институции, както и верските убеждения не могат да се използват за политически цели.“

Член 37

„1. Свободата на съвестта, свободата на мисълта и изборът на вероизповедание и на религиозни или атеистични възгледи са ненакърними. Държавата съдейства за поддържане на търпимост и уважение между вярващите от различните вероизповедания, както и между вярващи и невярващи.

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

Член 44

„1. Гражданите могат свободно да се сдружават.

2. Забраняват се организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури, или се стремят да постигнат целите си чрез насилие.

3. (...)“

2. Подготвителни работи

29. Конституцията от 13 юли 1991 г. е приета от Седмото Велико Народно събрание („Събранието“), съставено от 400 депутати, първото избрано и свикано през юни - юли 1990 г. след падането на комунистическия режим в края на 1989 г. Народното събрание е обсъдило и гласувало проекта за нова демократична конституция през първата половина на 1991 г.

30. На второ четене на проекта на конституция, следобед на 11 юни 1991 г., Народното събрание е разгледало подробно текста на член 11 от проекта. Двама членове на Народното събрание предлагат заличаване на алинея 4. Те считат, че тя неоправдано ограничава правото на свободно сдружаване, че интересите на страната не изискват включването ѝ и че при всички случаи е невъзможно да се предотврати създаването на политически партии на религиозна или етническа основа, тъй като такава партия – Движението за права и свободи (голямо мнозинство от членовете на което по това време са турско-мюсюлманската общност) вече съществува (Протокол от пленарната сесия на Народното събрание, стр. 69 - 70).

31. Член на комисията, изготвила проекта за конституция, се противопоставя на предложението за заличаване на алинея 4 на член 11, като заявява, че не би било разумно да се чака, докато възникне реална опасност, за да се въведе такова ограничение и че е за предпочитане предпазването от този риск от самото начало (*ibidem*, стр. 72 - 73). Друг член на Народното събрание също подкрепя запазването на алинея 4. Той се позовава на положението в Босна и Херцеговина, като посочва, че появата в тази страна на политически партии, основани на религиозна принадлежност, по-специално мюсюлманска, не предвещава нищо добро (*ibidem*, стр. 74 - 75). Друг член на Народното събрание се позовава на политически партии на религиозна основа в Северна Ирландия и обяснява, че според него тяхното съществуване е свързано с кървавия конфликт в тази държава. Освен това той твърди, че политическите партии в Западна Европа, които носят името християндемократически партии, вече нямат религиозен характер, а само запазват далечния спомен за своя произход, а именно християнските принципи и морал и нищо друго; че техните възгледи не отразяват гледната точка на християнския догматичен свят; че нямат само протестантски или лютерански членове; и че следователно не могат да се считат за религиозни (*ibidem*, стр. 76). Други членове на Народното събрание също са изразили подкрепа за предложения текст на алинея 4.

32. След това разискване Народното събрание отхвърля предложението за заличаване на алинея 4 на член 11 с 250 гласа „за“, 22

гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“. Накрая одобрява текста на разпоредбата с 262 гласа „за“, 11 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“ (*ibidem*, стр. 87).

3. Съдебна практика на Конституционния съд

а) Решение № 4/1992)

33. Конституционният съд има възможност да тълкува член 11, алинея 4 от Конституцията от 1991 г. в своето решение № 4 от 21 април 1992 г. (*реш. № 4 от 21.04.1992 г. по к. д. № 1/1991 г., КС, обн. ДВ, бр. № 35/1992 г.*), в което се разглежда съответствието с Конституцията на посочената в точка 30 по-горе политическа партия, Движението за права и свободи.

34. В това решение Конституционният съд, тълкуващ текста на член 11, алинея 4 от Конституцията, посочва по-специално:

„(...) [забраната] има защитна функция и има за цел да защити държавата и публичните органи от крайните последици, които могат да произтекат от опозиционен процес на етническа, расова или религиозна основа. Неговата цел, разбира се, е и реалното постигане на политическия плурализъм. (...)“

Понятието „основа“ се отнася главно до личния аспект (...). (...) [Идентичността] на една партия се състои от нейните членове, поддръжници и гласоподаватели. (...) Ако [една партия] се обърне към малки групи [от] населението, съставени от граждани с характеристики [на етническо, езиково или религиозно малцинство], тя прави (...) своята „основа“ [етническа или религиозна основа]. Ако тя действа единствено за защита на интересите на гражданите, принадлежащи към такава група, или ако нейната цел е да упражнява или влияе върху властта единствено с цел задоволяване на тези интереси, нейната „основа“ може да бъде описана като етническа или религиозна. (...)“

Целта [на тази разпоредба] не е да се установи забрана срещу категория лица, които се разграничават на етническа, расова или религиозна основа, а да се забрани създаването и функционирането на политически партии, които биха били ограничени в рамките на етническа, расова или религиозна група, която би била затворена за лица извън тази група, които биха основали законовата си цел и биха възразили единствено на ценностите, идеите и интересите на своя кръг от членове, поддръжници и гласоподаватели, които биха изразили само политическата воля на този кръг (...).“

35. В особено мнение шестима конституционни съдии изразяват следните становища относно смисъла на тази разпоредба :

„Конституцията се основава на идеята за единство на България и отхвърля всякакво противопоставяне, основаващо се на етническа, религиозна или езикова принадлежност. С оглед на тази функция, следва да се подчертае, че Конституцията няма за цел да предостави определен обем права на дадена категория граждани и да лиши друга група или категория граждани от същите тези права. В този смисъл разпоредбата на член 11, алинея 4 от Конституцията, доколкото може да се счита за забрана, няма за цел да ограничи упражняването на право (в този случай правото на сдружаване) от лица, които свободно се определят като принадлежащи към определена етническа група или които

РЕШЕНИЕ по делото ЙОРДАНОВИ срещу БЪЛГАРИЯ

изповядват религия, различна от традиционната в България. Напротив, недопустимостта на такива ограничения е подчертана в [антидискриминационната норма в Конституцията], която се отнася и до ограничения, основани на етническа принадлежност или религия. От това следва, че „ограничението“, предвидено в член 11, алинея 4 относно създаването на политически партии на етническа или религиозна основа, трябва да бъде свързано с (...) функцията на конституционна защита срещу разпадането на политически организации, създадени и действащи в рамките на етническа или религиозна общност. Такава организация е противоконституционна по дефиниция, защото формира политическа воля в рамките на определените и ограничени граници на дадена общност и изразява тази воля само в интерес на тази общност, изолирайки и ограничавайки я, като по този начин я поставя в опозиция на останалата част от населението. Така става ясна връзката между член 11, алинея 4 и [конституционните] разпоредби, защитаващи националното и държавното единство на България. Тази връзка обяснява смисъла на въпросната част от тази разпоредба. (...)“

б) Решение № 2/1998

36. Конституционният съд също така има възможност да се произнесе по съвместимостта на член 11, алинея 4 от Конституцията от 1991 г. с член 7 от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства (серия на Европейския договор № 157; серия на Договора на Организацията на обединените нации, т. 2151, стр. 243), което гарантира на лицата, принадлежащи към национално малцинство, *зачитане, inter alia*, на правото на свобода на сдружаване, в Решение № 2 от 18 февруари 1998 г. (*реш. № 2 от 18.02.1998 г. по к. д. № 15/1997 г., КС, обн. ДВ, бр. № 22/1998 г.*).

