

МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

ЕВРОПЕЙСКА ИНТЕГРАЦИЯ и ПРАВО



2 / 2006

ИЗДАТЕЛСКИ СЪВЕТ:

Александра Цекова, чл.-кор. проф. д-р Александър Янков, доц. д-р Веселин Цанков, проф. д-р Георги Петканов – председател, Георги Рупчев, Димитър Бонгалов, проф. д-р Емил Константинов, Маргарит Ганев – заместник-председател, Милена Коцева, Сабрие Сапунджиева, Соня Момчилова, проф. д-р Тодор Тодоров, доц. д-р Юлия Захариева

ЕКИП НА ИЗДАНИЕТО:

Маргарит Ганев – главен редактор
Соня Момчилова – заместник-главен редактор
Искра Братованова – отговорен секретар

МИНИСТЕРСТВО
НА ПРАВОСЪДИЕТО

ЕВРОПЕЙСКА
ИНТЕГРАЦИЯ
И
ПРАВО

2/2006

*Списание „Европейска интеграция и право“
е издание на Министерството на правосъдието, осъществявано
в изпълнение на проекта „Съдебната реформа – врата към Европа“
по Работната програма 2006 на Комуникационната стратегия
за присъединяване на Република България
към Европейския съюз*

© Министерство на правосъдието, 2006
ISSN 1312-5524

Комуникационна стратегия за присъединяване на Република България към Европейския съюз



www.evroportal.bg
www.justice.government.bg

I.
СТАТИИ

СБЛИЖАВАНЕ НА БЪЛГАРСКОТО С ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО В ОБЛАСТТА НА БИОТЕХНОЛОГИИТЕ

Доц. д-р Георги Пенчев*

УВОД

Правните проблеми, свързани с опазването на околната среда от вредното въздействие на биотехнологиите, са изключително актуални за нашата съвременност и ще продължават да представляват несъмнен интерес както за правната теория, така и за практиката по прилагане на екологичното законодателство.

Предмет на това научно изследване са екологоправните аспекти на проблемите, свързани с биотехнологиите и по-специално със съзнателното въвеждане (пускане) в околната среда на генетично модифицирани организми и микроорганизми по правото на Европейския съюз (ЕС) и сближаването на българското право с него. Вниманието ще бъде насочено само към тези правни актове на ЕС в разглежданата област, които имат задължителен характер и са адресирани до всички държави-членки, защото именно те ще представляват най-голям интерес за Република България с оглед на бъдещото ѝ пълноправно членство в ЕС. Няма да бъдат разгледани подробно обаче тези правни актове на ЕС, които са: а) с незадължителен характер; б) с временно действие; в) адресирани само до една страна-членка или са свързани само с нея. По прагматични съображения също така няма да бъдат разгледани по-общите проблеми, свързани с правото на ЕС¹ и националното екологично законодателство на страните-членки, тъй като те би трябвало да бъдат предмет на самостоятелни научни изследвания. Някои правни проблеми на сближаването на нашето законодателство с правото на ЕС вече са били обект на внимание в правната ни литература и вероятно публикациите в тази насока ще се увеличават поради актуалността на проблематиката². У нас са извършени и екологоправни научни изследвания, свързани с

* Преподавател по екологично право в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, Университета „Академия на МВР“, Биологическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и ст.н.с. II ст. в Института за правни науки – БАН. Автор е на 6 книги и на над 140 студии, статии и научни доклади предимно в областта на екологичното право.

¹ Вж. напр. **Борисов, О.** Право на Европейския съюз. С., 2003, с. 416; **Боркардт, К.-Д.** АБВ на правото на Общността, с. 115; **Георгиев, Д.** Европейската икономическа общност: международноправна характеристика. С., 1986, с. 283; **Основи на европейската интеграция.** С., 1998, 407 с.; **Попова, Ж.** Основи на правото на Европейския съюз. С., 2001, с. 448; **Цакер, К.** Европейско право. С., 1998, с. 382 и др.

² Вж. напр. **Иванова, Р.** Понятие и обхват на сближаване на законодателствата с правото на Европейската общност. Съвременен право. С., 1997, № 1, с. 75-87; **от нея.** Правни актове, методи и контрол за сближаване на националните законодателства с правото на Европейската общност. Съвременен право. С., 1997, № 2, с. 65-75; **Мръчков, В.** Въпроси на

това сближаване в областта на опазване на околната среда в нейната цялост и от вредното въздействие на шума, защита на природата, опазване на водите и въздуха и управление на дейности по отпадъците³. В нашата правна литература обаче все още липсват публикации, посветени единствено на горепосоченото сближаване в областта на опазване на околната среда при дейности, свързани с биотехнологиите. Ето защо една от целите на настоящото научно изследване е да бъде запълнена тази празнота в правната ни литература. Друга основна цел на това изследване е да бъде подпомогната дейността на компетентните ни органи, отговарящи за т.нар. „европейска интеграция“, в усилията им за постигане на редовно членство на нашата страна в ЕС. В чл. 70 от Европейското споразумение за асоцииране между Република България и Европейските общности⁴ е посочена околната среда като една от областите на сближаване на българското законодателство с правото на ЕС. Израз на твърдото и непоколебимо желание на нашата държава за постигане на редовно членство в ЕС са: а) Националната програма за приемане на достиженията на правото на Европейската общност (*acquis communautaire*), одобрена с Решение на Министерския съвет (МС) № 128/30.3.1998 г. (необнародвано); б) т. 47 от Концепцията за националната сигурност на Република България, приета с решение на Народното събрание от 16.4.1998 г. (ДВ, бр. 46 от 1998 г.); в) Постановление на МС (ПМС) № 33/11.2.2002 г. за организация и координация на подготовката на Република България за присъединяване към Европейския съюз и провеждането на преговорите за присъединяване (ДВ, бр. 19 от 2002 г., изм. и доп.). В резултат на тези усилия на 25 април 2005 г. в Люксембург бяха нашата държава подписа следните споразумения в тази насока с ЕС: Договор между Кралство Белгия, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Крал-

сближаването на българското законодателство с правото на Европейския съюз. Правна мисъл. С., 1998, № 1, с. 3-21; **от него**. Сближаване на българското с европейското право и законодателната дейност на Народното събрание. Съвременно право. С., 1996, № 2, с. 7-18; Сближаване на българското законодателство с правото на Европейската общност. Трудове, Т. I, С., 1998 г., с. 275 и др.

³ Вж. напр. **Пенчев, Г.** Сближаване на законодателството на Република България с правото на Европейския съюз в областта на опазване на водите. Благоевград, 1997, с. 120; **от него**. Сближаване на законодателството на Република България с правото на Европейския съюз в областта на опазване на въздуха от замърсяване. С., 1998, с. 136; **от него**. Сближаване на българското законодателство с правото на Европейския съюз относно дейности, свързани с отпадъците. С., 2001, с. 119; **от него**. Сближаване на българското с европейското противозвучно законодателство. Юридически свят. С., 2003, № 1, с. 71-106; **от него**. Сближаване на българското с европейското право в областта на защита на природата. Право без граници: приложение. С., 2003, № 3-4, с. 1-37; **от него**. Сближаване на българското с европейското право по опазване на околната среда в нейната цялост. С., 2006, с. 191. Настоящата студия е своеобразно продължение на научните усилия на автора в областта на сближаване на българското с европейското екологично право. Вж. още в тази насока Хармонизиране на българското законодателство по околна среда с изискванията на европейското. С., 2001, с. 76.

⁴ Европейското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави-членки, от една страна, и Република България, от друга страна, е подписано в Брюксел през 1993 г. и е в сила от 1 февруари 1995 г. То е обнародвано на 25 май 1995 г. като отделно книжно тяло (притурка) на „Държавен вестник“ (ДВ), бр. 61 от 1995 г.

ство Испания, Френската република, Ирландия, Италианската република, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Република Унгария, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Република Полша, Португалската република, Република Словения, Словашката република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия (държави – членки на Европейския съюз) и Република България и Румъния за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз; Протокол относно условията и договореностите за приемане на Република България и Румъния в Европейския съюз; Акт относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в учредителните договори на Европейския съюз и Заключителен акт по присъединяването на Република България и на Румъния към Европейския съюз. Те са ратифицирани от Република България със закон от 11 май 2005 г. (обн., ДВ, бр. 40 от 2005 г. – в сила от 12 май 2005 г.).

При анализа на правните актове на ЕС в разглежданата област ще бъдат посочени само тези нормативни актове от българското законодателство, които се отнасят пряко до регулираната от актовете на ЕС материя, както и правните мерки, които по мнение на автора е необходимо да бъдат предприети от нашата държава за целите на сближаването на българското законодателство с правото на ЕС в тази област. При съпоставянето на нашите нормативни актове със съответните правни актове на ЕС вниманието ще бъде насочено предимно върху несъответствията им с изискванията, залегнали в последните.

Както е известно, правните актове на ЕС със задължителен характер се обнародват в специално издание, озаглавено „Official Journal of the European Communities“ (от февруари 2003 г. – „Official Journal of the European Union“ – бел. авт.) – ОЖ, серия „L“ (т.е. серия „законодателство“ – бел. авт.), а незадължителните от тях – в серия „С“ (т.е. серия „съобщения“ – бел. авт.). За улеснение на читателите в края на студиите са съставени от автора 7 приложения, свързани с правните актове, международните договори и съдебната практика на ЕС в разглежданата област.

Настоящото научно изследване е съобразено с българското законодателство и правните актове на ЕС, които са в сила към 1 октомври 2006 г.

1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ЕКОЛОГИЧНИТЕ ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ОПАЗВАНЕТО НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА БИОТЕХНОЛОГИИТЕ, И ТЯХНОТО ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ ЕКОЛОГИЧНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1.1. БИОТЕХНОЛОГИИТЕ КАТО ЕКОЛОГИЧЕН ПРОБЛЕМ

Екологичните проблеми, свързани с биотехнологиите и особено със съвременната биотехнология, придобиха нарастваща актуалност главно през последните няколко десетилетия в контекста на увеличаващото се антропогенно въздействие върху околната среда⁵. Разглеждането им е необходимо, тъй като те детерминират установяването на съответната правна уредба на ЕС. Определено може да се изтъкне обстоятелството, че използването им е типичен пример за конфликт между икономическите и екологичните интереси на обществото, който може да се преодолее чрез

⁵ Вж. Хармонизиране на българското законодателство по околна среда с изискванията на европейското, с. 61.

намирането на разумен баланс между тези интереси. Освен това употребата на биотехнологиите има и етични аспекти, свързани с въпроса: трябва ли и морално ли е човекът да се намесва в природните процеси и явления до такава степен, че да извършва генетични модификации на съществуващите видове животни и растения, с което се променя и биологичното разнообразие на нашата планета? За да се отговори правилно на този въпрос, значим не само от гледна точка на екологията, биологията и правото, но и на биоетиката, е необходимо да се посочи накратко кои са преимуществата (социално-икономическите ползи) и какви са рисковете за околната среда и човешкото здраве, предизвикани от използването на биотехнологиите и по-специално на съвременните биотехнологии. В зависимост от това и отделните автори в литературата у нас и в чужбина условно могат да бъдат подразделени, с малки нюанси в становищата им, на „привърженици“ и „противници“ на употребата на тези технологии (и по-специално на генното инженерство).

Преди всичко трябва да се подчертае обстоятелството, че човечеството е използвало различни видове биотехнологии още в древността, например за производство на бира⁶, изпичането на хляб⁷, а впоследствие за съхраняването на хранителни продукти чрез ферментация и замразяване в хладилни камери⁸ и др. Освен икономическа изгода обаче съвременната биотехнология, наричана още „генно инженерство“ или „рекомбинантна ДНК технология“ (т.е. един от видовете биотехнологии – бел. авт.), създава евентуални рискове за околната среда и човешкото здраве. Тя е свързана с промяната на генетичния материал на бактериални, растителни и животински клетки, т.е. с внедряването на елементи на гени (подобрили гени) от едни видове в гените на други видове животни или растения⁹. Именно поради бурното ѝ развитие през последните десетилетия някои автори считат, че за бъдеще това може да доведе до радикална промяна в икономическото развитие като цяло и да бъде неговата „движеща сила“¹⁰. За да се прецени правилността на този техен извод, е необходимо, макар и накратко, да бъдат изтъкнати положителните и отрицателните страни на използването на биотехнологиите.

Могат да бъдат посочени следните по-важни положителни страни на употребата на съвременната биотехнология (т.е. на една от разновидностите на биотехнологиите, наричана още „генно инженерство“):

1) тя има огромен принос в развитието на селското стопанство и хранително-вкусовата промишленост. Той се очертава в следните насоки:

а) създаване на възможности за решаване на продоволствения проблем на планетата.

Известно е, че световното население се увеличава, а количеството на природните ресурси, с които трябва да се поддържа качеството на живот на хората, вкл.

⁶ Известно е, че още в древността шумерите са произвеждали бира. Вж. напр. **Олембо, Р.** Биотехнология: заветная мечта или кошмарный сон? – Наша планета. М., 1994, № 4, с. 9.

⁷ Известно е, че още преди около 6 хиляди години египтяните са изпичали хляб с помощта на дрожди. Вж. напр. **Олембо, Р.** Цит. съч., с. 9.

⁸ Вж. напр. в тази насока **Хефлинг, Г.** Тревога в 2000 году: бомбы замедленного действия на нашей планете. М., 1990, с. 223.

⁹ Вж. напр. Биотехнология: принципы и применение. М., 1988, с. 9; **Олембо, Р.** Цит. съч., с. 9.

¹⁰ Пак там.

изхранването им, остава ограничено¹¹. Именно т.нар. „съвременна биотехнология“ може да подобри селскостопанската производителност чрез създаването на нови сортове растения и породи животни, устойчиви срещу вредители и болести, както и чрез повишаване на добивите от някои селскостопански култури¹². Освен това чрез приноса ѝ за развитието на хранително-вкусовата промишленост, напр. за по-дълго-временното съхраняване на храните, подобряването на вкусовете им качества, производството на спиртни напитки и др.¹³, допълнително се спомага за решаването на продоволствените проблеми на човечеството;

б) успешно водене на борба срещу вредителите и болестите на растенията и животните¹⁴;

в) генното инженерство, използвано както за земеделски, така и за други цели, е много по-лесно контролируемо, отколкото случайните мутации, които стават под влиянието на физични и химични фактори, а освен това чрез него се извършва в кратки срокове и с голяма точност това, което става в природата за дълъг период от време¹⁵;

г) по-ниски цени на продаваните като продукти на пазара генетично модифицирани растения¹⁶.

Известно е, че най-широко разпространените генетично модифицирани култури в световен мащаб са соята, царевичката, маслодайната рапица и памукът, а по-слабо застъпени са картофите, тютюнът, доматиите и тиквичките¹⁷;

2) чрез създаването на нови сортове растения и породи животни с методите на генното инженерство се обогатява биологичното разнообразие.

Между биологичното разнообразие и биотехнологиите, вкл. съвременната биотехнология, съществува тясна връзка. С основание някои автори отбелязват, че биологичното разнообразие е предпоставка за развитието на биотехнологиите, защото в многото видове животни и растения се съдържа генетичен материал (ресурси), който е основа за извършването на генното инженерство¹⁸. Същевременно науката в световен мащаб все още не е опознала цялата генетична информация, съдържаща се в дивите и домашните (култивираните) видове на флората и фауната. Така например американският учен-еколог О. Оуен изтъква, че при създаването на ферми за диви животни в САЩ тези видове са демонстрирали по-голяма приспособимост към околната среда и устойчивост спрямо заболявания в сравнение с домашните животни¹⁹. Очевидно науката има широко поле за развитие и в тази насока, включително и чрез използването на биотехнологиите;

¹¹ Вж. напр. Нашето общо бъдеще. С., 1989, с. 104; Контрол чрез закона: интервю с акад. Румен Цанев. – в. „Детонация“. С., 2005, № 5, с. 3.

¹² Вж. напр. Биотехнология: принципи и приложение, с. 27-28; Нашето общо бъдеще, с. 146; Оуен, О. Опазване на природните ресурси. Втора част. С., 1989, с. 269-272; Олембо, Р. Цит. съч., с. 9.

¹³ Вж. Биотехнология: принципи и приложение, с. 11 и 23.

¹⁴ Вж. напр. Германов, А. Приложна екология. С., 1991, с. 144; Смит, Р. Наш дом планета Земя: полемически очерки об екологии човека. М., 1982, с. 315; Биотехнология: принципи и приложение, с. 27; Saving our planet: challenges and hopes. Nairobi, 1992, p. 97.

¹⁵ Вж. Контрол чрез закона..., с. 3; Олембо, Р. Цит. съч., с. 9.

¹⁶ Вж. Генетично модифицирани растения. С., 2003, с. 7.

¹⁷ Пак там, с. 5-6.

¹⁸ Вж. напр. Олембо, Р. Цит. съч., с. 9-10.

¹⁹ Вж. Оуен, О. Цит. съч., с. 272-273.

3) улесняване добива на полезни изкопаеми чрез специфични методи за извличането на руда²⁰;

4) използване за производството на някои химични вещества, напр. за получаване на органични киселини, миещи средства и др.²¹;

5) допринасяне за екологосъобразното развитие на енергетиката, напр. чрез превръщането на някои отпадъци, след подходящото им третиране, в биогаз²², който от своя страна може да се използва за добив на електроенергия²³, както и чрез получаването на биомаса след фотосинтеза на растенията, за да се използва съдържащата се в нея слънчева енергия²⁴;

6) голямо приложение в медицината, напр. за производството на определени видове лекарства и особено антибиотици, за усъвършенстването на диагностиката и терапията на някои заболявания и др.²⁵;

7) може да се използва за решаването на някои екологични проблеми, а като примери могат да бъдат посочени: а) усъвършенстване на методите за извършване на мониторинг на компонентите на околната среда; б) усъвършенстване на методите за пречистване на отпадъчни води; в) усъвършенстване на третирането и обезвреждането на производствените, главно твърдите, отпадъци²⁶.

Независимо от горепосочените приноси на съвременната биотехнология в развитието на промишлеността, селското стопанство, енергетиката и медицината, както и за подобряването на състоянието на околната среда, могат да бъдат отбелязани и някои отрицателни страни на използването ѝ, които са свързани с рисковете за човешкото здраве и състоянието на околната среда. По-значимите от тях са:

1) неконтролираното (случайното) освобождаване в околната среда на генетично модифицирани организми (ГМО), създадени в резултат на генното инженерство, може да доведе до непредсказуеми вредни последици за човешкото здраве и състоянието на околната среда.

Основата на риска в тази насока се изразява в неизвестността и/или непредсказуемостта на факторите, които биха въздействали вредносно върху състоянието на околната среда и човешкото здраве, поради което някои автори като Р. Олембо сравняват тази опасност по значимост с последиците от глобалните изменения на климата²⁷;

2) понякога създаването на нови сортове (вкл. генетично модифицирани – бел. авт.) растения, устойчиви срещу вредители и болести, както и разработването на подходящи биологични методи за контрол върху тях, може да отнеме продължително време²⁸;

3) преднамереното (съзнателното) въвеждане в околната среда на ГМО (животни или растения) може да застраши съществуването и постепенно да измести местни-

²⁰ Биотехнология: принципи и приложение, с. 14 и 25-26.

²¹ Пак там, с. 14 и 23-25.

²² Известно е, че биогазът се състои главно от метан и въглероден двуокис и започва да намира все по-широко приложение като енергоизточник в някои държави, напр. Китай – Пак там, с. 13.

²³ Пак там, с. 14.

²⁴ Пак там, с. 21-22 и 37-38.

²⁵ Пак там, с. 14 и 17-20.

²⁶ Пак там, с. 14, 26-27 и 246-295.

²⁷ Вж. Олембо, Р. Цит. съч., с. 10.

²⁸ Вж. Смит, Р. Цит. съч., с. 315.

те (коренните) видове на флората и фауната, с което се обеднява биологичното разнообразие.

Този риск за състоянието на околната среда и по-специално за биологичното разнообразие се базира на обстоятелството, че въведените нови ГМО обикновено са агресивни спрямо местните видове²⁹. Така например американският учен-биолог Р. Хауърд отбелязва, че генетично изменената риба има потенциала да измести (главно поради агресивността си – бел. авт.) някои местни дивни рибни популации и по този начин да застраши съответния местен вид от изчезване³⁰. Освен това Изабел Майстер, представител на международната неправителствена екологична организация „Грийнпийс“, отбелязва още един риск в тази насока, а именно че след попадането на ГМО в околната среда те вече не могат да бъдат „иззети от там“³¹, т.е. остават там завинаги, като същото мнение се поддържа и от някои автори у нас³². Подлагайки на остра критика генното инженерство, тя изтъква, че ГМО застрашават природата в нейната цялост, разрушавайки последните ѝ защитни бариери против вмешателството на човека – „границите между видовете“³³;

4) освобождаването в околната среда на ГМО създава рискове за развитието на селското стопанство. Те се очертават в следните насоки:

а) генетично модифицираните селскостопански култури имат повишена жизнестойност и могат да засегнат като носители на „чужди“ гени други немодифицирани генетично (т.е. местните видове – бел. авт.) селскостопански култури, от една страна, и местните видове дивни растения, които се намират било то в съседните земеделски земи или извън тях – в горския фонд или в населените места, от друга страна³⁴.

По доклад на Камарата на общините на Великобритания, посветен на разпространението на ГМО в Северна Америка и САЩ, вече над две трети от посевите в този регион са „замърсени с генетично модифициран материал“³⁵. Във връзка с това някои американски учени-еколози считат, че ако ГМО замърсят семената, след това много трудно ще могат да бъдат преодолени вредните последици за здравето на човека, земеделието и околната среда³⁶. От друга страна, „това замърсяване“ според тях може да засегне и лечебните растения и съответно да се отрази отрицателно върху здравеопазването³⁷. Ето защо Изабел Майстер изтъква, че вече може да се говори за т.нар. „биологично замърсяване“ (с ГМО – бел. авт.) като нов вид замърсяване на околната среда³⁸;

²⁹ Вж. напр. **Мейстер, И.** Генная инженерия: срочно требуется Протокол о безопасности. – Наша планета. М., 1994, № 4, с. 41; **Йотов, С.** Природа и опазване на биоразнообразието: състояние на европейското и българското законодателство – практики и перспективи. С., 2002, с. 11.

³⁰ Цитирано в: **Нийрънбург, Д., Б. Хълвел.** Развитие на продоволствената сигурност. – В: Състоянието на планетата: 2005. С., 2005, с. 114.

³¹ Вж. **Мейстер, И.** Цит. съч., с. 41.

³² Вж. **Благоева, М.** Генно изменените храни водят до алергия и имунна недостатъчност. – в. „Лечител“. С., бр. 14/6 – 12.4.2006 г., с. 6.

³³ Вж. **Мейстер, И.** Цит. съч., с. 41; **Благоева, М.** Цит. съч., с. 6.

³⁴ Вж. **Мейстер, И.** Цит. съч., с. 41.

³⁵ Цитирано в: **Нийрънбург, Д., Б. Хълвел.** Цит. съч., с. 114.

³⁶ Пак там.

³⁷ Пак там.

³⁸ Вж. **Мейстер, И.** Цит. съч., с. 41.

б) въвеждането в околната среда на нови сортове генетично модифицирани селскостопански култури, които са устойчиви спрямо пестициди, може да стимулира по-широката употреба на тези химични препарати в селското стопанство и да създаде опасности както за наднормено замърсяване на водите, така и за унищожаване или увреждане на находищата на диви растения, намиращи се в съседни територии³⁹;

в) генетично модифицирани растения или части от тях, създавани за използването им като суровина за производството на лекарства или пестициди, намиращи се в околната среда (напр. в резултат на непреднамерено освобождаване – бел. авт.), представляват опасност както за птиците, хранещи се с тях, така и за хората⁴⁰;

5) генното инженерство не е изцяло (т.е. 100 %) контролируемо;

Някои наши автори отбелязват, че въвеждането на чужди гени в манипулирания организъм не е напълно контролируем процес, защото възниква голям риск от смущения във функционирането на останалите гени и на целия организъм-приемник⁴¹;

б) генетично модифицирани храни създават рискове за човешкото здраве;

Според М. Благоева не могат да се предвидят дългосрочните вредни последици от консумацията на генно изменените храни, а едни от тях според нея са алергични реакции, изменения на имунната система (имунна недостатъчност) и устойчивост спрямо антибиотици⁴²;

7) интензивното използване на съвременната биотехнология (генното инженерство) за икономически и здравни цели изисква големи капиталовложения, които практически могат да си позволят държави с добре развита икономика.

По данни на някои английски учени-еколози само за производството на спиртни напитки с помощта на съвременната биотехнология във Великобритания се изразходват ежегодно 9 млрд. лири стерлинги, като в световен мащаб за производството на антибиотици се изразходват около 2 млрд. лири стерлинги, а за производството на аминокиселини и ферменти – 1 млрд. и 250 млн. лири стерлинги⁴³. Същевременно те посочват, че в САЩ и Япония на държавно равнище се насърчава не само използването на тази технология в промишлеността, селското стопанство и здравеопазването, но и научните изследвания в тази насока⁴⁴. Програмата на ООН по околната среда (ЮНЕП⁴⁵) в свой доклад от 1992 г. отбелязва, че понастоящем използването на тази технология е доминирано от частния сектор в тези (по-развити икономически – бел. авт.) държави, поради което трансферът ѝ към развиващите се (по-слабо развити икономически – бел. авт.) държави ще бъде твърде затруднен и скъпоструващ⁴⁶. Ос-

³⁹ Вж. Мейстер, И. Цит. съч., с. 41.

⁴⁰ Пак там.

⁴¹ Вж. Благоева, М. Цит. съч., с. 6.

⁴² Пак там. Тя посочва още, че вече и в нашата страна през 1999 г. е произведена първата реколта на генетично модифицирани царевица и картофи.

⁴³ Вж. Биотехнология: принципи и приложение, с. 28.

⁴⁴ Пак там, с. 30-31.

⁴⁵ Това е ноторното съкращение в превод от абривиатурата на английски език UNEP – United Nations Environment Programme.

⁴⁶ Saving our planet: challenges and hopes, p. 97.

къпяването се дължи и на евентуалните права върху обекти на интелектуалната собственост⁴⁷.

ЮНЕП обърна специално внимание върху биотехнологиите в един от приетите документи, макар и с препоръчителен характер, по време на организираната от нея Конференция на ООН по околната среда и развитието (Рио де Жанейро, 3-14 юни 1992 г.). Той носи наименованието „Дневен ред 21: Програма за действие относно устойчивото развитие“⁴⁸, а раздел 16 от тази „програма за действие“ от своя страна е озаглавен „Екологосъобразно управление на биотехнологиите“. В него се посочва, че биотехнологиите не могат да решат „всичките фундаментални проблеми на околната среда и развитието“, но могат да допринесат за подобряване на здравеопазването, прехраната на населението, водоснабдяването, стопанисването на горите, обезвреждането на опасните отпадъци и глобалното партньорство между държавите при трансфера им⁴⁹. За целта се препоръчва на отделните държави да „осигурят“ (като елемент от екологичната им политика и законодателство – бел. авт.) т.нар. „екологосъобразно управление на биотехнологиите“, което да включва следните 5 вида „дейности“ (в смисъл на „насоки“ – бел. авт.): а) увеличаване на наличието на храни, фуражи и възобновими сурови материали; б) подобряване на човешкото здраве; в) усъвършенстване на опазването на околната среда; г) повишаване на безопасността и развиване на международните „механизми“ (в смисъл на „правни средства“ – бел. авт.) на сътрудничество; д) установяване на „механизми“, позволяващи разработването и екологосъобразното използване на биотехнологиите⁵⁰.

Друг положителен резултат от провеждането на тази конференция беше подписването на Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие (Рио де Жанейро, 5 юни 1992 г.)⁵¹, а 8 години по-късно – и на Протокола от Картахена за биологична безопасност към Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие (Монреал, 29 януари 2000 г.)⁵², който от своя страна има пряка връзка с биотехнологиите. По-

⁴⁷ Вж. Биотехнология: принципи и приложение, с. 31-32. Създателите на нови сортове растения и породи животни у нас могат да защитават своите права главно чрез Закона за закрила на новите сортове растения и породи животни (обн., ДВ, бр. 84 от 1996 г. – в сила от 5 януари 1997 г., изм.), от една страна, а от друга страна, чрез два международни договора, в които участва Република България. Те са: 1) Международна конвенция за закрила на новите сортове растения (Париж, 2 декември 1961 г.), която е ратифицирана със закон от 5 февруари 1998 г. (обн., ДВ, бр. 21 от 1998 г.), в сила е за нашата държава от 24 април 1998 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 49 от 29 април 1998 г.; 2) Будапещенски договор за международно признаване [на] депозирането на микроорганизми във връзка с производството по патентоване (Будапеща, 28 април 1977 г.), който е ратифициран с Указ на Държавния съвет № 903 от 8 май 1978 г. (обн., ДВ, бр. 38 от 1978 г.), в сила е за нашата държава от 19 август 1980 г. и е необнародван.

⁴⁸ Вж. Earth Summit: Agenda 21: The United Nations programme of action from Rio. New York, 1997, p. 13-288.

⁴⁹ Ibidem, p. 136.

⁵⁰ Ibidem, p. 136-145. Вж. за повече подробности **Ганчев, П.** Основни идеи и принципи на Национална стратегия за устойчиво развитие на Република България: научноприложен проект. С., 2005, с. 146.

⁵¹ Ратифицирана е от Република България със закон от 29 февруари 1996 г. (обн., ДВ, бр. 22 от 1996 г.). Тя е в сила за нашата страна от 16 юни 1996 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 19 от 2 март 1999 г.

⁵² Ратифициран е от Република България със закон от 26 юни 2000 г. (обн., ДВ, бр. 65 от 2000 г.). Той е в сила за нашата държава от 11 септември 2003 г. и е обнародван в ДВ, бр. 83 от 19 септември 2003 г. За повече подробности виж Интернет страниците: www.biodiv.org/biosafety/ или www.moew.government.bg/recent_doc/international/Biodiversity.doc

подробното разглеждане на тези международни споразумения, по които е страна и Република България, би трябвало да бъде обект на самостоятелни правни изследвания, поради което те няма да бъдат анализирани в настоящото научно изследване.

От посоченото дотук се налага изводът, че т.нар. „съвременна биотехнология“, изразяваща се в генното инженерство, създава, от една страна, благоприятни предпоставки за развитието на икономиката и здравеопазването, но, от друга страна, значителни рискове за състоянието на околната среда и човешкото здраве. Поради това са диаметрално противоположни и разгледаните становища на отделните автори в смисъл на „за“ или „против“ използването на тази технология. Проблемът обаче продължава да стои на дневен ред пред човечеството и споровете отнositно употребата ѝ, струва ми се, ще продължават. За преодоляване на отрицателните последици от използването на ГМО американските учени-еколози Д. Нийрънбърг и Б. Хълел предлагат да се извършва съхраняване и опазване на замразени ембриони в генетични банки, както и на семена в семенни банки независимо от евентуално високите финансови разходи⁵³. Това тяхно становище обаче не отчита скромните възможности на по-слабо развитите икономически държави за достъп до съвременната биотехнология. За разлика от тях в една своя реч на 14 април 2006 г. ръководителят на римокатолическата църква Папа Бенедикт XVI се обяви категорично против генното инженерство, изтъквайки, че с него се променят „основните закони на живота, които са сътворени по волята Божия“, и призова богомолците да застанат срещу „безумната, рискована и опасна дързост на учениците да заемат мястото на Господ“, имайки предвид именно резултатите от съвременните биотехнологии (генното инженерство)⁵⁴. Интересен е и фактът, че в Швейцария след проведен референдум през 2005 г. бе обявен 5-годишен мораториум за отглеждането на генетично модифицирани селскостопански култури⁵⁵.

По мое мнение проблемът за използването на генното инженерство и свързаните с него ГМО е необходимо да бъде решен нормативно у нас по следния начин:

1) употребата на ГМО да се допуска само за нуждите на здравеопазването и за решаването на някои екологични проблеми, като усъвършенстване на методите за пречистване на отпадъчни води и провеждането на мониторинг за състоянието на компонентите на околната среда, обезвреждане на отпадъците и др., след извършването на оценка на риска;

2) използването на генното инженерство за нуждите на химическата и минно-добивната промишленост да се допуска след провеждането на процедура по оценка на въздействието върху околната среда по реда на Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.), положителното решение по която от своя страна да бъде един от задължителните реквизити на евентуално издаваното разрешение за извършване на съответната дейност;

3) освобождаването на ГМО в околната среда, както и производството и пускането на пазара на генетично модифицирани храни (хранителни продукти) и фуражи по принцип трябва да бъдат изрично забранени, а само по изключение да се разрешава освобождаване на ГМО в околната среда, но с научна и експериментал-

⁵³ Вж. Нийрънбърг, Д., Б. Хълел. Цит. съч., с. 119.

⁵⁴ Вж. „Папа Бенедикт XVI осъди генетиката“. – в. „Дневен Труд“. С., бр. 103/15.4.2006 г., с. 34.

⁵⁵ Вж. Благоева, М. Цит. съч., с. 6.

на цел – в строго контролирани поземлени участъци или лаборатории, след оценка на риска. Този на пръв поглед „консервативен“ подход се налага поради все още недостатъчно добре проученото потенциално и дългосрочно вредоносно въздействие върху околната среда и човешкото здраве на резултатите от съвременната биотехнология (генното инженерство), използвани за селскостопански цели, независимо от изтъкнатите в пресата у нас⁵⁶ и уредените в Закона за генетично модифицираните организми (ЗГМО – обн., ДВ, бр. 27 от 2005 г. – в сила от 1 юни 2005 г., изм.) изисквания за упражняване на контрол и оценка на риска при работа с ГМО. Вместо установяването на горепосочената изрична и категорична забрана, придружена с изключение в тази насока, нашият законодател възприе друг, по мое мнение дискуссионен, подход на установяване на разрешителни режими за освобождаването на ГМО в околната среда (чл. 46-58) и за пускането на пазара на ГМО като продукти или съставка на продукти (чл. 59-78)⁵⁷. От друга страна, с изменението през 2006 г. (обн., ДВ, бр. 31 от 2006 г.) на Закона за храните (ЗХ – обн., ДВ, бр. 90 от 1999 г., изм. и доп.) бяха въведени специфични изисквания към етикетването, производството и пускането на пазара на генетично модифицирани храни (чл. 10, ал. 1 и чл. 23а-23з).

Вярно е, че ЗГМО е новела в нашето законодателство и е повлиян от някои правни актове на ЕС, които ще бъдат разгледани по-долу в настоящото научно изследване, но липсата на законодателни традиции и стремежът към бързо сближаване на българското с европейското право в тази област не оправдават възприемането на такъв подход. Смятам, че в името на защитата на екологичните и здравните интереси на обществото нашият законодател можеше да въведе в този закон по-строги изисквания от тези по правото на ЕС в разглежданата област, а такъв подход щеше да бъде в унисон и с чл. 176 от Договора за създаване на Европейска общност (ЕО) – бивша Европейска икономическа общност (ЕИО), от 1957 г., където е уредена такава правна възможност за страните – членки на ЕС. По мое мнение използването на съвременната биотехнология е област, в която приоритет трябва да се отдава на екологичните пред икономическите интереси на обществото поради големите рискове за състоянието на околната среда и човешкото здраве.

1.2. ПРАВНОТО ПОНЯТИЕ „СЪВРЕМЕННА БИОТЕХНОЛОГИЯ“

Анализът на разглежданата проблематика е тясно свързан с извършването на някои терминологични уточнения. Те са необходими, за да бъде разбран правилно обхватът на правната защита на околната среда от вредното въздействие на биотехнологиите по европейското екологично право. За целта е необходимо вниманието да бъде насочено към изясняване на съдържанието на правното понятие „съвременна биотехнология“ в доктрината и законодателството.

В българската правна теория досега този проблем не е бил разглеждан. Това обстоятелство се дължи главно на две причини. От една страна, до 2005 г. (т.е. до приемането на ЗГМО) не е имало разгърната специална правна уредба на използването на биотехнологиите. Тя е била на подзаконово равнище и оскъдна откъм коли-

⁵⁶ Вж. Контрол чрез закона ..., с. 3.

⁵⁷ За основните идеи, залегнали в законопроекта за ГМО преди приемането му, вж. Ганчев, П. Цит. съч., с. 147-148.

чество на нормативните актове⁵⁸. От друга страна, руският учен-биолог А. Баев изтъква, че понятието „биотехнология“ за дълго време е „отсъствало от нашия език“, а вместо него са се употребявали понятията „промишлена микробиология“ и „техническа биохимия“. Според него то е ново, обединяващо последните две понятия и е започнало по-често да се използва през 70-те години на ХХ век⁵⁹. Той отбелязва, че „биотехнологията стана наука за практическото използване на биологията като цяло, а не на отделните ѝ отрасли“⁶⁰ и че „първото място на съвременната биотехнология принадлежи на генното инженерство (технологията на рекомбинантните молекули на ДНК⁶¹)“, с което на практика „като че ли се завършва формирането на биотехнологията (в смисъл на отрасъл на биологичната наука – бел. авт.)“⁶².

В специалната екологична литература отделните автори са давали различни определения на разглежданото понятие. Така например посоченият по-горе руски учен А. Баев дефинира фактически понятието „съвременна биотехнология“ чрез определяне на съдържанието на т.нар. „генно инженерство“, а именно – изменение на „генетичната програма на бактериалните, растителните и животинските клетки“⁶³. По мое мнение понятията „съвременна биотехнология“ и „генно инженерство“ са синоними, а такъв подход правилно е възприет и в нашия ЗГМО, за което ще стане дума по-долу в настоящото научно изследване.

Друг автор, английският учен-биолог А. Хигинс, определя твърде общо биотехнологията като „използване в промишлеността на биологични системи или процеси“⁶⁴. Практически и той слага знак на равенство между (в смисъл на употреба със синонимно значение на – бел. авт.) понятията „съвременна биотехнология“ и „генно инженерство“⁶⁵.

Опит за дефиниране както на понятието „биотехнология“, така и на понятието „генно инженерство“ е направен в справочната екологична литература у нас и в чужбина. Така например според В. Кадиев биотехнологията е „научна дисциплина, изучаваща функциите на фундаменталните биологични процеси с цел да ги използва в различни технологии на микробния синтез и клетъчната тъкан“⁶⁶. Тази дефиниция обаче не отчита обстоятелството, че „биотехнологията“ не е само и единствено учебна дисциплина, а е и дейност с голямо практическо значение и приложение. От друга страна

⁵⁸ Вж. напр. Правилник за разпространението на генетически изменени висши растения, създадени чрез рекомбинантна ДНК технология, издаден от Министерството на земеделието и хранителната промишленост (обн., ДВ, бр. 70 от 1996 г., изм.), който е свързан с прилагането на Закона за посевния и посадъчния материал от 1958 г. (отм.). Той все още е в сила на основание § 3 от преходните и заключителните разпоредби на новия Закон за посевния и посадъчния материал (обн., ДВ, бр. 20 от 2003 г., изм.).

⁵⁹ Вж. предисловието на акад. А. Баев към цитираната по-горе монография на английски учени-биолози, озаглавена „Биотехнология: принципи и приложение“, с. 5.

⁶⁰ Пак там.

⁶¹ ДНК е ноторното в биологията съкращение на дезоксирибонуклеинова киселина. Правното понятие „ДНК“ е дефинирано в § 1, т. 17 от ДР на ЗГМО, където е указано, че това е „линейна двойноверижна молекула, състояща се от базови нуклеотидни двойки и носеща генетична информация“.

⁶² Вж. Биотехнология: принципи и приложение, с. 6.

⁶³ Пак там.

⁶⁴ Вж. пак там, с. 8.

⁶⁵ Пак там, с. 9.

⁶⁶ Вж. Кадиев, В. Енциклопедичен речник по екология. Пловдив, 1999, с. 17.

английските учени-биолози С. Оливър и Д. Уорд дефинират „генното инженерство“ като „популярен термин на техниките за получаване *in vitro* на ДНК молекули, съдържащи нови комбинации от гени или от други последователности“⁶⁷. Същевременно понятието „ген“, фигуриращо в това определение, се дефинира в справочната ни литература като „материална единица на наследствеността, която определя развитието на даден признак, участък от полунуклеотидната верига на ДНК в хромозомите, в който е кодирана наследствената информация“⁶⁸, или като „веществена единица, съхранила наследствена информация за биологичните признаци на даден вид“⁶⁹.

Понятието „биотехнология“ е дефинирано и в някои международни споразумения и документи. Така например в чл. 2 от Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие е изтъкнато, че „биотехнология“ означава технологично приложение, при което се използват биологични системи, живи организми или техни производни за реализиране или модифициране на продукти или процеси с конкретна полезност“. Би могло да се смята, че фактически съдържанието на това понятие е формулирано по-широко и обхваща генното инженерство (съвременната биотехнология). От друга страна, в чл. 3, буква „г“ от Протокола от Картахена за биологична безопасност към тази Конвенция е дефинирано понятието „съвременна биотехнология“ по следния начин: „съвременна биотехнология“ означава прилагане на: а) *in vitro* методи с използване на нуклеинови киселини, включително с рекомбинантна дезоксирибонуклеинова киселина (ДНК), и директно инжектиране на нуклеинова киселина в клетки или органели, или б) сливане на клетки от различни в таксонометрично отношение семейства, което преодолява естествените физиологични репродуктивни и рекомбинантни барieri с техники, които не са използвани в традиционното развъждане и селекция“. Очевиден е стремежът на създателите на протокола да дефинират детайлно съдържанието на това понятие. Струва ми се, че тази дефиниция би могла да бъде усъвършенствана, ако накрая се добавят думите „с което се променя наследствената информация на приемащия организъм“.

В посочения по-горе международен документ, озаглавен „Дневен ред 21: Програма за действие относно устойчивото развитие“, приет на Конференцията на ООН по околната среда и развитието (Рио де Жанейро, 1992 г.), е отбелязано, че „биотехнологията“ е интензивно нарастваща област на познанието, която представлява „мрежа от приемливи техники за извършване от човека на промени в дезоксирибонуклеиновата киселина (ДНК) или в генетичния материал на растения, животни и микробни системи, водещи до полезни продукти или технологии“. Определено може да се направи изводът, че в тази дефиниция понятието „биотехнология“ се употребява на практика като синоним на понятието „съвременна биотехнология“ в контекста на неговото съдържание.

В законодателството на ЕС липсва легална дефиниция на понятието „съвременна биотехнология“. Това обстоятелство, струва ми се, би могло да се посочи като негова слабост, тъй като това понятие има фундаментално значение в разглежданата област.

В нашето екологично законодателство обаче е уредена дефиниция на правното понятие „съвременни биотехнологии“. Тя фигурира в § 1, т. 18 от ДР на ЗГМО, където е указано, че това са „методи с използване на нуклеинови киселини, включително с рекомбинантна ДНК, и директно инжектиране на нуклеинова киселина в клетки или

⁶⁷ Вж. Оливър, С., Д. Уорд. Речник по генно инженерство. С., 1987, с. 20.

⁶⁸ Вж. Речник по екология и опазване на околната среда. С., 1984, с. 67.

⁶⁹ Вж. Кадиев, В. Цит. съч., с. 27.

оргanelи или сливане на клетки от различни в таксономично отношение семейства, с което се преодоляват естествените физиологични, репродуктивни и рекомбинантни бариери и които не са техники, използвани в традиционното размножаване и селекция“. Тя би могла да бъде по-добре редактирана, ако вместо чуждицата „директно“ беше употребена българската дума „пряко“, която е нейн аналог, а и наименованието на понятието можеше да бъде употребено в единствено, а не в множествено число.

От посочените по-горе дефиниции би могло да се направи изводът, че фактически понятията „съвременна биотехнология“ и „генно инженерство“ („генноинженерна технология“) или „рекомбинантна ДНК технология“ са синоними.

В светлината на изтъкнатото в разглежданата насока смятам, че *de lege ferenda* т. 18 на § 1 от ДР на ЗГМО е необходимо да придобие следната редакция: „съвременна биотехнология“ е дейност по прехвърляне на определени гени от един организъм в друг независимо от техния биологичен вид, с което се променя наследствената информация на приемащия организъм“.

1.3. ЕКОЛОГИЧНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ, СВЪРЗАНА С БИОТЕХНОЛОГИИТЕ

Екологичната политика на ЕС в което и да е направление е детерминирана преди всичко от екологичната и икономическата ситуация в държавите-членки. Поспециално политиката му, свързана със съвременната биотехнология, би трябвало да представлява несъмнен интерес за нашата държава, в която политиката в тази област е в процес на формиране, и то именно под влиянието на ЕС. Като аргумент за този извод може да се посочи фактът, че нашият ЗГМО е новела за екологичното ни законодателство, а приемането му през 2005 г. бе обусловено поради необходимостта от сближаване на българското с европейското право в тази насока.

В свой доклад от 1999 г. Европейската агенция по околната среда⁷⁰ заключи, че биоразнообразието в ЕС е застрашено поради настъплението на „повсеместни и инвазивни видове“⁷¹. Несъмнено такива видове могат да бъдат и ГМО. Този извод е, струва ми се, базиран и на натрупания опит с пускането на пазара на генетично модифицирани продукти в държавите – членки на ЕС. Така например някои автори отбелязват, че за един период от 8 години, между 1991 и 1998 г., Комисията разреши чрез свои решения пускането на пазара на 18 вида ГМО (като продукти или в продукти – бел. авт.), но впоследствие нови решения в тази насока не са издавани (т.нар. „де факто мораториум“)⁷². По мое мнение този „фактически мораториум“ на Комисията трябва да бъде подкрепен, тъй като е в унисон с екологичните интереси на обществото.

⁷⁰ Създадена с Регламент на Съвета (ЕИО) № 1210/90 от 7 май 1990 г. за учредяване на Европейска агенция по околната среда и Европейска мрежа за информация и наблюдение относно околната среда (ОЖ, L 120/11.05.1990 г., изм. и доп.).

⁷¹ Цитирано по: **Йотов, С.** Цит. съч., с. 5.

⁷² Вж. Генетично модифицирани растения, с. 4. Тези автори обаче са допуснали неточност от фактологично естество. Тя се изразява в обстоятелството, че за този период действително са приети 18 решения, свързани с прилагането на Директива 90/220/ЕИО (отм.), но само 14 от тях, и то за периода 1993-1998 г., се отнасят до пускането на пазара на ГМО като или в продукт, а другите 4 решения имат организационно-технически характер, свързан с детайлизацията на някои от изискванията на тази директива, която ще бъде посочена по-долу в настоящото изследване.

На 23 януари 2002 г. Комисията изготви доклад до Съвета, Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавен „Биологичните науки⁷³ и биотехнологиите – Стратегията за Европа“ (ОJ, L 55/2.03.2002 г.)⁷⁴. Фактически той представлява нейната концепция за бъдещата стратегия на ЕС, свързана с употребата на съвременната биотехнология. В структурно отношение той се подразделя на две части. Първата от тях е озаглавена „Стратегията за Европа“ и в нея вниманието е насочено към следните проблеми: а) връзката между науката и промишлеността (т.е. ефективното използване на научния потенциал в създаването на ГМО – бел. авт.); б) повишаване на ефективността на управлението на съвременната биотехнология; в) засилване на ролята на ЕС в контактите му с трети държави в тази област; г) връзката между отделните отрасли („сектори“) на политиката на ЕС при използването на генното инженерство, като се отчита общественото мнение в тази насока. Отбелязва се, че след информационните технологии биотехнологиите са „следващата вълна на икономиката, базирана на знанието“, играейки положителна роля за развитието на медицината и селското стопанство. Освен това се изтъква обстоятелството, че от 1998 г. (фактически до 2002 г. – бел. авт.) в световен мащаб са се увеличили близо два пъти площите, заети с генетично модифицирани селскостопански култури.

Втората част на доклада е озаглавена „План за действие“, който по същество включва 30 мерки, свързани със съвременната биотехнология, групирани в 4 направления. Те са: а) определяне на приоритетите в образованието и научните изследвания в тази област чрез ефективно използване на съществуващия кадрови и ресурсен потенциал; б) определяне на „диалога с обществеността“ като „ключов елемент“ на екологичната политика на ЕС в разглежданата област; в) усъвършенстване на международното сътрудничество на ЕС с развиващите се държави, свързано с генното инженерство; г) повишаване на ролята на Комисията за усъвършенстване на законодателството на ЕС в разглежданата област⁷⁵.

Най-важното средство за реализация на екологичната политика на ЕС в разглежданата област обаче са правните актове, приемани от неговите институции. Известно е, че едни от тях имат задължителна юридическа сила (учредителните договори с измененията им – т.нар. „първично право“, от една страна, и от друга – регламентите⁷⁶, директивите и решенията, които спадат към т.нар. „вторично право“ –

⁷³ В буквален превод от английски език – „науките за живота“ (life sciences“).

⁷⁴ Документалната индивидуализация на доклада е: COM(2002) 27 final.

⁷⁵ Вж. още в тази насока и **Ганчев, П.** Цит. съч., с. 146-147. При разглеждането на горепосочения документ на Комисията обаче този автор е допуснал някои неточности от фактически естество. Те са: а) изтъкване на документа като „решение“ на Комисията, Съвета и Европейския парламент, т.е. като правен акт, а в случая става дума за доклад само на Комисията, т.е. за документ с концептуално значение, който няма обвързваща юридическа сила; б) неточно е посочена датата – 2 март 2002 г. – като дата на издаване на „решението“, а това фактически е датата, на която е публикуван докладът на Комисията в ОJ, серия „L“; в) т.нар. „План за действие“ не е правен акт, приет от институциите на ЕС, а е концептуално предложение на Комисията за приемането, евентуално в бъдеще, на такъв правен акт.

⁷⁶ Във връзка с по-голямата прецизност при употребата на термините „регламент“ или „постановление“ авторът отдава предпочитание на термина „постановление“ като по-точен в сравнение с термина „регламент“ при превода на съответния правен акт на ЕС (т.е. при превода от английски език на „regulation“, от немски език на „verordnung“, а от френски език на „reglement“ – бел. авт.) с оглед на по-голямата му близост до българската

бел. авт.), а други нямат обвързващо действие за тези държави. Тези от тях, които имат задължителен характер, ще бъдат разгледани в съответните самостоятелни части по-долу в настоящото научно изследване, а в тази негова част вниманието ще бъде насочено предимно към правните актове с незадължителен характер в разглежданата област. Независимо от факта, че те не притежават задължителна юридическа сила за страните-членки, практиката и историческото развитие на европейското екологично право показват, че тези актове имат не само важно политическо значение, но в голяма степен обуславят приеманите обикновено след тях задължителни по характер правни актове на ЕС, очертавайки, макар и в по-общи линии, насоките и обхвата на последните.

Правните актове на ЕС с необвързваща юридическа сила могат да бъдат обособени в две групи. Първата от тях обикновено носи наименованието „Програма за действие на Общността по околната среда“. В повечето случаи такива програми се приемат за петгодишни периоди, но петата от тях е за периода 1993-2000 г., а шестата е предвидена за десетгодишен период. По принцип те се одобряваха с декларации или резолюции на Съвета на ЕС (наричан по-долу за краткост „Съветът“) и на представителите на правителствата (обикновено министър-председателите – бел. авт.) на държавите – членки на ЕС, за да се придаде по-голяма политическа тежест на тези актове. През 2002 г. обаче ЕС изостави тази традиция и прие шестата „програма за действие“ с решение на Европейския парламент и Съвета.

В първите три „програми за действие“ не беше отделено внимание на биотехнологиите⁷⁷. Очевидно екологичните проблеми, свързани с тях, не са се считали за приоритетни за ЕС, а това обстоятелство би могло да се изтъкне като слабост на екологичната му политика. Едва в четвъртата „програма за действие“⁷⁸ бе отбеляза-

юридическа терминология, традиции и номенклатура на нормативните актове. Вж. в тази насока **Пенчев, Г.** Сближаване на българското законодателство с правото на Европейския съюз относно дейности, свързани с отпадъците, с. 44-46. За по-голямо удобство на читателите и за да се избегнат евентуални затруднения обаче, в настоящото научно изследване ще се употребява терминът „регламент“, тъй като той вече се използва в нормативните ни актове. Във връзка с това е необходимо да се отбележи обстоятелството, че понастоящем се очертава неблагоприятна, тревожна тенденция към употребата, често безкритично и необосновано, на много чуждици в българското законодателство, която е привлякла вниманието на някои автори в правната ни литература. Така например Вл. Петров изтъква, че „увлечението“ по чужди изрази и думи в нашето законодателство представлява нарушение на чл. 9 от Закона за нормативните актове (обн., ДВ, бр. 27 от 1973 г., изм.) и чл. 36 от Указ № 883 за неговото прилагане (обн., ДВ, бр. 39 от 1974 г.), станало е „широко заразна болест“, от която „излекуване скоро не се очертава“ – вж. **Петров, Вл.** Устройство на територията. С., 2004, с. 33 и 289. Интересен и поучителен за нас е фактът, че английският и немският законодател употребяват за целта термин, характерен за тяхната номенклатура на нормативни актове, а не „регламент“, който е чуждица и за тяхното законодателство.

⁷⁷ Вж. за повече подробности относно първите три „програми за действие“ **Пенчев, Г.** Екологичната политика на Европейския съюз и на Република България (правни аспекти). – В: Научни трудове на Института за правни науки: актуални правни проблеми. С., 2005, т. II, с. 116-117 и цитираната там литература.

⁷⁸ Тя обхваща периода 1987-1992 г. и беше одобрена с резолюция от 19.10.1987 г. (ОJ, С 328/7.12.1987 г.). Вж. за повече подробности относно тази „програма за действие“ **Пенчев, Г.** Цит. съч., с. 117 и цитираната там литература.

но, че една от приоритетните области за предотвратяване на замърсяването на околната среда е предприемането на „мерки относно оценката и най-доброто използване на биотехнологията по отношение на околната среда“.

В петата „програма за действие“⁷⁹ бе изтъкнато, че основната цел в разглежданата област е оценка и управление на риска за населението и околната среда от употребата и освобождаването в околната среда на ГМО, която трябва да се постигне чрез преглед на прилагането на действащото законодателство и усъвършенстване на критериите и методите за оценката на риска⁸⁰.

По-голямо внимание на тези проблеми е отделено в действащата понастоящем шеста „програма за действие“, която обхваща периода 22 юли 2002-22 юли 2012 г.⁸¹ Една от приоритетните ѝ области е формулирана като „природа и биоразнообразие“ (чл. 1, ал. 4), а съвременната биотехнология е причислена като проблематика към „биоразнообразието“⁸². Основните „цели и приоритети“ в тази област са уредени в чл. 6, а спрямо ГМО като елемент на биоразнообразието те са две, изброени лимитативно в ал. 2, буква „j“, както следва: а) усъвършенстване на разпоредбите и методите за оценка на риска, определяне, етикетирание и проследяване на ГМО, за да се постигне ефективен мониторинг и контрол върху здравето на населението и околната среда; б) ускорено ратифициране и прилагане на Протокола от Картахена за биологична безопасност към Конвенцията на ООН за биоразнообразието и съдействие за изграждането на „регулаторната рамка“ на трети държави в разглежданата насока, които се нуждаят от техническа и финансова помощ.

Във връзка с първата от тези цели трябва да се отбележи фактът, че в свой доклад до Съвета, Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите от 24 януари 2001 г., посветен на разработването на тази шеста „програма за действие“, Комисията препоръчва да се усъвършенства чрез съответните правни мерки мониторингът върху дългосрочното въздействие на ГМО върху околната среда⁸³. Що се отнася до втората от тези цели, е необходимо да се изтъкне обстоятелството, че през същата 2002 г. ЕС се присъедини към това международно споразумение⁸⁴.

Втората група необвързващи правни актове са резолюциите и препоръките (също част от „вторичното право“ – бел. авт.), очертаващи подходите за разрешаване на

⁷⁹ Тя носи наименованието „Към устойчивост: Програма на Европейската общност за политика и действие, свързани с околната среда и устойчивото развитие“ и бе одобрена с резолюция от 1 февруари 1993 г. (ОЖ, С 138 от 17 май 1993 г.). Тя беше свързана с периода 1993-2000 г., но практически прилагането ѝ продължи до приемането на следващата такава програма през 2002 г.

⁸⁰ Вж. за повече подробности относно петата „програма за действие“ **Пенчев, Г.** Цит. съч., с. 117 и цитираната там литература.

⁸¹ Тя е одобрена с Решение на Европейския парламент и Съвета № 1600/2002/ЕО от 22 юли 2002 г. (ОЖ, С 242/10.9.2002 г.). Вж. за повече подробности относно тази „програма за действие“ **Пенчев, Г.** Цит. съч., с. 117-118.

⁸² По аргумент от чл. 6, ал. 2.

⁸³ Вж. European Commission. Environment 2010: Our future, our choice: The sixth EU environment action programme 2001 – 10. Luxembourg, 2001, p. 38. Документалната индивидуализация на доклада е: COM(2001) 31 final.

⁸⁴ Вж. Решение на Съвета 2002/628/ЕО от 25 юни 2002 г. за утвърждаване от името на Европейската общност на Протокола от Картахена за биологична безопасност (ОЖ, L 201/31 юли 2002 г.).

конкретни екологични проблеми. Понастоящем в разглежданата област е приет само един такъв правен акт, а именно Препоръка на Комисията 2003/556/ЕО от 23.7.2003 г. относно насоките за развитие на националните стратегии и най-добрите практики за осигуряване на съвместното съществуване на генетично модифицираните култури с традиционното и органичното земеделие (ОJ, L 189/29.7.2003 г.)⁸⁵.

Смятам, че горепосочените правни актове, макар и с незадължителна юридическа сила за страните-членки, би трябвало да представляват несъмнен интерес не само за нашите учени и специалисти – еколози, но и за компетентните ни органи, отговарящи за европейската интеграция на нашата страна, защото в тях са фокусирани основните насоки на екологичната политика на ЕС в съответната област.

II. ПРАВНА ЗАЩИТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ГЕНЕТИЧНО МОДИФИЦИРАНИТЕ МИКРООРГАНИЗМИ И ГЕНЕТИЧНО МОДИФИЦИРАНИТЕ ОРГАНИЗМИ ПО ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО И СБЛИЖАВАНЕТО НА БЪЛГАРСКОТО ПРАВО С НЕГО

Преди разглеждането на съответните действащи правни актове на ЕС е необходимо, макар и накратко, да бъдат направени някои бележки относно историческото развитие на европейската правна уредба в тази област.

Преди всичко трябва да се подчертае обстоятелството, че тази правна уредба възникна сравнително наскоро. Още през 80-те години на XX век Комисията се опита в някои свои доклади до Съвета да очертае актуалността на екологичните проблеми, свързани с биотехнологиите, и необходимостта от установяване на специална правна уредба на Общността в тази област⁸⁶. Впоследствие през 1990 г. Съветът прие 2 директиви – 90/219/ЕИО, свързана с генетично модифицираните микроорганизми, и 90/220/ЕИО, отнасяща се до генетично модифицираните организми. Именно с тях се положи началото на европейското законодателство в тази област. По приложението на тези директиви бяха приети редица решения на Комисията и на Съвета, детайлизиращи някои от техните изисквания. През 2001 г. бе приета нова директива – 2001/18/ЕО, която отмени Директива 90/220/ЕИО, но приетите решения, свързани с отменената директива от 1990 г., повечето от тях отнасящи се главно до конкретни генетично модифицирани продукти, останаха в сила на основание чл. 36, ал. 2 от директивата от 2001 г.

II.1. ЕКОЛОГОПРАВНА ЗАЩИТА СРЕЩУ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ГЕНЕТИЧНО МОДИФИЦИРАНИТЕ МИКРООРГАНИЗМИ

В разглежданата насока са приети една директива и две решения, свързани с нейното прилагане, а именно:

⁸⁵ Вж. за повече подробности относно тази препоръка на Комисията Генетично модифицирани растения, с. 7-10.

⁸⁶ Вж. напр. докладите на Комисията до Съвета „Биотехнологиите в Общността“. Брюксел, 4 октомври 1983 г. (СОМ(83) 672 final) и „Рамката на Общността за регулиране на биотехнологиите“. Брюксел, 4 ноември 1986 г. (СОМ(86) 573 final). За повече подробности относно доклада от 1986 г. вж. **Johnson, S., G. Corcelle**. The environmental policy of the European Communities. London etc., 1995, p. 258-259.

1. Директива на Съвета 90/219/ЕИО от 23 април 1990 г. относно ограничената употреба⁸⁷ на генетично модифицирани микроорганизми (ОЖ, L 117/8.5.1990 г., изм. и доп.);

2. Решение на Комисията 91/448/ЕИО от 29 юли 1991 г. относно ръководство за класифициране съгласно чл. 4 от Директива 90/219/ЕИО (ОЖ, L 239/28.8.1991 г., изм. и доп.);

3. Решение на Комисията 2000/608/ЕО от 27 септември 2000 г. относно ръководни указания за оценка на риска по Приложение III на Директива 90/219/ЕИО относно ограничената употреба на генетично модифицирани микроорганизми (ОЖ, L 258/12.10.2000 г.).

Директива 90/219/ЕИО е едната от първите две⁸⁸, приети в тази област, с която ЕО (тогава – ЕИО – бел. авт.) отговори на назрялата необходимост от европейска нормативна уредба на дейностите, свързани с биотехнологиите и по-специално със съвременната биотехнология. Основната ѝ цел е установяването на общи мерки, свързани с ограничената употреба на генетично модифицираните микроорганизми (ГММ), за защита на човешкото здраве и околната среда (чл. 1). От приложното поле на директивата са предвидени следните изключения: а) тя не се прилага спрямо генетичните модификации, получени чрез техниките по Приложение IB (чл. 3); б) членове 7-12 не се прилагат спрямо различните видове превоз на ГММ, както и спрямо складирането, унищожаването, депонирането и превоза на ГММ съгласно законодателството на Общността, което предвижда за тях специална („специфична“) оценка на риска, аналогична на тази по директивата (чл. 5).

Преди разглеждането на правните мерки за опазване на околната среда и човешкото здраве по тази директива е необходимо да бъдат посочени някои регламентирани в нея дефиниции на правни понятия с важно значение за прилагането ѝ. Едно от тях е понятието „микроорганизъм“, уредено в чл. 2, буква „а“, където е посочено, че това е „всяка микробиологична единица, клетъчна или неклетъчна, способна за възпроизвеждане или трансфер на генетичен материал“ (чл. 2, буква „а“). Във връзка с това е необходимо да се отбележи обстоятелството, че легална дефиниция на правното понятие „микроорганизъм“ е уредена и в нашето законодателство и по-специално в § 1, т. 2 от ДР на ЗГМО, където е изтъкнато, че това е „всяка микробиологична единица, клетъчна или неклетъчна, способна да се възпроизвежда или да предава генетичен материал, включително вируси, вироиди, животински и растителни клетъчни култури“. От друга страна, това понятие се дефинира и в справочната ни литература. Според едни автори „микроорганизми“ са „организми с размери на тялото от 50 nm до 500 nm (1 nm = 1 нанометър = 10⁻⁶ m). Към М. (съкратено от „микроорганизми“ – бел. авт.) се отнасят вируси, бактерии, рикетсии, антиномицети, гъби и първаци. М. са първите организми на Земята. С тяхната поява се поставя началото на еволюцията на биосферата. М. играят много важна роля в кръговрата на веществата и потока на

⁸⁷ При превода на нейното наименование е възприето смисловото значение на английските думи „contained use“ като „ограничена употреба“, а не буквалният превод – „въздържана употреба“, респ. „въздържане от употреба“, защото, видно от съдържанието ѝ, става дума за **ограничено използване** на генетично модифицирани микроорганизми, а не за пълно, абсолютно въздържане от използването им.

⁸⁸ Другата е Директива на Съвета 90/220/ЕИО от 23 април 1990 г. относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми (ОЖ, L 117/1990 г., изм. и доп.), която понастоящем не е в сила.

енергията⁸⁹. От друга страна, В. Кадиев посочва, че „микроорганизмите“ са „малки живи същества (с размери от 50 до 500 мкм), видими само под микроскоп (вируси, бактерии, първаци)⁹⁰“.

Друго правно понятие с основополагащо значение – „генетично модифициран микроорганизъм“ – е дефинирано в чл. 2, буква „б“, където е указано, че това е „микроорганизъм, в който генетичният материал е бил променен по начин, който не произтича естествено от чифтосване и/или природна рекомбинация. В обхвата на тази дефиниция: аа) генетичната модификация е причинена от използването поне на техниките, изброени в Приложение IА, част 1; бб) техниките, изброени в Приложение IА, част 2, не се смятат за резултат от генетични модификации“. Що се отнася до нашето законодателство, необходимо е да се отбележи обстоятелството, че съдържанието на правното понятие „генетично модифициран организъм“ по т. 3 от ДР на ЗГМО, което ще бъде посочено по-долу, включва и ГММ, т.е. то е по-широкообхватно.

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда и човешкото здраве от вредното въздействие на ГММ по разглежданата директива:

1) класифициране на ГММ в две групи, а именно: група I – по критерии, изброени в Приложение II; група II – всички останали ГММ извън група I (чл. 4, ал. 1);

2) установяване на задължения с по-общо значение за опазването на околната среда от вредното въздействие на ГММ (чл. 6).

Сред тях могат да бъдат посочени: а) задължение за държавите-членки да вземат „всички подходящи мерки“ за избягване на вредното въздействие на ограничената употреба на ГММ върху човешкото здраве и околната среда (ал. 1); б) задължение за „ползвателя“ на ГММ да извърши предварителна оценка на риска за човешкото здраве и околната среда (ал. 2); в) задължение за това лице да отчита при извършването на тази оценка релевантните параметри по Приложение III (ал. 3); г) задължение за това лице да предоставя на компетентния орган при поискване резюме от тази оценка като част от уведомяването по членове 8-10 (ал. 4);

3) установяване на принципите на „Добрата професионална безопасност и хигиена“ и задължения за „ползвателя“ да предприема мерки, свързани с ограничената употреба на ГММ, целящи високо ниво на безопасност, както и периодично да преразглежда тези мерки (чл. 7);

4) установяване на задължение за „ползвателя“ (на ГММ – бел. авт.) преди започването на ограничената употреба на ГММ и при първоначално използване на съответната инсталация да предостави на компетентния орган уведомление, съдържащо информацията по Приложение V, част А, както и самостоятелно уведомление за ГММ от групи I и II (чл. 8);

5) установяване на задължения за това лице да предостави на компетентния орган при поискване дневник за извършваните дейности („операции“) „тип А“ с ГММ от група I, а преди извършването на дейностите „тип Б“ с ГММ от същата група – да уведоми този орган (чл. 9, съответно ал. 1 и 2);

6) установяване на задължения за същото лице да уведоми компетентния орган преди започването на дейностите „тип А“ с ГММ от група II, като информацията

⁸⁹ Вж. Речник по екология и опазване на околната среда, с. 165.

⁹⁰ Вж. Кадиев, В. Цит. съч., с. 137.

трябва да съдържа реквизитите по Приложение V, част B, а преди извършването на дейностите „тип Б“ с ГММ от същата група – да уведоми компетентния орган, като информацията трябва да съдържа реквизитите по ал. 2 на този член (чл. 10, съответно ал. 1 и 2);

7) установяване на задължение за държавите-членки да определят компетентния си национален орган, който отговаря за спазване на изискванията на директивата (чл. 11, ал. 1);

8) установяване на специфични права и задължения за компетентните органи на тези държави, свързани с контрола върху ползвателите на ГММ (чл. 11, ал. 2-6).

Сред тях могат да бъдат отбелязани: а) задължение за тези органи да преценяват съответствието на уведомленията на ползвателите, класификацията на ГММ и мерките за безопасност с изискванията на директивата (ал. 2); б) правомощие за тези органи да поискат предоставянето на допълнителна информация от „ползвателя“ на ГММ (ал. 3); в) да удължават до 90 дни или до 60 дни срока за издаване на разрешение („даване на съгласие“) за извършването на съответната дейност с ГММ (ал. 4 и 5); г) правна възможност да не се включва в сроковете по ал. 4 и 5 периодът от време за предоставянето на допълнителна информация или консултациите с обществеността по чл. 13 (ал. 6);

9) установяване на задължение за ползвателя на ГММ, при наличието на „нова информация“ или в резултат на модификации, които могат да доведат до значително въздействие върху човешкото здраве и околната среда (значителен риск), да уведоми незабавно компетентния орган, както и правомощие за компетентния орган в тези случаи да изисква от ползвателя да промени условията на модификация или да прекрати временно или постоянно ограничената употреба на ГММ (чл. 12, съответно ал. 1 и 2);

10) установяване на правна възможност за държавите-членки да уредят в законодателството си предварителни консултации с обществеността относно всеки аспект на ограничената употреба на ГММ (чл. 13);

11) установяване на правна възможност за компетентните органи да изискват, където е необходимо и преди започването на съответната дейност, от ползвателя на ГММ: а) утвърден аварийен план при извънредна ситуация за защита на човешкото здраве и околната среда; б) информираност на персонала относно мерките за безопасност, а при необходимост – информиране на засегнатите държави-членки (чл. 14);

12) установяване на специфични задължения за държавите-членки в случаи на инциденти при работа с ГММ (чл. 15 и 16).

Сред тях могат да бъдат посочени: а) задължение за тези държави да уредят в законодателството си задължение за ползвателя на ГММ да информира незабавно компетентния орган в случай на инцидент с тях (чл. 15, ал. 1); б) задължения за тези държави да осигурят изпълнението на съответните мерки при такава извънредна ситуация, да уведомят другите държави-членки, които могат да бъдат засегнати, и да събират цялата информация за инцидента, необходима за неговото анализиране (чл. 15, ал. 2); в) задължение за тези държави да се консултират в случай на инцидент с ГММ със засегнатите други такива държави при разработването и прилагането на планове за действие (чл. 16, ал. 1); г) задължение за тези държави да информират Комисията за всеки инцидент, свързан с ГММ (чл. 16, ал. 2);

13) установяване на задължение за тези държави да уредят в законодателството си упражняването на контрол за спазване на изискванията на директивата (чл. 17);

14) установяване на задължения за тези държави: а) да изпращат в края на годината резюмиран доклад до Комисията относно ограничената употреба на ГММ, базиран на информацията по чл. 10, ал. 2, включително описание, предлаган вид използване и рискове, свързани с ГММ; б) да изпращат на всеки 3 години резюмиран доклад до Комисията относно придобития опит в прилагането на директивата (чл. 18, съответно ал. 1 и 2);

15) установяване на задължение за Комисията да публикува на всеки 3 години резюмирана информация относно прилагането на директивата, основаваща се на докладите по ал. 2 на чл. 18, както и правна възможност за нея да публикува обща статистическа информация, също свързана с прилагането на директивата в контекста на конкурентната позиция за ползвателя (чл. 18, съответно ал. 1 и 2);

16) установяване на задължения за Комисията и държавите-членки, свързани с тайната на информацията, свързана с ГММ (чл. 19).

Сред тях могат да бъдат отбелязани: а) задължение за Комисията и компетентните органи на държавите-членки да не разкриват пред трети лица информацията, която е поверителна или е свързана с обекти на интелектуалната собственост (ал. 1); б) правна възможност за ползвателя на ГММ да посочи информацията, която смята, че ще увреди конкурентната му позиция (ал. 2); в) задължение за компетентния орган да се консултира с ползвателя на ГММ относно поверителността на информацията (ал. 3); г) предвиждане на изключения от поверителността на информацията, свързана с ГММ, в контекста на екологичните интереси на обществото (ал. 4); д) задължение за компетентния орган да пази поверителността на информацията, свързана с ГММ, дори когато ползвателят им оттегли уведомлението си (ал. 5);

17) установяване на правна възможност за внасяне на изменения и допълнения в приложения II-V към директивата, свързани с адаптирането им към техническия прогрес (чл. 20);

18) учредяване на „комитет“ с консултативни функции спрямо Комисията, за да я подпомага в прилагането на директивата (чл. 21);

19) установяване на задължение за държавите – членки на ЕС, да информират Комисията относно приетите нормативни актове, свързани с предмета на директивата (чл. 22, изр. второ).

Към разглежданата директива фигурират 5 приложения, някои от които с подразделения, озаглавени както следва: Приложение IA – ненаименовано, със следните подразделения – Част 1. Техники за генетична модификация по чл. 2, буква „б“, предложение първо; Част 2. Техники по чл. 2, буква „б“, предложение второ, които не се смятат за водещи до генетична модификация, при условие че те не включват употребата на рекомбинантни ДНК молекули или генетично модифициране организми; Приложение IB. Техники за генетична модификация, които се изключват от (приложението на – бел. авт.) директивата, при условие че те не включват употребата на генетично модифицирани микроорганизми като реципиент или родителски организми; Приложение II. Критерии за класифициране на генетично модифицирани микроорганизми в група I; Приложение III. Оценка на параметрите за безопасност, която трябва да се има предвид дотолкова, доколкото те са релевантни съгласно чл. 6, ал. 3; Приложение IV. Ограничителни мерки спрямо микроорганизмите от група II; Приложение V – ненаименовано, със следните подразделения – Част А. Изискуема информация за уведомяването по чл. 8; Част Б. Изискуема информация за уведомяването по чл. 9, ал. 2; Част В. Изискуема информация за уведомяването по чл. 10, ал. 1; Част Г. Изискуема информация за уведомяването по чл. 10, ал. 2.

Във връзка с прилагането на горепосочената директива немският юрист-еколог Людвиг Крамер отбелязва две интересни обстоятелства. От една страна, европейските институции са били подложени на силен натиск от средите на бизнеса за внасянето на изменения в нея, свързани с либерализация на строгите ѝ изисквания, а това по мое мнение е поредното доказателство за конфликт между икономическите и екологичните интереси на обществото в разглежданата област. Във връзка с това друг автор – западноевропейският специалист-еколог Кристиан Хей, изтъква, че „индустриалните групировки“ се стремят и оказват натиск не само към изменения, но дори и към отмяната на „биотехнологичните директиви“ 90/219/ЕИО и 90/220/ЕИО (отм.)⁹¹. От друга страна, Л. Крамер посочва, че за периода 1991-1996 г. са извършени около 500 експериментални освобождавания в околната среда на ГММ, както и 10 уведомявания („нотификации“) за пускането на пазара на генетично модифицирани продукти⁹².

Българското законодателство, свързано с Директива на Съвета 90/219/ЕИО, е съсредоточено в ЗГМО, от една страна, а от друга страна, в Наредбата за работа с генетично модифицирани организми в контролирани условия, приета с ПМС № 211 от 4 октомври 2005 г. (обн., ДВ, бр. 81 от 2005 г. – чл. 12, ал. 4 е в сила от 1 април 2006 г.) и Наредбата за освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда и пускането им на пазара, приета с ПМС № 212 от 4 октомври 2005 г. (обн., ДВ, бр. 81 от 2005 г.). За да бъдат въведени изцяло нейните изисквания и по-специално посочените по-горе по чл.чл. 15, 16 и 18, е необходимо този закон да бъде допълнен с нова разпоредба, фигурираща в неговите ДР, в която да бъде указано, че министърът на околната среда и водите (МОСВ) и министърът на земеделието и горите (МЗГ), съобразно компетентността си по закона, са компетентните органи за връзка с институциите на ЕС при прилагането на правото на ЕС относно биотехнологиите⁹³.

С чл. 1 от **Решение 91/448/ЕИО** са одобрени „насоки“ за класификацията на ГММ в група I съгласно приложението. Към него фигурира едно приложение с наименование „Насоки за класификация на генетично модифицирани микроорганизми в група I съгласно чл. 4, ал. 3 от Директива 90/219/ЕИО“.

Също така с чл. 1, но от **Решение 2000/608/ЕО** са одобрени „ръководни указания“ за оценка на риска за околната среда и човешкото здраве при ограничената употреба на ГММ съгласно приложението. Към него фигурира едно приложение с наименование „Ръководни указания за оценка на риска по Приложение III към Директива на Съвета 90/219/ЕИО по отношение на употребата, включваща генетично модифицирани микроорганизми“.

Поради организационно-техническия характер на горепосочените две решения на Комисията те няма да бъдат подробно разгледани.

⁹¹ Вж. **Hey, Ch.** The environmental legislation of the European Union. Brussels, 1995, p. 24.

⁹² Вж. **Kramer, L.** E.C. treaty and environmental law (3rd edition). London, 1998, p. 26.

⁹³ Вж. за повече подробности относно Директива на Съвета 90/219/ЕИО напр.: **Johnson, S., G. Corcelle.** Op. cit., p. 258-267; **Hey, Ch.** Op. cit., p. 24; **Kramer, L.** Op. cit., p. 26.; Хармонизиране на българското законодателство по околна среда с изискванията на европейското, с. 61. Би могла да бъде посочена и следната селективна съдебна практика, свързана с прилагането на тази директива: Дело № С-170/94; Дело № С-312/95; Дело № С-285/97; Дело № С-339/97 и Дело № С-343/97.

II.2. ЕКОЛОГОПРАВНА ЗАЩИТА СРЕЩУ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ГЕНЕТИЧНО МОДИФИЦИРАНИТЕ ОРГАНИЗМИ

Понастоящем са в сила голям брой правни актове на ЕС в тази насока, които условно биха могли да бъдат обособени в 4 групи, като първите три от тях са генетично свързани. Централно място сред тях заема (т.е. първата група от тях включва) Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО от 12 март 2001 г. относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми и за отмяна на Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 106/17.4.2001 г., изм. и доп.). Тя има основополагащо значение. Правните актове от втората и третата група, които ще бъдат посочени по-долу, са свързани както с нея, така и с отменената от нея предходна директива от 1990 г.

С чл. 36, ал. 1 от **Директива 2001/18/ЕО** бе отменена, считано от 17 октомври 2002 г., първоначално приетата в тази насока Директива на Съвета 90/220/ЕИО от 23 април 1990 г. относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми (ОЖ, L 117/1990 г., изм. и доп.)⁹⁴. Основната цел на новата директива от 2001 г. е да бъдат защитени човешкото здраве и околната среда в случаите на съзнателно (преднамерено) пускане в околната среда на ГМО както за нужди, различни от пускането им на пазара, така и за нуждите на пускането им на пазара като продукти или част от продукти (чл. 1). Тя не се прилага спрямо организмите, получени чрез техниките на генетична модификация по Приложение ІВ, както и спрямо превоза на ГМО (чл. 3).

Преди разглеждането на правните мерки за опазване на околната среда и човешкото здраве от вредното въздействие на ГМО по тази директива са необходими някои терминологични уточнения. Употребеното в наименованието ѝ понятие „пускане в околната среда“ се нуждае от известно прецизиране. По-специално думата „пускане“ е възприета условно в превод от английската дума „release“, която има няколко значения и се превежда предимно както като „пускане“, така и като „освобождение“. Струва ми се, че когато става дума за съзнателно, целенасочено пускане в околната среда на ГМО, по-правилно е да се употребява думата „въвеждане“ или „интродуциране“. Поради това като превод на наименованието на тази директива е употребена условно думата „пускане“ със синонимно значение на „въвеждане“. Би могло да се поддържа становището, че употребата на думата „освобождение“ спрямо ГМО в околната среда е по-подходяща за случаите, когато това става несъзнателно (нецеленасочено). В новия ЗГМО обаче е възприет противоположният подход, който смятам за твърде дискуссионен и неправилен. В този закон се употребява думата „освобождение“ за случаите на съзнателно въвеждане в околната среда на ГМО

⁹⁴ Вж. напр. за повече подробности относно Директива на Съвета 90/220/ЕИО Commission of the European Communities. White paper: Preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union. Brussels, 10.5.1995, p. 237-241 (COM(95) 163 final/2); **Johnson, S., G. Corcelle**. Op. cit., p. 268-276; **Hey, Ch**. Op. cit., p. 24; **Kramer, L**. Op. cit., p. 26.; Хармонизиране на българското законодателство по околна среда с изискванията на европейското, с. 61-62. С. Джонсън и Г. Корселе посочват, че при изготвянето на проекта за тази директива Комисията е била „окуражена“ от опита и положителните резултати при прилагането на директивите в отрасъл („сектор“) „химични вещества“ по отношение на уведомяването за пускане на нови химични вещества на пазара. Вж. **Johnson, S., G. Corcelle**. Op. cit., p. 268-269.

за цели, различни от пускането им на пазара, а когато става дума за търговската им реализация, се употребява думата „пускане“. Вероятно съображенията на нашия законодател са били мотивирани от стремежа за разграничаване на различните цели на употребата на ГМО – търговски и нетърговски. По мое мнение този подход страда от една твърде съществена слабост – разноезичие в употребяваните термини и понятия. Употребата на различни понятия (респ. термини) в ЗГМО – в случая „освобождаване на ГМО“ и „пускане на ГМО“ – трябва да се извършва само за означаване на различни правни категории⁹⁵, а това в случая не е налице, тъй като става дума за една и съща дейност – съзнателно въвеждане в околната среда на ГМО, независимо от различните му цели. Необходимо е да се подчертае и фактът, че в разглежданата директива и в двете хипотези (използване на ГМО с търговска и нетърговска цел) се употребява само един термин – „release“.

Правното понятие „генетично модифициран организъм“, което има важно значение за прилагането на директивата, е дефинирано в чл. 3, т. 2, където е указано, че това е „организъм, с изключение на хората, в който генетичният материал е бил променен по начин, който не настъпва естествено при чифтосване и/или естествена рекомбинация; в рамките на тази дефиниция: а) генетична модификация настъпва поне чрез употребата на техниките, изброени в Приложение IА, част 1; б) техниките, изброени в Приложение IА, част 2 не се смята, че водят до генетична модификация“. Легално определение на това правно понятие фигурира и в нашето законодателство, по-специално в § 1, т. 3 от ДР на ЗГМО, където е изтъкнато, че това е „организъм, включително микроорганизъм, в който генетичният материал е бил променен по начин, който не настъпва естествено при чифтосване и/или естествена рекомбинация. В това понятие не се включва човешкият организъм“. Струва ми се, че първото изречение на тази дефиниция можеше да се редактира по-добре, ако беше записано, че ГМО е организъм, включително микроорганизъм, в чийто геном е въведена чужда нуклеинова киселина по методите на генното инженерство (технологията на рекомбинантните молекули на ДНК или наричана още „рекомбинантната ДНК технология“). Същевременно в специализираната ни литература се отбелязва, че „ГМО са създадени с цел подобряване (промяна) на определени качества на дадено растение или животното чрез внасяне в неговата ДНК на ген от друг вид“⁹⁶.

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от вредното въздействие на ГМО по тази директива:

1) установяване на задължения с по-общо значение за опазването на околната среда от вредното въздействие на ГМО (чл. 4).