37. По това време България е подписала, но все още не е ратифицирала Рамковата конвенция. Впоследствие тя направи това, заявявайки в документа за ратификация, че „ратификацията и прилагането на [Рамковата конвенция] не предполага никакво право на участие в каквато и да било дейност, нарушаваща териториалната цялост и суверенитета на единната българска държава, както и нейната вътрешна и международна сигурност“. Рамковата конвенция влезе в сила на 1 септември 1999 г. за България.

38. Конституционният съд приема, че член 7 от Рамковата конвенция е съвместим с член 11, алинея 4 от Конституцията от 1991 г. със следните мотиви:

„Конституционният съд счита, по-специално, че съществуват неоснователни опасения (...), че свободата на сдружаване, предвидена в член 7 от [Рамковата конвенция] и член 11, алинея 4 от Конституцията, са несъвместими. Конституционната забрана срещу политически партии на етническа, расова или религиозна основа има „защитна функция и има за цел да защити държавата и публичните органи от крайните последици, които могат да произтекат от опозиционен процес на етническа, расова или религиозна основа“ (...) Тук не е необходимо да се анализира връзката между понятията „национални“ и „етнически“ малцинства (расови, религиозни), тъй като това не е законово определено. Достатъчно е да се отбележи, че начинът, по който член 11, алинея 4

РЕШЕНИЕ по делото ЙОРДАНОВИ срещу БЪЛГАРИЯ

от Конституцията урежда въпроса, е в съответствие с международно признатото право [...] на държавата да налага ограничения на свободата на сдружаване в областта на политическата дейност, когато такива ограничения са необходими за защита на нейната териториална цялост и политическа независимост и/или за предотвратяване на безредици и престъпления - членове 21 и 23 от [Рамковата конвенция], във връзка с член 11 § 2 от Европейската конвенция за правата на човека.

Разпоредбата на член 11, алинея 4 от Конституцията е тясно свързана с отказа да се предизвика национална, етническа или религиозна омраза (член 44, алинея 2 от Конституцията). Нейната цел е „да не позволява създаването и функционирането на политически партии, които са ограничени до рамките на етническа, расова или религиозна група и които са затворени за лица извън тази група“ (...). По същество разпоредбата на член 11, алинея 4 от Конституцията гарантира участието на всички български граждани в политическия живот и управленските структури на държавата, независимо от тяхната етническа или религиозна принадлежност. В условията за създаване на модерно демократично гражданско общество и с оглед на традиционно усложненото етническо и религиозно положение в съседните на България страни, ограничението, предвидено в член 11, алинея 4 от Конституцията, е необходимо „за националната сигурност [и] за обществената безопасност“ по смисъла на член 11 § 2 от Европейската конвенция за правата на човека.

С оглед на тези съображения, Съдът заключава, че член 7 от [Рамковата конвенция] е съвместим (...) с член 11, алинея 4 от българската Конституция. “

В. Член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г.

39. Член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г., изменен през 1982 г., 2002 г., 2004 г. и април 2009 г., гласи следното :

„Който образува политическа организация на религиозна основа или който чрез слово, печат, действие или по друг начин използва църквата или религията за пропаганда против държавната власт или нейните мероприятия, се наказва с лишаване от свобода до три години, ако не подлежи на по-тежко наказание. “

40. В първоначалния си вариант този член не се отнася до „властта на държавата“, а до „властта на народа“. Тази промяна е въведена през април 2009 г.

41. Формулировката на чл. 166 от Наказателния кодекс от 1968 г. възпроизвежда почти дума по дума тази на чл. 305 от Наказателния кодекс от 1951 г., приет малко след установяването на комунистическия режим в България. Според основния трактат за особената част на наказателното право от онази епоха (И. Ненов, *Наказателно право на Народна Република България, Особена част*, Наука и изкуство, 1959 г.), последната разпоредба е въведена, за да се предотврати, при „социалистически условия“, практиката в „капиталистическите страни“ на създаване на политически партии, „които твърдят, че се основават на религиозната общност на своите членове“, и да се предотврати „работническата класа“ и „агресивните империалистически кръгове“ да използват религиозни предразсъдъци, за да „объркат съзнанието на

работниците“ и да корумпират свободата си на съвест, за да „се борят срещу силата на работниците и техните инициативи“ (*ibidem*, стр. 265).

42. След падането на комунистическия режим в България през ноември 1989 г. Народното събрание единодушно приема през декември 1989 г. закон за амнистия, между другото, на всички лица, осъдени по-рано по чл. 166 от Наказателния кодекс от 1968 г. При представянето на проекта на закон за амнистията пред парламента министърът на правосъдието посочва, че законът е част от законодателен пакет, насочен към „превръщането на [България] в демократична държава, управлявана от върховенството на закона“ (Протокол от пленарната сесия на Народното събрание, следобед от 14 декември 1989 г., стр. 98).

43. Според най-широко разпространения труд по особената част на наказателното право и признатата власт (А. Стойнов, *Наказателно право, Особена част, Престъпления срещу правата на човека*, Сиела, 2006 г.), двете престъпления, посочени в член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г., съществуват за защита на конституционната забрана за разпространение на религия за политически цели, но второто престъпление – използването на религията като средство за пропаганда срещу държавните органи или техните действия, е остаряло (*ibidem*, стр. 258). Друг труд по особената част на наказателното право (А. Гиргинов, *Наказателно право, Особена част*, Софи-Р, 2002 г.) също посочва, че първото престъпление по член 166 от Наказателния кодекс – създаването на политическа организация на религиозна основа, има за цел да наложи забраната, съдържаща се в член 11, алинея 4 от Конституцията от 1991 г. (вж. параграф 28 по-горе) (*ibidem*, стр. 154).

44. Отделно от настоящия случай изглежда, че през последните десетилетия не са издавани присъди по член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г.

III. ОТНОСИМИ ДОКУМЕНТИ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА

45. В становището си относно българската Конституция от 1991 г., прието на 74-та пленарна сесия през март 2008 г. (CDL-AD(2008)009-е), Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианската комисия“) заяви следното по отношение на член 11, алинея 4 от Конституцията:

„64. Член 11, алинея 4 забранява образуването на политически партии на етническа, расова или религиозна основа. Загрижеността за защитата на единството и целостта на държавата, разбира се, е напълно приемлива. Подобно на член 9, алинея 2 и член 10, алинея 2, член 11, алинея 2 от Европейската конвенция за правата на човека позволява ограничаването на правото на сдружаване. Съгласно съдебната практика на Съда в Страсбург обаче тези ограничения трябва да бъдат пропорционални (...). Поради това Комисията изразява загриженост относно възможността тази разпоредба на Конституцията

РЕШЕНИЕ по делото ЙОРДАНОВИ срещу БЪЛГАРИЯ

да се използва, за да се предотврати напълно организирането на малцинствени езикови, етнически или религиозни групи.

65. Българските власти посочват, че страната защитава правата на човека, включително тези на лицата, принадлежащи към етнически, религиозни и езикови малцинства. България ратифицира Рамкова конвенция за защита на националните малцинства. Решенията на българския Конституционен съд признават съществуването на религиозни, езикови и етнически различия, включително лица с такива различия (Решение № 4 от 1992 г.). Българските власти настояват за успеха на своя модел на междуетнически отношения, основан на ценностите на гражданското общество и плуралистичната демокрация.