Сред тях могат да бъдат посочени: а) задължение за държавите-членки да вземат „всички подходящи мерки“ за предотвратяване на неблагоприятните последици върху човешкото здраве и околната среда от съзнателното пускане на ГМО в околната среда и на пазара (ал. 1); б) задължение за отделните лица, преди уведомяването по части Б и В на директивата, да извършват „оценка на екологичния риск“ (ал. 2); в) задължение за тези държави (респ. и за Комисията) да осигурят точната оценка на потенциалните неблагоприятни последици за човешкото здраве и околната среда от

⁹⁵ Вж. в тази насока аналогичното становище на Кр. Средкова във връзка с критичните ѝ бележки върху Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г., изм. и доп.), **Средкова, Кр.** Законът за здравето се роди тежко болен. – Съвременно право. С., 2004, № 5, с. 44.

⁹⁶ Вж. **Благоева, М.** Цит. съч., с. 6.

трансфера на гени от ГМО към други организми за всеки отделен случай (ал. 3); г) задължение за тези държави да определят компетентния си орган за спазване на изискванията на директивата (ал. 4); д) задължение за тези държави да оправомощят компетентния си орган да упражнява контрол за спазване на изискванията на директивата, а в случаите на пускане (освобождаване) на ГМО в околната среда без разрешение – да бъдат информирани обществеността, другите държави-членки и Комисията (ал. 5); е) задължение за тези държави да осигурят проследимостта на пускането на пазара на ГМО на всички етапи съгласно Приложение IV (ал. 6);

2) установяване на специални правила, свързани със съзнателното пускане на ГМО в околната среда за цели, различни от пускането им на пазара (част Б, чл. 5 – 11).

Сред тях могат да бъдат отбелязани: а) правна възможност за изключение от изискванията на директивата спрямо медицински вещества и съставки за човешка употреба, съдържащи ГМО, ако за тях е предвидена специална процедура за оценка на екологичния риск и план за мониторинг, уредени в законодателството на Общността (чл. 5); б) „стандартен“ разрешителен режим за съзнателното пускане на ГМО в околната среда за цели, различни от пускането им на пазара, включващ предварително уведомяване от съответното лице до компетентния национален орган (чл. 6); в) „диференциран“ разрешителен режим в тази насока в случаите, когато е натрупан достатъчен опит в пускането на определени ГМО в околната среда, като издаваните разрешения от националния компетентен орган са детерминирани от съгласието на Комисията (чл. 7); г) задължения за лицето-уведомител в случаите на непредвидена модификация след получаването на разрешение, която може да увреди човешкото здраве и околната среда, да уведоми компетентния орган и да предприеме необходимите мерки за тяхната защита, както и за компетентния орган да уведоми в тези случаи обществеността, да ревизира условията в разрешението или да прекрати, ако е необходимо, съзнателното пускане на ГМО в околната среда (чл. 8); д) задължение за държавите-членки да уредят в законодателството си провеждането на „консултации с обществеността“ относно предлаганото съзнателно пускане на ГМО в околната среда и предоставянето на информация на обществеността за всички пускания на такива организми в околната среда на тяхната територия (чл. 9); е) задължение за лицето-уведомител периодично да изпраща на компетентния орган информация за резултата от пускането на ГМО в околната среда в контекста на риска за човешкото здраве и околната среда (чл. 10); ж) задължение за Комисията да създаде система за обмен на информация между компетентните органи на държавите-членки и нея относно разрешените пускания в околната среда на ГМО, включваща и задължение за тези компетентни органи да я информират за такива случаи (чл. 11);

3) установяване на специални правила относно пускането на пазара на ГМО като продукти или в продукти (част В, чл. 12-24).

Сред тях могат да бъдат посочени: а) правна възможност за изключение от изискванията на директивата спрямо ГМО като продукти или в продукти, ако за тях е предвидена специална процедура за оценка на екологичния риск при отчитане на Приложение II на директивата, уредена в законодателството на Общността (чл. 12); б) процедура за уведомяване на компетентния орган преди пускането на ГМО на пазара, включваща реквизити на уведомлението (чл. 13); в) задължение за компетентния орган да изготви доклад за оценка на уведомлението при отчитане на изискванията на Приложение VI към директивата (има се предвид молбата за издаване на

разрешение от съответното лице – бел. авт.) и да го изпрати на „уведомителя“ и на Комисията (чл. 14); в) „стандартен“ (разрешителен – бел. авт.) режим, като разрешението на компетентния орган е детерминирано от становища на Комисията и компетентните органи на другите държави-членки (чл. 15); г) правомощие за компетентния орган и за Комисията да определят критериите и необходимата информация, свързани с „уведомлението“ (фактически молбата – бел. авт.) за пускане на пазара на ГМО (чл. 16); д) правна възможност за подновяване на издадените разрешения (чл. 17); е) правна възможност за отказ от подновяване на разрешителното при уведомяване на Комисията (чл. 18); ж) задължение за „уведомителя“ да пуска на пазара ГМО като продукт или в продукт само след получаване на разрешение от компетентния орган, съчетано с изброяване на реквизитите на разрешението като стабилен административен акт (чл. 19); з) задължение за „уведомителя да провежда мониторинг след пускането на ГМО на пазара (относно въздействието им върху човешкото здраве и околната среда – бел. авт.) и да представя доклади за този мониторинг на Комисията и компетентните органи на държавите-членки, а в случаите на нова информация, след получаването на разрешение, която е свързана с риск за човешкото здраве и околната среда – да уведоми компетентния орган и да предприеме необходимите мерки за тяхната защита, както и задължение за компетентния орган да уведоми в тези случаи Комисията и компетентните органи на другите страни-членки, да ревизира условията в разрешението или да прекрати, ако е необходимо, съзнателното пускане на ГМО на пазара, като обществеността трябва да бъде уведомена за резултатите от мониторинга по част В на директивата (чл. 20); и) задължение за държавите-членки да уредят в законодателството си етикетиране на продуктите или частите от продукти, съдържащи ГМО, на всички етапи от пускането им на пазара (чл. 21); й) забрана за тези държави да ограничават търговията с продукти или части от продукти, съдържащи ГМО, ако те отговарят на изискванията на директивата (чл. 22); к) правна възможност (т.нар. „защитна клауза“) за тези държави при наличие на нова или допълнителна информация след издаденото разрешение временно да прекратят пускането на пазара на ГМО в продукти или части от продукти, ако преценят, че е налице риск за човешкото здраве или околната среда, като за това бъдат информирани обществеността, Комисията и другите държави-членки (чл. 23); л) право на информация на обществеността на тези държави, съчетано със задължение за Комисията да я предоставя, относно резюмето по чл. 13, ал. 2, докладите за оценка по чл. 14, ал. 3 и становищата на т.нар. „научни комитети“ (те са извън структурата на Комисията и имат консултативни функции – бел. авт.), свързани с пускането на пазара на определени ГМО (чл. 24);

4) правна възможност за изключение от предоставянето на информация относно пускането на ГМО в околната среда, ако тя е „поверителна“ или е „интелектуална собственост“, като оценката на екологичния риск не се счита за поверителна информация (чл. 25);

5) установяване на задължение за етикетиране на продуктите или частите от тях, съдържащи ГМО, по чл. 2, т. 4, предложение второ⁹⁷ (чл. 26);

⁹⁷ Съгласно тази разпоредба не се счита за „пускане на пазара“ предоставянето на ГМО за използване изключително за дейности, свързани със строги мерки за защита с цел ограничаване на контакта им и при високо равнище на безопасност за населението и околната среда.

б) установяване на правна възможност за адаптиране на приложенията на директивата към техническия прогрес (чл. 27);

7) установяване на правна възможност за Комисията да се консултира с „научни комитети“ по въпроси, свързани с прилагането на директивата (чл. 28);

8) установяване на правна възможност за Комисията да се консултира със създаден от нея „комитет по етика“ относно етичните аспекти на биотехнологиите (чл. 29);

9) учредяване на комитет (освен посочените „комитети“ – бел. авт.) с консултативни функции спрямо Комисията (чл. 30);

10) установяване на задължение за държавите-членки и Комисията да си обменят информация относно рисковете, свързани с пускането на ГМО в околната среда (вкл. на пазара), което включва, от една страна, създаването на специални регистри за пускането на ГМО в околната среда, водени както от Комисията, така и от държавите-членки, а от друга страна, изготвянето на национални доклади от тези държави, изпращани на Комисията на всеки 3 години, отнасящи се до изпълнението на изискванията на директивата (чл. 31);

11) установяване на задължение за Комисията да разработи проекти за нормативни актове на равнище ЕО, свързани с Протокола от Картахена за биологична безопасност към Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие (чл. 32);

12) установяване на задължение за държавите-членки да уредят в законодателството си наказания за нарушаване на нормативните актове, свързани с предмета на тази директива (чл. 33);

13) установяване на задължение за тези държави да информират Комисията за текстовете на по-важните разпоредби от националното законодателство, които са свързани с предмета на директивата (чл. 34, ал. 2).

Към разглежданата директива фигурират 8 приложения с организационно-технически характер, озаглавени както следва: Приложение IА. Техники по чл. 2, ал. 2; Приложение IБ. Техники по чл. 3; Приложение II. Принципи за оценка на риска за околната среда; Приложение III. Изискуема информация при уведомяването; Приложение IIIА. Изискуема информация при уведомявания за пускането на генетично модифицирани организми, различни от висши растения; Приложение IIIБ. Изискуема информация при уведомявания за пускания на генетично модифицирани висши растения – ГМВР (Gymnospermae и Angiospermae); Приложение IV. Допълнителна информация; Приложение V. Критерии за молба за самостоятелни процедури (член 7); Приложение VI. Насоки за докладите относно оценката; Приложение VII. План за мониторинг; Приложение VIII. Таблица на съответствието⁹⁸.

Българското законодателство, свързано с Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО, е съсредоточено в ЗГМО и двете наредби от 2005 г., посочени по-горе, които са посветени съответно на работата с генетично модифицирани организми в контролирани условия и на освобождаването на генетично модифицирани организми в околната среда и пускането им на пазара. Все още обаче не са въведени в тях горепосочените изисквания по чл. 4, ал. 5, чл.чл. 5, 7, 15, 31 и чл. 34, ал. 2 от директивата, защото те предполагат редовно членство на страната ни в ЕС. За да бъде приведен ЗГМО изцяло в съответствие с тези изисквания, е необходимо да бъде допълнен с нова

⁹⁸ Вж. за повече подробности относно Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО напр. Хармонизиране на българското законодателство по околна среда с изискванията на европейското, с. 62.

разпоредба, фигурираща в неговите ДР, в която да е указано, че МОСВ и МЗГ, съобразно компетентността си по закона, са органите за връзка с институциите на ЕС при прилагането на европейското право относно биотехнологиите.

Втората група правни актове включва някои решения на Съвета и на Комисията, които имат следните по-важни характерни особености: а) някои от тях са свързани с отменената Директива 90/220/ЕИО, но все още са в сила на основание чл. 36, ал. 2 от новата Директива 2001/18/ЕО; б) те детайлизират някои от изискванията на отменената директива от 1990 г. и притежават организационно-технически характер. Поради изтъкнатите им специфики ще бъдат разгледани лаконично. Става дума за следните правни актове:

1. Решение на Комисията 91/274/ЕИО от 21 май 1991 г. относно списъка на законодателството на Общността по чл. 10 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 135/30.5.1991 г.);

2. Решение на Съвета 91/596/ЕИО от 4 ноември 1991 г. относно образец на резюмираната информация при уведомяването по чл. 9 от Директива 90/220/ЕИО относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми (ОЖ, L 332/23.11.1991 г., изм. и доп.);

3. Решение на Комисията 92/146/ЕИО от 11 февруари 1992 г. относно образец на резюмираната информация за уведомяване по чл. 12 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 60/5.3.1992 г.);

4. Решение на Комисията 93/584/ЕИО от 22 октомври 1993 г. относно установяване на критерии за опростени процедури спрямо съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани растения по чл. 6, ал. 5 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 279/12.11.1993 г.);

5. Решение на Комисията 2002/623/ЕО от 24 юли 2002 г. за приемане на Наръчник за допълнение на приложение II към Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми и за отмяна на Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 200/30.7.2002 г.);

6. Решение на Съвета 2002/812/ЕО от 3 октомври 2002 г. за одобряване, съгласно Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО, на образец на резюме за уведомяване, свързан с пускането на пазара на генетично модифицирани организми като или в продукти (ОЖ, L 280/18.10.2002 г.);

7. Решение на Съвета 2002/813/ЕО от 3 октомври 2002 г. за одобряване, съгласно Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО, на образец на резюме при уведомяване за съобщенията относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми за цели, различни от пускането на пазара (ОЖ, L 280/18.10.2002 г.);

8. Решение на Комисията 2003/701/ЕО от 29 септември 2003 г. за одобряване, съгласно Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО, на образец за предоставяне на резултатите от съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани висши растения за цели, различни от пускането на пазара (ОЖ, L 254/8.10.2003 г.), и

9. Решение на Комисията 2004/204/ЕО от 23 февруари 2004 г. относно установяване на подробни изисквания за поддържане на регистрите за записване на информацията относно генетичните изменения в генетично модифицираните организми съгласно Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО (ОЖ, L 65/3.3.2004 г.).

С чл. 1 от **Решение 91/274/ЕИО** се констатира фактът, че към 21 май 1991 г. липсват правни актове на Общността, свързани със специфичната оценка на риска за околната среда и човешкото здраве от вредното въздействие на продуктите, подобна на тази по Директива на Съвета 90/220/ЕИО.

Също с чл. 1, но от **Решение 91/596/ЕИО** е одобрен „образец“ на резюмираната информация, която трябва да съдържа уведомлението относно съзнателното пускане в околната среда на ГМО за научни и развойни цели, съгласно приложението. Към решението фигурира едно приложение с наименование „Образец за резюмирана информация при уведомяване относно пускания на генетично модифицирани организми за научни и развойни цели (съгласно чл. 9 от Директива 90/220/ЕИО)“.

Отново с чл. 1, но от **Решение 92/146/ЕИО** е одобрен „образец“ на резюмираната информация, която трябва да фигурира в уведомлението относно продуктите, съдържащи ГМО, съгласно приложението. Към него фигурира едно приложение с наименование „Образец за резюмирана информация при уведомяване относно продукти, съдържащи генетично модифицирани организми (ГМО)“.

Решение 93/584/ЕИО е свързано с възможността за регламентиране на т.нар. „опростена процедура“ за съзнателно пускане в околната среда на генетично модифицирани растения при определени условия. Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда при съзнателното пускане на генетично модифицирани растения по разглежданото решение:

1) установяване на критерии, свързани с характеристиките на растителните видове – приематели („реципиенти“) – чл. 1, ал. 2;

2) установяване на критерии, свързани с характеристиките на въведените редици и продуктите, в които те са изразени (чл. 1, ал. 3);

3) установяване на задължение за държавите – членки на ЕС, да опазват околната среда и човешкото здраве по време и след експерименталното пускане в околната среда на ГМО (чл. 1, ал. 4);

4) установяване на специални правила, свързани с опростената процедура за съзнателно пускане на генетично модифицирани растения в околната среда (чл. 2 и 3).

Компетентният орган, одобряващ използването на „опростената процедура“, е Комисията, която уведомява за искането до нея компетентните органи на другите държави-членки, които от своя страна могат да ѝ съобщят мнението си.

С чл. 1 от **Решение 2002/623/ЕО** е приет „наръчник“, съгласно приложението към него, който по същество представлява обяснителни бележки към приложение II на Директива 2001/18/ЕО. Към разглежданото решение фигурира едно приложение с наименование „Наръчник за целта, елементите, основните принципи и методологията на оценката на риска за околната среда по приложение II към Директива 2001/18/ЕО“.

Също с чл. 1, но от **Решение 2002/812/ЕО** е одобрен „образец“ на информацията, която трябва да фигурира в резюмето на досието на съответните ГМО във връзка с пускането им на пазара като или в продукти, съгласно приложението. Към него фигурира едно приложение с наименование „Образец за резюмирана информация във връзка с пускането на пазара на ГМО или комбинация от ГМО като или в продукти“.

Отново с чл. 1, но от **Решение 2002/813/ЕО** е одобрен „образец“ на резюмираната информация, която трябва да съдържа уведомлението на компетентните органи на страните-членки до Комисията относно пускането на генетично модифицирани организми в околната среда за цели, различни от пускането им на пазара, съгласно

приложението. Към него фигурира едно приложение с наименование „Образец за резюмирана информация при уведомяване относно съзнателното освобождаване на ГМО или комбинация от ГМО за цели, различни от пускането на пазара“.

Решение 2003/701/ЕО е свързано с необходимостта компетентният орган, издаващ разрешително за съзнателно пускане в околната среда на генетично модифицирани висши растения (ГМВР), да получи колкото е възможно по-голяма информация от „уведомителя“ (т.е. лицето, което ще извършва тази дейност – бел. авт.) относно очакваното въздействие на това „пускане“ върху състоянието на околната среда. Могат да бъдат посочени следните правни мерки за опазване на околната среда от вредното въздействие на ГМВР по решението:

1) одобряване на образец на доклад за предоставяне на резултатите от съзнателното пускане в околната среда на ГМВР, съгласно приложението (чл. 1);

2) установяване на задължение докладът по чл. 1 да бъде свързан само с едно разрешително и да бъде номериран в уведомлението до компетентния орган (чл. 2);

3) установяване на правна възможност за изготвяне от уведомителя, ако е необходимо, на междинен и окончателен доклад за мониторинг на околната среда след пускането на ГМВР в нея и предоставянето им на компетентния орган (чл. 3).

Тези доклади са свързани с експериментална дейност преди издаването на разрешително от компетентния орган;

4) установяване на правна възможност за компетентния орган да изисква от уведомителя допълнителна информация, в рамките на изследователска програма, преди пускането на ГМВР в околната среда (чл. 4).

Към разглежданото решение фигурира едно приложение с наименование „Образец за предоставяне на резултата от съзнателното освобождаване в околната среда на генетично модифицирани висши растения съгласно чл. 10 от Директива 2001/18/ЕО“.

Основната цел на **Решение 2004/204/ЕО** е установяването на допълнителни изисквания спрямо воденето от Комисията на регистрите по чл. 31, ал. 2 от Директива 2001/18/ЕО, свързани с информацията относно генетичните модификации в ГМО (чл. 1). Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от вредното въздействие на ГМО по него:

1) установяване на задължение информацията в посочените регистри да включва подробности относно нуклеотидните редици или други данни за определянето на генетично модифицирания продукт, например методология и експериментални данни (чл. 2);

2) установяване на задължителните реквизити на тези регистри (чл. 3);

3) установяване на задължение посочените регистри да бъдат достъпни за обществеността (чл. 4);

4) установяване на задължение за компетентните органи на страните-членки да извлекат от уведомленията до тях необходимата информация, свързана с чл. 3, и да я изпратят на Комисията (чл. 5);

5) установяване на задължение за тези органи да предоставят на Комисията информация, която е свързана с осъвременяването на регистрите (чл. 6).

Третата и най-многобройна група правни актове в разглежданата насока са редица решения на Комисията, издавани за периода 1993-1998 г. Те се отличават със следните по-важни характерни особености: а) всички те (за разлика от предходната група правни актове, където само някои от тях – бел. авт.) са свързани с отменената

Директива 90/220/ЕИО, но все още са в сила на основание чл. 36, ал. 2 от Директива 2001/18/ЕО; б) те се отнасят до пускането на пазара на конкретни ГМО като или в продукти; в) те имат организационно-технически характер и обикновено установяват редица изисквания, свързани с етикетването на тези продукти с цел защита на интересите на потребителя. Ето защо поради отбелязаните по-горе характерни белези тези правни актове няма да бъдат разгледани подробно, а само ще бъдат изброени в хронологична последователност. Те са:

1. Решение на Комисията 93/572/ЕИО от 19 октомври 1993 г. относно пускането на пазара на продукта, съдържащ генетично модифицирани организми по чл. 13 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 276/9.11.1993 г.)⁹⁹;

2. Решение на Комисията 94/385/ЕО от 8 юни 1994 г. относно пускането на пазара на продукта, съдържащ генетично модифицирани организми – семена от хербицидно защитен тютюн, разновидност ITV 1000 OX – съгласно чл. 13 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 176/9.7.1994 г.);

3. Решение на Комисията 94/505/ЕО от 18 юли 1994 г. за изменение на Решението от 18.12.1992 г. относно пускането на пазара на продукта, съдържащ ГМО – ваксината Nobi-Porvac Aujezsky live (gl,tk) – съгласно чл. 13 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 203/6.8.1994 г.);

4. Решение на Комисията 96/158/ЕО от 6 февруари 1996 г. относно пускането на пазара на продукта, съдържащ генетично модифицирани организми – хибридно хербицидно толерантни рапични семена на шведско цвекло (Brassica napus L. oleifera Metzq. MS1Bn x RF1Bn) – съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 37/15.2.1996 г.);

5. Решение на Комисията 96/281/ЕО от 3 април 1996 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирани главички от соя (Glucine max L.) с увеличено времетраене спрямо хербицида glyphosate, съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 107/30.4.1996 г.);

6. Решение на Комисията 96/424/ЕО от 20 май 1996 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана мъжка стерилна цикория (Cichorium intybus L.) с частично времетраене спрямо хербицида glufosinate ammonium, съгласно Директива 90/220/ЕИО (ОЖ, L 175/13.7.1996 г.);

7. Решение на Комисията 97/98/ЕО от 23 януари 1997 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана царевица (Zea mays L.) с комбинирана модификация за инсектицидни субстанции с Bt-endotoxin ген и увеличено времетраене спрямо хербицида glufosinate ammonium, съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 31/1.3.1997 г.);

8. Решение на Комисията 97/392/ЕО от 6 юни 1997 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана рапица от шведско цвекло (Brassica napus L. oleifera Metzq. MS1, RF1), съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 164/21.6.1997 г.);

9. Решение на Комисията 97/393/ЕО от 6 юни 1997 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана рапица от шведско цвекло (Brassica napus L. oleifera Metzq. MS1, RF2), съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 164/21.6.1997 г.);

⁹⁹ То е свързано с ваксината „Raboral V-RG“ (Vaccinia virus, Копенхагенски вид, tk-фенотип, изразяващ гликопротеин G на хидрофобен вирус, вид ERA), която е разрешена за използване само за ветеринарни нужди. В чл. 2 са уредени условията за нейното използване и етикетване.

10. Решение на Комисията 97/549/ЕО от 14 юли 1997 г. относно пускането на пазара на черупка T102 (*Streptococcus thermophilus* T102), съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 225/15.8.1997 г.);

11. Решение на Комисията 98/291/ЕО от 22 април 1998 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана пролетна рапица от шведско цвекло (*Brassica napus* L. ssp. *Oleifera*), съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 131/5.5.1998 г.);

12. Решение на Комисията 98/292/ЕО от 22 април 1998 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана царевица (*Zea mays* L. ред Bt-11), съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 131/5.5.1998 г.);

13. Решение на Комисията 98/293/ЕО от 22 април 1998 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана царевица (*Zea mays* L. T25), съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 131/5.5.1998 г.);

14. Решение на Комисията 98/294/ЕО от 22 април 1998 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана царевица (*Zea mays* L. ред MON 810), съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 131/5.5.1998 г.).

Четвъртата група правни актове се отнасят до генетично модифицираните храни и фуражи и трансграничното им движение. Въпреки че те практически имат значение и за т.нар. „Обща селскостопанска политика“ (т.е. селскостопанското законодателство на ЕС), смятам, че тяхното причисляване към екологичното законодателство на ЕС е детерминирано от факта, че водещият предмет на правно регулиране в тях са обществените отношения, свързани с опазването на околната среда и човешкото здраве от вредното въздействие на ГМО. Освен това за тази група правни актове е характерно, че те са на равнището на регламенти. Става дума за следните правни актове:

1. Регламент на Европейския парламент и Съвета (ЕО) № 1829/2003 от 22 септември 2003 г. относно генетично модифицираните храни и фуражи (ОЖ, L 268/18.10.2003 г.);

1.1. Регламент на Комисията (ЕО) № 641/2004 от 6 април 2004 г. относно подробни правила за прилагане на Регламент на Европейския парламент и Съвета (ЕО) № 1829/2003 по отношение на молбата за разрешение на нови генетично модифицирани храни и фуражи, уведомяването за съществуващи продукти и случайно или технически неизбежно наличие на генетично модифициран материал, който е позволен¹⁰⁰ от благоприятна оценка на риска (ОЖ, L 102/7.4.2004 г.);

2. Регламент на Европейския парламент и Съвета (ЕО) № 1830/2003 от 22 септември 2003 г. относно проследимостта и етикетването на генетично модифицирани организми и проследимостта на хранителни и фуражни продукти, произведени от генетично модифицирани организми, и за изменение на Директива 2001/18/ЕО (ОЖ, L 268/18.10.2003 г.);

3. Регламент на Европейския парламент и Съвета (ЕО) № 1946/2003 от 15 юли 2003 г. относно трансграничното движение на генетично модифицирани организми (ОЖ, L 287/5.11.2003 г.).

Регламент (ЕО) № 1829/2003 може да бъде отнесен както към селскостопанското, така и към екологичното законодателство на ЕС. Той е свързан с необходимостта от упражняване на контрол върху производството и пускането на пазара на храни и фуражи, съдържащи ГМО. Основните му цели са: а) осигуряване на висока степен за защита на здравето на хората и животните, на околната среда и интересите на потре-

¹⁰⁰ В буквален превод – „полезен“, „изгоден“ – от англ. дума „benefited“.

бителите; б) установяване на процедури на Общността за издаване на разрешения и за надзор върху генетично модифицираните храни и фуражи; в) установяване на изисквания за етикетирането на такива храни и фуражи (чл. 1). Могат да бъдат посочени следните дефиниции на някои правни понятия: „генетично модифицирани храни“ са храни, съдържащи, състоящи се от или произведени от ГМО“ (чл. 2, т. 6); „генетично модифицирани фуражи“ са фуражи, съдържащи, състоящи се от или произведени от ГМО“ (чл. 2, т. 7).

Могат да бъдат избткнати следните правни мерки за опазване на околната среда от вредното въздействие на ГМО по разглеждания регламент:

1) установяване на специални правила, свързани с генетично модифицираните храни (глава II, чл. 3-14).

Сред тях могат да бъдат отбелязани: а) посочване на обхвата на приложение на тази глава от постановлението, а именно храните, съдържащи, състоящи се от или произведени от ГМО (чл. 3); б) посочване на основните изисквания спрямо генетично модифицираните храни, включващи например забрана за вредно въздействие върху околната среда и човешкото здраве и за подвеждане на потребителя, необходимост от разрешение за пускането им на пазара (чл. 4); в) посочване на изисквания спрямо молбата за издаване на разрешение (чл. 5); г) задължение за вземане на мнение от Европейския орган по безопасност на храните (ЕОБХ) – чл. 6; д) задължение за предоставяне на разрешение за производство и пускане на пазара на генетично модифицирани храни (чл. 7); е) правна възможност за реализация на пазара на генетично модифицирани храни, произведени преди влизането в сила на регламента (чл. 8); ж) задължение за упражняване на надзор върху производството и пускането на пазара на генетично модифицирани храни (чл. 9); з) правна възможност за изменение, временно или окончателно отнемане на разрешението (чл. 10); и) правна възможност за подновяване на разрешението (чл. 11); й) посочване на генетично модифицираните храни и дейностите, свързани с тях, спрямо които е необходимо етикетиране (чл. 12); к) посочване на основните изисквания относно етикетирането на генетично модифицираните храни (чл. 13); л) задължение за предприемане на мерки по прилагането на изискванията, свързани с етикетирането на такива храни (чл. 14);

2) установяване на специални правила относно генетично модифицираните фуражи (чл. III, чл. 15-26).

Сред тях могат да бъдат отбелязани: а) посочване на обхвата на приложение на тази глава от постановлението, а именно фуражите, съдържащи, състоящи се от или произведени от ГМО (чл. 15); б) посочване на основните изисквания спрямо генетично модифицираните фуражи, включващи например забрана за вредно въздействие върху околната среда, здравето на хората и животните и за подвеждане на потребителя, необходимост от разрешение за пускането им на пазара (чл. 16); в) посочване на изисквания спрямо молбата за издаване на разрешение (чл. 17); г) задължение за вземане на мнение от ЕОБХ (чл. 18); д) задължение за предоставяне на разрешение за производство и пускане на пазара на генетично модифицирани фуражи (чл. 19); е) правна възможност за реализация на пазара на генетично модифицирани фуражи, произведени преди влизането в сила на регламента (чл. 20); ж) задължение за упражняване на надзор върху производството и пускането на пазара на генетично модифицирани фуражи (чл. 21); з) правна възможност за изменение, временно или окончателно отнемане на разрешението (чл. 22); и) правна възможност за подновяване на разрешението (чл. 23); й) посочване на генетично модифицираните фуражи и дейностите, свързани с тях, спрямо които е необходимо етикетиране

(чл. 24); к) посочване на основните изисквания относно етикетирането на генетично модифицираните фуражи (чл. 25); л) задължение за предприемане на мерки по прилагането на изискванията, свързани с етикетирането на такива фуражи (чл. 26);

3) установяване на правила с по-общо значение за генетично модифицираните храни и фуражи (глава IV, чл. 27-49).

Сред тях могат да бъдат посочени: а) правна възможност за подаване на единна молба за издаване на разрешение за производство и пускане на пазара на генетично модифицирани храни и фуражи, когато е налице възможността даден продукт да бъде използван както като храна, така и като фураж (чл. 27); б) задължение за Комисията да поддържа регистър на Общността на генетично модифицираните храни и фуражи (чл. 28); в) право на достъп на обществеността до информация за издадените разрешения, мненията на ЕОБХ и националните компетентни органи относно молбите за издаване на разрешения, докладите за мониторинг и данните от титуляря на разрешението, с изключение на поверителната информация (чл. 29); г) правна възможност за определен вид информация да бъде окачествена като поверителна с предвидени изключения от поверителността (чл. 30); д) задължение за защита на определени данни, свързани с търговския статус на подателя на молбата (чл. 31); е) посочване на изисквания за т.нар. „референтна лаборатория на Общността“ (чл. 32); ж) правна възможност за Комисията и страните-членки да се консултират с Европейската група по етика в науката и новите технологии (чл. 33); з) задължение за предприемане на спешни мерки при извънредни ситуации, свързани с влошаване на състоянието на околната среда и здравето на хората и животните (чл. 34); и) правна възможност за Комисията да бъде подпомагана в дейността си по прилагане на регламента от т.нар. „Постоянен комитет за хранителната верига и здравето на животните“¹⁰¹ (чл. 35); й) правна възможност за обжалване пред Комисията на актовете на ЕОБХ (чл. 36); к) задължение за Комисията да уведомява страните по Протокола от Картагена за биологична безопасност относно издадените разрешения, свързани с генетично модифицираните храни и фуражи (чл. 44); л) задължение за държавите-членки да въведат в законодателството си санкции за неизпълнение на изискванията на този регламент (чл. 45).

Към разглеждания регламент фигурира едно приложение с наименование „Задължения и задачи на референтната лаборатория на Общността“. Независимо от ноторното обстоятелство, че регламентите имат пряко приложение („директен ефект“) в националното законодателство на държавите-членки, той беше въведен в българското законодателство с чл. 23а, чл. 23е и чл. 23ж от ЗХ¹⁰². Струва ми се, че този подход на нашия законодател е дискусионен.

Видно от наименованието му, **Регламент (ЕО) № 641/2004** има организационно-технически характер и детайлизира изискванията на Регламент (ЕО) № 1829/2003, поради което няма да бъде разгледан. Той също е въведен в законодателството ни, но с чл. 23в от ЗХ.

¹⁰¹ Този комитет е създаден с чл. 58, ал. 1 от Регламент на Европейския парламент и Съвета (ЕО) № 178/2002 от 28 януари 2002 г. относно установяване на основните принципи и изисквания на правото на храните, за учредяване на Европейски орган по безопасност на храните и относно установяване на процедури по въпросите на безопасността на храните (ОJ, L 31/1.2.2002 г.).

¹⁰² Вж. чл. 249, ал. 2 от Договора за създаване на Европейска общност.

Регламент (ЕО) № 1830/2003 също може да бъде отнесен както към селскостопанското, така и към екологичното законодателство на ЕС. Основната му цел е установяване на „рамката“ на проследимостта на продуктите, състоящи се от или съдържащи ГМО, и на хранителните и фуражните продукти, произведени от ГМО, за да се улесни етикетването им, мониторингът на въздействието им върху околната среда и човешкото здраве (чл. 1). Той се прилага спрямо всички стадии на пускането на пазара на продуктите, състоящи се от или съдържащи ГМО, както и на храни и фуражи, произведени от ГМО, съгласно законодателството на Общността с изключение на медицинските продукти за хуманитарна и ветеринарна употреба, разрешени с Регламент на Съвета (ЕИО) № 2309/93 от 22.7.1993 г. относно установяване на процедури на Общността за разрешаване и надзор върху медицинските продукти за хуманитарна и ветеринарна употреба и за учредяване на Европейска агенция за оценка на медицинските продукти (ОЖ, L 214/24.8.1993 г., изм. и доп.) – чл. 2. Могат да бъдат посочени следните дефиниции на някои правни понятия: „произведен от ГМО“ е добит, цялостно или частично, от ГМО, но несъдържащ или несъстоящ се от ГМО“ (чл. 3, т. 2); „проследимост“ е възможността за проследяване на ГМО и продукти, произведени от ГМО, на всички стадии от пускането им на пазара чрез производствените и разпространителните вериги“ (чл. 3, т. 3).

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда и човешкото здраве от вредното въздействие на ГМО по разглеждания регламент:

- 1) установяване на специални правила, свързани с изискванията за проследимост и етикетване на продукти, състоящи се от или съдържащи ГМО (чл. 4);
- 2) установяване на специални правила относно изискванията за проследимост на хранителни и фуражни продукти, произведени от ГМО (чл. 5);
- 3) установяване на изключения от изискванията на регламента в определени случаи на преупаковане на продукти (чл. 6);
- 4) установяване на задължение за Комисията да регламентира определянето на компетентни лица за идентифициране на ГМО (чл. 8);
- 5) установяване на задължение за държавите-членки да уредят в законодателството си провеждането на проверки и други „контролни мерки“, включително вземането на проби и изпитвания (количествени и качествени), за да осигурят спазването на изискванията на този регламент (чл. 9, ал. 1);
- 6) установяване на правна възможност за Комисията да се подпомага в дейността си по прилагане на регламента от комитета, учреден съгласно чл. 30 от Директива 2001/18/ЕО (чл. 10);
- 7) задължение за държавите-членки да въведат в законодателството си санкции за неизпълнение на изискванията на този регламент и да информират за тях Комисията (чл. 11).

И този регламент е въведен в законодателството ни, но с чл. 10, ал. 1 и чл. 23е, ал. 5, т. 8 и ал. 7, т. 2 от ЗХ.

Регламент (ЕО) № 1946/2003 е свързан с присъединяването на ЕС към Протокола от Картагена за биологична безопасност към Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие (наричан по-нататък за краткост „Протоколът“) и произтичащите от това международни задължения. Основната му цел е установяването на „обща система“ за уведомяване и информация относно трансграничното движение на ГМО, за да се предотврати вредното въздействие на тези организми върху биологичното разнообразие и човешкото здраве (чл. 1). Той се прилага спрямо трансграничното

движение на всички ГМО, които могат да влошат състоянието на биологичното разнообразие, при отчитане на риска за човешкото здраве с изключение на фармацевтичните продукти за хуманитарни цели (чл. 2).

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки за опазване на околната среда от вредното въздействие на ГМО по този регламент:

1) установяване на специални правила, свързани с трансграничното движение на ГМО, предназначени за съзнателно пускане в околната среда (чл. 4-8).

Сред тях могат да бъдат отбелязани: а) задължение за лицето, извършващо експорт (наричано по-нататък за краткост „експортърът“), да уведоми писмено компетентния орган на държава – участник или неучастник в Протокола, преди първото международно трансгранично движение на ГМО (чл. 4); б) уреждане на процедура при неприемане на „решение за съгласие“ (има се предвид издаване на разрешение – бел. авт.) спрямо трансграничното движение на ГМО (чл. 5); в) задължение за експортъра да предоставя информация на компетентния орган на своята държава, както и на Комисията относно уведомяванията и решенията на компетентните органи на получащата държава, която трябва да съхранява минимум за 5-годишен период (чл. 6); г) задължение за експортъра при промяна на обстоятелствата, която може да повлияе върху оценката на риска, детерминираща решението за съгласие за внос или при допълнителна научна и техническа информация, да поиска от компетентния орган на държавата-участник или когато е подходящо – и държавата – неучастник в Протокола, да преразгледа решението си за съгласие за вноса на ГМО (чл. 7); д) предвиджване на изключения от изискванията на чл. 4-7 (чл. 8);

2) установяване на специални правила относно трансграничното движение на ГМО, предназначени за пряка употреба като храни, фуражи или за производството им (чл. 9-10).

Сред тях могат да бъдат посочени: а) задължение за Комисията или за съответната държава – членка на ЕС, да уведоми т.нар. „Клирингова къща за биологична безопасност“ (ККББ) по Протокола и другите държави – участници в Протокола, за издадените решенията, свързани с ГМО, които могат да бъдат обект на трансгранично движение за пряка употреба като храни, фуражи или за производството им (чл. 9); б) задължение за експортъра да се съобразява с решенията за внос на ГМО на компетентните органи на държави – участници или неучастници в Протокола (чл. 10);

3) установяване на специални правила, свързани с ГМО, предназначени за ограничена употреба (чл. 11);

4) установяване на специални правила относно определянето на вида на използване на ГМО и съпътстващата документация на експортъра (чл. 12);

5) установяване на специални правила, свързани с транзитния превоз на ГМО (чл. 13).

Те включват задължение за уведомяване на компетентния орган на държавата на транзитния превоз от експортъра, решение за съгласие от този орган и задължение за уведомяване на ККББ по Протокола от експортъра за извършването на такъв превоз;

б) установяване на специални правила относно несъзнателното трансгранично движение на ГМО (чл. 14).

Те включват задължение за съответните държави – членки на ЕС, да уведомяват своето население, Комисията, другите засегнати държави-членки и ККББ по Протокола за тези случаи на несъзнателно трансгранично движение на ГМО, при които

може да има значително вредно въздействие върху биологичното разнообразие и човешкото здраве;

7) установяване на специални правила, свързани с участието на ЕС в международната информационна процедура по Протокола (чл. 15);

8) установяване на специални правила относно поверителността на информацията, свързана с трансграничното движение на ГМО, включващи и изключения от поверителността (чл. 16);

9) установяване на задължение за Комисията и държавите-членки да определят своите компетентни органи (за издаване на разрешения – бел. авт.), както и органите за връзка с институциите по Протокола (т.нар. „focal points“) и да ги съобщят на Секретариата по Протокола (чл. 17);

10) установяване на задължение за държавите-членки да уредят в законодателството си санкции за неспазване на разпоредбите на регламента и да информират за тях Комисията (чл. 18);

11) установяване на задължение за тези държави да изготвят поне на всеки 3 години доклад за прилагането на регламента и да го изпращат на Комисията (чл. 19, ал. 1);

12) установяване на задължение за Комисията на базата на националните доклади по чл. 19, ал. 1 да изготвя периодично обобщен доклад в тази насока и да го предоставя на срещите на държавите – участнички в Протокола (чл. 19, ал. 2).

Към разглеждания регламент фигурират 3 приложения, озаглавени както следва: Приложение I. Изискуема информация при уведомяванията по чл. 4; Приложение II. Изискуема информация по чл. 9; Приложение III. Изискуема информация по чл. 14.

От изложеното в разглежданата насока може да се направи изводът, че по-значимите правни средства за опазване на околната среда и човешкото здраве от вредното въздействие на ГМО по горепосочените правни актове, формулирани в по-обобщен вид, са: а) разрешителен режим за пускането на ГМО в околната среда или на пазара като и в продукти; б) оценка на риска за околната среда и човешкото здраве от дейности, свързани с ГМО; в) задължение за съответните лица да уведомяват компетентния орган за дейности, отнасящи се до ГМО, и за резултата от тях. Практиката по прилагането им ще покаже тяхната ефективност и надеждност в екологично отношение.

III. НЯКОИ ПРАВНИ АКТОВЕ НА ЕС С КОСВЕНО ЗНАЧЕНИЕ ЗА ОПАЗВАНЕТО НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА БИОТЕХНОЛОГИИТЕ

По-долу ще бъдат разгледани някои правни актове на ЕС, които формално спадат към други отрасли („сектори“) на неговото законодателство, но съдържат разпоредби, които се отнасят в по-малка или в по-голяма степен до ГММ и ГМО. Поради това условно се изтъква от автора, че те имат „косвено“ значение в разглежданата област. Макар че тези правни актове не спадат към екологичното законодателство на ЕС, струва ми се, че разглеждането им също би представлявало интерес за нашите компетентни органи и специалисти-еколози, тъй като по този начин те ще придобият по-цялостна представа за европейското право, свързано с биотехнологиите. По-голямата информираност на тези органи и лица за т.нар. *aquis*

communautaire, от една страна, и по-широката им обща култура в областта на екологията, от друга страна, несъмнено биха спомогнали както за по-ефективното въвеждане на европейското в националното право, така и за ефективното прилагане на съответната правна уредба.

III.1. БИОТЕХНОЛОГИЧНИ ИЗОБРЕТЕНИЯ

В тази насока е приет само един правен акт, а именно Директива на Европейския парламент и Съвета 98/44/ЕО от 6 юли 1998 г. относно правната закрила на биотехнологичните изобретения (ОЖ, L 213/30.7.1998 г.). Би могло да се поддържа становището, че тя трябва да бъде отнесена в по-голяма степен към законодателството на ЕС в отрасъл „интелектуална собственост“, отколкото към екологичното му законодателство. Като аргумент в полза на това схващане може да се посочи обстоятелството, че тя не фигурира в раздел 15, свързан с екологичното законодателство, а е включена в подраздел „Интелектуална собственост“ към раздел 17 „Дружествено право“ на Интернет страницата на Комисията, посветена на законодателството на ЕС¹⁰³. Посочването ѝ се извършва във връзка с по-цялостната систематизация на разглежданата проблематика.

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки, свързани с правната закрила на биотехнологичните изобретения по тази директива:

1) установяване на специални правила относно патентоспособността на тези изобретения (чл. 1-7).

Сред тях могат да бъдат посочени: а) правна възможност за държавите-членки да закрилят биотехнологичните изобретения съгласно националното си законодателство, но „при необходимост“ да го допълнят с изискванията на директивата (чл. 1, ал. 1); б) дефиниране на правното понятие „биологичен материал“ в чл. 2, ал. 1, буква „а“, където е указано, че това е „всеки материал, съдържащ генетична информация и способен да се възпроизвежда или да бъде възпроизведен в биологичната система“; в) правна възможност за установяване на патентоспособност спрямо изобретения, които се отнасят до продукт, състоящ се от или съдържащ биологичен материал, или до процес за производство, получаване или използване на биологичен материал (чл. 3, ал. 1); г) правна възможност за биологичен материал, който е изолиран в природната си среда или произведен по технически начин, да бъде обект на изобретение дори когато предимно се среща в природата (чл. 3, ал. 2); д) забрана за патентоване на растителни и животински съобщества и на съществени биологични процеси за производство на растения и животни (чл. 4, ал. 1); е) забрана за патентоване на изобретения, отнасящи се до човешкото тяло на различните стадии на неговото формиране и развитие (чл. 5, ал. 1), съчетана със задължение за разкриване в заявката за патент на промишлената приложимост на последователността, включително частичната, на гените (чл. 5, ал. 3); ж) забрана за патентоване на изобретения, с търговската реализация на които се нарушава „общественият ред“ или „моралът“, а като примери за такова нарушение са включени клонирането на хора и генната им модификация, производството на и търговията с човешки ембриони, генетичната модификация на животни, която им причинява страдание, с изключение на такава за целта на съществена медицинска полза за човека и животните (чл. 6); и) задължение за Европейска-

¹⁰³ Вж. раздел 17 от Интернет страницата на Комисията, посветена на законодателството на ЕС: www.europa.eu.int/eur-lex.

та група по етика в науката и новите технологии към Комисията да оценява етичните аспекти на биотехнологията (чл. 7);

2) установяване на специални правила, свързани с обхвата на правната закрила на биотехнологичните изобретения (чл. 8-11).

Сред тях могат да бъдат отбелязани: а) правна възможност правната закрила на тези изобретения да включва всеки биологичен материал, добит от същия биологичен материал чрез разпространяване или размножаване, в идентична или различна форма, който притежава същите характеристики (чл. 8, ал. 1); б) правна възможност патентът за всеки продукт, съдържащ или състоящ се от генетична информация, при отчитане на чл. 5, ал. 1, да обхваща целия материал, включен в продукта или в който се съдържа генетичната информация, чрез която се извършва неговата функция (чл. 9); в) забрана за установяване на правна закрила спрямо биологичен материал, който е разпространен или размножен, включително пуснат на пазара, без необходимите за целта тествания за странично разпространяване или размножаване (чл. 10); г) задължение за земеделския стопанин (фермера) да притежава разрешение за ползване на патентованото биотехнологично изобретение спрямо растителен или животински репродуктивен материал независимо от съгласието (има се предвид сключен лицензионен договор – бел. авт.) на патентоприателя (чл. 11);

3) установяване на специални правила относно принудителното кръстосано лицензиране (чл. 12).

Те са свързани с правната възможност за земеделския стопанин да подаде молба (до съответното патентно ведомство – бел. авт.) за принудителна лицензия за неизключително използване на патентованото изобретение с цел упражняване на „правото върху сорта растение“¹⁰⁴, както и с правната възможност за патентоприателя и съответния земеделски стопанин да сключват кръстосана лицензия за ползване на патентованото изобретение;

4) установяване на специални правила, свързани с депозирането, достъпа до и депозирането на биологичен материал (чл. 13-14).

Те се отнасят до възможностите за използване на биологичен материал, който не е достъпен за обществеността или не е описан в заявката за издаване на патент за изобретение в контекста на Будапещенския договор за международно признаване на депозирането на микроорганизми във връзка с производството по патентоване¹⁰⁵;

5) установяване на задължение за държавите-членки да информират Комисията относно текста на приетите разпоредби от националните нормативни актове, свързани с предмета на разглежданата директива (чл. 15, ал. 2);

6) установяване на задължение за Комисията да издава доклади, свързани с: а) връзката на директивата с международните споразумения за защита правата на чо-

¹⁰⁴ В тази насока директивата препраща към Регламент на Съвета (ЕО) № 2100/94 от 27 юли 1994 г. относно правата върху сортовете растения (в буквален превод от английски език – „правата върху растителното разнообразие“ – „plant variety rights“ – бел. авт.) на Общността (ОЖ, L 227/1.9.1994 г., изм. и доп.).

¹⁰⁵ Този договор е подписан в Будапеща на 28 април 1977 г. Той е ратифициран от Република България с Указ на Държавния съвет № 903 от 8 май 1978 г. (обн., ДВ, бр. 38 от 1978 г.). В сила за нашата страна е от 19.8.1980 г. и е необнародван. Изменението на чл. 10.7 (а) от 26 септември 1980 г. на договора е ратифицирано от Република България с Указ на Държавния съвет № 28 от 8 януари 1982 г. (обн., ДВ, бр. 4 от 1982 г.). То също е необнародвано.

века; б) основни непубликувани или публикувани със закъснение проучвания за генното инженерство; в) развитието и прилагането на патентното право в областта на биотехнологиите, вкл. генното инженерство (чл. 16)¹⁰⁶.

Разглежданата директива е въведена в българското законодателство със Закона за патентите (обн., ДВ, бр. 27 от 1993 г., изм. и доп.)¹⁰⁷.

III.2. БИОЛОГИЧНИ АГЕНТИ В РАБОТНАТА СРЕДА

И в тази насока понастоящем е в сила един правен акт, а именно Директива на Европейския парламент и Съвета 2000/54/ЕО от 18 септември 2000 г. относно защита на работниците от рискове, свързани с експозицията им на биологични агенти при работа (Седма индивидуална директива по чл. 16, ал. 1 от Директива 89/391/ЕИО) – ОJ, L 262/17.10.2000 г.

С чл. 21 от тази директива бе отменена предходната в тази насока Директива на Съвета 90/679/ЕИО от 26 ноември 1990 г., носеща същото наименование (ОJ, L 374/1990 г., изм. и доп.)¹⁰⁸. Би могло да се поддържа становището, че разглежданата директива може да бъде отнесена в по-голяма степен към трудовото, отколкото към екологичното законодателство на ЕС. Въпреки това тя се посочва с оглед на систематизацията на разглежданата материя и поради косвеното ѝ значение за правния режим на биотехнологиите.

Основната цел на директивата е осигуряване на закрилата на здравето и на безопасността на работещите от рискове, произтичащи от експозицията им (т.е. подлагането им на въздействие – бел. авт.) на биологични агенти при работа, чрез установяване на т.нар. „минимални нормативи“ (в смисъл на изисквания, условия – бел. авт.) – чл. 1. Правното понятие „биологични агенти“ е дефинирано в чл. 2, изр. първо, буква „а“, където е указано, че това са „микроорганизми, включително тези, които са генетично модифицирани, клетъчни култури и човешки вътрешни паразити, които могат да предизвикат каквато и да било инфекция, алергия или токсичност“.

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки за защита на работната среда и човешкото здраве при работа с т.нар. „биологични агенти“ по тази директива:

- 1) класифициране на биологичните агенти в 4 „рискови групи“ в зависимост от равнището на риска спрямо човешкото здраве (чл. 2, изр. второ);
- 2) установяване на специални правила относно определянето и оценката на риска (чл. 3).

Сред тях могат да бъдат изтъкнати: а) приложимост на директивата по отношение на дейности, при които работещите са или потенциално могат да са експонирани на биологични агенти при работа (ал. 1); б) задължение за работодателя да осигури възможността за оценка на риска за здравето на работещите при дейности, които могат да предизвикат такъв риск при експонирането им на биологични агенти, както и да предоставя съответната информация за тази оценка на компетентния орган при поискване (ал. 2); в) лимитативно изброяване на реквизитите на информацията по ал. 2 (ал. 3);

¹⁰⁶ Би могла да се посочи следната селективна съдебна практика, свързана с прилагането на разглежданата директива: Дело № С-377/98.

¹⁰⁷ Вж. по-специално чл. 7, ал. 1, т. 1, б. „г“, т. 3 и 4, чл. 7а, чл. 19, ал. 6-8, чл. 20а, ал. 2-6, чл. 32а, ал. 2 и 3, чл. 37, ал. 2-5, чл. 73, ал. 5 и § 1, т. 1-3 от ДР.

¹⁰⁸ Вж. напр. за повече подробности относно Директива 90/679/ЕИО Hey, Ch. Op. cit., p. 24.

3) очертаване на приложимостта на отделни разпоредби на директивата в зависимост от резултата от оценката на риска (чл. 4);

4) установяване на специални правила, свързани със специфичните задължения на работодателя (чл. 5-13).

Сред тях могат да бъдат посочени следните негови задължения: а) за замяна на определен биологичен агент с друг, по-малко опасен, за да се избегне вредоносното му въздействие върху здравето на работещите (чл. 5); б) за ограничаване на равнището на риска за здравето на работещите при работа с биологични агенти (чл. 6); в) за предоставяне на определена информация на компетентния орган при поискване, свързана с характера на работата, броя на експонираните работещи, резултата от оценката на риска, отговорните лица за безопасността на труда и плана за действие при извънредна ситуация (чл. 7); г) за осигуряване на хигиена и безопасност на труда на работното място, включително специално работно облекло (чл. 8); д) за провеждане на обучение и предоставяне на информация на работещите относно риска от експонирането им на биологични агенти при работа (чл. 9); е) за предоставяне на специфична информация на работещите, включително за издадените „писмени инструкции“ в разглежданата област, и уведомяване за аварии и инциденти, свързани с биологичните агенти (чл. 10); ж) за съставяне на списък на работещите, експонирани на биологични агенти от рискови групи 3 и 4 (т.е. най-опасните за тяхното здраве – бел. авт.), и за осигуряване на достъпа до него на компетентния орган и съответния лекар (чл. 11); з) за осигуряване на консултации с работещите или техни представители по въпроси, свързани с предмета на директивата (чл. 12); и) за уведомяване на компетентния орган преди започването на съответната дейност с биологични агенти, както и при съществена промяна в дейността с тях (чл. 13);

5) установяване на специални правила относно надзора върху здравето на работещите при работа с биологични агенти, включващи напр. водене на медицинска документация, достъп на работещите до нея и уведомяване на компетентния орган в случаи на заболявания или смърт (чл. 14);

6) установяване на здравни и ветеринарни изисквания, различни от диагностичните лаборатории (чл. 15);

7) установяване на специални правила, свързани с промишлени дейности, лаборатории и стаи за животни (чл. 16);

8) установяване на право на Комисията на достъп до информацията по чл. 14, ал. 9 за случаите на заболявания и смърт при работа с биологични агенти (чл. 17);

9) установяване на задължение за държавите-членки да се базират на класификацията на Общността по чл. 2, изр. второ при разработването на националните класификации на рисковите групи на биологичните агенти (чл. 18);

10) установяване на правна възможност за адаптиране на приложенията на директивата към техническия прогрес (чл. 19);

11) установяване на задължение за държавите-членки да информират Комисията относно разпоредбите на националните нормативни актове, свързани с предмета на директивата (чл. 20).

Към разглежданата директива фигурират 9 приложения, озаглавени както следва: Приложение I. Структурен списък на дейностите; Приложение II. Знак за биологична опасност; Приложение III. Класификация на Общността; Приложение IV. Практически препоръки за надзора върху здравето на работещите; Приложение V. Насоки относно мерките за ограничаване на въздействието и за нивата на ограниченията; Приложение VI. Ограничения спрямо промишлени дейности; Приложение VII.

Препоръчителен кодекс на практиката по ваксиниране; Приложение VIII (ненаименовано) в две части: Част А. Отменени директиви и съответните им изменения (по чл. 21); Част Б. Крайни срокове за въвеждане в националното право; Приложение IX. Таблица на съотношението.

Горепосочената директива е въведена в българското законодателство с две наредби, а именно: Наредба № 4 от 14 октомври 2002 г. за защита на работещите от рискове, свързани с експозиция на биологични агенти при работа, издадена от министъра на труда и социалната политика (МТСП) и министъра на здравеопазването (МЗ) – обн., ДВ, бр. 105 от 2002 г., в сила от 9 февруари 2003 г., и Наредба № 5 от 11 май 1999 г. за реда, начина и периодичността на извършване на оценка на риска, издадена от МТСП и МЗ (обн., ДВ, бр. 47 от 1999 г.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Накрая могат да бъдат направени някои по-обща изводи от разгледаната по-горе правна уредба и препоръки за усъвършенстване на българското екологично законодателство.

1. Въпреки че в по-голямата си част нашето законодателство е хармонизирано с европейското екологично право в разглежданата област, все още като цяло то не съответства на всички изисквания, установени в изследваните правни актове на ЕС. Основната причина е свързана с динамичното развитие на правото на ЕС и в частност на екологичното му право. Нашият законодател е принуден бързо и адекватно да реагира на тази динамика, а това невинаги се извършва ефективно.

2. Тъй като екологичните проблеми, свързани с опазването на околната среда в нейната цялост, имат комплексен характер, за тяхното успешно разрешаване е необходимо ефективно сътрудничество между учени и специалисти от различните области на науката и социалната практика.

3. МОСВ би трябвало да организира и финансира превод на действащите правни актове на ЕС в разглежданата област и да ги публикува периодично в самостоятелна книга, отпечатвана в по-голям тираж. Понастоящем това министерство е пунало в своята Интернет страница (www.moew.government.bg) превод на малко на брой правни актове на ЕС в областта на опазването на околната среда от вредното въздействие на биотехнологиите, но преводът е неофициален, а понякога е със съмнително качество главно поради непознаване на специализираната терминология от преводачите-филолози, от една страна, и поради непредоставянето на юристи на окончателния вариант на превода на съответния правен акт за юридическа редакция, от друга страна. За улеснение на специалистите към министъра на държавната администрация и административната реформа функционира Център за преводи и редакция (на законодателството на ЕС – бел. авт.) и на неговата Интернет страница (www.trc.government.bg) също фигурират преводи на правните актове на ЕС (първичното и вторичното европейско право), включително и в областта на опазването на околната среда. Все още обаче не са преведени всичките правни актове на ЕС, тъй като европейското право се развива динамично, поради което и тази Интернет страница не е достатъчно пълна, но нейната полезност е въвн от съмнение.

4. МОСВ и Министерството на правосъдието трябва да повишат ефективността на сътрудничеството си при разработването на нормативни актове по опазване на

околната среда в разглежданата област за целите на сближаването на българското законодателство с правото на ЕС. Във връзка с това вниманието трябва да се насочва не само върху правните актове на ЕС със задължителен характер, но и към практиката на Съда. Това ще повиши както качеството на нормотворческата ни дейност, така и нивото на горепосоченото сближаване.

5. Дискусионен е подходът на законодателя при разработването и приемането на ЗГМО. В настоящата си редакция този закон твърде подробно регулира съответните обществени отношения. Вместо това законодателят можеше да се ориентира към приемането на „рамков“ закон, а по-детайлна правна уредба, въвеждаща изискванията на определени директиви на ЕС, трябваше да се съдържа в наредби по прилагането му. По такъв начин нашият законодател би могъл по-гъвкаво да реагира на евентуални промени на тези директиви или на приемането на нови директиви, без да се губи „парламентарно време“ за изменения и допълнения в закона.

6. Понастоящем е налице немалко количество правни актове на ЕС в областта на опазване на околната среда от вредното въздействие на биотехнологиите, а техният брой непрекъснато се увеличава. Смятам, че това е голям недостатък на самото европейско екологично право, защото по-голямото количество правни актове неминуемо води до затруднения в ефективното им прилагане. Същевременно това обстоятелство представлява голямо предизвикателство за българското законодателство, което налага наличието на значителен брой специалисти-еколози, включително в централната администрация, които да бъдат ангажирани с внимателното и прецизно анализиране на тези актове за нуждите на сближаване на българското с европейското екологично право.

7. Редица директиви на ЕО са твърде сложни и трудни за прилагане (напр. Директива на Съвета 90/219/ЕИО и Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО). Те изискват не само голям кадрови потенциал („административен капацитет“) на компетентните ни органи, но и широка разяснителна кампания сред населението. По мое мнение по-широките слоеве на обществото у нас трябва да бъдат по-добре информирани за разнообразните предизвикателства, свързани с присъединяването на Република България към ЕС, включително и в контекста на екологосъобразното използване на биотехнологиите, с оглед на постигането на разумен баланс между икономическите и екологичните му интереси.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1

ДЕЙСТВАЩИ ПРАВНИ АКТОВЕ И ДОКУМЕНТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА БИОТЕХНОЛОГИИТЕ

I. РЕГЛАМЕНТИ

1. Регламент на Европейския парламент и Съвета (ЕО) № 1829/2003 от 22.9.2003 г. относно генетично модифицираните храни и фуражи (ОJ, L 268/18.10.2003 г.).

2. Регламент на Европейския парламент и Съвета (ЕО) № 1830/2003 от 22.9.2003 г. относно проследимостта и етикетването на генетично модифицирани организми и про-

следимостта на хранителни и фуражни продукти, произведени от генетично модифицирани организми, и за изменение на Директива 2001/18/ЕО (ОЖ, L 268/18.10.2003 г.).

3. Регламент на Европейския парламент и Съвета (ЕО) № 1946/2003 от 15.7.2003 г. относно трансграничното движение на генетично модифицирани организми (ОЖ, L 287/5.11.2003 г.).

4. Регламент на Комисията (ЕО) № 641/2004 от 6.4.2004 г. относно подробни правила за прилагане на Регламент на Европейския парламент и Съвета (ЕО) № 1829/2003 по отношение на молбата за разрешение на нови генетично модифицирани храни и фуражи, уведомяването за съществуващи продукти и случайно или технически неизбежно наличие на генетично модифициран материал, който е позволен от благоприятна оценка на риска (ОЖ, L 102/7.04.2004 г.).

II. ДИРЕКТИВИ

1. Директива на Съвета 90/219/ЕИО от 23.4.1990 г. относно ограничената употреба на генетично модифицирани микроорганизми (ОЖ, L 117/8.5.1990 г., изм. и доп.).

2. Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО от 12.3.2001 г. относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми и за отмяна на Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 106/17.4.2001 г., изм. и доп.).

III. РЕШЕНИЯ

1. Решение на Комисията 91/448/ЕИО от 29.7.1991 г. относно ръководство за класифициране съгласно чл. 4 от Директива 90/219/ЕИО (ОЖ, L 239/28.8.1991 г., изм. и доп.).

2. Решение на Комисията 91/274/ЕИО от 21.5.1991 г. относно списъка на законодателството на Общността по чл. 10 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 135/30.5.1991 г.).

3. Решение на Съвета 91/596/ЕИО от 4.11.1991 г. относно образец на резюмираната информация при уведомяването по чл. 9 от Директива 90/220/ЕИО относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми (ОЖ, L 332/23.11.1991 г., изм. и доп.).

4. Решение на Комисията 92/146/ЕИО от 11.2.1992 г. относно образец на резюмираната информация за уведомяване по чл. 12 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 60/5.3.1992 г.).

5. Решение на Комисията 93/572/ЕИО от 19.10.1993 г. относно пускането на пазара на продукта, съдържащ генетично модифицирани организми по чл. 13 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 276/9.11.1993 г.).

6. Решение на Комисията 93/584/ЕИО от 22.10.1993 г. относно установяване на критерии за опростени процедури спрямо съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани растения по чл. 6, ал. 5 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 279/12.11.1993 г.).

7. Решение на Комисията 94/385/ЕО от 8.6.1994 г. относно пускането на пазара на продукта, съдържащ генетично модифицирани организми – семена от хербицидно защитен тютюн, разновидност ITV 1000 OX – съгласно чл. 13 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОЖ, L 176/9.7.1994 г.).

8. Решение на Комисията 94/505/ЕО от 18.7.1994 г. за изменение на Решението от 18.12.1992 г. относно пускането на пазара на продукта, съдържащ ГМО – вакси-

ната Nobi-Porvac Aujezsky live (gl,tk) – съгласно чл. 13 от Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 203/6.8.1994 г.).

9. Решение на Комисията 96/158/ЕО от 6.2.1996 г. относно пускането на пазара на продукта, съдържащ генетично модифицирани организми – хибридно хербицидно толерантни рапични семена на шведско цвекло (*Brassica napus L. oleifera Metzq. MS1Вn x RF1Вn*) – съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 37/15.2.1996 г.).

10. Решение на Комисията 96/281/ЕО от 3.4.1996 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирани главички от соя (*Glycine max L.*) с увеличено времетраене спрямо хербицида glyphosate съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 107/30.4.1996 г.).

11. Решение на Комисията 96/424/ЕО от 20.5.1996 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана мъжка стерилна цикория (*Cichorium intybus L.*) с частично времетраене спрямо хербицида glufosinate ammonium съгласно Директива 90/220/ЕИО (ОJ, L 175/13.7.1996 г.).

12. Решение на Комисията 97/98/ЕО от 23.1.1997 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана царевица (*Zea mays L.*) с комбинирана модификация за инсектицидни субстанции с Vt-endotoxin ген и увеличено времетраене спрямо хербицида glufosinate ammonium съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 31/1.3.1997 г.).

13. Решение на Комисията 97/392/ЕО от 6.6.1997 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана рапица от шведско цвекло (*Brassica napus L. oleifera Metzq. MS1, RF1*) съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 164/21.6.1997 г.).

14. Решение на Комисията 97/393/ЕО от 6.6.1997 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана рапица от шведско цвекло (*Brassica napus L. oleifera Metzq. MS1, RF2*) съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 164/21.6.1997 г.).

15. Решение на Комисията 97/549/ЕО от 14.7.1997 г. относно пускането на пазара на черупка T102 (*Streptococcus thermophilus T102*) съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 225/15.8.1997 г.).

16. Решение на Комисията 98/291/ЕО от 22.4.1998 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана пролетна рапица от шведско цвекло (*Brassica napus L. ssp. Oleifera*) съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 131/5.5.1998 г.).

17. Решение на Комисията 98/292/ЕО от 22.4.1998 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана царевица (*Zea mays L. ред Vt-11*) съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 131/5.5.1998 г.).

18. Решение на Комисията 98/293/ЕО от 22.4.1998 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана царевица (*Zea mays L. T25*) съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 131/5.5.1998 г.).

19. Решение на Комисията 98/294/ЕО от 22.4.1998 г. относно пускането на пазара на генетично модифицирана царевица (*Zea mays L. ред MON 810*) съгласно Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 131/5.5.1998 г.).

20. Решение на Комисията 2000/608/ЕО от 27.9.2000 г. относно ръководни указания за оценка на риска по Приложение III на Директива 90/219/ЕИО относно ограничената употреба на генетично модифицирани микроорганизми (ОJ, L 258/12.10.2000 г.).

21. Решение на Комисията 2002/623/ЕО от 24.7.2002 г. за приемане на Наръчник за допълнение на приложение II към Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми и за отмяна на Директива на Съвета 90/220/ЕИО (ОJ, L 200/30.7.2002 г.).

22. Решение на Съвета 2002/812/ЕО от 3.10.2002 г. за одобряване съгласно Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО на образец на резюме за уведомяване, свързан с пускането на пазара на генетично модифицирани организми като или в продукти (ОЖ, L 280/18.10.2002 г.).

23. Решение на Съвета 2002/813/ЕО от 3.10.2002 г. за одобряване съгласно Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО на образец на резюме при уведомяване за съобщенията относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми за цели, различни от пускането на пазара (ОЖ, L 280/18.10.2002 г.).

24. Решение на Комисията 2003/701/ЕО от 29.9.2003 г. за одобряване съгласно Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО на образец за представяне на резултатите от съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани висши растения за цели, различни от пускането на пазара (ОЖ, L 254/8.10.2003 г.).

25. Решение на Комисията 2004/204/ЕО от 23.2.2004 г. относно установяване на подробни изисквания за поддържане на регистрите за записване на информация относно генетичните изменения в генетично модифицираните организми съгласно Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО (ОЖ, L 65/3.3.2004 г.).

IV. ПРЕПОРЪКИ

1. Препоръка на Комисията 2003/556/ЕО от 23.7.2003 г. относно насоките за развитие на националните стратегии и най-добрите практики за осигуряване на съвместното съществуване на генетично модифицираните култури с традиционното и органичното земеделие (ОЖ, L 189/29.7.2003 г.).

V. МНЕНИЯ – няма

VI. РЕЗОЛЮЦИИ – няма

VII. Някои доклади

1. Доклад на Комисията до Съвета „Биотехнологиите в Общността“. Брюксел, 4.10.1983 г. (СОМ(83) 672 final).

2. Доклад на Комисията до Съвета „Рамката на Общността за регулиране на биотехнологиите“. Брюксел, 4.11.1986 г. (СОМ(86) 573 final).

3. Доклад на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите „Биологичните науки и биотехнологиите – Стратегията за Европа“. Брюксел, 23.1.2002 г. (СОМ(2002) 27 final) – ОЖ, L 55/2.3.2002 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2

**ПРАВНИ АКТОВЕ И ДОКУМЕНТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
ПО ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ
НА БИОТЕХНОЛОГИИТЕ, КОИТО НЕ СА В СИЛА
ИЛИ СА ИЗГУБИЛИ ЗНАЧЕНИЕ**

**I. ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ
НА ГЕНЕТИЧНО МОДИФИЦИРАНИТЕ МИКРООРГАНИЗМИ** – няма

II. ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ГЕНЕТИЧНО МОДИФИЦИРАНИТЕ ОРГАНИЗМИ

1. Директива на Съвета 90/220/ЕИО от 23.4.1990 г. относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми (ОJ, L 117/8.5.1990 г., изм. и доп. – отм., считано от 17.10.2002 г., с чл. 36, ал. 1 от Директива на Европейския парламент и Съвета 2001/18/ЕО от 12.3.2001 г. относно съзнателното пускане в околната среда на генетично модифицирани организми и за отмяна на Директива 90/220/ЕИО – ОJ, L 106/2001 г.)¹⁰⁹.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3

СЕЛЕКТИВНА СЪДЕБНА ПРАКТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА БИОТЕХНОЛОГИИТЕ

Дело № С-170/94 *Комисията на Европейските общности срещу Република Гърция* [1995] ECR I-1819 [Решение на Съда от 29.6.1995 г., свързано с Директива на Съвета 90/219/ЕИО и Директива на Съвета 90/220/ЕИО (отм.)].

Дело № С-312/95 *Комисията на Европейските общности срещу Велико херцогство Люксембург* [1996] ECR I-5143 [Решение на Съда от 17.10.1996 г., свързано с Директива на Съвета 90/219/ЕИО и Директива на Съвета 90/220/ЕИО (отм.)].

Дело № С-357/96 *Комисията на Европейските общности срещу Кралство Белгия* [1997] ECR I-2963 [Решение на Съда от 29.5.1997 г., свързано с Директива на Комисията 94/15/ЕО за изменение на Директива на Съвета 90/220/ЕИО (отм.)].

Дело № С-285/97 *Комисията на Европейските общности срещу Португалия* [1998] ECR I-4895 [Решение на Съда от 16.7.1998 г., свързано с Директива на Комисията 94/51/ЕО за изменение на Директива на Съвета 90/219/ЕИО].

Дело № С-339/97 *Комисията на Европейските общности срещу Велико херцогство Люксембург* [1998] ECR I-4903 [Решение на Съда от 16.7.1998 г., свързано с Директива на Комисията 94/15/ЕО за изменение на Директива на Съвета 90/220/ЕИО (отм.) и Директива на Комисията 94/51/ЕО за изменение на Директива на Съвета 90/219/ЕИО].

Дело № С-343/97 *Комисията на Европейските общности срещу Кралство Белгия* [1998] ECR I-4291 [Решение на Съда от 9.7.1998 г., свързано с Директива на Съвета 90/220/ЕИО (отм.) и Директива на Комисията 94/51/ЕО за изменение на Директива на Съвета 90/219/ЕИО].

ПРИЛОЖЕНИЕ № 4

МЕЖДУНАРОДНИ СПОРАЗУМЕНИЯ ПО ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА БИОТЕХНОЛОГИИТЕ С УЧАСТИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1. Протокол от Картахена за биологична безопасност към Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие (Монреал, 29.1.2000 г.).

¹⁰⁹ Може да се посочи следната селективна съдебна практика на ЕС, свързана с Директива на Съвета 90/220/ЕИО: Дело № С-170/94; Дело № С-312/95; Дело № С-357/96; Дело № С-339/97; Дело № С-343/97.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 5

**НЯКОИ ДЕЙСТВАЩИ ПРАВНИ АКТОВЕ И ДОКУМЕНТИ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ С КОСВЕНО ЗНАЧЕНИЕ
ЗА ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ
НА БИОТЕХНОЛОГИИТЕ**

I. ПРАВНА ЗАКРИЛА НА БИОТЕХНОЛОГИЧНИТЕ ИЗОБРЕТЕНИЯ

1. Директива на Европейския парламент и Съвета 98/44/ЕО от 6.7.1998 г. относно правната закрила на биотехнологичните изобретения (ОJ, L 213/30.7.1998 г.).

**II. ОПАЗВАНЕ НА РАБОТНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ
НА БИОЛОГИЧНИТЕ АГЕНТИ**

1. Директива на Европейския парламент и Съвета 2000/54/ЕО от 18.9.2000 г. относно защитата на работниците от рискове, свързани с експозицията им на биологични агенти при работа (Седма индивидуална директива по чл. 16, ал. 1 от Директива 89/391/ЕИО) – ОJ, L 262/17.10.2000 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 6

**НЯКОИ ПРАВНИ АКТОВЕ И ДОКУМЕНТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
С КОСВЕНО ЗНАЧЕНИЕ ЗА ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА
ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА БИОТЕХНОЛОГИИТЕ,
КОИТО НЕ СА В СИЛА ИЛИ СА ЗАГУБИЛИ ЗНАЧЕНИЕ**

I. ПРАВНА ЗАКРИЛА НА БИОТЕХНОЛОГИЧНИТЕ ИЗОБРЕТЕНИЯ – няма

**II. ОПАЗВАНЕ НА РАБОТНАТА СРЕДА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ
НА БИОЛОГИЧНИТЕ АГЕНТИ**

1. Директива на Съвета 80/1107/ЕИО от 27.11.1980 г. относно защита на работниците от рискове, свързани с експозицията им (т.е. подлагането им – бел. авт.) на химични, физични и биологични агенти при работа (ОJ, L 327/3.12.1980 г., изм. и доп. – отм., считано от 5.5.2001 г., с чл. 13, ал. 1 от Директива на Съвета 98/24/ЕО от 7.4.1998 г. относно защита на здравето и безопасността на работниците от рискове, свързани с химични агенти при работа (Четиринадесета индивидуална директива по чл. 16, ал. 1 от Директива 83/391/ЕИО) – ОJ, L 131/1998 г.).

2. Директива на Съвета 90/679/ЕИО от 26.11.1990 г. относно защита на работниците от рискове, свързани с експозицията им на биологични агенти при работа (Седма индивидуална директива по чл. 16, ал. 1 от Директива 89/391/ЕИО) – ОJ, L 374/31.12.1990 г., изм. и доп. – отм. с чл. 21 от Директива на Европейския парламент и Съвета 2000/54/ЕО от 18.9.2000 г. относно защита на работниците от рискове, свързани с експозицията им на биологични агенти при работа (Седма индивидуална директива по чл. 16, ал. 1 от Директива 89/391/ЕИО) – ОJ, L 262/2000 г.¹¹⁰

¹¹⁰ Може да се посочи следната селективна съдебна практика на ЕС, свързана с Директива на Съвета 90/679/ЕИО: Дело № С-439/98; Дело № 26/99; Дело № С-473/99; Дело № С-110/00; Дело № С-111/00.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 7**СЕЛЕКТИВНА СЪДЕБНА ПРАКТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
С КОСВЕНА ЗНАЧЕНИЕ ЗА ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА
ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА БИОТЕХНОЛОГИИТЕ**

Дело № С-377/98 *Кралство Холандия срещу Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз* [2001] ECR I-7079 [Решение на Съда от 9.10.2001 г., свързано с Директива на Европейския парламент и Съвета 98/44/ЕО]¹¹¹

Дело № С-439/98 *Комисията на Европейските общности срещу Република Италия* [2000] ECR I-1565 [Решение на Съда от 16.3.2000 г., свързано с Директива на Комисията 95/30/ЕО за изменение на Директива на Съвета 90/679/ЕИО (отм.)]¹¹²

Дело № 26/99 *Комисията на Европейските общности срещу Велико херцогство Люксембург* [1999] ECR I-8987 [Решение на Съда от 16.12.1999 г., свързано с Директива на Комисията 95/30/ЕО за изменение на Директива на Съвета 90/679/ЕИО (отм.)]¹¹³

Дело № С-473/99 *Комисията на Европейските общности срещу Република Австрия* [2001] ECR I-4527 [Решение на Съда от 14.6.2001 г., свързано с Директива на Комисията 95/30/ЕО за изменение на Директива на Съвета 90/679/ЕИО (отм.)]¹¹⁴

Дело № С-110/00 *Комисията на Европейските общности срещу Република Австрия* [2001] ECR I-7545 [Решение на Съда от 11.10.2001 г., свързано с Директива на Комисията 97/59/ЕО за изменение на Директива на Съвета 90/679/ЕИО (отм.)]¹¹⁵

Дело № С-111/00 *Комисията на Европейските общности срещу Република Австрия* [2001] ECR I-7555 [Решение на Съда от 11.10.2001 г., свързано с Директива на Комисията 97/65/ЕО за изменение на Директива на Съвета 90/679/ЕИО (отм.)]¹¹⁶

¹¹¹ Делото се отнася до биотехнологичните изобретения.

¹¹² Делото се отнася до защитата на работниците при експозицията им на биологични агенти на работното място.

¹¹³ Делото се отнася до защитата на работниците при експозицията им на биологични агенти на работното място.

¹¹⁴ Делото се отнася до защитата на работниците при експозицията им на биологични агенти на работното място.

¹¹⁵ Делото се отнася до защитата на работниците при експозицията им на биологични агенти на работното място.

¹¹⁶ Делото се отнася до защитата на работниците при експозицията им на биологични агенти на работното място.

II.

ACQUIS COMMUNAUTAIRE

АДМИНИСТРАТИВНАТА ФАЗА НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ТЪРСЕНЕ НА ОТГОВОРНОСТ ОТ ДЪРЖАВИТЕ – ЧЛЕНКИ НА ЕО ЗА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА ИМ

Светла Атанасова*

1. УВОД

Функционирането, а и самото съществуване на Европейския съюз е пряко зависимо от точното изпълнение от държавите-членки на задълженията им, дефинирани в учредителните договори и във вторичното законодателство, създавано от институциите. За отбелязване е, че никоя друга международна организация не е била и не е така ефективна при налагане на членовете си спазването на нормативната база, която я изгражда. Ролята на пазител на реда в Общността е отредена на Комисията, а за тълкуването и еднаквото му приложение е отговорен Съдът на европейските общности, чиято юрисдикция е задължителна за държавите-членки. Механизмите, които гарантират поведението на субектите на европейския правен ред, се съдържат в Договора за Европейска общност (ДЕО) и Договора за създаване на европейска общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ) – това са процедурите за търсене на отговорност от държавите, когато нарушат поетите задължения.

В настоящата статия ще се спира на общите процедури, които се задействат при неизпълнение от страна на една или повече държави-членки на задълженията им, възникващи по силата на правото на ЕО, и които са нормативно уредени в разпоредбите на членове 226 и 227 от ДЕО¹. Активна легитимация за започване на процедурата по член 226 има Комисията, а държавите могат да инициират процедурата по член 227. Предмет на анализ ще бъдат по-конкретно някои основни аспекти на административната (или още досъдебна) фаза на тези процедури.

Основна цел и на двете производства е гарантиране изпълнението на задълженията на държавите-членки. Те преминават през две фази – административна и съдебна, които с различни средства допринасят за постигането на този резултат. Всъщност терминът „процедура при неизпълнение“ („*infringement procedure*“) се използва най-вече за обозначаване на досъдебната фаза, която се отличава от съдебната по това, че предоставя на държавите възможност за доброволно изпълнение. Съдът определя целите, които досъдебната фаза преследва, по следния начин: „*целта на досъдебната фаза... е да даде на държавата-членка възможност, от една страна, да промени позицията си, преди въпросът да бъде отнесен пред съда и, от друга страна, да представи своята защита срещу обвиненията на Комисията*“².

* Старши експерт в дирекция Международно сътрудничество и европейска интеграция, Министерство на правосъдието.

¹ Извън обхвата на статията са специалните процедури при неизпълнение в ДЕО, както и тези, уредени в чл. 141 и 143 от Договора за ЕВРАТОМ.

² Дело С-74/82 *Комисията с/у Ирландия* [1984] ECR 317, параграф 13; дело С-293/85 *Коми-*

На практика на този етап държавата в неизпълнение води формален диалог с Комисията, чиято цел е постигане на споразумение. Гъвкавото съчетаване на правни и политически методи от страна на засегнатата държава е от голямо значение за изхода на преговорите.

Съдебната фаза е крайно средство; далеч не всички открити процедури при неизпълнение преминават в съдебно производство. Завеждането на дело пред съда е в дискреционната власт на Комисията, но при бездействие от нейна страна държавата, която е инициирала процедура за нарушение срещу друга държава-членка, има право да сезира съда. Съдебната фаза е обща за процедурите по членове 266 и 267 и ще бъде разгледана в отделна статия.

II. ПРОЦЕДУРАТА ПО ЧЛЕН 226 (СТАР ЧЛ. 169)

Чл. 266 от ДЕО гласи: „Ако Комисията прецени, че държава-членка не е изпълнила задължение, възникващо по силата на този договор, тя дава аргументирано становище по въпроса, след като предостави на въпросната страна възможност да изрази своето мнение.

Ако засегнатата държава не се съобрази със становището в срока, посочен от Комисията, последната може да заведе дело пред Съда.“

1. Начало на процедурата

Процедурата се задейства от Комисията по нейна инициатива или вследствие подадена жалба от частно лице (гражданин на държава-членка или юридическо лице със седалище в държава-членка). Тъй като Комисията не разполага с разследващи органи, тя черпи информация от различни източници – от пресата, от петиции до Омбудсмана, от въпроси, отправени до Европейския парламент (ЕП), както и от базата данни, показващи дали държавите са транспонирали директивите в срок.

А) Жалби от частни лица

Съществен източник на информация за Комисията съставляват оплакванията от частни лица. Комисията обаче неведнъж подчертава, че процедурата няма за цел да предостави на гражданите на Съюза средство за удовлетворение, а е „обективен“ механизъм за гарантиране спазване правото на ЕО³.

Жалба съставлява всяко писмено изявление, адресирано до Комисията и съдържащо информация за неизпълнение на задължение от страна на държава-членка. Жалбоподателят не е длъжен да доказва активна легитимация или пък че е пряко или косвено засегнат от нарушението, което докладва. За да се регистрира и разгледа обаче, оплакването трябва да бъде написано на един от официалните езици на ЕО и подписано⁴.

Правното положение на жалбоподателите е противоречиво и с течение на времето търпи развитие. Нужно е да се отбележи, че съгласно становището на първоинстанционния съд жалбоподателят „...не е страна в процедурата относно неизпълнение на

сията с/у Белгия [1988] ECR 305, параграф 13; дело С-152/98 *Комисията с/у Нидерландия* [2001] ECR I-3463, параграф 23; дело С-439/99 *Комисията с/у Италия* [2002] ECR I-305 параграф 10.

³ 13-и Годишен доклад [1996] ОВ С303/8; 18-и Годишен доклад, СОМ (2001) 309.

⁴ С цел улесняване и стимулиране на гражданите е изработена стандартизирана форма за жалби, която е публикувана в „Официален вестник“ и се предоставя при поискване от всяка дирекция на Комисията, както и по интернет. Нещо повече, Главният секретариат е в процес на изработване на единна електронна система за приемане на оплаквания, известна като „*Accueil plaingants*“.

задълженията...“⁵. Независимо от това в резултат на множество оплаквания от граждани до Омбудсмана, както и критики от анализатори за демократична недостатъчност на процедурите⁶, ролята на жалбоподателите като инициатори се засилва, а правното им положение постепенно се регламентира. Така например в отговор на изискването от страна на ЕП⁷ и от страна на държавите-членки⁸ Комисията представя ежегодни доклади относно наблюдението на прилагането на общностното право. В интерес на прозрачността всички решения: за издаване на аргументирано становище, за отнасяне делото до съда, за прекратяването на дела по установени нарушения, се публикуват на страница „Европа“ на Генералния секретариат в рамките на една седмица от приемането им. В резултат на разследването, проведено от Омбудсмана през 1996 година върху начина на администриране на процедурата, Комисията изостави практиката си да не информира жалбоподателите за прекратяване на иницираните от тях процедури⁹. От 2001 година тя се ангажира да започне кодифициране на действащите административни правила с цел улесняване на връзката с жалбоподателите¹⁰; улеснен е и достъпът до документи, свързани с процедурата. От друга страна, анонимността на жалбоподателите е гарантирана, тъй като информацията за тях се пази в тайна, съгласно нормативните правила за защита на личните данни. Тази информация не може да бъде предоставяна на държавите-членки и не може да се огласява, освен ако жалбоподателят изрично даде съгласие за това в писмена форма.