66. Комисията разбира тези аргументи, но въпреки това предлага някои от гореспоменатите конституционни разпоредби да бъдат изменени, така че формулировката им да не е толкова категорична и да изразява открито отношение към малцинствата. “

ПО ПРАВОТО

I. ПО ТВЪРДЯНОТО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 11 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

46. Жалбоподателите изтъкват, че наказателното производство, водено срещу тях за опит за създаване на политическа партия на религиозна основа в нарушение на член 166 от Наказателния кодекс, представлява неоправдано ограничаване на правото им на свободно сдружаване. Позовават на член 11 от Конвенцията, който гласи следното в съответните му части:

„ 1. Всеки има право (...) на свободно сдружаване (...).

2. Упражняването на [това право] не може да бъде обект на каквито и да било ограничения, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите. (...) “

A. По допустимостта

1. По твърдението за липса на съществена вреда

а) Тези на страните

47. Правителството поддържа тезата, че жалбоподателите не са претърпели съществена вреда, тъй като според тях властите не са отказали да регистрират политическата партия, която жалбоподателите са се опитали да създадат. Според правителството компетентният съд не би отказал да го направи, ако бяха изпълнени всички законови изисквания. Правителството обаче счита, че жалбоподателите не са продължили надлежно процеса по регистрация на партията.

48. Жалбоподателите отговарят, че твърдението на правителството се основава на идеята, че единственият начин, чрез който органите могат да ограничат свободата на сдружаване, е да откажат да регистрират сдружение или политическа партия. Въпреки това, по тяхно мнение, такива ограничения могат да представляват и мерки, по-специално от наказателноправен характер, срещу членовете на дадена организация. Така жалбоподателите твърдят, че наказателното производство срещу тях за опит за образуване на политическа партия представлява най-сериозната форма на ограничаване на свободата им на сдружаване - много по-тежко според тях от евентуален отказ за регистриране на партията. В това отношение те посочват, че са се отказали от идеята да я регистрират именно заради това производство. Жалбоподателите заключават, че не може да се твърди, че не са претърпели съществена вреда.

б) Преценката на Съда

49. Жалбата може да бъде отхвърлена чрез прилагане на критерия за допустимост, предвиден в член 35 § 3 б) от Конвенцията, ако жалбоподателят не е претърпял значителна вреда, освен ако спазването на правата на човека, гарантирани от Конвенцията и протоколите към нея, изисква разглеждане на основателността на жалбата и при условие че делото е надлежно разгледано от местен съд.

50. Вярно е, че наказателното производство за опит за образуване на политическа партия не поражда същите правни последици като отказа за регистриране на такава партия. Подобно преследване и произтичащите от него наказания обаче вероятно ще обезкуражат основателите на партията да упражнят правото си на свободно сдружаване по начина, по който са избрали (*сравнете с Öğrül и други срещу Турция*, № 60087/10 и 2 други, § 53, 19 декември 2017 г. и с *Akarsubaşı и Alçiçek срещу Турция*, № 19620/12, § 19, 23 януари 2018 г.). Съдът вече е имал възможност да отбележи, че постановяването на присъда представлява една от най-тежките форми на намеса в правото на свобода на изразяване (*Perinçek срещу Швейцария* [GC], № 27510/08, параграф 273, ЕСПЧ 2015 (извадки)). Същото важи и за правото на свободно сдружаване. Предвид значението на свободата на сдружаване в едно демократично общество, е трудно да се признае, че жалбоподателите не са претърпели съществена вреда. Съдът вече е имал възможност да отбележи, че при прилагането на този критерий за допустимост, посочен в член 35 § 3 б) от Конвенцията, трябва да се вземе предвид значението на свободата на изразяване и следователно въпросът трябва да се разглежда внимателно (*Mura срещу Полша* (Dec.), № 42442/08, § 22, 9 май 2016 г.). Същото важи, може би в още по-голяма степен, за свободата на сдружаване, която е тясно свързана със свободата на изразяване, особено в случая с политическите партии (вж.

inter alia, Обединената комунистическа партия на Турция и други срещу Турция, 30 януари 1998 г., § 42, *Сборник с присъди и решения 1998-I, Социалистическата партия и други срещу Турция*, 25 май 1998 г., §41, *Сборник 1998-III и Партията за свобода и демокрация (ÖZDEP) срещу Турция* [GC], № 23885/94, § 37, ЕСПЧ 1999-VIII).

51. Освен това делото на жалбоподателите се отнася до важния въпрос дали и при какви обстоятелства може да е необходимо в едно демократично общество да се прибегне до наказателно преследване, за да се предотврати и потуши опит за създаване на политическа партия (*сравнете с Берладир и други срещу Русия*, № 34202/06, § 34, 10 юли 2012 г. и с *Yılmaz Yıldız и други срещу Турция*, № 4524/06, § 28, 14 октомври 2014 г.). И накрая, делото изглежда е било отразено в медиите в България (точка 17 по-горе; *сравнение с Еоп срещу Франция*, № 26118/10, § 34 *in fine*, 14 март 2013 г.).

52. Следователно жалбата не може да бъде отхвърлена въз основа на член 35§ 3 b) от Конвенцията.

2. По статута на пострадалите и по въпроса дали жалбата е явно необоснована

а) Тези на страните

53. Правителството счита, че твърдението на жалбоподателите е явно необосновано, като в това отношение твърди, че жалбоподателите не са завършили процеса на регистрация на своята политическа партия. Освен това изтъква, че тъй като според него правата на жалбоподателите не са били нарушени, те не могат да претендират, че са жертви на нарушение на член 11 от Конвенцията. Добавя, че именно жалбоподателите са извършили нарушения и законосъобразно са им наложени наказания за това.

54. Жалбоподателите считат, че възраженията на правителството, които според тях са неоснователни, са формулирани в много общи линии и че те всъщност се отнасят до основателността на жалбата.

б) Преценката на Съда

55. Що се отнася до възражението на правителството относно липсата на статут на жертва от страна на жалбоподателите, Съдът отбелязва, че за целите на член 34 от Конвенцията е достатъчно даден жалбоподател да може да претендира, че е бил пострадал от действие, бездействие или ситуация, които биха били в противоречие с Конвенцията. Въпросите за това дали жалбоподателят действително е пострадал и дали действително е жертва на нарушение на Конвенцията, са по съществото на делото (*Димов и други срещу България*, № 30086/05, § 61, 6 ноември 2012 г. и *Борис Костадинов срещу България*, №

61701/11, параграф 45, 21 януари 2016 г.). Следователно Съдът не може да приеме възражението на правителството и ще обсъди тези въпроси, когато разглежда основателността на жалбата.

56. Що се отнася до това, дали жалбата е явно необоснована, доводите, изтъкнати от правителството в подкрепа на това, а именно, че не са налице ограничения на правото на жалбоподателите на свободно сдружаване и че наказателното производство срещу тях е обосновано - заслужават по-детайлно разглеждане. Следва, че жалбата не може да бъде обявена за явно необоснована по смисъла на член 35 § 3 а) от Конвенцията.

3. Решение на Съда относно допустимостта на жалбата

57. Предвид изложеното по-горе и констатирайки, че жалбата не се противопоставя на друго основание за недопустимост, Съдът я обявява за допустима.

Б. По основателността

1. Тези на участващите страни

а) Страните

і. Правителството

58. Правителството счита, че наказателното производство срещу жалбоподателите и произтичащите от него наказания не представляват ограничаване на правото им на свободно сдружаване, тъй като според него нищо не възпрепятства жалбоподателите да създадат и регистрират политическа партия, ако следват законовата процедура за това. Допълва, че въпреки че подобни производства и наказания биха могли да се считат за „ограничение“ на това право, то е „предвидено от закона“ и напълно оправдано. В тази връзка правителството твърди, че поведението на жалбоподателите е било изключително опасно, особено в контекста на устойчива толерантност, която според него се е наложила между етническите и религиозните общности в България. Счита, че в някои случаи, както и в настоящия, свободата на сдружаване може да бъде основателно ограничена. Според правителството Конституционният съд основателно е посочил, че конституционната забрана на политическите партии на религиозна основа има за цел да се избегнат вредните последици, които могат да доведат до етнически, расови или религиозни конфликти. Правителството прави извод от това, че тази забрана, заедно със съответната наказателна норма, съдържаща се в член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г., е законна, доколкото се стреми да предотврати създаването на политически партии, основани на

етническа принадлежност или религия, и насочени изключително към част от населението със специфична религиозна принадлежност. Правителството добавя, че от устава на партията, която жалбоподателите са се опитали да създадат, и от фактите, установени от съдилищата, които са се произнесли въз основа на доказателствата, с които са разполагали, става ясно, че партията е била отворена само за мюсюлмани, което би представлявало дискриминация срещу всички останали граждани. Освен това правителството твърди, че жалбоподателите не са следвали надлежно процедурата за учредяване на партията, която е ясно определена от закона, и че са подвели участниците в митинга, който са свикали за тази цел. Правителството обосновава още че начинът, по който жалбоподателите са инициирали процедурата за учредяване на въпросната партия, показва, че те са действали провокативно и че това е довело съдилищата да приложат стриктно наказателното право, за да се предотвратят сблъсъци между различните етнически и религиозни групи, които съставляват българското общество. Според правителството наказанията срещу жалбоподателите са били пропорционален отговор на тяхното поведение.

ii. Жалбоподателите

59. Жалбоподателите заявяват, че няма индикации, че политическата партия, която са се опитали да създадат, ще изложи демокрацията в България на непосредствен риск. Според тях аргументите на Конституционния съд и правителството, че самото създаване на политическа партия на религиозна или етническа основа би довело до конфликти и по този начин би застрашило националната сигурност или би провокирало безредици, не могат да бъдат приети. В това отношение жалбоподателите заявяват, че практиката в Европа и в много държави по света показва, че много етнически и религиозни политически партии не застрашават националната сигурност, а напротив, засилват плурализма. Те посочват, че в България няма особени проблеми в това отношение от падането на комунистическия режим насам. Следователно според жалбоподателите забраната на политическите партии на религиозна основа и наказателното преследване за опит за създаване на такава партия не отговарят на никакви наложителни социални потребности. Последните считат, че дори ако може да се предположи, че забраната на такива партии сама по себе си отговаря на горепосочената необходимост, е непропорционално да се прибегва до наказателни санкции, за да се наложи прилагането ѝ, тъй като ще има по-малко натрапчиви начини за това: отказ за регистрация или разпускане на такива партии.

60. След това жалбоподателите твърдят, че нито в техния партийен устав, нито в техни изявления се споменават недемократични цели, като

въвеждането на закона за шариата или намерението да се прибегне до насилие. Те заявяват, че партията е отворена за хора с всякакви религиозни убеждения и че „ислямската демокрация“, както я виждат, е по-скоро система от морални и политически идеи. В това отношение те твърдят, че изследването на различни ислямски политически движения в Европа и другаде по света показва, че тяхната идеологическа основа може да бъде съвместима с демокрацията и правата на човека. Според тях критериите, използвани от Конституционния съд и наказателните съдилища по това дело, за да се определи дали партията им има религиозна основа, лишават плурализма от смисъл, тъй като за тях е нормално политическите партии да разграничават хората въз основа на ценностите им и идеите, които изповядват. Така, една социалистическа партия ще бъде затворена за хора с консервативни идеи и обратно. Жалбоподателите считат, че въпросът дали надлежно са спазили процедурата за създаване на партия не е релевантен, тъй като тяхната жалба се отнася не до отказ за регистрация на партията, а до наказателно производство срещу тях за опит за създаването ѝ. Те твърдят, че въпросът дали са действали провокативно при учредяването на партията също не е релевантен, тъй като според тях наложените им наказания не се отнасят до нито едно от действията, посочени от правителството, а до самия факт, че са се опитали да учредят партията.

б) Встъпилата трета страна

61. Встъпилата трета страна, Съюзът на гражданските свободи за Европа, подчерта значението на политическите партии за правилното функциониране на демокрацията. Освен това той подчертава строгите условия, предвидени в съдебната практика на Съда и в международното право като цяло, при които правото на свободно сдружаване може да бъде ограничено, по-специално по отношение на политическите партии. Също така уточнява, че подобни ограничения не могат да бъдат дискриминационни, включително по отношение на религията. След това встъпилата страна очертава законовите изисквания в няколко държави членки на Европейския съюз по отношение на регистрацията, организацията, програмите и разпускането на политически партии. По-специално уточнява, че в двадесет и седемте от тези държави „християнските ценности“ могат да служат като основни ценности за политическите партии и че в някои държави ислямът също служи като основна ценност за създаването на такива партии. Накрая обръща внимание на важността на случая, на понякога прекалено подробното регулиране на политическите партии в източноевропейските държави, което, според него, би могло да увеличи риска от произволни ограничения, както и на необходимостта да се гарантира на малцинствените групи възможността да упражняват правото си на свободно сдружаване без дискриминация. Също така твърди, че

мюсюлманската демократична философия има същата нормативна основа като християндемократическата философия.