Б) Дискреционна власт на Комисията

Независимо от промените в администрирането на процедурата обаче Комисията запазва дискреционната си власт да прецени дали да даде ход на процедурата за неизпълнение на задълженията срещу една държава-членка или не¹¹. Пълната власт на Комисията да прецени дали и кога да започне процедурата е била предмет на дискусии в литературата, породени от безпокойство за начина, по който тя ще упражнява правата си. Възможности за злоупотреба с власт са били прогнозирани в две противоположни посоки: Комисията да не предприема нужните действия спрямо държави-членки в нарушение по политически съображения¹² или, обратно, да използва процедурата като средство за натиск и принуда¹³. Понастоящем въпросът е до голяма степен изяснен чрез юриспруденцията на съда, който потвърди категорично

⁵ Дело Т-191/99, *Петри с/у Комисията* [2001] ECR II-3677, параграф 70; дело Т-105/95, *WWF с/у Комисията* [1997] ECR II-313 и дело Т-309/97, *Компания Бавариан Лагер с/у Комисията* [1999] ECR II-3217.

⁶ Вж. R. Rawlings. „Engaged Elites: Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement“ (2000) 6 *ELJ* 4.

⁷ Резолюция на ЕП от 9 февруари 1983.

⁸ Точка 2 от Декларация № 19 към Договора от Маастрихт, подписан на 7 февруари 1992.

⁹ Комисията обяви промяната в своя 14-и Годишен доклад относно наблюдението на приложението на правото на ЕО за 1996 [1997] ОВ С 332/16.

¹⁰ 18-и Годишен доклад за 2000, COM (2001) 309.

¹¹ Вж. дело 247/87, *Стар фрут с/у Комисията* [1989] ECR 291 и дело *Сманор с/у Комисията* [1998] ECR II-271.

¹² Вж. напр. P.P.Craig. „Once Upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalization of EEC Law“ (1992) 12 *OJLS* 453-456.

¹³ Вж. Защитата по т.нар. дело „Отворени небеса“ С-466-467/98, *Комисията с/у Великобритания et al* [2002] ECR I-9519.

пълното право на преценка на Комисията във връзка със започване на процедурата по следния начин: „...действията срещу една държава-членка за неизпълнение на задълженията ѝ, чието започване е изцяло в дискреционната власт на Комисията, имат обективен характер¹⁴“. Вследствие на квалифицирането действията на Комисията като „обективни“ съдът в следващите си решения отказва да обсъжда мотивите ѝ за възбуждане на производството и ограничава преценката си само до въпроса относно съществуването или несъществуването на нарушение. Дори липсата на конкретни мотиви не може да повлияе валидността на процедурата¹⁵.

В пълно съответствие със становището си, че частни лица не са страни по процедурата по член 226, съдът отхвърля всички искове срещу Комисията, чиято цел е да я принудят да даде ход на производството. Във връзка с това съдът постановява следното: „От формулировката на член 169 от Договора е ясно, че Комисията няма законодна власт, която изключва правото на частни лица да изискват от тази институция да заеме определена позиция.“¹⁶.

По отношение на сроковете, в които Комисията може да иницира процедурата, съдът е уклончив. Макар в „Комисията срещу Холандия“ той да признава, че „в някои случаи прекалено дългата досъдебна фаза... може да направи по-трудно за засегнатата държава-членка оборването на аргументите на Комисията, като по този начин да доведе до нарушаване правата на защитата.“¹⁷, в конкретния казус съдът отхвърля тази възможност с довода, че холандското правителство не е успяло да докаже, че продължителността на досъдебната фаза се е отразила негативно на защитата. Що се отнася до сроковете, които Комисията дава на държавите-членки в аргументираното становище да приведат законодателството си в съответствие с изискванията, съдът е по-строг – той постановява, че за тази цел държавите трябва да разполагат с приемлив срок. Независимо от това съдът допуска, че кратките срокове са оправдани в спешни случаи или когато държавите са били наясно със становището на Комисията дълго време започването на процедурата¹⁸.

Комисията разполага още с възможност да избира към коя от държавите-членки да отправи обвинение за нарушаване на задълженията. Ако две или повече държави извършват сходно нарушение, действията на Комисията срещу една от тях са теоретично допустими, тъй като засегнатата страна има право, по силата на член 270, да иницира процедура за неизпълнение срещу всяка държава, за която счита, че нарушава членствените си задължения. На практика подобни хипотези са рядкост, но не

¹⁴ Дело 7/68, *Комисията с/у Италия* [1968] ECR 423 и дело 416/85, *Комисията с/у Обединеното кралство* [1988] ECR 3127, параграф 9.

¹⁵ Вж. дело C-200/88, *Комисията с/у Гърция* [1990] ECR I-4299, § 9; C-431/92, *Комисията с/у Германия* [1995] ECR I-2189, параграфи 19-22.

¹⁶ Дело 247/87, *Стар фрут с/у Нидерландия* [1989] ECR 291, параграф 11; C-87/89, *Сонито с/у Комисията* [1990] ECR I-1981; T-201/96, *Сманор и други с/у Комисията* [1997] ECR II-1081 и T-182/97, *Сманор с/у Комисията* [1998] ECR II-271.

¹⁷ Дело C-96/89, *Комисията с/у Нидерландия* [1991] ECR 2461, параграф 16.

¹⁸ Вж. дело 74/82, *Комисията с/у Ирландия* [1984] ECR 317, параграф 12; дело 293/85, *Комисията с/у Белгия* [1988] ECR 305; C-56/90, *Комисията с/у Великобритания* [1993] ECR I-4109; C-333/99, *Комисията с/у Франция* [2000] ECR I-1025; C-473/93, *Комисията с/у Люксембург* [1996] ECR I-3207; C-328/96, *Комисията с/у Австрия* [1999] ECR I-7479.

са изключени. В едно от ранните си дела съдът е имал възможност да се произнесе в смисъл, че всяка държава е в състояние да призове Комисията да вземе мерки, ако тя е пропуснала да стори това в нарушение на Договора. От друга страна, бездействието на Комисията срещу други държави в нарушение не може да освободи засегнатата държава от това да спазва своите задължения¹⁹.

Безспорно е, че с течение на времето първоначалните опасения за злоупотреба с власт от страна на Комисията са се разсеяли. Административното кодифициране и еднообразното приложение на процедурата в последните петнайсет години са допринесли много за това. Понастоящем Комисията изпраща незабавно формално уведомление на държавите, които не са я известили за предприети мерки по изпълнение на директивите, и започва процедура за неизпълнение веднага след изтичане на срока за транспониране. Не на последно място дискреционната власт, с която Комисията разполага в процедурата по член 226, е необходимо следствие от функцията ѝ на пазител на реда в Общността и в изпълнение на тази функция институцията разполага с богат арсенал от средства, политически и правни, и с дискреционна власт за използването им.

2. Официално уведомително писмо

Съгласно разпоредбата на член 266, ако Комисията прецени, че една държава-членка не е изпълнила свое задължение, процедурата продължава с приемане на аргументирано становище. Договорният характер на Европейската общност обаче предполага даване на възможност за преговори между неизправната държава и Комисията, по време на които двете страни да изложат своето виждане по въпроса (не бива да се забравя, че са възможни случаи, в които неизпълнението е следствие от различия в тълкуването на договорни задължения от страна на Комисията и държавата-членка). На практика процесът на преговори протича по следния начин: след установяване на нарушението Комисията уведомява държавата и я приканва да изложи своята гледна точка по проблема. Писмото, съдържащо поканата, се нарича Официално уведомително писмо (ОУП) и трябва да отговоря на определени изисквания. Макар че не е нормативно закрепено в член 266, ОУП съставлява първият формален етап от досъдебната фаза, по време на който Комисията: а) идентифицира проблема, свързан с приложението на общностното право; б) иска от държавата да представи своето становище по него и в) определя срок за отговор.

Изпращането на ОУП е важен етап от процедурата, тъй като очертава предели на обвинението. Комисията е длъжна да посочи всички елементи, които според нея съставляват нарушението и които са нужни на държавата-членка, за да подготви защитата си. Двойката цел на досъдебната фаза се очертава още на този етап: от една страна, на държавата в неизправност се дава възможност доброволно да прекрати нарушението, а от друга – да се възползва от правото си на защита срещу обвинението, повдигнати от Комисията. За тази цел Комисията определя срок за отговор на ОУП, който трябва да е достатъчен, за да може засегнатата страна да предприеме необходимите мерки.

Възможността държавата да представи своите аргументи е важна гаранция за правото ѝ на защита, установена в Договора. Затова неспазването на изискванията за съдържанието на ОУП от страна на Комисията се счита нарушение на процедура-

¹⁹ Дело 52/65, *Федерална република Германия с/у Комисията ЕЕС* [1966] ECR 447.

та по член 266 дори тогава, когато държавата не намери за необходимо да се възползва от правото си.²⁰ В следващите етапи на процедурата Комисията не може да разширява пределите на обвинението, така както са очертани в ОУП. Тя няма право на това, дори ако държавата-членка е представила аргументите си на по-късен етап от процедурата²¹. Възможно е обаче, ако в ОУП Комисията не е очертала точно задължението, което по нейно виждане е било нарушено, по-късно да изпрати допълнително писмо, съдържащо конкретните ѝ мотиви, и в такъв случай съдът приема, че правото на държавите на защита не е било нарушено²². Като правило съдът е по-малко стриктен в изискванията си към съдържанието на ОУП, отколкото на аргументираното становище, което е следващият етап на процедурата. Това е така, защото ОУП представлява първото и по-кратко резюме на основанията на Комисията да открие производството. Във връзка с това съдът се е произнесъл по следния начин:

„Въпреки че аргументираното становище, визирано в чл. 169 от Договора, трябва да съдържа последователно и подробно изложение на мотивите, накарало Комисията да заключи, че въпросната държава не е изпълнила едно от задълженията си по Договора, официалното уведомително писмо не може да е предмет на същите стриктни изисквания за точност, тъй като то по необходимост не може да съдържа нищо повече от първоначално кратко резюме на обвиненията на Комисията. Следователно няма пречки Комисията да очертае подробно в аргументираното становище обвиненията, които вече е отпредила в по-общ вид в официалното уведомително писмо.“²³

Очевидно е допустимо ОУП да не бъде така прецизно като аргументираното становище по отношение обосноваването на обвинението, при условие че границите му не бъдат разширявани впоследствие. Неговата цел е да гарантира, че принципът на диалога между страните се спазва.

От 1990 година Комисията се придържа стриктно към практиката да изпраща официални уведомителни писма, което доведе и до нарастване броя на аргументираните становища. През последвалите години броят на установените нарушения варира, с тенденция към намаляване. През 2005 година се отбелязва силно увеличение на нарушенията, което се обяснява с присъединяването на десетте нови държави-членки и липсата им на опит в процедурата. През 2006 година Комисията отново отбелязва спад в нарушенията. Цифровото изражение на тази статистика е следното: 2004 година – 2146 нарушения; 2005 година – 2993 нарушения; 2006 година – 2653 нарушения²⁴.

Заслужава внимание и практиката, наречена от Комисията „дедраматизиране“ на ОУП, която тя следва от 1996 година насам и съгласно която ОУП неизменно трябва

²⁰ Вж. дело 31/69, *Комисията с/у Италия* [1970] ECR 33, § 13; дело 211/81, *Комисията с/у Дания* [1982] ECR 4557, параграф 9.

²¹ Вж. дело 51/83, *Комисията срещу Италия* [1984] ECR 2804, параграф 17.

²² Вж. дело 211/81, *Комисията срещу Дания* [1984] ECR 4558, параграф 11.

²³ Дело С-74/82, *Комисията срещу Ирландия* [1984] ECR 317, параграф 20; дело 274/83, *Комисията срещу Италия* [1985] ECR 1077, параграф 21; дело С-289/94, *Комисията срещу Италия* [1996] ECR I-4405, параграф 16; дело С-279/94, *Комисията срещу Италия* [1997] ECR I-4743, параграф 15.

²⁴ По данни, предоставени от представители на Комисията, участници в Семинара върху приложението на общностното право в България, проведен на 11 октомври 2006 г. в София.

ва да изпълнява „истинското“ си предназначение, а именно да предоставя на държавите-членки възможността да изложат своята позиция по твърдените обвинения²⁵.

Срокът, който Комисията по принцип дава на държавите-членки, за да представят своята позиция, е два месеца, но може да бъде и по-кратък в случаите, квалифицирани като „спешни“ от Комисията. Срокът може да бъде също и удължаван. На практика ОУП влече след себе си дискусии, понякога много подробни, между Комисията и представителите на съответната държава-членка. В някои случаи те водят до убеждаване на държавата да преустанови нарушението си. Възможно е също Комисията да прекрати процедурата, ако се окаже, че не е налице нарушение. На този етап засегнатите държави могат да поискат удължаване на времето за отговор на ОУП. Практиката показва, че Комисията е склонна да предостави удължение само ако са налице определени условия, а именно: при първо искане от страна на държавата-членка и ако искането е било депозирано в Генералния секретариат преди изтичане на първоначално определения срок. Удължаване на срока не се предоставя за периоди на национални празници. Удължението на срока започва да тече от деня, следващ датата на изтичането на първоначално определения срок.

Възможно ли е да останат нарушения, които да не бъдат установени от Комисията и респективно срещу тях да не бъде възбудено производство за неизпълнение? Отговорът на този въпрос трябва да се търси в обстоятелството, че независимо от стандартизацията на процедурата Комисията разполага с ограничени възможности за установяване на нарушенията. От друга страна, абсолютната ѝ дискреционна власт неизбежно се използва понякога за постигане на прагматични или политически цели. Както отбелязва един коментатор, дискреционните правомощия на Комисията ѝ позволяват, а оскъдните ресурси налагат планирана политика на изборителна принуда, например чрез фокусиране върху определени категории нарушения. С други думи, Комисията може и използва процедурата за неизпълнение като елемент за разработване на дългосрочни стратегии²⁶.

3. Аргументирано становище

Ако и след преговорите с държавата въпросът не бъде разрешен, Комисията пристъпва към издаване на аргументирано становище (АС). В него тя точно посочва основанията, на които почиват твърдените нарушения, и определя срок, в който държавата-членка да приведе действията си в съответствие със задълженията, ако иска да избегне крайната фаза на процедурата.

За разлика от ОУП АС е нормативно закрепено в Договора, а формулировката на член 226 е недвусмислена и не оставя място за дискусии относно задължението на Комисията да издаде становище. АС съставлява вторият формален етап на процедурата. То се довежда до знанието на държавата в нарушение и също като ОУП съдържа съществена от гледна точка на защитата информация, а именно: позицията на Комисията по нарушението; пределите на обвинението; изискване към държавата да изпълни задължението си; срока за това. АС трябва да съдържа последователно и подробно изложение, основано на ОУП, на причините, довели Комисията до извода, че държавата не е изпълнила едно от задълженията си по Договора или по вторичното законодателство.

²⁵ Вж. бел. 24.

²⁶ Вж. по-горе бел. 6, стр. 26.

Очевидно целта на АС също е двойка. Главен адвокат Лагранж я определя по следния начин: „Аргументираното становище, визирано в чл. 169, има в действителност двойка цел. Първо, то трябва по opinie фактическите и правни аргументи, които дават основание на Комисията да заключи, че конкретната държава не е изпълнила едно от своите задължения, и второ, то трябва да даде информация на правителството на държавата за мерките, които Комисията счита необходими за прекратяване на нарушението. Тази втора цел на становището следва от формулировката на втория параграф на член 169: „Ако засегнатата държава не се съобрази със становището...“ Следователно не е достатъчно Комисията да установи неизпълнение на задължението; тя трябва още да посочи средствата, необходими за прекратяването му.“²⁷

Договорът не фиксира срок, в който държавата е длъжна да преустанови нарушението, от което следва, че определянето на сроковете също е в дискреционна власт на Комисията. Съдебната практика сочи, че съдът е склонен да критикува нереалистично късите срокове, давани от Комисията, и пример за това е т.нар. „Второ птицевъдно дело“²⁸. Ако времето, предоставено на държавата за реакция, е твърде кратко, вероятно е съдът да обяви искането на Комисията за недопустимо. В практиката се е установил срок за прекратяване на нарушението от два месеца, но той подлежи на промяна. И тук, както и при ОУП, удължаване на срока е възможно по молба от страна на държавата. За да удовлетвори молбата, Комисията поставя изисквания, които са значително по-строги, отколкото в етапа на ОУП, а именно: удължаването трябва да даде възможност на държавата да приеме необходимите законодателни мерки, за да се съобрази с АС; молбата трябва да съдържа реалистични и достатъчно конкретни срокове (например проект на законодателна мярка, придружен с искане за включването му в дневния ред на законодателния орган); допълнителният срок не може да надхвърля три месеца; искането трябва да е постъпило в Генералния секретариат преди изтичане на първоначално фиксирания срок; удължаване на срока не се дава за национални празници. Новият срок започва да тече от датата, следваща тази на изтичане на първоначално определения срок. Комисията автоматично отхвърля всички искания за удължаване на срока, които не отговарят на изброените изисквания, като уведомява държавата за това.

Интересен е въпросът може ли да се обжалва АС самостоятелно. Предвид обстоятелството, че този акт на Комисията съставлява част от процедура, която може се развие в съдебна, отговорът на съда е отрицателен. Още в т.нар. първо дело „Лютик“ от 1961 година съдът постановява, че самостоятелен иск срещу акт, издаден в досъдебната фаза на процедурата по член 266, е недопустим, тъй като актовете, приети от Комисията на този етап, нямат задължителна сила²⁹. Но ако самостоятелни искове за отмяна на АС са недопустими в административната фаза, логично е в съдебната фаза на процедурата засегнатата държава да има право да направи възражение за необоснованост на АС. В друго дело Италия действително прави такова възражение, като едновременно с това оспорва и правната форма, в която е представено АС. Съдът обаче отхвърля възражението с довода, че АС е достатъчно обосновано, за да отговаря на изискванията на ДЕО тогава, когато съдържа последовател-

²⁷ Дело 7/61, *Комисията с/у Италия* [1961] ECR 334.

²⁸ Дело 74/82, *Комисията срещу Ирландия* [1984] ECR 338, параграф 12.

²⁹ Дело 48/65 [1966] ECR 27, § 29-40.

но изложение на мотивите, довели Комисията до заключението, че държавата е в нарушение на свое задължение. В този случай е очевидна връзката между дискреционната власт на Комисията и нежеланието на съда да обсъжда аргументите на актовете ѝ в досъдебната фаза, която вече беше изяснена по-горе.

Друго основание за отхвърляне на иск с такъв петитум съдът дава в дело на Комисията срещу Франция през 1969 година, където посочва, че предметът на спора относно валидността на АС съвпада с предмета на висящо пред него дело, заведено от Комисията на основание член 169³⁰. И все пак въпросът за възможността аргументираното становище да бъде обжалвано остава открит в хипотезите, в които Комисията не отнася спора пред съда. Някои автори считат, че е правилно засегнатата държава-членка да има възможност да атакува АС, тъй като не е изключено да възникнат хипотези, в които становището да създаде състояние на правна несигурност, при което държавата би имала интерес от яснотата на едно съдебно решение³¹.

Въпросът относно възможността за атакуване на актовете, приети в досъдебната фаза, е свързан още с проблема дали Комисията е длъжна да посочи начина, по който държавата трябва да прекрати нарушението. Безспорно е, че Комисията може да изисква прекратяване на нарушението. В дело срещу Португалия³² съдът постановява, че Комисията не е длъжна да посочи в АС конкретните действия, които държавата в неизправност следва да предприеме, за да прекрати нарушението. Това обаче не дава отговор на въпроса може ли Комисията да изисква от държавата конкретни мерки, с които да изпълни задължението си и да поправи нанесените щетите (ако има такива). Всъщност съществуват доста хипотези, в които единственият начин, по който Комисията може да изисква от държавата да прекрати нарушението, е чрез посочване на конкретните мерки, които тя следва да предприеме. Това е валидно за специалните процедури при неизпълнение, уредени в ДЕО паралелно с тази по член 226 и 267, като например процедурата, регламентирана в член 88³³, относно наблюдението на държавните субсидии от Комисията. Когато една държава е в нарушение на задължението си да не предоставя държавни субсидии, логично преустановяването на нарушението може да се осъществи само по определен начин и Комисията ще го посочи в АС. В дело, заведено от Комисията на основание член 88 (стар чл. 93), съдът се е произнесъл и по повод процедурата по член 226. Германското правителство твърди, че тъй като задължението за вземане на мерки лежи върху държавата в нарушение, Комисията може да настоява единствено за прекратяване на нарушението като цяло, но няма право да определя начина, по който това да стане. Съдът отхвърля тези твърдения и постановява следното: „Тъй като целта на Договора е... прекратяване на нарушенията и на техните последици, настоящи и бъдещи, в правомощията на органите на Комисията, чиято задача е да гарантират, че изискванията на Договора се спазват, е да определят степеня, до която задълженията на засегнатите държави-членки мо-

³⁰ Дела 6 и 11/82, *Комисията срещу Франция* [1969] ECR 542, параграф 36.

³¹ Вж. Н. Schermers and D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities* (Kluwer Law and Taxation Publishers, 1992) с. 296.

³² Дело С-247/89, *Комисията срещу Португалия* [1991] ECR I-3659, параграф 22.

³³ Подобно ще е положението и при специалните процедури, предвидени в членове 86 (стар 90, ал. 3) относно гарантирането на приложението на правилата за конкуренцията в държавния сектор; чл. 104 (стар 104с) относно процедурата за контрол над растежа на държавния дефицит и дълг.

гат да бъдат конкретизирани в АС, в решенията, взети по силата на членове 169 и 93, алинея 2 съответно, както и в исковете, адресирани до Съда.³⁴

Комисията не е единствената институция, активно легитимирана да започне процедура при неизпълнение на задължения. Държавите-членки също могат да инициират процедурата срещу друга държава-членка, която те считат, че е в нарушение на свое договорно задължение.

III. ПРОЦЕДУРАТА ПО ЧЛЕН 227 (СТАР ЧЛЕН 170)

Член 227 гласи: „Държава-членка, която счита, че друга държава-членка не е изпълнила свое задължение, възникнало по силата на Договора, може да сезира Съда.

Преди една държава-членка да заведе дело срещу друга държава-членка за предполагаемо нарушение на задължение, възникнало по този Договор, тя трябва да отнесе въпроса до Комисията.

Комисията представя аргументирано становище, след като на всяка от заинтересованите страни се даде възможност да посочи своите доказателства и да направи забележки по доказателствата на другата страна както устно, така и писмено.

Ако Комисията не представи становище в срок от три месеца от датата, на която въпросът е бил повдигнат пред нея, липсата на становище не е пречка въпросът да се отнесе пред съда.“

Видно от формулировката на разпоредбата, идеята не е да се предостави свободно възможност на държавите да инициират съдебни процедури една срещу друга – административната фаза, в която Комисията играе решаваща роля е задължителна. Държавите-членки не разполагат с възможност за „саморазправа“, нито пък някоя от тях може едностранно да замести друга в изпълнението на задължение, която последната е пропуснала да изпълни³⁵; те са длъжни да представят на Комисията да реши въпроса има ли нарушение, което да налага намеса.

След издаване на АС от Комисията процедурата е аналогична на описаната в член 226 с изключение на това, че право да сочат доказателства и да излагат аргументи, както устно, така и писмено, имат и двете заинтересовани страни. Само ако Комисията не реагира и не представи становище в посочения срок, държавата-инициатор има право да сезира съда. Теоретично тя би могла да заведе дело и ако не бъде удовлетворена от констатациите в АС, било защото Комисията счита, че нарушение няма или пък е различно по степен и вид от твърдяното от държавата-членка. Предвид дискреционната власт на Комисията при издаване на АС обаче изходът от подобно дело е трудно предвидим. Върху тези хипотези може само да се теоретизира. На практика държавите-членки избягват да се възползват от възможностите на активната си легитимация и много рядко прибегват до процедурата по член 227 по политически съображения³⁶.

³⁴ Дело 70/72, *Комисията срещу Германия* [1991] ECR 829, параграф 13.

³⁵ Дело 169/80, *Anglo-Irish Meat Company* [1981] ECR 2263, параграф 29.

³⁶ Освен цитираното по-горе дело могат да се посочат още само дело 141/78, *Франция срещу Великобритания* [1979] ECR 2923, в което Франция сезира Комисията срещу Великобритания и делото приключва в съда с осъдително решение, и дело C-388/95, *Белгия срещу Испания* [2000] ECR I-3121, в което Белгия, без участие на Комисията, но с подкрепата на други държави-членки, подава неуспешно иск срещу разпоредбите за произхода на определен вид вино, които Испания е приела.

IV. НАРУШЕНИЕТО. ВИДОВЕ НАРУШЕНИЯ

Разпоредбата на член 226 дава твърде обща характеристика на нарушението: „задължение, възникващо по силата на този договор“. В нея логично се включват всяко действие и всеки акт на държавите-членки. Въздържането от действие също може за съставлява нарушение на общностно задължение. Нещо повече, не е достатъчно действието да бъде предприето пряко от изпълнителната власт, в определени хипотези и актове на съдебната власт биха могли да се сметат за нарушение. Последните, бъдещи и минали, от нарушението също могат да дадат основание за търсене на отговорност. Ясно е, че нарушения съставляват широк кръг действия и това е така, защото задълженията за държавите-членки по силата на ДЕО са многобройни и разнообразни. Нарушенията на разпоредби на договора, както и на вторичното законодателство на ЕС безспорно се считат за неизпълнение на членствено задължение. Нарушенията на задължения, поети по силата на присъединителните договори – също. Неспазването на международните договорености, поети от Общността, също спадат в тази категория. Определени нарушения обаче стават по-често предмет на процедурата, отколкото други.

Важен въпрос, който се поставя във връзка с това, е към кой момент трябва да съществува нарушението, за да може да се стартира процедура за неизпълнение? Комисията разграничава два вида нарушения: „предполагани“ и „установени“. Първите са основание за започване процес на вътрешни обсъждания³⁷, а вторите – за изпращане на ОУП, с което се слага формално начало на производството. С други думи, процедурата за неизпълнение се задейства при наличие на нарушения, по които няма спор в Комисията, т.е. са установени от нейна гледна точка. Въпросът дали прекратяването на нарушението води автоматично до прекратяване на процедурата не се включва в обхвата на настоящата работа и ще бъде предмет на отделен анализ в рамките на анализа на съдебната част на процедурата.

А) Нарушение на задължението за докладване транспонирането на директивите (недокладване)

Сред най-често срещаните нарушения са тези, свързани с транспонирането и с прилагането на директивите. Този вид нормативни актове на ЕО са основен инструмент за хармонизиране (уеднаквяване) нормативната уредба на различните държави-членки в отделни области, затова транспонирането на техните разпоредби, т.е. превръщането им в норми на вътрешното право на страните, съставлява тяхно основно задължение, а Комисията стриктно следи за изпълнението му. Поради тази причина директивите често съдържат формулирано в разпоредбите си задължението за предоставяне на информация от държавите-членки относно начините на транспониране. Респективно държавите са длъжни да докладват пред Комисията в срока, посочен от директивите, за актовете, които са приели в тази насока. Неизпълнението на това задължение особено често води до задействане на процедурата по член 226 и до изпращане на ОУП до държавата в забава. Интересен е начинът, по който съдът

³⁷ Предполаганите нарушения са предмет на обсъждания в дирекциите на Комисията в т.нар. „Доклади Б“. Когато (и ако) службите на Комисията постигнат съгласие относно съществуването на нарушението, то се преквалифицира в установено и се включва в „доклад А“, съдържащ списък на безспорните нарушения. След като се гласува на среща на колегиума на комисионерите, нарушението става основание за изпращане на ОУП.

обосновава това задължение на държавите, търсейки и намирайки за него основания в ДЕО, които съставляват основни принципи на правото на ЕО, като принципа за сътрудничество, залегнал в член 10 (стар чл. 5)³⁸: „7. ... държавите-членки са длъжни по силата на член 5 от ДЕИО да улесняват осъществяването на задачата на Комисията, която съгласно член 155 от ДЕИО се състои в гарантиране, че разпоредбите на договора и актовете на институциите, приети в съответствие с тях, се прилагат. Поради тази причина член 12 от въпросната директива, както и други директиви налагат върху държавите-членки задължение за предоставяне на информация.

8. Информацията, която държавите-членки са длъжни да предоставят на Комисията, трябва да е ясна и точна. Тя трябва недвусмислено да посочва законите, наредбите и административните разпоредби, посредством които държавата-членка счита, че е изпълнила различните задължения, наложени ѝ от тази директива. При липса на такава информация Комисията не е в състояние да установи дали държавата-членка ефективно и изцяло е изпълнила директивата. Неизпълнението от държава-членка на това задължение, било чрез непредоставяне на информация въобще или чрез даване на недостатъчно ясна и точна информация, може само по себе си да оправдае прибегването до процедурата на член 169 от ДЕИО, за да се установи неизпълнение на задължението.³⁹

Следва да се отбележи, че неизпълнението на задължението за докладване поради естеството си винаги се счита от Комисията за установено нарушение, което неизбежно води до отпращане на ОУП.

Предоставянето на информация на Комисията за приетите от държавите-членки законодателни мерки по транспониране на директивите далеч не изчерпва задълженията им, свързани с изпълнението на този вид актове на ЕО. Те са длъжни да приемат такива вътрешни законодателни мерки, които гарантират точно и правилно изпълнение на разпоредбите на директивата.

Б) Нарушение на задължението за точно и правилно изпълнение на директивите

Независимо дали разпоредбите на директивите имат пряко приложение или не⁴⁰, държавите-членки са длъжни да ги прилагат правилно. Макар че член 249 (стар 189)⁴¹ дава свобода на страните по отношение на начина и формите за изпълнение на директивите, това не означава, че адекватността на избраните методи и форми не подлежи на проверка от страна на институциите, които отговарят за точното и еднак-

³⁸ Член 10 гласи: „Държавите-членки са длъжни да вземат всички необходими мерки, общи или конкретни, за да осигурят изпълнението на задълженията, възникващи по силата на този Договор или произтичащи от действия, предприети от институциите на Общността. Те са длъжни да съдействат за осъществяване задачите на Общността.

Те са длъжни да се въздържат от всякакви мерки, които могат да осуетят постигането целите на този Договор.“

³⁹ Дело 96/81, *Комисията срещу Нидерландия* [1982] ECR 1791, параграфи 7-8.

⁴⁰ Европейският съд признава вертикално и хоризонтално пряко действие на директивите при определени условия.

⁴¹ Съгласно член 249 (стар 189) ДЕО директивите „са задължителни, по отношение на търсения резултат, за всички държави-членки, към които са адресирани, но предоставят на националните власти избора на формата и методите“. Адресати на директивите са държавите-членки, които са длъжни да изпълняват техните разпоредби, като ги възприемат във вътрешния си правов ред и гарантират спазването им с механизмите на държавна принуда.

во приложение правото на ЕО – Комисията и съда. Така например съдът е имал случаи да постанови, че задължението за транспониране на директивите съществува и при наличието на административни практики, които са в съответствие с техните разпоредби. В цитираното по-горе дело съдът се произнася по следния начин: „*Вярно е, че държавите-членки са свободни да делегират по свое усмотрение правомощия на националните власти и да транспонират директивите посредством мерки, приети от регионални или местни власти. Това обаче не ги освобождава от задължението да транспонират нормите на директивите чрез вътрешни разпоредби, които имат задължителен характер. Въпросната директива... има за цел уеднаквяването на приложимите закони, наредби или административни разпоредби в държавите-членки. Административните практики, които поради своята природа могат да бъдат променяни по желание на администрацията, не могат да съставляват правилно изпълнение на задълженията, произтичащи от тази директива.*“⁴²

Друг аргумент на съда във връзка с това е липсата на публичност на административните практики⁴³. В други решения обаче съдът отстъпва до известна степен от тази позиция и постановява, че транспонирането на директивите невинаги налага законодателна дейност от страна на държавите. Анализирайки разпоредбата на член 249 от ДЕО относно директивите, съдът заключава: „*От тази разпоредба следва, че изпълнението на една директива не изисква задължителна законодателна дейност във всяка държава-членка. По-конкретно съществуването на общи принципи на конституционното или административното право може да направи приемането на специален законов акт излишно, при положение обаче че тези принципи гарантират, че органите на властта ще прилагат директивата изцяло и че когато директивата цели да създаде права за частни лица, същите ще бъдат напълно запознати със своите права и когато е необходимо, ще им бъде дадена възможност да се позоват на тях пред националните съдилища.*“⁴⁴

Съдът подчертава неведнъж, че точното транспониране е особено важно, за да са запознати частните лица със своите права, особено когато адресати на директивата са частни лица от други държави-членки⁴⁵

В) Други нарушения

Неправилното прилагане на регламентите също съставлява нарушение на задължение. Съгласно член 249 ДЕО регламентите са задължителни в тяхната цялост и пряко приложими във всички държави-членки. Текстът недвусмислено говори, че тези нормативни актове на ЕО стават незабавно част от вътрешното право на държавите-членки, без да е необходимо транспониране. Нещо повече, съдът е заклеймил практиката на възпроизвеждане на регламентите във вътрешното законодателство поради факта, че чрез транспонирането на един регламент държавите-членки могат да замаскират факта, че дадена разпоредба е елемент на общностното право. Това би имало неблагоприятни последици за ЕО, тъй като същностните характеристики на законодателството на Общността – върховенство над противоречащи норми от на-

⁴² По-горе 44, § 12 и дело 173/83, *Комисията срещу Франция* [1985] ECR 507, параграф 10.

⁴³ Дело 160/82, *Комисията срещу Нидерландия* [1982] ECR 4637, параграф 4.

⁴⁴ Дело 29/84, *Комисията срещу Германия* [1985] ECR 1661, параграф 23.

⁴⁵ Дело C-365/93, *Комисията срещу Гърция* [1995] ECR I-499, параграф 9; C-96/95, *Комисията срещу Германия* [1997] ECR I-1653, параграфи 34-35.

ционалното законодателство; задължение за плащане на обезщетение за нарушение правото на ЕО; еднообразно интерпретиране от съда на Европейските общности и пр., могат да бъдат заличени. Съдът е обезпокоен още от факта, че държавите-членки могат да променят съдържанието на регламентите, като приемат мерки по транспонирането им във вътрешния правен ред: „... държавите-членки и техните законодателни органи не могат да приемат никакви мерки, които могат да скрият общността характер и действие на дадена правна норма от нейните адресати“⁴⁶.

Форма на нарушение на общностно задължение съставлява и фактът на неотмяна на вътрешен нормативен акт, който е в противоречие с правото на ЕО. В дело, заведено от Комисията срещу Франция за неизпълнение на задължение, обвиненията засягат съществуването на неотменен закон, който противоречи на разпоредба от ДЕО, както и на действащ в ЕО регламент. Защитата на Франция изтъква довода, че са били дадени устни разпоредби на съответните власти да прилагат регламента на ЕО, а не вътрешното право. Съдът отхвърля категорично този аргумент и постановява отмяна на въпросния национален закон, като казва: „41... въпреки, че ... член 48 и Регламент № 1612/68 имат пряко приложение на територията на Френската република, ... поддържането при тези обстоятелства на формулировките на Code du Travail Maritime създава двусмислено положение по отношение адресатите на въпросния закон, състояние на несигурност относно възможностите им да се позовават на общностното право.“

42. Тази неяснота само може да бъде засилена чрез устни и чисто административни указания да се изостави прилагането на вътрешния закон.“

Нарушение на правото на ЕО могат да съставляват и мерки, които нямат задължителен характер, ако са в състояние да повлияят поведението на търговците и потребителите в съответната държава, като по този начин препятстват постигането на целите на ЕО⁴⁷.

Що се отнася до степента на несъответствие между вътрешните актове и правото на ЕО, съдът възприема широко тълкуване. Нарушение съставляват не само актовете, които противоречат на нормите на ЕО, но и актовете, които възпрепятстват прилагането на общностните разпоредби. Например нарушение ще бъдат вътрешни мерки за контрол на свободното движение на хора, които са в съответствие с ЕО, но налагат непропорционално високи наказания⁴⁸.

Ако законът съдържа косвено нарушение на договора, той не може да бъде оправдан на базата на общия принцип, че всичко, което не е забранено, е разрешено⁴⁹.

Като част от политиката си да насърчава държавите-членки да предприемат мерки за гарантиране ефективността на правото на ЕО съдът е постановил, че член

⁴⁶ Дело 50/76, *Amsterdam Bulb BV v. Produktschap voor Siergewassen* [1977] ECR 137, параграф 7. Във връзка с темата е и Дело 39/72, *Комисията с/у Италия* [1973] ECR 101. Забраната обаче не е абсолютна. Съдът допуска възможността държавите-членки да приемат вътрешни мерки, с които да определят санкции, каквито липсват в конкретния регламент. Също така те могат валидно да регулират по законодателен път въпроси, свързани с предмета на регламента, но нерегулирани от него. Трябва да се отбележи, че съществуват регламенти, които дори изрично изискват мерките по изпълнението им да бъдат приети от държавите

⁴⁷ Дело 249/81, *Комисията срещу Ирландия* [1982] ECR 4023.

⁴⁸ Дело 203/80, *Casati Case* [1981] ECR 2618, параграф 27.

⁴⁹ Дело 173/83, *Комисията срещу Франция* [1985] ECR 507, параграф 7.

10 (стар 5) ДЕО ще бъде нарушен, ако държавите не наказват нарушителите на общностното право по същия начин, както наказват нарушителите на националния закон: „23...когато общностното право не предписва изрично наказание за дадено нарушение или за тази цел препраща към националните закони, наредби или административни актове, член 5 от Договора изисква държавите-членки да вземат всички необходими мерки, за да гарантират приложението и ефективността на правото на Общността.“ Съдът, след като изяснява, че изборът на наказанието е в тяхна компетентност, формулира още задължение за държавите да гарантират, че нарушенията ще бъдат санкционирани при същите условия – материалноправни и процесуално-правни, като сходните нарушения на вътрешното право, като при всички случаи наказанието трябва да бъдат ефективни, пропорционални и да служат за превенция на нарушенията от конкретния вид⁵⁰.

Едно доста обсъждано дело на Комисията срещу Франция съдът постановява, че държавата не е изпълнила общностно задължение, защото не е предприела адекватни мерки да предотврати протестите на френски фермери, които са довели до нарушение на свободното движение на селскостопански стоки⁵¹.

Когато наказателни производства се повдигат по силата на национални разпоредби, които противоречат на норми на ЕО, обвиненията в тях също са несъвместими с общностното право и следователно съставляват нарушение⁵².

Въпросът дали решения на съдилища, с които се нарушава общностното право, попадат сред кръга на актовете, атакуеми по силата на член 226, е по-сложен. Всъщност този въпрос никога не е бил повдиган на практика. Съдът принципно се е произнесъл, че държавите са отговорни дори за действия и бездействия на конституционно независими органи. Мнението на главния адвокат Варнер по делото „Бушеро“ обаче е, че само при умишлено нарушаване на общностното право от страна на съдилищата на държавите-членки техните решения могат да бъдат атакувани в процедурите за неизпълнение⁵³.

V. ПРЕКРАТЯВАНЕ НА ПРОЦЕДУРАТА. САНКЦИИ.

Решение за прекратяване на производството в административна фаза се взема от Комисията в рамките на дискреционната ѝ власт. На първо място процедурата се прекратява в случаите, в които не се установи нарушение. Второ, на производството се слага край и когато е налице неизпълнение, но държавата в неизправност отговори в срок на двете официални писма и преустанови нарушението в съответствие с указанията на аргументираното становище. В тези хипотези решението за прекратяване е финален етап не само на административната фаза, но и на цялото производство за неизпълнение.

След вземане на решение за прекратяване засегнатите държави-членки биват информирани, като на практика това се осъществява чрез изпращане на електронни писма до постоянните им представители в ЕС. В случаите, когато има установено нарушение, решението за прекратяване на процедурата се публикува на интернет страницата

⁵⁰ Дело 68/88, *Комисията срещу Гърция* [1989] ECR 2927.

⁵¹ Дело C-265/95, *Комисията срещу Франция* [1997] ECR I-6959.

⁵² Дело 88/77, *Schonenberg Case* [1978] ECR 491, параграф 16; 269/80, *Tymen Case* [1981] ECR 3094, параграф 17.

⁵³ Дело 30/77, *R. v. Bouchereau* [1977] ECR 1999.

на Генералния секретариат на Комисията. Ако производството е било открито по повод подадена жалба от частни лица, те също биват уведомени за решението.