2. Преценката на Съда

а) По наличието на „ограничение“

62. Ограниченията на правото на свободно сдружаване могат да приемат различни форми. Често те се състоят в отказ от страна на властите да регистрират сдружение или политическа партия (*Gorzelik и други срещу Полиа* [GC], № 44158/98, § 52, ЕСПЧ 2004-I, *Partidul Comunistilor (Nepeseristi) и Ungureanu срещу Румъния*, № 46626/99, § 27, ЕСПЧ 2005-I (извадки) и *Обединена македонска организация Илинден - ПИРИН и други срещу България* (№ 2), №№ 41561/07 и 20972/08, §§ 64 и 76, 18 октомври 2011 г.), или в нейното разпускане (*Обединена комунистическа партия на Турция и други*, посочено по-горе, § 36, *Социалистическа партия и други*, посочено по-горе, § 30, и *Партия за свобода и демокрация (ÖZDEP)*, посочено по-горе, § 27), или във временна забрана на нейната дейност (*Християндемократическа народна партия срещу Молдова*, № 28793/02, § 47, ЕСПЧ 2006-II), или забрана на чуждестранна политическа партия (*Баска националистическа партия - регионална организация на Ипаралде срещу Франция* - № 71251/01, §§ 37 и 38, ЕСПЧ 2007-II). Но списъкът не свършва дотук. Терминът „ограничения“ във втория параграф на член 11 не може да се тълкува в смисъл, че не включва мерки - например от правоприлагащ характер – предприети *a posteriori* срещу жалбоподателя (*Ezelin срещу Франция*, 26 април 1991 г., § 39, серия А № 202 и *Gülscü срещу Турция*, № 17526/10, § 91, 19 януари 2016 г.). То може да се отнася не само до самата партия, но и до нейните основатели и лидери, особено когато става въпрос за санкции или забрани, свързани с тяхната дейност в партията (вж. *Обединена комунистическа партия на Турция и други*, цитирани по-горе, § 36, и *Социалистическата партия и други*, посочено по-горе, § 30, както и *Refah Partisi (Партия за просперитет) и други срещу Турция* [GC], № 41340/98 и 3 други, § 50, ЕСПЧ 2003-II, и, *a contrario*, *Артъмов срещу Русия* (Dec.), № 17582/05, ЕСПЧ 2006-XV). „Ограничението“ може дори да се състои от мерки, предприети срещу обикновени членове или привърженици на партията. Така дисциплинарните санкции, наложени на държавните служители за дейността им в полза на сдружение или политическа партия, се считат за такива ограничения (*Şiştan и други срещу Турция*, № 1305/05, §§ 21-23, 27 септември 2011 г., *Küçükbalaban и Kutlu срещу Турция*, № 29764/09 и 36297/09, §§ 24-25, 24 март 2015 г. и *İsmail Sezer срещу Турция*, № 36807/07, § 41, 24 март 2015 г.).

63. Същият подход се налага и в този случай. Наказателното производство срещу жалбоподателите, довело до решение за

признаването им за виновни и за налагането им на наказание за опит за създаване на политическа партия - и следователно за упражняване на правото, прогласено в член 11 от Конвенцията, който включва правото на образуване на сдружение или политическа партия (*Gorzelik и други, посочено по-горе, § 88*) - трябва да се тълкува като „ограничение“ на правото им на свободно сдружаване, гарантирано от този член.

б) По обосноваването на ограничението

64. Съгласно втория параграф, за да не се нарушава член 11 от Конвенцията, такова „ограничение“ трябва да бъде „предвидено от закона“, да преследва една или повече законни цели, посочени в него, и да бъде необходимо в едно демократично общество за постигането на тези цели.

i. „Предвидено от закона“

65. Ограничението се основава на член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г., който наказва, между другото, факта на създаването на политическа организация „на религиозна основа“ (параграф 39 по-горе).

66. Точното съдържание на този израз е задълбочено преценено и тълкувано от българските наказателни съдилища по делото на жалбоподателите (параграфи 21-23 и 26 по-горе). Жалбоподателите не оспорват, че член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г. е формулиран достатъчно прецизно, за да им позволи да предвидят възможните последици от техните действия и съответно да регулират поведението си. Съдът счита също така, че жалбоподателите са знаели или е трябвало да знаят - при необходимост с информиран съвет, че действията им през септември 2009 г. биха могли да доведат до ангажиране на наказателна им отговорност съгласно тази разпоредба.

67. Несъмнено, при липса на съдебна практика, прилагаща член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г. от влизането в сила на Конституцията от 1991 г. (параграф 44 по-горе), тълкуването на този израз от българските наказателни съдилища не би могло да бъде известно със сигурност. Това положение обаче, което вероятно се обяснява с факта, че тези съдилища не са често сезирани с факти, подобни на тези, на които жалбоподателите са автори, не може да бъде приписано на тях (решение по делото *Perinçek*, посочено по-горе, параграф 138). Тяхната преценка по настоящото дело е разумно предвидима, по-специално с оглед на начина, по който Конституционният съд тълкува член 11, алинея 4 от Конституцията от 1991 г., който съдържа почти идентични термини (параграфи 28 и 34 по-горе) и на който се позовават съдилищата. Следователно той не следва да се разглежда като внезапно и непредвидимо обръщане на съдебната практика, нито като

разширяване по аналогия на обхвата на наказателния закон (решение по делото *Perinçek*, посочено по-горе, *ibidem*).

68. Доколкото жалбоподателите оспорват правилността на заключението на българските наказателни съдилища, че политическата партия, която са искали да учредят, има „религиозна основа“, Съдът ще разгледа необходимостта от преценка на основателността на това оплакване, когато разглежда дали ограничаването на свободата на сдружаване на заинтересованите лица е необходимо в едно демократично общество по смисъла на член 11§ 2 от Конвенцията.

ii. Законосъобразна цел

69. Парламентарните дебати по време на приемането на член 11, алинея 4 от Конституцията от 1991 г., както и тълкуването на този член от българския Конституционен съд (параграфи 30-31, 34, 35 и 38 по-горе), показват, че забраната за създаване на политически партии на етнически или религиозни основания, съдържаща се в него, е въведена, за да се предотврати опасността, която биха представлявали такива партии за мирно съвместно съществуване на различните етнически и религиозни групи в България. Следователно може да се приеме, че наказателното производство срещу жалбоподателите за опит за създаване на такава партия е преследвало законосъобразните цели „защита на реда“ и „защита на правата и свободите на другите“ (вж. Решение *mutatis mutandis*, *Артьомов*, цитирано по-горе).

iii. Необходимост в демократично общество

а. Общи принципи

70. Остава да се определи дали ограничението е било необходимо в едно демократично общество. Общите принципи, въз основа на които се оценява тази точка, са добре установени в съдебната практика на Съда.

71. Що се отнася до ролята на политическите партии в демократичното общество, тези принципи са следните :

а) политическите партии представляват форма на сдружаване, която е от съществено значение за правилното функциониране на демокрацията (*Обединена комунистическа партия на Турция и други*, цитирана по-горе, § 25, *Социалистическа партия и други*, цитирана по-горе, параграф 29 и *Refah Partisi (Партия за просперитет) и други*, цитирана по-горе, в 87);

б) политическите партии, единствените партии, които могат да получат власт, имат правомощия да упражняват влияние върху целия режим на своята страна и се различават в това отношение от други организации, действащи в политическата област (*Refah Partisi (Партия за просперитет) и други*, посочено по-горе, § 87 *in fine*);

в) на политическо равнище отговорността на държавата да бъде крайният гарант на плурализма, не може да бъде замислена без участието на множество политически партии, представляващи теченията на общественото мнение, съществуващи сред населението на дадена държава (*Обединена комунистическа партия на Турция и други*, посочено по-горе, § 44 и *Християндемократическата народна партия срещу Молдова*, № 28793/02, § 66, ЕКПЧ 2006-II);

г) политическа партия не следва да се освобождава от разпоредбите на Конвенцията единствено поради това, че дейността ѝ преминава пред националните органи, за да подкопае конституционните структури на държавата и да предизвика ограничителни мерки (*Обединена комунистическа партия на Турция и други*, посочено по-горе, § 27 и *Социалистическа партия и други*, посочено по-горе, § 29).

72. По отношение на възможността за налагане на ограничения на политическите партии и контрола на Съда върху тези ограничения общите принципи са, както следва:

а) Свободата на сдружаване, гарантирана от член 11 от Конвенцията, не е абсолютна и трябва да се признае, че когато политическа партия чрез своите дейности или намерения, които изрично или косвено декларира, застрашава държавните институции или правата и свободите на други, член 11 не лишава органите на властта да защитават такива институции и лица (*Gorzelik и други*, посочено по-горе, параграф 94 и *Християндемократическата народна партия*, посочено по-горе, параграф 69);

б) що се отнася до политическите партии, изключенията, посочени в член 11 от Конвенцията, изискват стриктно тълкуване, само с убедителни и наложителни причини, оправдаващи ограниченията върху тях; за да се установи в такива случаи наличието на необходимост по смисъла на член 11, параграф 2, договарящите държави имат само ограничена свобода на преценка, която е придружена от строг европейски контрол както върху закона, така и върху решенията, които го прилагат, включително тези на независим съд (*Обединена комунистическа партия на Турция и други*, посочено по-горе, § 46, *Социалистическа партия и други*, посочено по-горе, § 50, и *Refah Partisi (Партия за просперитет) и други*, посочено по-горе, § 100);

в) единствената форма на необходимост, която може да обоснове ограничение, е тази, която може да претендира за „демократично общество“ (*Обединена комунистическа партия на Турция и други*, посочено по-горе, § 45, *Социалистическа партия и други*, посочено по-горе, § 29 и *Refah Partisi (Партия за просперитет) и други*, посочено по-горе, § 86 *in fine*);

г) Съдът трябва да разгледа ограничението в светлината на цялото дело, за да определи дали то е пропорционално на преследваната легитимна цел и дали основанията, на които се позовават националните

органи, за да го оправдаят, изглеждат релевантни и достатъчни, като по този начин трябва да се убеди, че тези органи са приложили правила в съответствие с принципите, залегнали в член 11 от Конвенцията, и това, в допълнение, въз основа на приемлива оценка на съответните факти (*Обединена комунистическа партия на Турция и други*, посочено по-горе, § 47, *Refah Partisi (Партия за просперитет) и други*, посочено по-горе, § 100 и *Gorzelik и др.*, посочено по-горе, § 96, *in fine*).

1. Прилагане на тези принципи към разглеждания случай

73. В конкретния случай съдилищата, които разглеждат наказателното дело срещу жалбоподателите, повдигат въпроса дали забраната по член 11, алинея 4 от българската Конституция от 1991 г. за създаване на политическа партия „на религиозна (...) основа“, определена от българския Конституционен съд (параграфи 34, 35 и 38 по-горе), може да се счита за обоснована по член 11 от Конвенцията (параграфи 21 и 26 по-горе). От своя страна Съдът не счита, че е необходимо да се произнася по този въпрос при конкретните обстоятелства по настоящото дело. За разлика от българския Конституционен съд, който има правомощието и задължението да разгледа този въпрос абстрактно, Съдът по дело, което е образувано по индивидуална жалба, е обвързан с фактите по делото (*Perinçek*, посочено по-горе, параграф 226). Следователно той ще се ограничи до проверка дали наказателното производство срещу жалбоподателите за опит за създаване на такава партия в нарушение на член 166 от българския Наказателен кодекс, довело до установяване на вина и наказания, е необходимо в едно демократично общество по смисъла на член 11, параграф 2 от Конвенцията. По-конкретно Съдът трябва да провери дали тези наказателни производства представляват пропорционална мярка на преследваните легитимни цели.

74. Дори без да е необходимо да се разглежда направената от българските наказателни съдилища преценка дали партията, която жалбоподателите са се опитали да учредят, с право може да се разглежда като имаща „религиозна основа“ - и по този начин да прецени дали тези съдилища са се позовали на приемлива преценка на релевантните факти – Съдът има сериозни съмнения съгласно член 11 § 2 от Конвенцията относно необходимостта да наложи оспорената забрана със санкции от наказателен характер.

75. Съдът няма да се спира на тежестта на наказанията, наложени на жалбоподателите в резултат на наказателното производство срещу тях (параграфи 20 и 26 по-горе). Важното в този случай, не е толкова сериозността на наказанията, колкото самият факт, че срещу тях са проведени наказателни производства, които са довели до установяване на вина и налагане на наказания. Съдът вече отбелязва, че постановяване на присъда е една от най-сериозните форми на намеса в правото на

свобода на изразяване (*Perinçek*, посочено по-горе, § 273). Същото важи и за правото на свободно сдружаване, една от целите на което е защитата на мненията и свободата на изразяването им, особено по отношение на политическите партии (*Обединената комунистическа партия на Турция и други*, посочено по-горе, §§ 42 - 43, *Социалистическата партия и други*, посочено по-горе, § 41, и *Партията на свободата и демокрацията (ÖZDEP)*, посочено по-горе, § 37).

76. Следва обаче да се отбележи, че жалбоподателите не са приключили процедурата, необходима за регистрация на политическата партия, чието създаване е решено през септември 2009 г. (параграф 27 по-горе). Съгласно българското законодателство последствието от този пропуск е невъзможността тази партия да съществува и да упражнява дейността си (*Цонев срещу България*, № 45963/99, § 63, 13 април 2006 г.). Следователно търсеният от властите резултат, а именно, да се осигури мирното съвместно съществуване на различните етнически и религиозни групи в България, може да се постигне чрез такава процедура, като се откаже да се уважи молба за регистрация на тази политическа партия. В тази връзка съществува и възможност властите да прекратят партия, обявена за противоконституционна от Конституционния съд (*Обединена македонска организация Илинден - ПИРИН и други срещу България*, № 59489/00, §§ 21 и 30, 20 октомври 2005 г.). Поради това Съдът не вижда причина, поради която, при обстоятелствата по делото, в допълнение към тези възможности би било необходимо наказателно производство за опит за създаване на политическа партия, довело до решение за признаване на жалбоподателите за виновни и за налагането им на наказания, което представлява особено сериозен отговор от страна на властите.

77. В допълнение Съдът отбелязва, че според данните, с които разполага, член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г. не е приет с цел да се попречи на религиозна общност да използва демократичните институции, за да завземе властта в ущърб на други общности. Тази разпоредба съществува много преди Конституцията от 1991 г., по времето на комунистическия режим в България. Както обаче се вижда от тълкуването от доктрината на предшестващата я почти идентичната наказателна разпоредба – член 305 от Наказателния кодекс от 1951 г., както и от първоначалната л формулировка и фактът, че всички лица, осъдени въз основа на този член по време на комунистическия режим, са били амнистирани непосредствено след падането му, целта на тази разпоредба е била по-скоро да се елиминира всяка възможност за повторна поява на „капиталистически“ политически партии, които са съществували преди установяването на режима и които все още са съществували в „капиталистическите страни“ (параграфи 40 - 42 по-горе), а не да се защитава религиозна и етническа толерантност в България. Освен това член 166 от Наказателния кодекс от 1968 г. се

отнася само до създаването на политическа организация на религиозна основа, докато член 11, алинея 4 от Конституцията от 1991 г. също забранява политическите партии, създадени на етническа или расова основа (параграфи 28 и 39 по-горе).

78. С оглед на тези съображения Съдът заключава, че наказателното производство срещу жалбоподателите за опит за създаване на политическа партия на религиозна основа не е необходимо в едно демократично общество и следователно нарушава член 11 от Конвенцията.