Налагането на санкции на държавите за нарушаване на членствените им задължения е сравнително нов факт в правния мир на ЕО. До влизане в сила на Договора от Маастрихт не съществуваше нормативно установена възможност за налагане на наказание на държавите в нарушение. С включването на разпоредбата на член 228 (стар 171) в ДЕО Комисията има право да иска от съда присъждането на парични санкции за нарушението. Това е предмет на отделна съдебна процедура, чийто анализ е извън обхвата на настоящата статия. Административната фаза на производството обаче също носи негативи на държавите-членки, дори и когато не се стига до търсене на наказателна отговорност. Така например Регламентът за структурните фондове⁵⁴, регулиращ периода 2000-2006 година, съдържа разпоредба, съгласно която не се извършват междинни плащания, когато „*е взето решение от Комисията за започване на процедура по нарушение в смисъла на разпоредбата на член 266 от Договора относно мерките, предмет на конкретно прилагане*“⁵⁵. На това основание Комисията спира плащанията още при формално започване на производството с изпращане на ОУП. По подобен начин се прилага и нормата в Регламента за кохезионните фондове⁵⁶, съгласно която: „*Проектите, финансирани от фонда, трябва да са в съответствие с разпоредбите на договорите, с актовете, приети на тяхно основание, и с политиките на Общността, включително тези, отнасящи се до... сключването на обществен договор*“⁵⁷. На практика при започване на производството за неизпълнение чрез изпращане, ОУП междинните плащания по вече одобрените проекти обикновено продължават, докато трае процесът на отхвърляне, респективно на доказване обвинението, отправени към държавата-членка. В зависимост от резултатите от този процес обаче Комисията може да вземе решение да ги прекрати. Никакви нови проекти, свързани с предмета на процедурата за неизпълнение, не подлежат на одобряване.

Новият акт, приет от ЕО и регулиращ структурните фондове (Европейски фонд за регионално развитие и Европейски социален фонд) и Кохезионния фонд, който покрива периода 2007-2013 година, също съдържа сходна разпоредба, съгласно която междинни плащания се извършват само при условие че няма издадено аргументирано становище от страна на Комисията във връзка с процедура за неизпълнение на основание член 226 от Договора относно дейностите, финансирани от фондовете⁵⁶. В същия смисъл е и нормата, предвиждаща спиране на плащанията по риболовния фонд⁵⁷. Прави впечатление промяната във формулировката на разпоредбите в новите актове, която изисква наличие на аргументирано становище, преди да бъдат спрани междинните плащания. Това безспорно ще повлияе практиката на Комисията, която занапред няма да може да налага санкции в първия етап от процедурата.

⁵⁴ Регламент на Съвета (ЕО) № 1260/99 от 21 юни 1999 (*ОБ L 161, 26.6.1999, с. 1-42*), установяващ общите разпоредби за структурните фондове, чл. 32, ал. 3 (f).

⁵⁵ Регламент на Съвета (ЕО) № 1164/94 от 16 май 1994, създаващ Кохезионен фонд (*ОБ L 130, 25.5.1994, с. 1-13*), чл. 8, ал. 1.

⁵⁶ Регламент на Съвета (ЕО) № 1083/2006 от 11 юли 2006 относно общите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и отменящ Регламент (ЕО) № 1260/1999 (*ОБ L 210, 31.7.2006, с. 25-78*), чл. 86, ал. 1 (d).

⁵⁷ Вж. същата разпоредба в Регламент на Съвета (ЕО) № 1198/2006 от 27 юли 2006 г. относно Европейския риболовен фонд (*ОБ L 223, 15.8.2006, с. 1-44*), чл. 83.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Процедурите по член 266 и 267 са ефективно средство за принуда, което гарантира поведението на държавите-членки в интерес на Общността, а при отклонение от поетите задължения ангажира отговорността им. Комисията играе водеща роля в процеса на инициране и администриране на досъдебната фаза и с готовност я използва както при изпълнение на функциите си по опазване на реда в Общността, така и за прокаране на политически цели. Държавите-членки също не са пасивни обекти в процедурата – те имат възможност, от една страна, да защитават позициите си и това им право е конституционно закрепено в ДЕО, а гарантирането му е условие за валидност на актовете на Комисията в производството. От друга страна, те могат да бъдат активни субекти в защита интересите на ЕО – поведение, което държавите избират рядко, и то само ако съответства на националните им интереси.

Осигуряването на прозрачност на процедурата през последното десетилетие играе положителна роля за повишаване на доверието в нея на гражданите на ЕС, които, макар че не са страни в производството, са активни участници при иницирането му. Стандартизирането на правилата и изясняването на правата и задълженията на страните в процедурата водят до повишаване на ефективността ѝ и до намаляване необходимостта от съдебна намеса.

Поради международния характер на отношенията между държавите-членки и институциите на Общността обаче съдебната намеса понякога е неизбежна.

СЪОТВЕТСТВИЕ НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО С ЕВРОПЕЙСКИТЕ НОРМИ И ПРИНЦИПИ ОТНОСНО ПРАВАТА НА РАБОТНИЦИТЕ И СЛУЖИТЕЛИТЕ ПРИ НЕСЪСТОЯТЕЛНОСТ НА РАБОТОДАТЕЛЯ

*Нели Маданска**

Въпросът за защитата на работниците в случай на предприемане на процедури по несъстоятелност срещу техния работодател е уреден на общностно ниво с Директива на Съвета на ЕО за сближаване на законодателствата на държавите-членки относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на техния работодател (80/987/ ЕИО), изменена и допълнена с Директива 2002/74/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (Директивата). Така европейският нормотворец установява важния принцип за закрила на основните социални права на работниците и служителите в конкретния аспект на заетостта, колективните уволнения и несъстоятелността и въвежда минимално ниво за гарантиране на вземанията по трудови правоотношения с цел балансирано икономическо и социално развитие на Общността.

В процеса на подготовката за пълноправно членство¹ компетентните органи в България предприеха съответни действия по хармонизиране на вътрешното ни право с Директивата чрез използване на подход, съответен на националната ни система от нормативни актове – Закон за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя (ЗГВРНР)², уреждащ основните въпроси по материята, и подзаконов нормативен акт – Наредба за изчерпателно регламентиране на процедурите по удовлетворяване на гарантираните претенции, произтичащи от трудови правоотношения.³

Настоящото изложение има за цел да представи сравнителен анализ за съответствие на националния режим с главните изисквания на Директивата, който да бъде

*Главен съдебен инспектор в звено „Инспекторат по ЗСВ“, Министерство на правосъдието.

¹ Съгласно чл. 70 от Европейското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна (ЕСА), търговското право, защитата на работниците и работните места са едни от областите, в които следва да се извърши хармонизация на вътрешното ни право с правото на Общността.

² ДВ, бр. 37 от 4 май 2004 г., чл. 20 и чл. 25-30, в сила от 1 януари 2005 г., изм., ДВ, бр. 104 от 27 декември 2005 г., изм., ДВ, бр. 105 от 29 декември 2005 г., изм., ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., изм., ДВ, бр. 34 от 25 април 2006 г., изм., ДВ, бр. 48 от 13 юни 2006 г.

³ ПМС № 362 от 29 декември 2004 г., в сила от 1 януари 2005 г., за приемане на Наредба за реда и начина за информиране на работниците и служителите и за отпускане и изплащане на гарантираните вземания при несъстоятелност на работодателя, обн., ДВ, бр. 3 от 11 януари 2005 г., изм., ДВ, бр. 1 от 3 януари 2006 г.

основа за преценка на степента на завършеност на процеса на сближаване на българската и европейската правна система при уредбата на производството по несъстоятелност и последиците от него.

За целите на Директивата понятието неплатежоспособност включва случаите, при които по повод подадено искане компетентният орган е открил процедура за колективно удовлетворяване на кредиторите, включваща частично или цялостно принудително разпореждане с имущество на работодателя и назначаване на ликвидатор, синдик или др. лице с подобни функции, или компетентният орган е констатирал, че наличното имущество на работодателя е недостатъчно за провеждане на тази процедура.

Смисълът, вложен в понятието „несъстоятелност на работодателя“ за целите на ЗВГРСНР, може да се извлече от текста на чл. 6 от закона, според който правото на гарантирани вземания възниква от датата на обнародване в „Държавен вестник“⁴ на съдебното решение за:

1. откриване на производство по несъстоятелност;
2. откриване на производство по несъстоятелност с едновременно обявяване в несъстоятелност;
3. откриване на производство по несъстоятелност, обявяване в несъстоятелност и прекратяване на производството по несъстоятелност поради недостатъчност на имуществото за покриване на разноските по производството.

Следователно правопораждащ факт за правото на гарантирани вземания е актът на компетентния съд, който по повод подадено искане от кредитор или от длъжника е открил процедурата за колективно удовлетворяване на кредиторите в рамките на единно съдебно производство. Това са хипотезите на решенията по чл. 630, ал. 1 и 2, чл. 632 от Търговския закон (ТЗ) и чл. 13 от Закона за банковата несъстоятелност (ЗБН). По своя обхват текстът на чл. 6 ЗВГРСНР съответства в пълна степен с целите и обхвата на Директивата.

Следва да се подчертае новата правна последица, която ЗГВРНР свързва с обнародването в ДВ на съобщението за постановеното решение за откриване на производство по несъстоятелност. Към оповестителното действие на обнародването и значението му като начало на сроковете за обжалване и за предявяване на вземанията се добавя специфичното правопораждащо действие за правото на гарантирани вземания на работниците и служителите на длъжника. По правило решението за откриване на производство по несъстоятелност има незабавно действие (чл. 634 ТЗ). Това действие не е предпоставено нито от влизането в сила на решението, нито от оповестяването на същото чрез обнародване в ДВ. Единствено по отношение гарантираните вземания на работниците действието на решението се проявява не от момента на постановяването му, а от момента на обнародване в ДВ. Освен това от датата на обнародването започва да тече 30-дневният срок, в който работниците и служителите могат да заявят желанието си да се ползват от правата, които им дава специалният закон (чл. 25 ЗВГРСНР). Тъй като работниците и служителите не участват като кредитори във фазата по разглеждане на молбата по чл. 625 ТЗ, избраният подход осигурява възможност те да упражнят правата си, след като обективно стане възможно да узнаят за откритото производство по несъстоятелност на работодателя им.

⁴ След влизане в сила на Закона за търговския регистър обнародването в ДВ ще бъде заменено с вписване на съдебния акт в търговския регистър.

По отношение на понятията „работник“, „служител“, „работодател“ Директивата не установява легални дефиниции, а дава възможност в тези понятия да се вложи съдържание, съответно на националните особености.

В ЗГВРСНР не е въведено специално определение на понятието „работодател“ и по аналогия приложение намира легалната дефиниция, съдържаща се в § 1 от Допълнителните разпоредби на Кодекса на труда (ДР КТ). Лицата, които имат качеството работодател по смисъла на § 1 ДР КТ, са широк кръг – физически и юридически лица, поделения, учреждения, заведения, домакинства и т.н. Тъй като действащата уредба предвижда откриване на производство по несъстоятелност само за търговци, кръгът на работодателите обективно се стеснява само до лицата, по отношение на които може да бъде открито производство по несъстоятелност. Такива са едноличните търговци, търговските дружества, кооперациите, банките, застрахователните дружества и т.н.

Предоставена е възможност страните-членки да изключат защитата на вземанията на определени категории работници с оглед специфичния вид на трудовото им правоотношение или поради действието на други механизми на защита, осигуряващи закрила, съответна на тази, дадена от Директивата.

Националният ни режим не въвежда ограничения в обхвата на Директивата според признаците „вид и съдържание на трудовото правоотношение“ или „степен на защитеност по друг ред“. Съгласно чл. 2 ЗГВРСНР, законът се прилага за всички физически и юридически лица, които наемат лица по трудово правоотношение и прямо които може да се открие производство по несъстоятелност по реда на ТЗ или по реда на специални закони. Правото на гарантирани вземания възниква, независимо от това за какъв срок е бил сключен трудовият договор и дали е било уговорено непълно работно време (чл. 4, ал. 1 ЗГВРСНР). Тази уредба е по-близо до общата цел на Директивата за равнопоставеност и справедлива защита на работниците и служителите.

Закрилата на работниците и служителите включва гарантирано изплащане на вземанията им, произтичащи от трудови правоотношения, в т.ч. обезщетения от прекратяване на трудово правоотношение. Продължителността на периода от време, за който дължимите вземания се изплащат гарантирано, може да бъде неограничена или ограничена по преценка на националния законодател. Във всички случаи при втория вариант следва да се осигури плащане на вземанията, възникнали през последните три месеца от трудовото правоотношение, преди или след определена от съответната държава дата.

Държавите – адресати на Директивата, могат да установяват максималните размери, до които се гарантират вземанията на работниците и служителите, като се съобразяват със социалните цели на Директивата.

Гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя са парични суми, съставляващи трудови възнаграждения по индивидуален или колективен трудов договор или парични обезщетения, дължими по силата на нормативен акт (чл. 3 ЗГВРСНР). За тези суми се гарантира изплащане, преди

в производството по несъстоятелност да настъпи фазата по разпределение на осребреното имущество, независимо от развитието на производството по несъстоятелност и независимо от това дали в конкретното производство по несъстоятелност би се стигнало до пълно или частично удовлетворяване на вземанията на работниците и служителите. Така законът не установява недопустима привилегия за определена категория кредитори на масата на несъстоятелността, тъй като плащането се извършва от средствата на гарантиращата институция и освен това се гарантират не всички вземания на работниците и служителите, а само до определен в закона размер. Правилото доразвива принципа на чл. 607, ал. 2 ТЗ за съобразяване на интересите на работниците в производството по несъстоятелност.

Изискването на Директивата относно определянето на сумите, чието изплащане се защитава, е съобразено в оптимална степен от вътрешното ни право чрез твърде изчерпателна уредба в закона. Ако вземането е за трудово възнаграждение и за парично обезщетение, дължимо по силата на нормативен акт, и работникът е бил в трудово правоотношение при неплатежоспособния работодател не по-малко от 3 месеца, гарантираното вземане е в размер на начислените, но неизплатени суми за три месечни възнаграждения или обезщетения през последните шест календарни месеца, предхождащи датата на обнародването на решението за откриване на производство по несъстоятелност. Така определената сума месечно не може да бъде по-голяма от максималния размер, определян ежегодно със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (чл. 22-23 ЗВГРСНР). При равни други условия работник, който е работил по-малко от 3 месеца към датата на обнародване на решението за откриване на производството по несъстоятелност на работодателя, има гарантирано право върху начислените, но неизплатени възнаграждения или обезщетения, но не повече от една минимална работна заплата, установена за страната към датата на обнародване на съдебното решение.

Частта от вземанията на работниците и служителите, чието изплащане не се гарантира от ЗВГРСНР, подлежи на удовлетворяване по общия ред в производството по несъстоятелност (чл. 30 ЗВГРСНР)

Директивата предвижда закрилата на работниците и служителите при неплатежоспособност на работодателя да се осъществява чрез гаранционни институции, създадени в съответствие с вътрешното законодателство на страните-членки. Основен принцип в устройството им е независимост от имуществото на работодателите, неприложимост на процедурите по неплатежоспособност, участие на работодателите във финансирането на гаранционните институции, освен ако то не е напълно осигурено от държавата, гарантиране вземанията на работниците, независимо от това дали работодателят е изпълнил задължението си за участие във финансирането на гаранционната институция, сътрудничество и обмен на информация между гаранционните институции на държавите-членки.

Гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя се заплащат от средствата на създадената със ЗВГРСНР гаранционна институция – Фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ към НОИ (чл. 8 ЗВГРСНР). Фондът не е самостоятелно юридическо лице, но има органи на управление, непълна имуществена обособеност и частична правоспособност. Управлява се от надзорен съвет и директор. Основен източник за финансиране на фонда

са задължителните месечни вноски за сметка на работодателите, изчислени върху изплатените брутни трудови възнаграждения, в размер, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване. (чл. 20 ЗВГРСНР). Бюджетът на фонда е самостоятелен раздел от консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване, а активите и пасивите му не могат да се обединяват с активите и пасивите на други фондове (чл. 17 ЗВГРСНР). Средствата на фонда могат да се изразходват само за специалното предназначение, за което е създаден (чл. 15 ЗВГРСНР).

Срокът, в който работниците и служителите могат да заявят желание за получаване на гарантираните вземания по трудови правоотношения, съвпада със срока за предявяване на вземанията в производството по несъстоятелност – 30 дни от датата на обнародване на съобщението за постановеното решение за откриване на производството по несъстоятелност (чл. 25 ЗВГРСНР). Самата процедура по изплащане на вземанията се развива пред органите на НОИ, извън производството по несъстоятелност и независимо от фазите, през които преминава производството по несъстоятелност. Вземането се изплаща по разпореждане, издадено от директора на фонда. Отказите за изплащане на гарантирано вземане подлежат на съдебен контрол по реда на Закона за административното производство (съответно – Административно-процесуалния кодекс след влизането му в сила). Сумите се изплащат от териториалните поделения на НОИ в 7-дневен срок от получаване на разпореждането на директора на фонда и постъпването на съответните суми (чл. 27 ЗВГРСНР).

В производството по несъстоятелност, във връзка с изплатените гарантирани вземания на работниците и служителите, фондът се представлява от Агенцията за държавни вземания. Съгласно чл. 28, ал. 1 ЗВГРСНР, Фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ е носител на правото на иск срещу работодателя или масата на несъстоятелността за сумите, които е изплатил на работниците и служителите, поради несъстоятелност на работодателя. По аргумент от чл. 14, т. 2 ЗВГРСНР с изплащане на гарантираните суми на работниците и служителите фондът встъпва в правата на удовлетворените кредитори, в състоянието, в което се намират тези права към момента на плащането. В производството по несъстоятелност работниците и служителите се заместват от фонда. Така въведената законна суброгация води до промени в персоналия състав на кредиторите на масата на несъстоятелността, но не води до промяна в структурата на дълга, тъй като вземанията се запазват от същия вид и ред на удовлетворяване (чл. 28, ал. 2 ЗВГРСНР). Суброгацията в правата на работниците или служителите – кредитори на несъстоятелността, е частична, до размера на изплатените суми. Фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ встъпва в правата на кредиторите и се ползва от всички привилегии и обезпечения на задълженията на работодателя, които са акцесорни на дълга и се погасяват с неговото погасяване. Както фондът за изплатените от него суми, така и работниците и служителите за частта от вземанията си, която не се гарантира от ЗВГРСНР, се удовлетворяват съразмерно на ред четвърти (чл. 722, ал. 1 т. 4 ТЗ). В случай че правата на работниците или служителите са спорни, например ако вземането е предмет на висш иск процес или на установителен иск по чл. 694 ТЗ, суброгация не би могла да настъпи. По общо правило фондът има право да встъпи в производството, като се ползва от силата на присъдено нещо на съдебното решение.

Що се отнася до вземанията на фонда за дължимите от работодателя вноски по чл. 20 ЗВГРСНР, тъй като принудителното им събиране се извършва по реда на ДОПК (чл. 21, ал. 5 ЗВГРСНР), то при открито производство по несъстоятелност на

работодателя предявяването им ще се извършва съответно като за вид публични държавни вземания.

Предоставя се възможност на вътрешното право да установи механизмите, чрез които ще се предотвратяват злоупотребите с права, произтичащи от гарантирането на вземанията на работниците и служителите.

От привилегиите по ЗВГРСНР не могат да се ползват лицата, от които е зависело вземането на управленски решения, за които може да се предполага, че са допринесли за изпадането в неплатежоспособност, както и свързаните с тях лица. Ако към началната дата на неплатежоспособността, съответно свръхзадължеността, работникът или служителът е бил съдружник в търговското дружество-работодател или член на органите за управление и контрол на търговеца, или съпруг или роднина по права линия на търговеца – физическо лице, или на съдружник или член на орган на управление, тези обстоятелства не са пречка за придобиване на качеството кредитор на несъстоятелността, но са пречка за придобиване на право на гарантирано вземане (чл. 7 ЗВГРСНР). Във връзка с това работодателите са длъжни да декларират еднократно пред териториалното поделение на НОИ имената на лицата по чл. 7 ЗВГРСНР при сключване на трудовите договори или при промяна на съответното качество (чл. 20, ал. 2 ЗВГРСНР).

Освен това гарантират се само вземанията към работодатели, които са осъществявали дейност най-малко 6 месеца преди началната дата на неплатежоспособността, съответно свръхзадължеността, посочена в решението на съда за откриване на производството по несъстоятелност (чл. 4, ал. 2 ЗВГРСНР).

Така установените условия въвеждат праг на защита за средствата на гарантиращата институция от злоупотребите с права, произтичащи от закона.

В случаите на несъстоятелност с трансгранични последиствия Директивата изисква откриването на производство по несъстоятелност за предприятието, което извършва дейност на територията на две или повече държави-членки да е основание за гарантиране на вземанията на работниците и служителите, наети във всички държави-членки, по реда и при условията, действащи на мястото, където работят.

Това изискване на Директивата се изпълнява с § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗВГРСНР. Текстът предвижда, че с влизане в сила на Договора за присъединяване на РБ към ЕС правилата относно условията, реда и размерите за гарантиране на вземанията на работниците и служителите при несъстоятелност на техния работодател ще се прилагат и в случаите, при които в държава-членка е открито производство по несъстоятелност за предприятие и това предприятие извършва дейност и на територията на България, наемайки лица по трудово правоотношение.

Изложеното дава основания за извод, че по отношение на специфичния кръг от въпроси, свързани със закрилата на правата на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя, националното ни законодателство достига оптимално висока степен на съответствие с *acquis communautaire*, което е добра предпоставка за бъдещото правилно и еднакво (с другите държави-членки) разбиране и прилагане на общностното право.

III.
МЕЖДУНАРОДНО
СЪТРУДНИЧЕСТВО

**ОБЩ ПРЕГЛЕД НА КОНВЕНЦИЯТА
ЗА КОМПЕТЕНТНОСТТА, ПРИЛОЖИМОТО ПРАВО,
ПРИЗНАВАНЕТО, ИЗПЪЛНЕНИЕТО
И СЪТРУДНИЧЕСТВОТО ВЪВ ВРЪЗКА
С РОДИТЕЛСКАТА ОТГОВОРНОСТИ МЕРКИТЕ
ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕЦАТА ОТ 19 ОКТОМВРИ 1996 Г.**

Биляна Белякова*, Ася Масърлиева**

На 18 януари 2006 г. 40-ото Народно събрание прие закон, с който Република България ратифицира Конвенцията за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата от 19 октомври 1996 г.

Тази Конвенция е съставена в рамките на Хагската конференция по международно частно право, чийто член Република България е от 22 април 1999 г., и е в сила от 1 януари 2002 г. Тя се явява сравнително нов международен акт – продукт на усилията на държавите от съвременния свят. Решението за нейното съставяне е взето през 1993 г. от държавите, представени на Седемнадесетата сесия на Хагската конференция, като преглед на Конвенцията от 5 октомври 1961 г. относно правомощията на властите и приложимото право по отношение на защитата на малолетни.

Конвенцията е приета единодушно от 35 държави – членки на Хагската конференция, взели участие в Осемнадесетата пленарна сесия, в присъствието на 15 наблюдатели от други страни, 8 междуправителствени организации и 9 неправителствени такива. От момента на откриването ѝ за подписване на 19 октомври 1996 г. до днес Конвенцията е подписана от 26 държави и е ратифицирана от 13. Международният акт продължава търсенията на световната общност в областта на закрилата на децата. След регламентирането на въпросите на гражданскоправните аспекти на международното отвлечане на деца и международните осиновявания с Хагската конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца от 25 октомври 1980 г. и Хагската конвенция за защита на децата и сътрудничество в областта на международното осиновяване от 29 май 1993 г. настоящата Конвенция урежда по-общите въпроси на компетентността и приложимото право при предприемането на мерки за закрила на личността и имуществото на децата от държавите-членки, включително въпросите, свързани с родителските права.

В резултат на огромното движение на хора се порождават множество сложни правоотношения в областта на гражданското и семейното право. Увеличава се броят на

* Главен експерт в дирекция „Международно сътрудничество и европейска интеграция“, Министерство на правосъдието.

** Старши експерт в дирекция „Международна правна закрила на детето и международни осиновявания“, Министерство на правосъдието.

браковете с международен елемент, при които съпрузите са с различно гражданство или живеят в държава, различна от тяхното гражданство. Възникват и редица проблеми по отношение на упражняването на родителската отговорност (права и задължения) и мерките за закрила на детето, което налага тяхното регламентиране. Необходими са сигурност и предвидимост на правоотношенията с международен елемент чрез прилагането на едни и същи норми от съдилищата на различните държави, независимо от това къде е предявен искът.

Целите на световната общност, преследвани и посредством създаването и подписването на тази Хагска конвенция, се съдържат в нейния преамбюл. Същият посочва, че съставянето на Конвенцията е необходимо с оглед подобряване защитата на децата в международен план чрез избягване на стълкновения между законодателствата на договарящите държави по отношение на компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на мерки за закрила на децата и международното сътрудничество в тази област. Отчита се, че защитата на интересите на детето е съображение от първостепенно значение. Наред с това се посочват и други причини за създаването на Конвенцията, а именно – породената нужда от ревизиране на Хагската конвенция от 5 октомври 1961 г. относно правомощията на властите и приложимото право по отношение на защитата на малолетни, както и желанието на държавите – членки на Хагската конференция, да установят сходни разпоредби в областта на защитата на децата в духа на Конвенцията на Обединените нации за правата на детето от 20 ноември 1989 г.

Процесът на сближаване на българското законодателство с това на държавите – членки на Европейския съюз, не се ограничава в рамките на Общността, а се разширява и по отношение на утвърдените правни механизми в отношенията на държавите-членки с трети страни. Затова Република България предприе действия за присъединяване към този международен акт, тъй като наша цел е регламентиране на този кръг правни отношения, които се покриват от Конвенцията и с държави, които са не само извън Съюза, но и извън рамките на Европа.

Хагската конвенция се състои от следните седем глави:

Глава I: Приложно поле на Конвенцията;

Глава II: Компетентност;

Глава III: Приложимо право;

Глава IV: Признаване и изпълнение;

Глава V: Сътрудничество;

Глава VI: Общи разпоредби;

Глава VII: Заклучителни разпоредби.

Първата глава очертава приложното поле на Конвенцията, като посочва нейните цели, мерките за закрила, които попадат в него, и случаите, за които същата не се прилага.

Основните цели са посочени в чл. 1 от Конвенцията, както следва:

- да определи държавата, чиито органи са компетентни да предприемат мерки, насочени към защита на личността или имуществото на детето;
- да определи приложимото право, което следва да се прилага от тези органи при упражняване на тяхната компетентност;
- да определи приложимото право за родителската отговорност;

- да осигури признаването и изпълнението на такива мерки за закрила във всички договарящи държави;
- да установи необходимото сътрудничество между органите на договарящи държави за постигане целите на тази Конвенция.

Конвенцията се прилага само по отношение на деца, ненавършили 18 години.

В чл. 3 е посочен списък на мерките за закрила, които попадат в приложното поле на Конвенцията, а именно:

- предоставяне, упражняване, лишаване или ограничаване на родителската отговорност, както и нейното делегиране;
- правото на упражняването на родителските права, включително права, отнасящи се до грижата за личността на детето и по-специално правото на определяне на неговото местопребиване, както и правото на лични отношения, включително правото на отвеждане на детето за определен период на място, различно от обичайното му местопребиване;
- настойничество, попечителство или други сходни институти;
- определянето и функциите на лицето или органа, натоварени да се грижат за личността или имуществото на детето, да го представляват или да го подпомагат;
- настаняването на детето в приемно семейство или институция, или осигуряване на грижи за детето чрез *kafala* или друг подобен институт;
- надзор от страна на държавните органи за грижите за детето, полагани от лицето, на което е поверено детето;
- управлението, запазването или разпореждането с имуществото на детето.

В член 4 са изброени случаите, които не попадат в приложното поле на Конвенцията. Конвенцията не се прилага при установяването или оспорването на произхода, решенията за осиновяване, подготвителните мерки, както и унищожаването и прекратяването на осиновяването, въпросите, свързани с имената на детето, еманципацията, задълженията за издръжка, тръстовете или наследяването, социалното осигуряване, мерките от общ характер по въпросите на образованието или здравето, мерките, взети във връзка с престъпления, извършени от деца, и решенията за правото на убежище и в областта на емиграцията.

Посредством глава II – „Компетентност“, договарящите държави се съгласяват със значително ограничаване на компетентността на техните органи. Замисълът на Конвенцията е да изключи всякаква конкуренция между органите на различните държави при вземането на решения за налагане на мерки за закрила на личността или имуществото на детето. За компетентни Конвенцията определя органите на държавата по обичайното местопребиване на детето (чл. 5).

За деца-бежанци и деца, които са изселени в друга държава, както и за деца, чието обичайно местопребиване не може да бъде установено, компетентни са органите на държавата, в която се намира детето.

В случаите на неправомерно прехвърляне или задържане на детето компетентни да вземат мерки за защита на личността или имуществото на детето са органите на държавата, в която то е имало обичайното си местопребиване непосредствено преди прехвърлянето или задържането. При промяна на обичайното местопребиване на детето в друга договаряща държава – компетентни са органите на държавата по новото обичайно местопребиване, но само в случай че всяко лице, инсти-

туция или друг орган, на който е предоставено правото на упражняване на родителски права, са изразили съгласие с прехвърлянето или задържането *или* детето е пребивавало в тази друга държава най-малко една година, след като лицето, институцията или органът, имащи право да упражняват родителски права, узнаят или е трябвало да узнаят за местонахождението на детето, и в този период не е подавана молба за неговото връщане, която да е била разгледана, и детето се е интегрирало в новата си среда (чл. 7).

В членове 8 и 9 на тази глава са уредени случаите на прехвърляне на компетентност между органите на договарящите държави. Ако в определени случаи органите на държава, различна от държавата по обичайното местопребиваване на детето, се намесят в закрилата на детето, това може да стане само със съгласието или по молба на органите на държавата по обичайното местопребиваване на детето. Изключение се допуска при спешни случаи и при предприемане на мерки от временен характер за закрила личността или имуществото на детето, които имат териториален ефект, ограничен до въпросната държава.

От изложеното дотук се налага изводът, че дори органите на държавата, чийто гражданин е детето, няма да бъдат компетентни да предприемат мерки по закрила на личността или имуществото на детето без съгласието на органите на държавата по обичайното му местопребиваване. По този начин се изключва възможността да се стигне до стълкновение между законодателствата на договарящите държави по отношение на компетентността, които могат да възникнат например в случаите, когато децата имат двойно гражданство. Допуска се само в спешни случаи органите на договаряща държава, на чиято територия се намира детето или неговото имущество, да имат компетентност да вземат необходими мерки за закрила, но дори тези мерки за закрила преустановяват своето действие веднага щом органи, които имат компетентност по силата на чл. от 5 до 9, вземат необходимите според случая мерки.

Република България е направила резерва, според която запазва компетентността на своите органи да вземат мерки, насочени към защита на намиращото се на нейна територия имущество на детето, както и правото си да не признае родителска отговорност или мярка, която е несъвместима с мярка, взета от нейните органи във връзка с това имущество.

Според глава III – „Приложимо право“, всеки орган, упражнявайки компетентността си съгласно разпоредбите на глава II, прилага своето собствено вътрешно право (чл. 15). Предвидено е в изключителни случаи, доколкото защитата на личността или имуществото на детето изискват това, да се приложи или да се вземе предвид правото на друга държава, с което конкретната ситуация има съществена връзка.

Членове 16 до 18 на тази глава уреждат приложимото право при възникването и отпадането на родителската отговорност, както и нейното упражняване, прекратяване и изменението на условията за упражняването ѝ.

Глава IV (чл. 23-28) – „Признаване и изпълнение“, разглежда признаването и изпълнението в една договаряща държава на мерките за закрила, взети в друга договаряща държава.

В членове 23 до 25 Конвенцията урежда признаването на мерките, взети от органите на договаряща държава, като постановява, че същите се признават по си-

лата на закона във всички останали договарящи държави. В чл. 23 се изброяват основанията, при които признаването на мерките може да бъде отказано.

Член 26 гласи, че мерки, взети в една договаряща държава и подлежащи на изпълнение в нея, когато трябва да бъдат изпълнени в друга държава, се обявяват по молба на заинтересовано лице за изпълними или регистрирани с цел изпълнение в тази друга държава, съгласно процедурата за това, предвидена в законодателството ѝ. По правило предприетите мерки от органите на една договаряща държава не се преразглеждат по същество от органите на друга договаряща държава. Обявени за изпълними или регистрирани с цел изпълнение в тази друга държава, мерките се изпълняват в последната, както ако са взети от органите на същата (чл. 27 и 28).

Глава V установява механизъм за сътрудничество между договарящите държави, следвайки примера на многобройните други хагски конвенции, чрез определянето във всяка от тях на Централен орган, на който да прехвърлят задълженията, произтичащи от тази Конвенция (чл. 29). В съответствие с чл. 29, ал. 1 от Конвенцията Република България е определила за Централен орган Министерството на правосъдието. Задълженията и дейността, които има Министерството на правосъдието като такъв орган, са определени в Наредба № 11 от 16 август 2006 г. Наредбата е в сила от 1 септември 2006 г. и в нея освен дейността на министерството по Конвенцията от 19 октомври 1996 г. се регламентира и тази по Хагската конвенция за гражданските аспекти на международното отвлитане на деца от 25 октомври 1980 г. и по Европейската конвенция за признаване и изпълнение на решения за упражняване на родителски права и възстановяване упражняването на родителските права от 20 май 1980 г. Предвидено е в § 2 от наредбата тя да влезе в сила от деня на обнародването ѝ в „Държавен вестник“, т.е. 1 септември 2006 г., но това не се отнася за чл. 2, т. 3, чл. 3, ал. 3, чл. 7 и чл. 8, ал. 3, които влизат в сила от деня на обнародването в „Държавен вестник“ на Конвенцията за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата от 19 октомври 1996 г.

В останалите разпоредби на глава V от Конвенцията от 1996 се определят правата и задълженията на централните органи на договарящите държави.

В съответствие с чл. 34, ал. 2 от Конвенцията Република България е определила, че в случаите, когато е предвидено да бъде взета мярка за закрила, компетентните органи по Конвенцията, ако положението на детето налага това, могат да отправят молба само чрез Министерство на правосъдието, т.е. само чрез нейния Централен орган.

Чл. 35 предвижда органите на договарящата държава, в която детето няма обичайно местопребиваване, да могат по молба на родител, който живее в тази държава и който желае да получи или да запази правото си на лични отношения с детето, да съберат сведения или доказателства и да се произнесат относно това дали този родител е подходящ, за да има право на лични отношения, и при какви условия може да се осъществи това право. Това е една процедура, която към настоящия момент не съществува в нашето законодателство. Беше обсъждана възможността тя да залегне в Закона за закрила на детето и на социалните служби да се делегират правомощия да събират информацията по чл. 35, ал. 2 по молба на заинтересованите лица.

В глава V е предвидена възможност всяка договаряща държава да сключва споразумения с една или повече договарящи държави с оглед подобряване прилагането на разпоредбите на тази глава в техните взаимоотношения.

Глава VI е съставена от няколко общи разпоредби, чието предназначение е да улеснят изпълнението (чл. 40) и осъществяването на контрол върху действието на Конвенцията (чл. 56), както и да защитят поверителния характер на данните и информацията, събрани в съответствие с чл. 41 и 42.

Разпоредбите на членове 50 до 52 разглеждат някои стълкновения, които могат да възникнат от съвместното съществуване на тази Конвенция с други по-стари и със специфично предназначение конвенции (чл. 50 и 51) или други конвенции (чл. 52).

Член 53 определя приложението на Конвенцията по отношение само на мерките, предприети след нейното влизане в сила, както и признаването и изпълнението само на мерките, предприети след влизането ѝ в сила, между държавата, в която са предприети, и замолената държава.

В член 54 и 55 са посочени допустимите резерви по Конвенцията.

Глава VII (чл. 57-63) възпроизвежда обичайните заключителни разпоредби на съставените от Хагската конференция по международно частно право конвенции.

Съгласно разпоредбите на чл. 61 във връзка с чл. 58, ал. 3 е предвидено Конвенцията да влезе в сила за Република България от 1 февруари 2007 г.

Може да се заключи, че необходимостта от ратифициране на Конвенцията се обуслови от нейното изключително значение за защита интересите на децата в международен план чрез избягване на стълкновения между законодателствата на договарящите държави по отношение на компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на мерки, насочени към закрила на личността или имуществото на децата. Като част от вътрешното законодателство разпоредбите на Конвенцията ще подобрят възможностите за сътрудничество между Република България и останалите договарящи държави в тази област.

В изпълнение изискванията на Националната програма за приемане на достиженията на правото на Европейския съюз, която трансформира по същество външните ангажменти и приоритетите на „Партньорство за присъединяване“ във вътрешни ангажменти и национални приоритети, Република България продължава усилията си, насочени към подобряване ефикасността на защитата на правата на гражданите и упражняването на основните свободи, в частност правото на свобода и сигурност, на справедлив съдебен процес и на зачитане на личния и семеен живот.

В съответствие с препоръките на депозитаря на Хагската конференция по международно частно право от 9 октомври 2003 г. и поетите ангажменти в областта на правосъдието и вътрешните работи Република България се присъедини към шест от изготвените от конференцията конвенции, които могат условно да се разделят на две групи: първата група се отнася до правната помощ между правосъдните органи, а втората – до защитата на децата. Присъединяването на Република България към Конвенцията беше прието с особено задоволство от Постоянното бюро на Хагската конференция.

Присъединяването към настоящата Конвенция за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата беше задължително за Република България с оглед бъдещото ни членство в Европейския съюз. Конвенцията е подписана от всички държави – членки на Съюза, оторизирани за това с решение на Съвета на Европейския съюз от 19 октомври 2002 г. Същата е част от общностното право.

**КОНВЕНЦИЯ ЗА КОМПЕТЕНТНОСТТА,
ПРИЛОЖИМОТО ПРАВО, ПРИЗНАВАНЕТО,
ИЗПЪЛНЕНИЕТО И СЪТРУДНИЧЕСТВОТО
ВЪВ ВРЪЗКА С РОДИТЕЛСКАТА ОТГОВОРНОСТ
И МЕРКИТЕ ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕЦАТА**

(Сключена на 19 октомври 1996 г.)

(Влязла в сила на 1 януари 2002 г.)

Страните, подписали настоящата Конвенция,

Имайки предвид нуждата от подобряване закрилата на децата в отношенията с международен характер,

Желаейки да избегнат стълкновенията между техните правни системи в материята на компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на мерките за закрила на децата,

Напомняйки значимостта на международното сътрудничество за закрилата на децата,

Потвърждавайки първостепенното значение на висшия интерес на детето,

Отбелязвайки, че *Конвенцията от 5 октомври 1961 относно компетентността на органите и приложимото право в областта на закрилата на непълнолетните* се нуждае от ревизия,

Желаейки да установят общи разпоредби в съответствие с *Конвенцията на Обединените нации за правата на детето* от 20 ноември 1989,

Се споразумяха за приемането на следните разпоредби:

ГЛАВА I – ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА КОНВЕНЦИЯТА

Член 1

1. Целите на настоящата Конвенция са:

а. да определи държавата, чиито органи имат компетентност да вземат мерки, насочени към закрила личността или имуществото на детето;

б. да определи приложимото право, което следва да се прилага от тези органи при упражняване на тяхната компетентност;

с. да определи приложимото право при родителската отговорност;

д. да осигури признаването и изпълнението на мерките за закрила във всички договарящи държави;

е. да установи необходимото сътрудничество между органите на договарящи държави за постигане целите на Конвенцията.

2. За целите на тази Конвенция терминът „родителска отговорност“ включва родителска власт или всяка друга аналогична властова връзка, която определя правата, правомощията и отговорностите на родителите, настойниците или другите законни представители по отношение личността или имуществото на детето.

Член 2

Конвенцията се прилага спрямо деца от момента на раждането им до навършване на 18 години.

Член 3

Мерките, посочени в член 1, могат по-специално да се отнасят до:

а. предоставяне, упражняване, лишаване или ограничаване на родителската отговорност, както и нейното делегиране;

б. правото на упражняването на родителските права, включително права, отнасящи се до грижата за личността на детето и по-специално правото на определяне на неговото местопребиваване, както и правото на лични отношения, включително правото на отвеждане на детето за определен период на място, различно от обичайното му местопребиваване;

с. настойничество, попечителство или други сходни институти;

д. определянето и функциите на лицето или органа, натоварени да се грижат за личността или имуществото на детето, да го представляват или да го подпомагат;

е. настаняването на детето в приемно семейство или институция или осигуряване на грижи за детето чрез *kafala* или друг подобен институт;

ф. надзор от страна на държавните органи за грижите за детето, полагани от лицето, на което е поверено детето;

г. управлението, запазването или разпореждането с имуществото на детето.

Член 4

Конвенцията не се прилага за:

а. установяването или оспорването на произхода;

б. решението за осиновяване, подготвителните мерки, както и унищожаването и прекратяването на осиновяването;

с. имената на детето;

д. еманципацията;

е. задълженията за издръжка;

ф. тръста или наследяването;

г. социалното осигуряване;

h. мерките от общ характер по въпросите на образованието или здравето;

и. мерките, взети във връзка с престъпления, извършени от деца

j. решения за правото на убежище и в областта на емиграцията.

ГЛАВА II – КОМПЕТЕНТНОСТ**Член 5**

1. Съдебните или административните органи на договарящата държава, в която детето има обичайно местопребиваване, имат компетентност да вземат мерки за закрила на личността или имуществото на детето.

2. По силата на чл.7 в случай на промяна на обичайното местопребиваване на детето в друга договаряща държава компетентност имат органите на държавата, в която е новото обичайно местопребиваване на детето.

Член 6

1. При деца бежанци и деца, които са изселени в друга държава поради безредици в тяхната собствена държава, органите на договарящата държава, на територията на която се намират децата в резултат на тяхното изселване, имат компетентността, посочена в ал.1 на чл.5.