II. ПО ТВЪРДЯНОТО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 14 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

79. Жалбоподателите твърдят, че наказателното производство срещу тях за опит за създаване на политическа партия на религиозна основа в нарушение на член 166 от Наказателния кодекс е дискриминационно. Те се позовават на член 14 от Конвенцията във връзка с член 11. Член 14 гласи:

„Упражняването на правата и свободите, признати в (...) Конвенция следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически и други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение или друг някакъв признак.“

A. Тези на страните

1. Правителството

80. Правителството твърди, че жалбоподателите не са изчерпали вътрешните правни средства за защита по отношение на това оплакване, което по никакъв начин не са повдигнали на национално ниво. По-специално твърди, че жалбоподателите не са използвали процедура по Закона за защита от дискриминация от 2003 г. нито пред Комисията за защита от дискриминация, нито директно пред граждански съд.

81. По същество правителството твърди, че политическата партия, която жалбоподателите са се опитали да създадат, не може да бъде разглеждана като християндемократическа партия. Твърди, че макар жалбоподателите механично да са копирали думи и изрази от платформите на такива партии, от начина, по който са започнали процедурата за учредяване на партията, и от отношението си, което са показвали и по други поводи, е видно, че са замисляли партията да защитава само една религиозна група – мюсюлманите – и да получават подкрепа само от лица с такава религиозна принадлежност. Според правителството властите, като не са позволили на жалбоподателите да учредят партия, която се стреми да установи привилегии въз основа на

религиозна принадлежност, не само са действали без дискриминация срещу тях, но и са действали в съответствие с положителното си задължение да предотвратяват всякаква дискриминация.

2. Жалбоподателите

82. Жалбоподателите твърдят, че са повдигнали въпроса за евентуалното наличие на дискриминация срещу тях на национално ниво. Също така вторият жалбоподател е заявил по време на съдебния процес, че желае „ислямската демокрация“ да бъде третирана по същия начин като християнската демокрация, но Районен съд Попово е отхвърлил това искане. Жалбоподателите твърдят, че вторият жалбоподател също е повдигнал този въпрос при обжалване, но Окръжен съд Търговище не го е разгледал. Жалбоподателите твърдят също така, че производството пред Комисията за защита от дискриминация не представлява ефективно средство за правна защита в настоящия случай с мотива, че съгласно Закона за защита от дискриминация от 2003 г. Комисията не може да предприеме действия по дело пред съд и не е компетентна да отмени съдебно решение. Според жалбоподателите не е възможно решение на наказателен съд да бъде преразгледано от граждански съд след подаване на молба по Закона от 2003 г. В това отношение те посочват, че правителството не е посочило никакви примери, от които да е видно, че подобни подходи са осъществими.

83. По същество жалбоподателите твърдят, че са били обект на дискриминация на две отделни основания. На първо място, те биха били третирани по-неблагоприятно от тези, които искат да създадат политически партии на друга основа, различна от религиозната, тъй като според тях българският закон не криминализира създаването на политическа партия на друга основа. На второ място, те биха били третирани по-неблагоприятно от онези, които искат да създадат политически партии, чиито програми и идеологии се основават на християнството. В тази връзка жалбоподателите твърдят, че няколко от тези партии са регистрирани и действат свободно в България и че за разлика от тях, нито един от лидерите на тези партии не е бил обект на наказателно преследване заради политическата си дейност. Според жалбоподателите е невярно, че партията, която те са искали да създадат, се е стремяла само да защитава интересите на онези, които се придържат към мюсюлманската религия и е била отворена само за мюсюлмани. Поради това те считат, че представената от правителството обосновка е неоснователна и че няма основателна причина за двойния стандарт на третиране, на което се считат, че са били жертви.

Б. Преценката на Съда

84. Оплакването по член 14 от Конвенцията във връзка с член 11, се отнася до същите факти като това по член 11: наказателното преследване на жалбоподателите за опит за създаване на политическа партия на религиозна основа. С оглед на констатацията за нарушение на тази разпоредба в параграф 78 по-горе, не е необходимо да се разглежда отделно допустимостта или основателността на това оплакване.

III. ОТНОСНО ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

85. Съгласно член 41 от Конвенцията,

„Ако съдът установи, че е имало нарушение на конвенцията или на протоколите към нея и ако вътрешното право на високодоговарящата страна допуска само частично обезщетение за последиците от това нарушение, съдът присъжда, ако това е необходимо, справедливо удовлетворение на потърпевщата страна.“

А. Вреди

86. Жалбоподателите претендират за сумата от 1 евро (EUR) за претърпени неимуществени вреди.

87. Според правителството самият размер на претенцията свидетелства за несериозен подход, с който жалбоподателите подхождат към случая. Заклучава, че претенцията следва да бъде отхвърлена.

88. Съдът счита, че размерът на искането показва, че жалбоподателите придават по същество символично значение на повдигнатите пред него въпроси. Следователно констатирането на нарушение на член 11 от Конвенцията може да се счита за достатъчно справедливо удовлетворение за всяка морална вреда, понесена от засегнатите лица в резултат на това нарушение.

Б. Разходи и разноски

89. Жалбоподателите претендират също така 2 320 EUR за съдебни разходи и разноски във връзка с възнагражденията, дължими на техния представител за двадесет и девет часа работа, в размер на 80 EUR на час. В подкрепа на искането си те представят споразумение за възнаграждение между тях и Българския хелзинкски комитет. Искат също всяка сума, отпусната от Съда, да бъде изплатена директно на Българския хелзинкски комитет.

90. Правителството счита, че претендираната сума е прекомерна и че претенцията не е достатъчно обоснована и доказана.

91. Според съдебната практика на Съда жалбоподател може да получи възстановяване на своите разходи и разноски само доколкото се установи тяхната реалност, необходимост и разумност. В конкретния случай, като взема предвид документите, с които разполага, и посочените по-горе критерии, Съдът счита, че е разумно да присъди на жалбоподателите сумата от 2 320 EUR за производството пред него, плюс всяка дължима от тях сума като данък. Тази сума трябва да бъде преведена, съобразно искането на жалбоподателите, по сметката, посочена от Българския хелзински комитет.

В. Лихва за забава

92. Съдът счита за подходящо да изчисли размера на лихвения процент за забава на основа лихвения процент по пределната ставка за заем на Европейската централна банка, увеличен с три процентни пункта.

НА ТЕЗИ ОСНОВАНИЯ СЪДЪТ

1. *Декларира* единодушно, че оплакването по член 11 от Конвенцията е допустимо;
2. *Постановява* с шест гласа срещу един, че е налице нарушение на член 11 от Конвенцията;
3. *Постановява единодушно*, че не е необходимо да се разглежда допустимостта или основателността на оплакването по член 14 от Конвенцията във връзка с член 11;
4. *Счита единодушно*, че констатацията за нарушение на член 11 от Конвенцията сама по себе си осигурява достатъчно справедливо удовлетворение за всяка морална вреда, понесена от жалбоподателите;
5. *Постановява* единодушно:
 - а) че държавата ответник трябва да заплати на жалбоподателите за разходи и разноски в срок от три месеца от датата, на която съдебното решение стане окончателно в съответствие с член 44§ 2 от Конвенцията, 2 320 EUR (две хиляди триста и двадесет евро), ведно с всяка сума, която жалбоподателите могат да дължат под формата на данък, да бъдат конвертирани във валутата на държавата ответник по ставката, приложима към датата на падежа, и да бъдат платени по сметката, посочена от Българския хелзински комитет;

РЕШЕНИЕ по делото ЙОРДАНОВИ срещу БЪЛГАРИЯ

- b) че след изтичането на този срок до плащането тази сума се увеличава с проста лихва в размер, равен на този на пределната ставка по заеми на Европейската централна банка, приложима през този срок, увеличена с три процентни пункта;
6. *Отхвърля* единодушно искането за справедливо обезщетение в останалата част.