2. Разпоредбите на предходната алинея са приложими също и за деца, чието обичайно местопребиваване не може да бъде установено.

Член 7

1. В случай на незаконно прехвърляне или задържане на детето органите на договаряща държава, в която детето е имало обичайно местопребиваване непосредствено преди прехвърлянето или задържането, запазват своята компетентност до момента, когато детето придобие обичайно местопребиваване в друга държава и

а. всяко лице, институция или друг орган, на който е предоставено правото на упражняване на родителски права, са изразили съгласие с прехвърлянето или задържането или

б. детето е пребивавало в тази друга държава най-малко една година, след като лицето, институцията или органът, имащи право да упражняват родителски права, узнаят или е трябвало да узнаят за местонахождението на детето и в този период никаква молба за неговото връщане не е подадена и разгледана и детето се е интегрирало в новата си среда.

2. Прехвърлянето или задържането на детето трябва да се счита за незаконно, когато

а. то е в нарушение на правото на упражняване на родителските права, предоставени на лице, институция или всеки друг орган, самостоятелно или съвместно, съгласно законодателството на държавата, в която детето е имало обичайното си местопребиваване непосредствено преди прехвърлянето или задържането; и

б. към момента на прехвърлянето или задържането това право е било ефективно упражнявано, самостоятелно или съвместно, или е щяло да бъде упражнено, ако тези събития не са настъпили.

Правото на упражняване на родителски права, упоменато в буква „а“, може да произтича от закона, от съдебно или административно решение, или от споразумение, което е в сила според правото на тази държава.

3. Докато органите, упоменати в ал.1, запазват своята компетентност, органите на договарящата държава, в която е прехвърлено детето или в която то е задържано, могат да вземат само такива спешни мерки по силата на чл.11, каквито са необходими за закрила на личността или имуществото на детето.

Член 8

1. По изключение, ако органът на договарящата държава, който има компетентност по чл.5 или чл.6, счита, че органът на друга договаряща държава би имал повече възможности в конкретния случай да прецени как най-добре да се защитят интересите на детето, може

– да замоли орган, пряко или с помощта на Централния орган на своята държава, да приеме компетентността относно мерките за закрила, каквито счита за необходими, или

– да отложи да се произнесе и да покани страните по него да подадат такава молба пред органа на другата държава.

2. Договарящите държави, чиито органи могат да бъдат замолени при условията, предвидени в предходната алинея, са
 - а. държавата, чийто гражданин е детето,
 - б. държавата, в която се намира имуществото на детето,
 - в. държавата, чиито органи са сезирани с молба за развод или за фактическа раздяла на родителите на детето, или унищожаване на техния брак,
 - г. държавата, с която детето има тясна връзка.
3. Органите могат да разменят мнения.
4. Замоленият или сезираният орган, съгласно ал.1, може да приеме компетентността, предоставена от органа, имащ компетентност по силата на чл.5 или чл.6, ако той прецени, че това би било във висш интерес на детето.

Член 9

1. Ако органите на договарящите държави, посочени в чл.8, ал.2, сметнат, че имат повече възможности в конкретния случай да съобразят как най-добре да се защити висшият интерес на детето, то те могат
 - да замолят компетентния орган на договарящата държава, в която е обичайното местопребиваване на детето, пряко или посредством Централния ѝ орган, да им се позволи да упражняват компетентност за вземане на мерките за закрила, каквито те считат за необходими, или
 - да поканят страните по делото да представят такава молба пред органа на договарящата държава, в която е обичайното местопребиваване на детето.
2. Органите могат да разменят мнения.
3. Органът, който инициира подаването на молбата, може да упражнява своята компетентност на мястото на органа на договарящата държава, в която е обичайното местопребиваване на детето, само ако последният е приел молбата.

Член 10

1. Без да се нарушават разпоредбите на чл. от 5 до 9, органите на дадена договаряща държава, при упражняването на своята компетентност при разглеждане молби за развод или фактическата раздяла на родителите на дете, което има постоянно местопребиваване в друга договаряща държава, или за унищожаване на техния брак, могат, ако законът на държавата допуска вземането на мерки, насочени към закрила на личността или имуществото на детето, ако
 - а. в момента на започването на производството поне един от родителите на детето има обичайно местопребиваване в тази държава и единият от тях има родителската отговорност към детето, и
 - б. компетентността на тези органи да вземат такива мерки е приета от родителите, както и от всяко друго лице, на което е възложена родителската отговорност към детето, и това е в съответствие на висшия интерес на детето.
2. Компетентността, предвидена в ал.1 за вземане на мерки за закрила на детето, се прекратява веднага с влизане в сила на решението, уважаващо или отхвърлящо молбата за развод, фактическата раздяла или унищожаването на брака, или ако процесът е прекратен на друго основание.

Член 11

1. Във всички спешни случаи органите на всяка договаряща държава, на чиято територия се намира детето или неговото имущество, са компетентни да вземат необходими мерки за закрила.

2. Мерките, взети по силата на ал.1 по отношение на дете, което има обичайно местопребиваване в договаряща държава, преустановяват своето действие веднага щом компетентните органи, които имат компетентност по силата на чл. от 5 до 9, вземат необходимите според случая мерки.

3. Мерките, взети по силата на ал.1 по отношение на дете, което има обичайното местопребиваване в недоговаряща държава, преустановяват своето действие във всяка договаряща държава веднага щом необходимите според случая мерки, взети от органите на друга държава, са признати в съответната договаряща държава.

Член 12

1. С изключение на случаите по чл.7 органите на договаряща държава, на чиято територия се намира детето или неговото имущество, са компетентни да вземат мерки за закрила личността или имуществото на детето, които имат временен характер и се прилагат на територията на тази държава, доколкото такива мерки не са несъвместими с мерките, вече предприети от органите, на основание на чл. от 5 до 10.

2. Мерките, взети по силата на предходната алинея по отношение на дете, което има обичайното местопребиваване в договаряща държава, преустановяват своето действие веднага щом компетентните по силата на членове от 5 до 10 органи са се произнесли по отношение на мерките за закрила, които могат да се постановят според случая.

3. Взетите на основание ал.1 мерки по отношение на дете, което има обичайното местопребиваване в недоговаряща държава, преустановяват своето действие в договарящата държава, в която са взети, веднага щом мерките, постановени според случая от органите на друга държава, се признаят във въпросната договаряща държава.

Член 13

1. Органите на договаряща държава, които на основание чл. от 5 до 10 са компетентни да вземат мерки за закрила на личността или имуществото на детето, трябва да се въздържат от постановяването им, ако по време на започване на производството са поискани съответстващи мерки от органите на друга договаряща държава, притежаваща също компетентност на основание чл. от 5 до 10, които все още са в процес на разглеждане.

2. Разпоредбата на предходната алинея не се прилага, ако органите, пред които първоначално е подадена молбата за мерки, са се отказали от своята компетентност.

Член 14

Мерките по чл. от 5 до 10 остават в сила дори ако след промяна на условията е отпаднало основанието за компетентността на органите, които са ги взели, докато съответните компетентни органи по Конвенцията не са ги променили, заменили или прекратили.

ГЛАВА III – ПРИЛОЖИМО ПРАВО

Член 15

1. При упражняването на своята компетентност според разпоредбите на глава II органите на договарящите държави прилагат собственото си право.

2. От друга страна, доколкото закрилата на личността или имуществото на детето изисква това, в изключителни случаи те могат да прилагат или да вземат предвид закона на друга държава, с което конкретният случай е тясно свързан.

3. Ако детето промени обичайното си местопребиваване в друга договаряща държава, правото на тази друга държава определя, от момента на настъпилата промяна, условията за прилагане на мерките, приети в държавата на предходното обичайно местопребиваване.

Член 16

1. Възникването и прекратяването на родителската отговорност по силата на закон, без намесата на съдебен или административен орган, се определя от правото на държавата по обичайното местопребиваване на детето.

2. Възникването и прекратяването на родителската отговорност по силата на споразумение или едностранен акт, без намесата на съдебен или административен орган, се определя от правото на държавата на обичайното местопребиваване на детето към момента на влизане в сила на споразумението или едностранния акт.

3. Родителската отговорност, която е възникнала в съответствие с правото на държавата, в която детето има обичайно местопребиваване, продължава да е в сила и след промяна на това обичайно местопребиваване в друга държава.

4. Ако обичайното местопребиваване на детето се промени, възникването на родителската отговорност по силата на закон на лице, на което не е била вече възложена, се определя от правото на държавата, в която е новото обичайно местопребиваване на детето.

Член 17

Упражняването на родителската отговорност се определя от правото на държавата по обичайното местопребиваване на детето. Ако обичайното местопребиваване на детето се промени, упражняването се определя от правото на държавата на новото обичайно местопребиваване на детето.

Член 18

Родителската отговорност, посочена в чл.16, може да бъде прекратена или условията за нейното упражняване променени посредством мерки, взети с оглед прилагането на тази Конвенция.

Член 19

1. Валидността на сделка, сключена между трето лице и лице, което е имало право да действа като законен представител на детето съгласно правото на държавата, в която е сключена сделката, не може да бъде оспорвана и третото лице не може да бъде подведено под отговорност поради единственото основание, че лицето не е имало право да действа като законен представител на детето според приложимото право, посочено от разпоредбите на тази глава, освен ако третите лица са

знаели или е трябвало да знаят, че родителската отговорност се определя от това право.

2. Преходната алинея е приложима само ако сделката е сключена между лица, намиращи се на територията на една и съща държава.

Член 20

Разпоредбите на тази глава са приложими и когато се отнася за право на недоговаряща държава.

Член 21

1. В тази глава терминът „право“ означава законодателството, което е в сила в дадена държава, с изключение на сължковителните норми.

2. От друга страна, ако приложимото право по чл. 16 е това на една недоговаряща държава и ако сължковителните норми на тази държава посочват като приложимо правото на друга недоговаряща държава, приложимо е именно правото на втората. Ако правото на тази друга недоговаряща държава не е приложимо, приложимо право е това, което е посочено в чл. 16.

Член 22

Приложимото право, определено като такова от разпоредбите на настоящата глава, може да не се приложи само ако това прилагане би било в очевидно противоречие с обществения ред и като се има предвид висшият интерес на детето.

ГЛАВА IV – ПРИЗНАВАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ

Член 23

1. Взетите от органите на договаряща държава мерки се признават по силата на закона във всички други договарящи държави.

2. Признаване може да бъде отказано:

a. ако мярката е била взета от орган, чиято компетентност не е произтичала от едно от основанията, посочени в глава II;

b. ако мярката е била взета в рамките на съдебен или административен процес, без на детето да е била предоставена възможност да бъде изслушано, в нарушение с основните принципи на замолената държава, освен ако не се касаело за спешен случай;

c. по молба на всяко лице, което твърди, че ако мярката бъде предприета, тя ще наруши неговата родителска отговорност, без на това лице да се даде възможност да бъде изслушано, освен ако не се касаело за спешен случай;

d. ако такова признаване е в очевидно противоречие с обществения ред в замолената държава, имайки предвид висшият интерес на детето;

e. ако мярката е несъвместима с по-късно взета мярка в недоговаряща държава, в която детето има обичайно местопребиваване, когато по-късната мярка подлежи на признаване в замолената държава;

f. ако не е спазена процедурата, предвидена в чл. 33.

Член 24

Без да се нарушава чл. 23, ал. 1, всяко заинтересовано лице може да подаде молба до компетентните органи на договаряща държава да се произнесат относно признаване или непризнаване на мярка, взета в друга договаряща държава. Процедурата се определя от правото на замолената държава.

Член 25

Органът на замолената държава е обвързан с установените факти, въз основа на които органът на държавата, в която е взета мярката, е обосновал своята компетентност.

Член 26

1. Ако мерки, взети в една договаряща държава и подлежащи на изпълнение в нея, трябва да бъдат изпълнени в друга държава, при молба от заинтересовано лице те се обявяват за изпълними или регистрирани с цел изпълнение в тази държава в съответствие с предвидената в законодателството ѝ процедура.

2. Всяка договаряща държава прилага проста и бърза процедура за обявяване на мерките за изпълними или регистрирани с цел изпълнение.

3. Обявяването на мерките за изпълними или регистрирани с цел изпълнение може да бъде отказано само по една от причините, посочени в чл. 23, ал. 2.

Член 27

Преразглеждане по същество на взетата мярка не се прави от органа на замолената държава, освен ако това не е необходимо за прилагането на разпоредбите в предходните членове.

Член 28

Мерките, взети в една договаряща държава и обявени за изпълними или регистрирани с цел изпълнение в друга договаряща държава, се изпълняват в последната държава, както ако са взети от нейните органи. Изпълнението се осъществява в съответствие с правото на замолената държава предвид висшия интерес на детето.

ГЛАВА V – СЪТРУДНИЧЕСТВО**Член 29**

1. Всяка договаряща държава определя Централен орган, който да бъде натоварен със задълженията, произтичащи от Конвенцията, за договарящата страна.

2. Федералните държави, държавите с повече от една правна система или държавите, които имат автономни териториални единици, са свободни да посочат повече от един Централен орган и да определят териториалния или персоналният обхват на техните функции. Когато държава е посочила повече от един Централен орган, тя определя Централния орган, до който може да се изпращат съобщения, за да бъдат предадени на подходящия Централен орган в държавата.

Член 30

1. Централните органи си сътрудничат помежду си и насърчават сътрудничеството между компетентните органи в техните държави за постигане на целите на Конвенцията.

2. Във връзка с приложението на Конвенцията те вземат подходящи мерки за осигуряване на информацията относно законодателството и институциите в техните държави във връзка със закрилата на децата.

Член 31

Централният орган на договарящата държава, директно или посредством публични или други органи, предприема подходящи мерки за:

а) да улесни обмена на информацията и предложи помощта, предвидена в чл. 8 и 9 и в тази глава;

б) да улесни чрез посредничество доброволното разрешаване на въпросите, свързани със защитата на личността или имуществото на детето, в случаи, за които Конвенцията е приложима;

в) да предостави, по молба на компетентен орган от друга договаряща държава, помощ при разкриване местонахождението на дете, когато изглежда, че детето се намира на територията на замолената държава и има нужда от защита.

Член 32

По мотивирана молба на Централния орган или друг компетентен орган в договарящата държава, с която детето има близка връзка, Централният орган на договарящата държава, в която детето има обичайното си местопребиваване, или директно, или чрез обществени или други органи следва

а. да предостави доклад за положението на детето;

б. да изиска от компетентния орган на своята държава да проучи необходимостта от вземане на мерки за закрила на личността или имуществото на детето.

Член 33

1. Ако орган, който има компетентност по силата на чл. от 5 до 10, възнамерява да настани детето в приемно семейство или в институция, или на грижите на *kafala* или на аналогичен институт и ако такова настаняване на детето или осигуряване на грижи трябва да се осъществи в друга договаряща държава, този орган предварително се консултира с Централния орган или с друг компетентен орган на тази държава. За целта той изпраща доклад за детето заедно с причините, налагащи предлаганото настаняване на детето в институция или приемно семейство.

2. Решението за настаняване или за осигуряване на грижи може да се вземе в молещата държава само ако Централният орган или друг компетентен орган на замолената държава е одобрил настаняването или осигуряването на грижи, имайки предвид висшия интерес на детето.

Член 34

1. Когато е предвидено да бъде взета мярка за закрила, компетентните органи по Конвенцията, ако положението на детето налага това, могат да отправят молба до всеки орган на друга договаряща държава, който притежава нужната за защитата на детето информация, да им я предостави.

2. Всяка договаряща държава може да декларира, че молбите по ал. 1 се предават само чрез нейния Централен орган.

Член 35

1. Компетентните органи на договарящата държава могат да отправят молба до органите на друга договаряща държава за помощ при изпълнението на взети по силата на тази Конвенция мерки за закрила, особено за осигуряване на ефективно упражняване на правото на лични отношения с детето, както и на правото за поддържане на редовни и директни контакти.

2. Органите на договарящата държава, в която детето няма обичайно местопребиваване, могат, по молба на родител, който живее в тази държава и който желае да получи или да запази правото си на лични отношения с детето, да съберат сведения или доказателства и да се произнесат относно това дали този родител е подходящ, за да има право на лични отношения, и при какви условия може да се осъществи това право. Орган, който е компетентен на основание чл. от 5 до 10 да се произнесе относно правото на лични отношения с детето, трябва, преди да се произнесе, да обсъди и вземе предвид тези сведения, доказателства и заключения.

3. Орган, който е компетентен на основание чл. от 5 до 10 да се произнесе за правото на лични отношения, може да спре процедурата до приключване на процедурата, предвидена в ал. 2, по-специално ако той е сезиран с молба за промяна или отнемане на право на лични отношения, получени в държавата на предишното обичайно местопребиваване на детето.

4. Нищо в този член не възпрепятства орган, имащ компетентност на основание чл. от 5 до 10, да вземе временни мерки в очакване на произнасянето по молбата, отправена по ал. 2.

Член 36

В случай че детето е изложено на сериозна опасност, компетентните органи на договарящата държава, в която са взети мерките за закрила на детето или се обмислят такива, ако са уведомени, че местопребиваването на детето е променено или че детето се намира в друга държава, уведомяват органите на тази друга държава за съществуващата опасност и взетите или обмисляни мерки.

Член 37

Един орган не може да иска и да предоставя информация по тази глава, ако при предприемане на такива действия има вероятност да се постави в опасност личността или имуществото на детето или да се постави под сериозна заплаха свободата или животът на член на семейството на детето.

Член 38

1. Централните органи и другите обществени органи на договарящите държави поемат своите собствени разходи при прилагане на разпоредбите на тази глава, без това да възпрепятства налагането на разумни такси за предоставяне на услуги.

2. Всяка договаряща държава може да сключи споразумения с една или повече други договарящи държави относно разпределението на разходите.

Член 39

Всяка договаряща държава може да сключи споразумения с една или повече други договарящи държави за подобряване прилагането помежду им на разпоредбите на тази глава. Държавите, които са сключили подобни споразумения, предоставят копия от тях на депозитаря по Конвенцията.

ГЛАВА VI – ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член 40

1. Органите на договарящата държава, в която детето има обичайно местопребиваване, или на договарящата държава, в която е взета мярка за защита, могат да предадат на лицето, на което са присъдени родителски права, или на лицето, на което е поверена защитата на личността или имуществото на детето, по негова молба сертификат, удостоверяващ в какво качество това лице е оправомощено да действа и предоставените му права.

2. Качеството и правата, посочени в сертификата, се считат за неотменни за това лице, ако липсват доказателства за противното.

3. Всяка договаряща държава определя органите, компетентни да издадат сертификата.

Член 41

Личните данни, събрани или предадени по силата на Конвенцията, се използват само за целите, за които са събрани или предоставени.

Член 42

Органите, на които е предоставена информация, осигуряват нейната поверителност в съответствие с правото на своята държава.

Член 43

Всички документи, изпратени или доставени по силата на тази Конвенция, се освобождават от легализация или други аналогични формалности.

Член 44

Всяка договаряща държава може да определи органите, до които следва да бъдат изпращани молбите по чл. 8, 9 и 33.

Член 45

1. Определените органи по чл. 29 и чл. 44 се съобщават на Постоянното бюро на Хагската конференция по международно частно право.

2. Декларацията, посочена в чл. 34, ал. 2, се прави пред депозитаря на Конвенцията.

Член 46

Договаряща държава, в която се прилагат различни правни системи или групи от правила за закрила на детето и неговото имущество, не е длъжна да прилага разпоредбите на Конвенцията по отношение на конфликти, касаещи единствено тези различни правни системи или групи от правила.

Член 47

По отношение на държава, в която в различни териториални единици се прилагат две или повече правни системи или законови правила във връзка с материя, разглеждана в тази Конвенция:

1. под обичайно местопребиваване в тази държава се разбира обичайно местопребиваване в териториалната единица;
2. под присъствие на детето в тази държава се разбира присъствие в териториалната единица;
3. под местонахождение на имущество на детето в тази държава се разбира местонахождение на имуществото на детето в териториалната единица;
4. под държава, на която детето е гражданин, се разбира териториалната единица, определена от законите на тази държава, или, при отсъствие на съответни правила, териториалната единица, с която детето има най-близка връзка;
5. под държава, чиито органи са сезирани с молба за развод или раздяла със съдебно решение на родителите на детето или за прекратяване на техния брак, се разбира териториалната единица, чиито органи са сезирани с подобна молба;
6. под държава, с която детето има близка връзка, се разбира териториалната единица, с която детето има такава връзка;
7. под държава, в която детето е прехвърлено или в която е задържано, се разбира съответната териториална единица, в която детето е прехвърлено или в която е задържано;
8. под органи или власти на тази държава, различни от централните органи, се разбират тези, които са овластени да действат в съответната териториална единица;
9. под закон, процедура или орган на държавата, в която е взета мярка, се разбира закон, процедура или орган на териториалната единица, в която е взета такава мярка;
10. под закон, процедура или орган на замолената държава се разбира закон, процедура или орган на териториалната единица, в която се иска признаване или изпълнение.

Член 48

С цел определяне на приложимото право по глава III по отношение на държава, която се състои от две или повече териториални единици, всяка от които има своя собствена правна система или група от правила по отношение на материята, покрита от тази Конвенция, се прилагат следните правила:

- а. ако са налице правила в тази държава, посочващи законодателството на която териториална единица е приложимо, прилага се законодателството на тази единица;
- б. при отсъствие на такива правила се прилага правото на съответната териториална единица, така както е дефинирано в чл. 47.

Член 49

С цел определяне на приложимото право по глава III по отношение на държава, която се състои от две или повече териториални единици, приложимо към различни категории лица във връзка с материята, покрита от тази Конвенция, се прилагат следните правила:

- а. ако има в сила правила в такава страна, посочващи кой измежду тези закони е приложим, приложим е именно този закон;

б. при отсъствие на такива правила се прилага правната система или групата правила, с които детето има най-тесна връзка.

Член 50

Тази Конвенция не засяга *Конвенцията от 25 октомври 1980 за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца* в отношенията между страни по двете конвенции. От друга страна, нищо не възпрепятства разпоредбите на тази Конвенция да бъдат приложени с цел връщане на дете, което е било неправомерно прехвърлено или задържано или получаване на право на лични отношения.

Член 51

В отношенията между договарящите държави тази Конвенция заменя *Конвенцията от 5 октомври 1961 относно правомощията на властите и приложимото законодателство по отношение защита на малолетни лица* и *Конвенцията за настояществото на малолетни лица*, подписана в Хага на 12 юни 1902 г., без това да засяга признаването на мерки, предприети по силата на Конвенцията от 5 октомври 1961, спомената по-горе.

Член 52

1. Конвенцията не дерогира международни договори, по които договарящите държави са страни и които съдържат разпоредби по материя, регламентирана от Конвенцията, освен ако държавите – страни по такъв договор, не декларират обратното.

2. Конвенцията не засяга възможността за една или повече договарящи държави да сключат споразумения, които съдържат, по отношение на деца, обичайно пребиваващи в някоя от държавите, страни по такива споразумения, разпоредби по въпроси, които се решават от тази Конвенция.

3. Сключените споразумения от една или повече договарящи държави по въпроси, които са в сферата на тази Конвенция, не засягат, в отношенията на тези държави с други договарящи държави, приложението на разпоредбите на тази Конвенция.

4. Предходните алинеи се прилагат също спрямо еднородни закони на базата на специални връзки от регионално или друго естество между съответните държави.

Член 53

1. Конвенцията е приложима за мерки, които са взети в дадена държава, след като Конвенцията е влязла в сила за тази държава.

2. Конвенцията е приложима за признаване и изпълнение на мерки, взети след нейното влизане в сила, между държавата, в която са взети тези мерки, и замолената държава.

Член 54

1. Всяко съобщение, изпратено до Централния орган или до друг орган на договаряща държава, е на оригиналния език и е придружено от превод на официалния език или на един от официалните езици на другата държава, а ако това не е възможно, с превод на френски или английски език.

2. От друга страна, договарящата държава може, като направи резерва в съответствие с член 60, да възрази срещу употребата на френски или английски език, но не и срещу двата езика.

Член 55

1. Договарящата държава може в съответствие с чл. 60:

а. да запази компетентността на своите органи за вземане на мерки, насочени към защита на имуществото на детето, намиращо се на нейна територия;

б. да запази правото си да не признае родителски права или мярка, доколкото тя е несъвместима с мярка, предприета от нейните органи във връзка с това имущество.

2. Резервата може да се ограничава до определени категории собственост.

Член 56

Генералният секретар на Хагската конференция по международно частно право свиква периодично Специална комисия, за да се проучи практическото действие на Конвенцията.

ГЛАВА VII – ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**Член 57**

1. Конвенцията е открита за подписване от държавите, които са били членки на Хагската конференция по международно частно право по време на Осемнадесетата й сесия.

2. Тя подлежи на ратификация, приемане или утвърждаване и документите за ратификацията, приемането или утвърждаването се депозират в Министерството на външните работи на Холандия, депозитар по Конвенцията.

Член 58

1. Всяка друга държава може да се присъедини към Конвенцията след нейното влизане в сила в съответствие с чл. 61, ал. 1.

2. Документът за присъединяване се изпраща на депозитаря.

3. Такова присъединяване поражда действие само в отношенията между присъединяващата се държава и тези договарящи се държави, които не са направили възражение срещу нейното присъединяване през шестте месеца след получаването на известието, посочено в б. „б“ на чл. 63. Такова възражение може също да бъде повдигнато от държавите по времето, когато те ратифицират, приемат или утвърждават Конвенцията след присъединяване. Това възражение се довежда до знанието на депозитаря.

Член 59

1. Ако една държава има две или повече териториални единици, в които са приложими различни правни системи по отношение на въпросите, които се разглеждат от тази Конвенция, тя може, по време на подписването, ратифицирането, приемането, утвърждаването или присъединяването, да декларира, че Конвенцията се разпростира до всички нейни териториални единици или само до една или повече от тях, и може да измени тази декларация по всяко време, като направи друга декларация.

2. Всяка такава декларация се довежда до знанието на депозитаря и по изричен начин определя териториалните единици, за които Конвенцията е приложима.

3. Ако една държава не направи декларация по този член, Конвенцията се разпростира до всички териториални единици на тази държава.

Член 60

1. Всяка договаряща държава може, не по-късно от момента на ратифицирането, приемането, утвърждаването или присъединяването или по времето, когато прави декларация по смисъла на чл. 59, да направи една или и двете от резервите, предвидени в чл. 54, ал. 2 и чл. 55. Не се допускат никакви други резерви.

2. Всяка държава може по всяко време да оттегли резервата, която е направила. Оттеглянето се довежда до знанието на депозитаря.

3. Резервата прекратява действието си на първия ден от третия календарен месец след уведомяването, посочено в предходната алинея.

Член 61

1. Конвенцията влиза в сила на първия ден от месеца след изтичането на трите месеца след депозирането на третия документ за ратификация, приемане или утвърждаване, посочен в чл. 57.

2. След тази дата Конвенцията влиза в сила:

a. за всяка държава, ратифицирала, приела или утвърдила впоследствие Конвенцията, на първия ден от месеца след изтичането на трите месеца след депозирането на нейния документ за ратификация, утвърждаване или присъединяване;

b. за всяка присъединяваща се държава на първия ден от месеца след изтичането на трите месеца след изтичането на периода от шест месеца, предвиден в чл. 58, ал. 3;

c. за териториална единица, за която Конвенцията е влязла в сила в съответствие с чл. 59, на първия ден от месеца след изтичането на трите месеца след уведомяването, посочено в този член.

Член 62

1. Всяка държава, страна по Конвенцията, може да я денонсира чрез уведомяване в писмен вид, адресирано до депозитаря. Денонсирането може да бъде ограничено до определени териториални единици, за които Конвенцията е приложима.

2. Денонсирането влиза в сила на първия ден от месеца след изтичането на дванадесет месеца след получаване на уведомяването от депозитаря. Ако в уведомяването е посочен по-дълъг период за влизане в сила на денонсирането, последното влиза в сила след изтичането на този по-дълъг период.

Член 63

Депозитарят уведомява страните – членки на Хагската конференция по международно частно право, и държавите, които са се присъединили в съответствие с чл. 58, за следното:

a. подписването, ратификациите, приемането и утвърждаването, посочени в чл. 57;

b. присъединяванията и направените възражения срещу присъединявания, посочени в чл. 58;

c. датата, на която Конвенцията ще влезе в сила в съответствие с чл. 61;

d. декларациите, посочени в чл. 34, ал. 2 и чл. 59;

e. споразуменията, посочени в чл. 39;

f. резервите, посочени в чл. 54, ал. 2 и чл. 55, и оттеглянията, посочени в чл. 60, ал. 2;

g. денонсиранятията, посочени в чл. 62.

В уверение на което долуподписаните, надлежно упълномощени за това, подписаха тази Конвенция.

Съставена в Хага на 19 октомври 1996 г. на френски и английски език, като и двата текста имат еднаква сила, в един екземпляр, който ще бъде депозиран в архивите на правителството на Холандия и заверено копие от него ще бъде предадено по дипломатически път на всяка държава, която е била членка на Хагската конференция по международно частно право на Осемнадесетата ѝ сесия.

**IV.
ЕВРОПЕЙСКИ СЪД
ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА**

ПРАВОТО НА СВОБОДНО СДРУЖАВАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ ПО ЧЛ. 11 ОТ КОНВЕНЦИЯТА ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ДЕЛАТА СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

*Милена Коцева**

Освен в редица международни договори, в Конституцията и законите на страната правото на свободно сдружаване е гарантирано и от чл. 11 на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (Конвенцията, ЕКПЧ). Съгласно текста на Конвенцията „*всеки има право на свобода на мирните събрания и на свободно сдружаване*“, а „*упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество, в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите*“.

Спазването на правото на всеки на свободно сдружаване е от изключително значение за развитието на демокрацията, тъй като то дава възможност за реално участие на гражданите в управлението и за свободно изразяване на възгледите и убежденията им. Член 11 от Конвенцията намира своето приложение главно по отношение на две групи сдружения – политическите партии и синдикалните организации.

„Политическите партии са форма на сдружаване, която е от съществено значение за правилното функциониране на демокрацията“ – това становище застъпва Европейският съд по правата на човека по делото „Обединена комунистическа партия на Турция и други срещу Турция“¹, когато за първи път прилага чл. 11 по отношение на политическа партия. Това е така, тъй като именно чрез тази форма на сдружение гражданите могат активно да участват и да влияят на политическите процеси.

Все пак правото на свободно сдружаване не е от категорията на абсолютните. Както се вижда и от самия текст на чл. 11, то подлежи на известни ограничения, тъй като упражняването му може чувствително да засегне интересите на обществото и държавата. Аналогично на чл. 11 т. 2 на Конвенцията българската Конституция в чл. 44 налага сходни ограничения на правото на сдружаване: „*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.*“ Третата алинея на същия текст постановява, че

*Правителствен агент в звено Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“, Министерство на правосъдието.

¹ United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, решение от 30 януари 1998 г., параграф 25.

„законът определя организациите, които подлежат на регистрация, реда за тяхното прекратяване, както и взаимоотношенията им с държавата“.

Съгласно общите принципи, които Съдът е възприел в практиката си по чл. 11 от Конвенцията, държавата разполага с широка свобода на преценка при избора на средствата, които ще използва при ограничаването на правото на свободно сдружаване. Съдът винаги изследва задълбочено въпроса доколко намесата в тези случаи ще бъде в съответствие с Конвенцията, т.е. доколко е спазен принципът за пропорционалност между използваните средства и необходимостта от защита на една висша обществена ценност.

В решението си по делото „Обединена комунистическа партия на Турция и други срещу Турция“ ЕСПЧ очертава границите, в които политическите партии могат да се ползват от защитата на Конвенцията – стремежът на една политическа партия да постави на обществено обсъждане положението на част от населението и да вземе участие в политическия живот сам по себе си не може да оправдае намеса в дейността ѝ. Една политическа партия може да се стреми към промяна в държавата при две условия:

- първо, използваните за целта средства трябва да бъдат законни и демократични; и
- второ, предложената промяна трябва да е в съответствие с основните демократични принципи.²

Следователно политическа партия, чиито лидери подбуждат към насилие или провеждат политика против демократичните принципи или цели разрушаването на демокрацията и потъпкване на признатите от нея права и свободи, няма да има защитимо право по чл. 11 от Конвенцията.

Досега ЕСПЧ няколко пъти е бил сезиран с жалби от български политически партии и организации и е постановил едно осъдително решение, засягащо разпускането на действаща политическа партия („ОМО „Илинден – ПИРИН“ срещу България“), и две осъдителни решения относно отказ за получаване на съдебна регистрация („ОМО „Илинден“ и др. срещу България“ и „Ангел Цонев срещу България“).

Разпускането на една политическа партия безспорно е най-драстичната мярка за ограничаване правото на свободата на сдружаване. По делото „ОМО „Илинден – ПИРИН“ срещу България“³ ЕСПЧ не откри достатъчни и релевантни причини, които да оправдаят това ограничаване.

Дейността на ОМО „Илинден– ПИРИН“ (партията жалбоподател) води началото си още от 1990 г., когато симпатизантите на НМО „Илинден“ – Петрич, КЧПМПМ – Благоевград, и НМДС – Сандански, учредяват Обединената македонска организация „Илинден“. След разцепването на ОМО „Илинден“ през 1994 г. се оформят две организации: ОМО „Илинден“ – Демократично действие начело с Иван Сингартийски – председател на партията, и ОМО „Илинден“ с лидер Кирил Иванов. Тези две сдружения се обединяват през 1998 г. и подават молба за съдебна регистрация на ОМО „Илинден – ПИРИН“ пред Софийския градски съд.

На 12 февруари 1998 г. ОМО „Илинден – ПИРИН“ е регистрирана от СГС, но две години по-късно, на 29 февруари 2000 г. е обявена за противоконституционна с решение на Конституционния съд и дейността ѝ е прекратена. Основанията на Кон-

² „Станков и ОМО „Илинден“ срещу България“, жалби № 29221/95 и № 29225/95, решение от 2 октомври 2001 г.

³ *Case of the United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria*, жалба № 59489/00, решение от 20 октомври 2005 г.

ституционния съд за прекратяването на дейността на партията-жалбоподател са, че тя и нейните предшественици застъпвали сепаратистки идеи, което представлява заплаха за териториалната цялост на страната. Доказателствата, на които Конституционният съд се позовава, са някои изявления и действия на лидери и членове на партията както преди учредяването ѝ, така и след това. Трима конституционни съдии са гласували против това решение. Сред мотивите им да не подкрепят мнозинството е и този, че партията-жалбоподател има право да разпространява възгледите си, макар и да са шокиращи и дори обидни за повечето българи.

В решението си Европейският съд намира, че прекратяването на партията-жалбоподател представлява радикална намеса в свободата на сдружаване, както и че тази намеса е била „предвидена в закона“ и е целяла да защити националната сигурност. Колкото до третия критерий – мярката да бъде „необходима в условията на едно демократично общество“, Съдът приема, че не е съществувала „неотложна обществена потребност“ от постановяване прекратяването на партията-жалбоподател, поради което то не се явява необходимо в условията на демократичното общество по смисъла на чл. 11 от Конвенцията.

ЕСПЧ не е установил някои от лидерите или членовете на партията да са отправяли призови за използването на насилие или за отхвърлянето на демократичните принципи или да са извършвали практически действия, които ефективно да застрашат териториалната цялост на страната. Съдът посочва, че политическите партии могат да провеждат кампании за промяна на правните и конституционни държавни структури при две условия: най-напред средствата, използвани за тази цел, във всяко отношение следва да бъдат законни и демократични и на второ място самата предлагана промяна трябва да е съвместима с фундаменталните демократични принципи.

Според Съда в Страсбург: „самият факт, че политическа партия призовава за автономия или дори настоява за отделянето на част от територията на страната, не може да бъде достатъчно основание, оправдаващо нейното прекратяване по съображение, свързани с националната сигурност. В условията на демократично общество, основаващо се на върховенството на закона, на политическите идеи, които оспорват съществуващия ред, без да поставят под въпрос устоите на демокрацията, и чието осъществяване се проповядва с мирни средства, следва да се предостави подходяща възможност за изразяване чрез участие в политическия процес. Колкото и шокиращи и неприемливи да изглеждат изявленията на лидерите и членовете на партията жалбоподател за властите или мнозинството от населението и колкото и нелегитимни да са техните искания, те не изглеждат пораждаат необходимостта от оспорваната намеса. Фактът, че политическата програма на партията-жалбоподател се счита за несъвместима с установените принципи и структури на българската държава, не я прави несъвместима с нормите и принципите на демокрацията. В основата на демокрацията е да се разреши на различни политически програми да се предлагат и обсъждат, дори на онези, които поставят под въпрос начина, по който в момента е устроена държавата, стига да не вредят на самата демокрация.“

Аналогично на делото „ОМО „Илинден – ПИРИН“ срещу България“ е делото от 2003 г. „Партия на благоденствието и други срещу Турция“⁴, по което обаче ЕСПЧ не установи нарушение на чл. 11.

⁴ *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Жалби №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, Решение от 13 февруари 2003 г. на Голямата камара на ЕСПЧ.

Жалбата е подадена през 1998 г. от турската Партия на благоденствието (*Refah Partisi*), основана през 1983 г. от Неджметин Ербакан, Шевкет Казан и Ахмед Тегдал. През декември 1995 г. Партията на благоденствието печели 22 % от гласовете на общите избори, а на местните избори през ноември 1996 г. – приблизително 35 % от гласовете. С общо 158 места в парламента Партията на благоденствието става най-голямата политическа партия в Турция и сформира коалиционен кабинет с дясноцентристката Партия на верния път на Тансу Чилер. Според социологическите проучвания Партията на благоденствието би могла да спечели 67% от гласовете на следващите избори.

През януари 1998 г. Конституционният съд разпуска Партията на благоденствието с мотива, че нарушава конституционния принцип на секуларизма. Конституционният съд се позовава на редица доказателства – изказвания на партийни лидери, в които се отстоявало носенето на традиционните за исляма забрадки на публични места, прилагането на правото на шерията, както и свободен избор на правна система, съобразно различните религии, които изповядват турските граждани. В едно свое изказване в парламента Неджметин Ербакан заявява, че партията му ще установи нов социален ред, ако е необходимо, и чрез сила. През годините лидерите на партията открито са призовавали към водене на джихад, премахване на секуларизма, дискриминация към невярващите, изразявали са своето одобрение към недемократични режими и пр.

ЕСПЧ приема, че разпускането на партията е било с цел да защити националната и обществената сигурност, да предотврати безредици и престъпления и да защити правата и свободите на другите.

При преценката доколко е била налице „неотложна обществена потребност“ от разпускането на партията Съдът посочва, че Партията на благоденствието изцяло е отговорна за дейността и изказванията на членовете и лидерите си, че последните са провеждали дългосрочна политика за налагане на шерията, като не са изключвали употребата на силови средства за реализирането на тази политика.

Тъй като плановете на партията са били напълно несъвместими с концепцията за „демократично общество“, а реалната възможност да бъдат осъществени е направила опасността за демокрацията по-чувствителна и непосредствена, ЕСПЧ счита, че ограничението, наложено от Конституционния съд, е отговаряло на „неотложна обществена потребност“.

Колкото до пропорционалността на намесата спрямо преследваните цели, Големата камера на ЕСПЧ прие, че забраната за упражняване на политическа дейност е била временна и е засягала само малка част от депутатите на партията – именно тези, които са били отговорни за разпускането ѝ.

Така единодушно ЕСПЧ прие, че няма нарушение на чл. 11 от Конвенцията.

На 19 януари 2006 г. ЕСПЧ постанови решение по делото „ОМО „Илинден“ и други срещу България“⁵, с което постанови нарушение на чл. 11 по отношение отказа на националния съд да регистрира организацията жалбоподател.

На 16 март 1998 г. жалбоподателите подават в Окръжния съд – Благоевград, заявление за регистрацията на ОМО „Илинден“. Окръжният съд се произнася с реше-

⁵ *Case of the United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, жалба № 59491/00, решение от 19 януари 2006 г.

ние на 2 ноември 1998 г., с което отхвърля заявлението. Софийският апелативен съд и Върховният касационен съд потвърждават това решение. Съдилищата са отказвали съдебна регистрация на ОМО „Илинден“ също през 1991 г. и 2004 г.

На първо място ЕСПЧ не прие, че нередовността на документите за регистрация може да бъде достатъчен мотив за отказ на регистрация на една партия. На второ място различията между устава на партията и Конституцията и законите на страната не оправдават в достатъчна степен намесата в правата на жалбоподателите. На трето място по отношение на предполагаемите опасности, произтичащи от целите и декларациите на ОМО „Илинден“, Съдът не е убеден, че намесата е била необходима, за да се защитят правата и свободите на мнозинството от населението на Пиринския регион, тъй като, колкото и дръзки и неприемливи да са, сами по себе си не са достатъчен мотив да се откаже съдебна регистрация.

ЕСПЧ напомни, че организацията жалбоподател наброява само около 3000 симпатизанти, малка част от които са активни, и публичното ѝ влияние е незначително, но въпреки това властите превантивно са я лишили от възможност за практически действия.

Поради това Съдът прие, че намесата в правото на сдружаване на ОМО „Илинден“ не е била пропорционална на преследваните цели, и с шест гласа срещу един постанови, че е налице нарушение на чл. 11 от Конвенцията.