Изготвено на френски език и оповестено в писмен вид на 3 септември 2020 г., съгласно член 77§§ 2 и 3 от Правилника на Съда.

Виктор Соловейтчик
Заместник-секретар

Сиофра О'Лиъри
Председател

Съгласно член 45§ 2 от Конвенцията и член 74§ 2 от Правилника към настоящото решение се прилага отделното становище на съдия Райчева, съдия *ad hoc*.

S.O.L.
V.S.

СТАНОВИЩЕ С ЧАСТИЧНО НЕСЪГЛАСИЕ ОТ СЪДИЯ *AD HOC* РАЙЧЕВА

(Превод)

За съжаление не мога да се съглася със заключението на мнозинството, което по настоящото дело установи, че производството и санкциите, наложени от българските съдилища, са нарушили правото на жалбоподателите на свободно сдружаване. При други обстоятелства това заключение би могло да бъде обосновано, но предвид контекста на фактите, случаят не е такъв.

Според мен критерият „необходимост в едно демократично общество“ трябва да се прилага в историческия контекст на България, страна, която въпреки миналото си, белязано от антагонизъм, сега е посочена като пример на Балканите за междуетническият мир, който успя да установи. Всъщност, за разлика от това, което се случи в почти всички други страни на Балканите, най-голямото постижение на т.нар. „преход“ на тоталитарната власт към демократично управление в България се крие в липсата на конфликт между българското население и турското малцинство. В резултат на това запазването на междуетническият мир в страната е станало национална ценност. По същите причини, според българския Конституционен съд, забраната, съдържаща се в алинея 4 на член 11 от българската Конституция от 1991 г., може да се счита за оправдана по член 11 от Конвенцията.

За да се определи дали въпросното наказателно производство представлява пропорционална мярка, която е в състояние да защити ценностите, заложили в член 11 от българската Конституция, и неспазването на които също е наказуемо по член 166 от Наказателния кодекс, Съдът трябва да се увери, че националните органи, въз основа на приемлива оценка на релевантните факти, са приложили стандарти, които са в съответствие с принципите, заложили в член 11 от Конвенцията, и че следователно не са превишили свободата си на преценка.

Според мен в настоящото дело националните съдилища са изложили в решението си достатъчно мотиви, за да обяснят защо е необходим сериозен отговор от страна на властите. Това е отразено в цялостната оценка, направена от националните съдилища, на обстоятелствата около учредяването на партията и преди всичко на действията на подсъдимите и обясненията, които те *са дали a posteriori по време* на пресконференцията, която е била предварително планирана. Националните съдилища анализираха подробно следните факти: организацията на учредителното събрание на партията в деня на края на рамазана и под звука на османска военна песен, озаглавена „*Ceddin deden*“; заявеното намерение на подсъдимите да поправят „грешката“,

която според тях се състои в представянето на България като еднонационална държава в Европа, както и готовността им да действат за официалното признаване на турското малцинство в България с мотив, че България „не е направила нищо за мюсюлманите“ на нейна територия. Те заключават, че тези факти свидетелстват за намерението на жалбоподателите да използват религиозни различия. Това заключение е убедително. То съответства на фактите по случая. Това дело разкрива, че с поведението си жалбоподателите са застрашили обществения ред и ценностите, залегнали в основата на Конвенцията. Предвид ясната връзка между Конвенцията и демокрацията, на никого не следва да се разрешава да използва разпоредбите на Конвенцията, за да отслаби или унищожи идеалите и ценностите на демократичното общество. Плурализмът и демокрацията се основават на компромис, изискващ различни отстъпки от страна на отделни лица или групи лица, които понякога трябва да се съгласят да ограничат някои от свободите, с които се ползват, за да гарантират по-голяма стабилност за страната като цяло (вж. *mutatis mutandis*, *Petersen срещу Германия* (déc.), № 39793/98, ЕСПЧ 2001-XII и *Refah Partisi (Партия на просперитета) и други срещу Турция* [GC], № 41340/98 и 3 други, § 99, ЕСПЧ 2003-II).

Ето защо не мога да се съглася с мнозинството, когато то заключава, че в настоящия случай ограничаването на правата на жалбоподателите, произтичащо от забраната, предвидена в член 166 от Наказателния кодекс, не може да се счита за „необходимо в едно демократично общество“. Ако прилагателното „необходимо“ по смисъла на член 10 § 2 или член 11 § 2 от Конвенцията не е синоним на „от първостепенно значение“, националните органи следва да преценят преди всичко действителността на належащата социална нужда, която се подразбира от понятието „необходимост“ в този контекст (*Handyside срещу Обединеното кралство*, 7 декември 1976 г., параграф 48, серия А, № 24).

Що се отнася до баланса, който трябва да се постигне между различните разглеждани права, считам, че двете национални съдилища, и по-специално окръжният съд, са постановили премерено, подробно и обосновано решение. Те са извършили задълбочен и изчерпателен анализ на факторите, които са мотивирали налагането на наказания, като по този начин са отговорили на първостепенна обществена нужда по начин, пропорционален на преследваната от закона цел. Следователно този случай даде основание за правилно балансиране. Ето защо считам, че наказанията, които наказателните съдилища са наложили на жалбоподателите, може, дори в контекста на ограничената свобода на преценка, оставена на договарящите се страни, основателно да се считат за отговарящи на „належаща социална нужда“.

Не съм убедена, че по това дело реалността, която се крие зад това, което се показва, е истинското и решително намерение на

жалбоподателите да създадат юридическо лице – Мюсюлман-демократичен съюз, а не желание да подкопаят гражданския мир и да провокират етническо и религиозно противопоставяне. Ако целта на жалбоподателите наистина е била да регистрират партията, трудно е да се разбере защо е трябвало да извършат действия, подобни на описаните по-горе, и защо не са просто започнали процедурата по регистрация, като по този начин да дадат възможност на Софийски градски съд да се произнесе по тяхната молба за регистрация.

И накрая, българските съдилища никога не са злоупотребявали с правомощията си за прилагане на член 166 от Наказателния кодекс. Като доказателство, както е видно от практиката на ЕСПЧ, през годините е имало многобройни дела, по които българските власти са отказвали да регистрират политически партии или са участвали в разпускането на партии от българския Конституционен съд, и в които е установено нарушение на член 11 от Конвенцията (вж. например *Станков и Обединена македонска организация Илинден срещу България*, № 29221/95 и 29225/95, ЕСПЧ 2001-IX, *Обединена македонска организация Илинден срещу България*, № 59491/00, 19 януари 2006 г. и *Обединена македонска организация Илинден - ПИРИН срещу България*, № 59489/00, 20 октомври 2005 г.), а през последните десетилетия не е постановена друга присъда по член 166 от Наказателния кодекс.

Ето защо заключавам, че не е налице нарушение на член 11 от Конвенцията.