Според българския съдия, гласувал против заключението на мнозинството, Съдът неправилно е предрешил изхода на конкретното дело, като е дал по-голяма тежест на общия контекст и намесата на държавата в правата на организацията в други случаи, а не на причините, изтъкнати от националните съдилища за отказа им организацията жалбоподател да бъде вписана в съдебния регистър. Съдия Ботушарова е посочила, че въпреки че жалбата е част от една обща група⁶, Съдът следва да се ограничи единствено до въпроса, повдигнат в конкретно разглеждания казус, а именно доколко отказът за регистрация на организацията през 1998-1999 г. е бил оправдан, като съответно се отдаде и нужното внимание на мотивите на съдилищата, които като национални съдебни органи са по принцип в по-добра позиция да се произнесат по необходимостта от намеса. По настоящото дело националните съдилища са стигнали до заключението, че ОМО „Илинден“ „не изключва категорично използването на насилие“. Уставът на ОМО „Илинден“ поразява с грубостта на използвания език, освен това съществуват редица примери от миналото и настоящето, в които членовете и поддръжниците на ОМО „Илинден“ са имали сблъсъци с опонентите си, които до голяма степен са били в резултат на провокативните сепаратистки изказвания от страна на организацията и заплахите срещу териториална цялост на страната. Следва да се даде нужната тежест и на съществуващата в Пиринския регион чувствителност и съответно произтичащата от това необходимост за засилена бдителност на властите.

⁶ „Станков и Обединената македонска организация „Илинден“ срещу България“ [Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria], номера 29221/95 и 29225/95, ЕСПЧ 2001-IX; „Обединената македонска организация „Илинден“ и Иванов срещу България“ [The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria], номер 44079/98, 20.10.2005 г.; „Обединената македонска организация „Илинден – ПИРИН“ и други срещу България“ [The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria], номер 59489/00, 20.10.2005 г.; и „Иванов и други срещу България“ [Ivanov and Others v. Bulgaria], номер 46336/99, 24.11.2005 г.

Нещо повече, при вземане на своите решения националните съдилища са взели предвид и редица формални недостатъци в документацията за регистрация на „Илинден“, а самата намеса далеч не е имала същия ефект, както тази, предмет на делото Обединената македонска организация „Илинден – ПИРИН“ и други, където разпуснатата след решението на КС политическа партия вече е съществувала за определен период от време и е участвала в политическия живот на страната.

*Делото „Цонев срещу България“*⁷ също засяга отказ на съдилищата да регистрират политическа партия.

Жалбата е подадена от г-н Ангел Цонев, председател на Българската революционна младежка партия. Заедно с други 49 души той основава Комунистическа партия на България, в чийто устав е записано, че основна цел на партията е „революционна промяна на българското общество“ и „подкрепяне идеята за революционен обществено-политически строй“.

На 3 декември 1996 г. жалбоподателят Ангел Цонев в качеството си на председател на Комунистическа партия на България подава молба до Софийския градски съд за регистрация. По време на проведените съдебни заседания съдът установява някои нередности в учредителните документи и дава възможност на жалбоподателите да ги коригират. На 6 март 1997 г. СГС отказва регистрация на партията, като решението му е потвърдено и от Върховния съд. Установено е, че жалбоподателите не са отговорили на изискванията на Закона за политическите партии от 1990 г. и по-конкретно протоколът от учредителното събрание не е бил подписан, структурата на партията не е уредена пълно, точно и ясно, както и компетенциите на различните органи на партията. Прието е също, че целите на партията са идентични с тези на някои други партии. Според Върховния съд името на партията не я отличава и е сходно с това на Българската комунистическа партия. Друг аргумент, изтъкнат от съдилищата, е, че целите на партията противоречат на Конституцията и Закона за политическите партии от 1990 г.

ЕСПЧ от своя страна приема аргумента, че не са спазени формалните изисквания за регистрация, но обръща внимание, че в ЗПП не се казва изрично по какъв начин трябва да бъде написан уставът на една партия, нито има конкретни насоки по отношение на органите и техните правомощия, както и по отношение на прекратяването на членството. Чл. 7 от закона предвижда единствено, че политическа партия се образува на учредително събрание по съгласие най-малко на 50 граждани, които имат избирателни права, и че учредителното събрание приема устав и избира ръководни органи.

Националните съдилища е следвало да изяснят съдържанието на тези разпоредби, за да имат яснота учредителите на партията как да изготвят документите, така че да получат регистрация. От тази гледна точка неспазването на формални недостатъци в учредителните документи не може да бъде основание за отказ на регистрация.

Съдът не приема също, че приликата в името на партията с това на Българската комунистическа партия може да бъде пречка за регистрация. Още повече че през годините няколко партии, които включват думата „комунистическа“ в наименованието си, са получили съдебна регистрация, а през 2000 г. СГС е регистрирал и Комунистическа партия на България – наименование абсолютно идентично на това на партията на жалбоподателя.

⁷ *Case of Tsonev v. Bulgaria*, жалба № 45963/99, решение от 13 юли 2006 г.

Според ЕСПЧ в едно демократично и плуралистично общество мотивът, че целите на една партия са идентични с тези на други партии, не може да бъде основание да ѝ се откаже съдебна регистрация.

Съдът не намира, че партията е имала за цел да установи господството на една социална класа над останалите, нито са налице доказателства, че думата „революционен“ в преамбюла на устава представлява реална заплаха за българското общество или държава, както и нищо, което да води до извода, че целите са антидемократични или че възнамеряват да използват насилие за постигането им. Според ЕСПЧ целите и декларациите на партията също не са представлявали достатъчно основание да ѝ се откаже регистрация. Намесата в случая е била драстична, защото партията дори не е могла да започне някаква дейност.

Причините, които изтъкват съдилищата, за да откажат регистрацията, не са били релевантни и достатъчни по смисъла на Конвенцията и следователно намесата не е била „необходима в едно демократично общество“.

Съдиите Ботушарова и Щайнер се разграничават от мнозинството по въпроса дали намесата е била „необходима в едно демократично общество“, тъй като според тях съдилищата са се обосновавали основно с формалните пропуски в документите. Техните решения са ясни – посочени са редица формални законови изисквания, които е следвало да бъдат спазени, за да може партията да получи регистрацията. За държавата е основателно да очаква политическите партии и други формирания, които се стремят да излязат на политическата сцена, да изпълнят формалните изисквания на закона и особено по отношение на изготвянето на техните учредителни документи. Ето защо основанията за отказа на съдилищата да регистрират партията не изглеждат спорни, нито представляват непреодолимо препятствие за партията.

Останалите основания за отказ биха били спорни, ако бяха единствените, но в настоящия случай те са само допълващи, а не решаващи за отказа да се даде регистрацията на партията.

От всичко казано по-горе може да се обобщи, че политическият плурализъм, който е мерило за демокрацията, не може да се осъществи, ако правото на свободно сдружаване не е гарантирано в пълна степен. Същевременно обаче защитата на идеалите и ценностите на демокрацията, в т.ч. човешките права и свободи, изисква при необходимост държавата да се намеси своевременно и решително, защото само тя разполага с механизмите да предотврати всяка заплаха за демократичното общество. За да бъде тази намеса адекватна, е нужно добро познаване и прилагане на разпоредбите на Конвенцията и практиката на ЕСПЧ.

ДЕЛО „ОБЕДИНЕНА МАКЕДОНСКА ОРГАНИЗАЦИЯ „ИЛИНДЕН – ПИРИН“ И ДРУГИ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“

(Жалба № 59489/00)

ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Първи състав

РЕШЕНИЕ

Страсбург

20 октомври 2005 г.

Решението става окончателно при наличие на обстоятелствата, упоменати в чл. 44, ал. 2 от Конвенцията. Същото може да е предмет на редакторски преглед.

По делото Обединена македонска организация „Илинден – ПИРИН“ и други срещу България

Европейският съд по правата на човека (първи състав), действащ по време на заседанието като Камара, съставена от следните лица:

г-н Хр. Розакис, *председател*,
г-н Р. Лорензен,
г-жа Н. Вайич,
г-жа С. Ботушарова,
г-н А. Ковлер,
г-жа Е. Щайнер,
г-н К. Хаджиев, *съдии*,
и г-н С. Нийлсен, *секретар на Камарата*,

След тайно съвещание, проведено на 29 септември 2005 г., постановява следното решение, прието на същата дата:

ОТНОСНО ПРОИЗВОДСТВОТО

1. Делото е образувано по жалба (№ 59489/00) срещу Република България, подадена в Съда съгласно чл. 34 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от Обединена македонска организация „Илинден – партия за икономическо развитие и интеграция на населението“ (ОМО „Илинден – ПИРИН“ или „жалбоподателят“), политическа партия, учредена през 1998 г. и прекратена от Конституционния съд през 2000 г., от г-н Иван Илиев Сингартийски, български гражданин, роден през 1953 г., живеещ в Мосомище [Mosomishte], който е бил неин председател, от г-н Иван Георгиев Биков, български гражданин, роден през 1938 г., живеещ в Самуилово, който е бил неин заместник-председател, и от г-н Атанас Михайлов Орозов, български гражданин, роден през 1948 г., живеещ в Разлог, който е бил неин секретар („жалбоподателите“). Жалбата е внесена на 3 юли 2000 г.

2. Жалбоподателите се представляват пред Съда от г-н Й. Грозев, адвокат, упражняващ професията си в София. Българското правителство („правителството“) се представлява от своя агент, г-жа М. Коцева от Министерство на правосъдието.

3. Жалбоподателите твърдят, че прекратяването на ОМО „Илинден – ПИРИН“ от Конституционния съд през февруари 2000 г. не е било законосъобразно и необходимо в условията на демократично общество.

4. Жалбата е разпределена на първи състав на Съда (правило 52, ал. 1 от Правилника на Съда). В рамките на този състав Камарата, която разглежда делото (чл. 27, ал. 1 от Конвенцията), е образувана в съответствие с правило 26, ал. 1 от Правилника.

5. С решение от 9 септември 2004 г. Съдът (първи състав) обявява жалбата за допустима.

6. Нито жалбоподателите, нито правителството подават становище по същество на спора.

7. На 1 ноември 2004 г. се конституират нови състави в рамките на Съда (правило 25, ал. 1 от Правилника). Делото е възложено на новосформирания първи състав (правило 52, ал. 1 от Правилника).

ОТНОСНО ФАКТИТЕ

1. ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

8. ОМО „Илинден – ПИРИН“ е политическа партия, учредена на 28 февруари 1998 г. със седалище в югозападната част на България (в известния като Пирински регион или Пиринска Македония – като географската област). Тя е обявена за противоконституционна от Конституционния съд на 29 февруари 2000 г., в резултат от което е прекратена.

А. Предварителна информация

9. Между 1990 и 1998 г. над петнадесет организации на лица, обявяващи своето македонско етническо самосъзнание, са учредени и осъществяват дейност на територията на България. Повечето изглежда изобщо не са правили волеизявление за регистрация.

10. Едно от тях, Обединената македонска организация „Илинден“ (ОМО „Илинден“), е учредено на 14 април 1990 г. Целите на организацията, съгласно решението за основаване и програмата ѝ, са „да обедини всички македонци в България на регионална и културна основа“ и да постигне „признаване на македонското малцинство в страната“. Същата година тя подава искане за регистрация, което е отхвърлено. В решенията си от юли и ноември 1990 и от март 1991 г. компетентните съдилища установяват, че целите на сдружението са насочени срещу единственото на нацията,

че то проповядва национална и етническа омраза и че поставя в опасност териториалната цялост на България. Целите на сдружението включват „политическото развитие на Македония“ и „единна, независима македонска държава“ (вж. „*Станков и Обединена македонска организация „Илинден“ срещу България*“ [*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*], номера 29221/95 и 29225/95, пар. 10-14, ЕСПЧ 2001-IX).

11. ОМО „Илинден“ прави нов опит за регистрация през 1998-1999 г. (вж. „*Обединена македонска организация „Илинден“ и други срещу България*“ [*The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*](решение), № 59491/00, 9 септември 2004 г.). Регистрацията отново е отказана.

Б. Образуване на партията-жалбоподател

12. Партията-жалбоподател е образувана в гр. Гоце Делчев на 28 февруари 1998 г. от петдесет и един души. Някои от нейните учредители по-рано са членували в ОМО „Илинден“. Молба за регистрация е подадена в Софийския градски съд.

13. В хода на производството прокурорът, който участва в него служебно, поддържа, че целите на партията противоречат на чл. 44, ал. 2 от Конституцията, поради което регистрацията ѝ следва да бъде отказана. Във връзка с отправените бележки учредителите решили да изменят разпоредба от устава на партията. Правят го на събрание, проведено на 14 ноември 1998 г., и внасят изменен екземпляр от устава в съда.

14. С решение от 12 февруари 1999 г., съобщение за което е обнародвано в „Държавен вестник“ на 23 февруари 1999 г., Софийският градски съд регистрира партията-жалбоподател, като приема, че целите ѝ, залегнали в нейния устав и програма, не противоречат на забраните в чл. 44, ал. 2 от Конституцията, както и на чл. 3, ал. 2 от Закона за политическите партии от 1990 г.

В. Прекратяване на партията-жалбоподател

1. Производство пред Конституционния съд

15. На 4 март 1999 г. шестдесет и един български народни представители отправят искане към Конституционния съд за обявяване на партията-жалбоподател за противоконституционна поради противоречие, по-конкретно с чл. 11, ал. 4 и чл. 44, ал. 2 от Конституцията от 1991 г. Те твърдят, че партията всъщност е учредена през 1990 г. и се явява правопреемник на „незаконната“ ОМО „Илинден“. По-нататък изтъкват, че крайната цел на партията е образуването на независима македонска държава посредством отделянето на Пиринска Македония от България. Членовете и лидерите на партията многократно са заявявали подобни свои цели. Първоначалният ѝ устав, изменен в хода на производството пред Софийския градски съд, съдържа формулировки в смисъла, че тя ще „защитава интересите на населението в Пиринска Македония [и] на бежанците от Егейска и Вардарска Македония“. Това показвало сепаратисткия ѝ характер. Освен това председателят на партията-жалбоподател, г-н Иван Сингартийски (вторият жалбоподател), изпратил писма до държавните институции и медиите на съседна държава, призовавайки ги да потърсят „македонското

малцинство“ в България. Наистина общественото влияние на партията било пренебрежимо, но регистрацията ѝ създавала опасен прецедент.

16. На 9 март 1999 г. Конституционният съд обявил искането за допустимо и поканил партията-жалбоподател, Народното събрание, Министерския съвет, министрите на вътрешните работи и правосъдието, главния прокурор, Българския хелзинкски комитет и Българския център по правата на човека да представят писмени становища в срок от тридесет дни.

17. Вторият жалбоподател, г-н Сингартийски, действащ в качеството на председател на партията-жалбоподател, подава писмено становище, в което твърди, че ОМО „Илинден – ПИРИН“ е демократична партия и дейността ѝ изцяло била в съответствие с Конституцията и законите на страната.

18. В общ меморандум Българският хелзинкски комитет и Българският център по правата на човека изтъкват аргументи против прекратяването на партията-жалбоподател. Те посочват, че тя е съществувала за съвсем кратък период от време, поради което било твърде рано да се прецени дали дейността ѝ я правела противоконституционна. Малкият брой изявления на нейните лидери и членове не водели до непоколебим извод в това отношение. Напротив, партията-жалбоподател изобщо не поставяла под въпрос териториалната цялост на страната. Радикална мярка като прекратяването би била единствено оправдана при наличие на пряка и непосредствена опасност за националната сигурност и обществен ред, която очевидно в случая отсъствала.

19. На 25 ноември 1999 г. е проведено заседание, на което Конституционният съд изслушал устните прения на страните. На заседанието Министерство на вътрешните работи представило като доказателство писмо, изпратено от г-н Кирил Иванов, бивш председател на партията-жалбоподател, от нейно име до институт „Отворено общество“ в Будапеща. В писмото г-н Иванов заявявал, че „Пиринска Македония трябва[ло] да получи културна, политическа и икономическа автономия“ и че „правата на човека на македонците в Пиринска Македония [стояли] по-високо от националния суверенитет на България“.

20. Писмото било обсъдено на заседание на Националния изпълнителен съвет на партията-жалбоподател, проведено на 28 ноември 1999 г. Съветът се дистанцирал от него и изразил становището, че действията на г-н Иванов противоречали на устава и целите на партията. Съветът препоръчал г-н Иванов да бъде изключен от партията. Партията-жалбоподател уведомила Конституционния съд за това решение.

2. Решението на Конституционния съд

21. Конституционният съд постановил решение на 29 февруари 2000 г., обявявайки партията-жалбоподател за противоконституционна (реш. № 1 от 29 февруари 2000 г. по конституционно дело № 3 от 1999 г., обн., ДВ, брой 18 от 7 март 2000 г.).

22. Съдът най-напред отбелязва, че конституционността на една партия преди всичко следва да се преценява въз основа на нейната дейност. Не е достатъчно

да се прави преценка единствено въз основа на изявленията, съдържащи се в нейния устав и програма. Уставът на партията би могъл да бъде само фасада за улеснение на нейната регистрация, ето защо било необходимо да се отчетат и реалните ѝ действия. Не би могло да се отхвърли, че документите биха могли да укриват цели, намерения и дейности, които са различни от обществено заявените. Ето защо се налагало да се сравни тяхното съдържание с практическите действия на партията. Европейският съд по правата на човека се произнесъл по този въпрос в решение по делото „Обединена турска комунистическа партия и други срещу Турция“ [*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*] (решение от 30 януари 1998 г., *Текстове на решения и определения [Reports of Judgments and Decisions]* 1998-I).

23. По-нататък съдът приема, че макар партията-жалбоподател да била регистрирана през февруари 1999 г. въз основа на устав, приет на учредително събрание на 28 февруари 1998 г., тя не била нова организация. Имала свой предшественик, чиято дейност продължила да осъществява. Съдът описва учредяването на ОМО „Илинден“ през 1990 и неуспешният ѝ опит за регистрация през 1990-1991 г. (вж. абзац 10 по-горе). По-нататък установява, че ОМО „Илинден“ се разделила през 1994 г., като по-радикалните членове се отделили, а по-умерените учредили две отделни организации: ОМО „Илинден – демократично действие“ и ОМО „Илинден – Благоевград“. Повечето от лидерите на партията-жалбоподател по това време, включително г-н Иван Сингартийски (вторият жалбоподател) и г-н Кирил Иванов, членували в тези две организации, които се слели и след неуспешен опит за регистриране на сдружение в Окръжен съд – Благоевград, успели да регистрират политическа партия в Софийския градски съд. Ето защо можело да се заключи, че партията-жалбоподател не била нова организация, а била тясно свързана с по-рано нерегистрираното сдружение ОМО „Илинден“. Двете имали почти едно и също име, а техни лидери и членове били едни и същи лица. Освен това вторият жалбоподател и друг лидер на партията-жалбоподател наемквали чрез интервюта в пресата, че считали партията-жалбоподател и ОМО „Илинден“ за една и съща организация. Поради това съдът направил извода, че дейността на организациите, предшественици на партията-жалбоподател, следвало да се вземе предвид при оценяване на нейната конституционност.

24. След това съдът насочва вниманието си към конкретните основания, изтъкнати от шестдесет и един народни представители за обявяването на партията-жалбоподател за противоконституционна.

25. Относно твърдението за несъвместимост с чл. 11, ал. 4 от Конституцията съдът установява, че в България няма македонски етнос. Поради това не можело да се твърди, че партията-жалбоподател била основана на етнически произход. Освен това от устава ѝ ставало ясно, че всеки български гражданин можел да членува в нея. Поради това в тази си част искането било неоснователно.

26. Що се отнася до другото основание за обявяване на партията за противоконституционна, а именно несъответствието с чл. 44, ал. 2 от Конституцията, съдът изтъква редица конкретни случаи, при които членове на партията-жалбоподател и нейните организации предшественици осъществявали действия, забранени по силата на чл. 44, ал. 2 от Конституцията:

– Събрание на 20 април 1991 г. в Роженския манастир. Там била приета декларация, в която се настоявало за пълна културна, икономическа и политическа автономия на Пиринския регион; за оттегляне на българската армия, наречена „окупаторска“; за прекратяване на всички български политически партии и организации; за създаване на македонска източноправославна църква, независима от българската източноправославна църква, и пр.

– Възпоменателно събрание, проведено на 1 август 1993 г. в местността Самуилова крепост. Брошурата за предстоящото събитие показвала картата на Македония, която включвала територии, числящи се към България (Пиринска област) и Гърция, а в средата ѝ бил изобразен символът на Македония – звезда с шестнадесет лъча¹.

– През 1994 г. вестник „Скронуване“ [*Skronuvane*], публикуван от ОМО „Илинден“, отпечатва карта на Македония, в която са включени територии, които принадлежат на България и Гърция.

– На 2 август 1997 г. частите на ОМО „Илинден“, водени от г-н Кирил Иванов, издават документ, според който в България съществували „съвременен геноцид, дискриминация и асимилация“, а македонците там били лишени от правото да почитат паметта на хиляди борци, паднали в борбата за „свободна и независима Македония“. Документът е разпространен в чужбина.

– Непосредствено след учредяване на партията-жалбоподател вестник „Нова Македония“ [*New Macedonia*] в изданието си от 21-22 март 1998 г. препечатва интервю с г-н Иван Гаргавелов, секретар на партията, с което се твърди, че нанасял обида на българската нация и отправил нападки срещу представители на българските власти. Той обрисувал Пиринския регион като част от Македония и посочил, че уникалният фолклор, култура, традиции и индивидуалност на македонския народ били разрушени, неговата история и обичаи били откраднати, а националната му идентичност – отречена.

– През февруари 1999 г-н Иван Гаргавелов присъствал на пресконференция на Консервативната партия, проведена в Скопие, като представител на ОМО „Илинден“. Когато му задали въпрос защо говори на български, той отговорил: „Това не е български, а македонски и това е езикът, на който се говори в България, а българите говорят на татарски“.

– В интервю за вестник „Македонско слънце“ [*Macedonian Sun*] от 27 март 1998 г. заместник-председателят на партията-жалбоподател, г-н Ангел Безев, обвинява България в геноцид и недемократичност и говори за „Пиринската част на Македония“ като за небългарска територия. Очевидно се съгласявал с нейното отделяне от България, но мислел, че моментът не е удачен, като заключил: „Мисля, че времето работи в наша полза“.

– Декларация на ОМО „Илинден“, подписана от председателя ѝ, г-н Иван Сингартийски (втория жалбоподател) и нейния секретар, г-н Иван Гаргавелов, била публикувана на 10 април 1998 г. в съответния брой на „Македонско слънце“. В нея Пиринската област е наречена „част от Македония“. Организацията прокламирала, че е защитник на „македонците в Пиринска Македония и България“, т.е. направено било разграничение между Пиринска Македония и България.

¹ През 1991 г. Бивша югославска република Македония определя символа звезда с шестнадесет лъча (Вергиниевото слънце, за което се счита, че е принадлежало на цар Филип II Македонски) за свой национален символ, който бива поставен на знамето ѝ. През 1995 г. символът е заличен от знамето на страната.

– Изданията на вестник „Дневник“ от 16 и 20 февруари 1999 г. съдържат публикации във връзка с писмо, отправено от партията-жалбоподател, и във връзка с пресконференция, дадена от председателя ѝ, г-н Иван Сингартийски, в Скопие. В тях се посочва, че „България дори [тогава] продължава[ла] да си присвоява културното наследство на Македония“ и че България тласна[ла] Македония към разделение.

– Партията-жалбоподател заедно с няколко чуждестранни организации взела участие в издаването на Декларация за защита на националната самостоятелност на македонския народ, адресирана до правителството на Бивша югославска република Македония. Точка пета от декларацията е искане да бъде прието за установено, че част от македонския народ живеела на македонска територия, временно поверена на Албания, България и Гърция по силата на Договора, сключен в Букурещ през 1913 г.² За пореден път се прокламирало, че тази част от българската територия се намирала само временно под българско управление.

– На 8 октомври 1999 г. г-н Атанас Манушкин, кандидат за кмет на Разлог от листата на партията-жалбоподател, заявил на пресконференция: „В някои изказвания на представители на българското правителство се казва, че ако [СДС³] не спечели изборите в Разлог, за региона няма да има финансиране. Затова, ако ние спечелим, правителството ни дава правото да направим свободен избор и да обявим, че тук е свободна територия, която впоследствие ще реши накъде да се насочи“.

– В интервю от 20 октомври 1999 г. председателят на партията-жалбоподател, г-н Иван Сингартийски (вторият жалбоподател), бил още по-радикален. Той отбелязал, че партията трябвало да прояви твърдост и да наложи интересите на Пиринска Македония. Той дори казал, че на министър-председателя трябвало да се каже следното: „Ако не бъдат изпълнени някои наши изисквания, ще отцепим Македония“.

– Писмото, изпратено от г-н Кирил Иванов на 20 юли 1999 г. от името на партията-жалбоподател до институт „Отворено общество“ в Будапеща (вж. абзаци 19 и 20 по-горе), също било от значение. В него той изразявал желание „Пиринска Македония да получи културна, политическа и икономическа автономия“. Той също заявил, че „правата на човека на македонците в Пиринска Македония [стояли] по-високо от националния суверенитет на България“. По мнение на съда фактът, че ръководството на партията-жалбоподател се дистанцирало от г-н Иванов, бил ирелевантен, тъй като това станало едва след като писмото достигнало до адресата си и станало публично достояние.

27. Конституционният съд продължава:

От изложените факти се вижда, че дейността [на партията-жалбоподател] фокусира около Пиринския край. Оспорената партия третира тази част от територията на страната за небългарска земя. За нея тя е чужда територия, дадена на България за временно управление по международен договор. Дейността [на партията-жалбоподател] е в тази насока, включително за откъсване на въпросната територия от България.

Това показват призивите за автономия, забранена изрично от чл. 2, ал. 1 от Конституцията. Това се установява също от издаваните и разпространявани

² Договор, сключен между България, Гърция, Черна гора, Румъния и Сърбия на 10 август 1913 г., който слага край на Втората балканска война (1913).

³ Управляваща в този момент коалиция в България.

[от партията-жалбоподател] карти на Македония, от определянето на Пиринския край като дял на Македония и от интерпретациите на Балканската война и Букурещкия договор от 1913 г., за да се стигне кулминацията – заплахата за отцепване на Пиринския край, ако не се изпълнят исканията на партията. Такава заплахата, след като е отправена от председател на партията, не е само на думи. Тя е реална и изразява позициите на самата партия, поддържана и от други нейни лидери.

Посочените действия представляват дейност, насочена срещу териториалната цялост на страната по смисъла на чл. 44, ал. 2 от Конституцията. Всяко едно от тях само за себе си [противоречи на забраната, съдържаща се в този член].

Конституционната разпоредба брани ценност от най-висш порядък, каквато е териториалната цялост на Република България и която чл. 2, ал. 2 от Конституцията обявява за неприкосновена. Затова [забраната е нарушена], без да е необходимо ефективно засягане на защитения обект – територията на страната. Достатъчно е само дейност, насочена срещу териториалната цялост, каквато в случая е налице.

Политическа партия, която обявява част от територията на България за чужда и проявява дейност за откъсването ѝ, е противоконституционна партия. Тя няма право на съществуване.

Конституционният съд намира за необходимо да подчертае, че вложеното разбиране за противоконституционност е в съответствие с чл. 22, ал. 2 от Международния пакт за гражданските и политическите права, както и с чл. 11, ал. 2 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Разпоредбите допускат ограничения в правото на свободно сдружаване, когато те са необходими в интерес на националната сигурност, както е в случая. Няма никакво съмнение, че дейност, насочена срещу териториалната цялост на Република България, застрашава нейната национална сигурност.“

28. Трима съдии гласуват срещу мнозинството. В своето особено мнение между другото изразяват становището, че дейността на ОМО „Илинден“ не следва да се взема предвид при оценяване конституционността на партията-жалбоподател. По-нататък упоменават, че Конституционният съд е допуснал грешка, като взел предвид само някои изказвания на членове и лидери на партията-жалбоподател. Най-съществената ѝ дейност след регистрацията било по-скоро обичайното и напълно демократично участие в местните избори през октомври 1999 г. Съдът обаче решил да игнорира този факт. И накрая съдиите на особено мнение изразяват становището, че партията-жалбоподател е санкционирана заради застъпването на възгледи, които имала право да огласява, макар да били шокиращи и дори обидни за повечето българи.

*II. ОТНОСИМО ВЪТРЕШНО ПРАВО И ПРАКТИКА***А. Конституцията от 1991 г.**

29. Относителните разпоредби на Конституцията от 1991 г. гласят следното:

Член 2

„(1) Република България е единна държава с местно самоуправление. В нея не се допускат автономни териториални образувания.

2. Териториалната цялост на Република България е неприкосновена.“

Член 11, ал. 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 39

„(1) Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово – писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин.

(2) Това право не може да се използва за накърняване на правата и доброто име на друго и за призоваване към насилствена промяна на конституционния установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността.“

30. В тълкувателно решение № 7 от 1996 (реш. № 7 от 4 юни 1996 г. по конституционно дело № 1 от 1996 г., обн., ДВ, брой 55 от 28 юни 1996 г.), в което дава задължително тълкуване на чл. 39 от Конституцията, Конституционният съд между другото приема, че „изказванията, на които е отказана конституционна защита в тази хипотеза, трябва да призовават към насилствена промяна на конституционно установения ред, т. е. към разрушаване на демократичния конституционен строй по немирен начин, което може да доведе и до суспендиране на Конституцията“.

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.

...“

Член 149, ал. 1

„Конституционният съд:

...

5. произнася се по спорове за конституционността на политическите партии и сдружения...“

Б. Закон за политическите партии (от 1990 г.)

31. Този закон, отменен с нов през 2001 г., урежда образуването, регистрацията, функционирането и прекратяването на политическите партии към съответния момент. Относителните му разпоредби гласят следното:

Член 3, ал. 2

„Не може да се образува политическа партия:

1. насочена против суверенитета или териториалната цялост на страната и единството на нацията, правата и свободите на гражданите;
2. целите на която противоречат на Конституцията и законите на страната;
3. на верска или етническа основа или за разпалване на расова, национална, етническа и религиозна вражда;
4. която проповядва фашистка идеология или се стреми да постига целите си чрез насилие или други недопустими от закона средства.“

ОТНОСНО ПРАВОТО***1. ТВЪРДЕНИЕ ОТНОСНО НАРУШАВАНЕТО НА ЧЛ. 11 ОТ КОНВЕНЦИЯТА***

32. Жалбоподателите се оплакват на основание чл. 11 от Конвенцията, че ОМО „Илинден – ПИРИН“ е обявена за противоконституционна и в резултат от това – прекратена. Те заявяват, че тази форма на намеса в свободата им на свободно сдружаване не е предписана от закона, тъй като в свое тълкувателно решение № 7 от 1996 г. Конституционният съд постановява, че ограниченията на свободата на словото – които по мнение на жалбоподателите се отнасят *съответно* и до свободата на сдружаване – единствено биха били оправдани, ако съответните изказвания съставляват непосредствена заплаха от насилствено премахване на конституционния ред и демокрацията. По-нататък те изтъкват, че намесата не е била необходима в условията на демократично общество, тъй като Конституционният съд не е привел достатъчни и относими основания за обявяването на партията-жалбоподател за противоконституционна.

33. В относителните си части чл. 11 предвижда следното:

„1. Всеки има право... на свободно сдружаване...“

2. Упражняването [на това право] не подлежи на никакви ограничения освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите...“

А. Изявления на страните

1. Жалбоподателите

34. Жалбоподателите изтъкват, че намесата в правата, защитени от членове 10 и 11 на Конвенцията, била оправдана единствено когато упражняването им застрашавало принципите на демократично управление. В досегашната практика на Съда такъв вид намеса се разглежда като наложителна само в два вида случаи: при наличие на заплаха за употреба на насилие и когато предлаганият политически проект бил несъвместим с нормите на демокрацията. Останалите политически действия се ползвали с пълна закрила от Конвенцията. По-специално, що се отнася до сепаратизма, щом такава политика се осъществявала в границите на демократичния процес, нямало причина за нейната забрана. Териториалната цялост на определена държава подлежала на обсъждане, както всеки друг въпрос от обществен интерес. Това наскоро било потвърдено от Съда в решението му по делото „Турска социалистическа партия (ТСП) и други срещу Турция“ [*Socialist Party of Turkey (STP) and Others v. Turkey*] (№ 26482/95, 12 ноември 2003 г.).

35. Жалбоподателите твърдят, че прекратяването на ОМО „Илинден – ПИРИН“ не било необходимо в условията на демократично общество, тъй като тя била демократична политическа партия. Нищо в нейната дейност или тази на нейните лидери или членове не подсказвало враждебност към демократичната форма на държавно управление. Освен това тя не призовавала към употреба на насилие.

36. Жалбоподателите признават, че фактите, на които Конституционният съд основал решението си, били верни. Те също така се съгласяват, че известна тежест могла да се придаде на изказванията на членовете и лидерите на партията-жалбоподател. Те изтъкват обаче, че Конституционният съд придал неоснователна тежест на тези факти, като същевременно пренебрегнал редица други, напр. участието на партията в местните избори през октомври 1999 г. – което показвало, че фактически партията отхвърлила своята сепаратистка програма.

37. В действителност, изтъкват жалбоподателите, ОМО „Илинден – ПИРИН“ въобще не е вземала решение да провежда сепаратистки дейности. Тя единствено защитавала правата на етническите македонци, живеещи в България, и поради това повдигнала въпроса за регионална автономия. Макар някои от нейните членове да изразявали отцепнически възгледи в миналото, а дори и в момента, никога не е имало официално партийно решение в този смисъл и партийната политика не била такава.

38. Дори да се допусне, че сепаратизмът бил партийна политика, както е заключил Конституционният съд въз основа на изявленията на нейни членове преди учредяването ѝ, това все още не би съставлявало достатъчно основание за нейното прекратяване. Тези изявления не изразявали враждебност към принципите на демокрацията, нито пък е имало призови за използването на насилие. Напротив, много от изявленията, цитирани от Конституционния съд, били проникнати от демократични ценности.

39. Що се отнася до уверението на правителството, че поради самия факт на участие на партията в избори се създавал висок риск тя да приложи на практика

сепаратистките си идеи, жалбоподателите заявяват, че възможността за участие в избори при никакви обстоятелства не можела да оправдае ограничаването на политически права. Дейността на партията по никакъв начин не подсказвала наличието на заплаха за демократичните норми.

40. Жалбоподателите изтъкват, че прекратяването на ОМО „Илинден – ПИРИН“ не се основавало на относими и достатъчни причини. Конституционният съд единствено установил, че партията застъпвала сепаратистки идеи, и приел, че това е достатъчно, за да бъде забранена, без да направи каквото и да било анализ на съразмерността на тази мярка. Поради това посоченият съд не разгледал дали имало достатъчно доказателства, че партията застъпва използването на насилие или други недемократични средства за постигане на целите си. Съдът също не разгледал въпроса дали тя приемала или отхвърляла принципите на демокрацията. Вместо това решението му се съсредоточило около неотнормисими въпроси, например националност, етническа принадлежност и правилното интерпретиране на историческите събития.

41. Жалбоподателите заключават, че не съществувала неотложна обществена необходимост, оправдаваща прекратяването на ОМО „Илинден – ПИРИН“, както и че мотивите, изложени от Конституционния съд за постановяването на тази мярка, не били относими и достатъчни. Ето защо прекратяването на партията не можело да се счита за необходимо в условията на демократично общество.

2. Правителството

42. Най-напред правителството изтъква, че прекратяването на партията-жалбоподател било предписано по закон, а именно в Конституцията от 1991 г. и Закона за политическите партии от 1990 г. По силата на чл. 149, ал. 1, т. 5 от Конституцията Конституционният съд имал правото да се произнася по конституционността на политическите партии. Основанията за обявяването на партията-жалбоподател за противоконституционна били чл. 44 от Конституцията и чл. 3 от Закона за политическите партии от 1990 г. Освен това Конституционният съд упражнил правомощията си по законен начин.

43. По-нататък правителството изтъква, че намесата, дала повод за оплакването, преследвала широк кръг легитимни цели: защита на националната сигурност, обществената безопасност, териториалната цялост на страната и правата и свободите на другите граждани.

44. Според изявленията на правителството прекратяването на партията се дължало на неотложна обществена необходимост и било съразмерно с преследваните легитимни цели. То твърди, че оплакването на жалбоподателите следвало да се разгледа спрямо по-широк исторически контекст, в светлината на фактическите констатации на Съда по делото „Станков и Обединена македонска организация „Илинден““ (цитирано по-горе).

45. Правото на свободно сдружаване не било абсолютно и било предмет на ограничения, предписани по закон; в противен случай упражняването му би могло да засегне обществени и държавни интереси. Практиката на Съда по членове 10 и 11 от

Конвенцията сочела, че на държавите се предоставяло широко право на преценка относно избора на средства за ограничаването му. Намесата на държавата щяла да бъде в съответствие с Конвенцията само ако използваните средства били съразмерни на преследваната цел, а именно защитата на социална ценност от най-висш порядък. Намесата в правата, защитавани от Конвенцията, не можела да се основава на предположения и формални мотиви; решавайки да забранят политическа партия или движение, властите преди всичко трябвало да съобразят дали техните действия са в съответствие с принципите на демокрацията. Конституционният съд приел, до голяма степен в унисон с посочените принципи, че конституционността на една партия следвало да се преценява въз основа на действията ѝ, а не единствено на нейния устав и програма.

46. Конституционният съд също разгледал връзката между партията-жалбоподател и ОМО „Илинден“, както и дали между тях съществувала известна приемственост. Фактите по делото сочели, че началото на партията-жалбоподател можело да се проследи до 1990 г., когато била основана ОМО „Илинден“. По тази причина констатацията на Конституционния съд, че партията-жалбоподател не е нова организация и че тя имала свой предшественик, ОМО „Илинден“, била логична. Разцеплението на ОМО „Илинден“ през 1994 г. дало началото на две организации: ОМО „Илинден – демократично действие“, оглавявано от г-н Иван Сингартийски (втория жалбоподател), и ОМО „Илинден“, оглавявана от г-н Кирил Иванов, и двамата – лидери на партията-жалбоподател. През 1998 г. двете организации взели решение да се слеят и поискали регистрация в Софийския градски съд. Конституционният съд правилно отчел целия десетгодишен период, предшестваш прекратяването на партията-жалбоподател при преценката на нейната конституционност. Извън съмнение било, че обявяването на противоконституционността на партия въз основа на изявленията на нейни лидери би било неправилно. В настоящия случай обаче заключението, че партията-жалбоподател била противоконституционна, било направено въз основа на доказателства относно дълга поредица инциденти, очертани от Конституционния съд в неговото решение. Действията на партията-жалбоподател могли да се опишат като прокарващи сепаратистки идеи, като призови за автономия на Пиринския регион, като разпространение на карти, показващи българска територия, включена в предвижданата за Македония територия, описващи Пиринския регион като част от Македония, като отправяне на открити обиди и сериозни твърдения срещу българската държава, на заплахи за отделянето на Пиринския регион, ако исканията на партията не бъдат изпълнени, и пр.

47. Правителството твърди, че след своята регистрация партията-жалбоподател фактически би могла ефективно да се бори за власт и по този начин да се добере до механизмите за постигане на своите сепаратистки идеи, което съставлявало непосредствена заплаха за националната сигурност, държавния суверенитет, териториалната цялост на страната и единството на нацията. Тази заплаха била още по-сериозна от тази, свързана с провеждането на събрания. В светлината на всички доказателства констатацията на Конституционния съд, че партията-жалбоподател разглеждала Пиринския регион като небългарска земя, както и че дейността ѝ отивала дотам, че да се правят опити за отделянето на тази територия от България, били напълно обосновани.

48. Правителството заявява, че правото на последователите на ОМО „Илинден“ и на партията-жалбоподател да се идентифицират като македонци било напълно осигурено, както личало от преброяването през 2001 г., когато 5071 души се обявили за македонци. Освен това след местните избори през октомври 1999 г. партията-жалбоподател спечелила две кметски места и три места за общински съветници. Независимо от прекратяването на партията лицата, заемащи тези длъжности, ги запазили.

49. Като цяло правителството е на мнение, че намесата в свободата на сдружаване на жалбоподателите била предвидена в закона и необходима в условията на демократично общество за защита на националната сигурност и обществената безопасност, за предотвратяването на безредици или престъпления и за защитата на правата и свободите на другите граждани.

Б. Оценката на Съда

1. Приложимост на чл. 11

50. Страните не спорят, че чл. 11 намира приложение спрямо партията-жалбоподател. Съдът не намира основание да приеме нещо различно (вж. „Обединена турска комунистическа партия и други“, цитирано по-горе, стр. 16-19, абзаци 24-34, „Социалистическа партия и други срещу Турция“ [*Socialist Party and Others v. Turkey*], решение от 25 май 1998 г., *Текстове* 1998-III, стр. 1252, абзац 29, „Язар и други срещу Турция“ [*Yazar and Others v. Turkey*], номера 22723/93, 22724/93 и 22725/93, абзац 32, ЕСПЧ 2002-II, „Дикле за Турската демократическа партия (ТДП) срещу Турция“ [*Dicle for the Democratic Party (DEP) of Turkey v. Turkey*], № 25141/94, абзац 30, 10 декември 2002 г.).

2. Налице ли е намеса

51. Прекратяването на партията-жалбоподател без съмнение представлява намеса в свободата на сдружаване както на самата нея, така и на останалите жалбоподатели (които са нейният председател, заместник-председателят и секретарят – вж. абзац 1 по-горе) (вж. „Обединена турска комунистическа партия и други“, цитирано по-горе, стр. 19, абзац 36, „Социалистическа партия и други“, цитирано по-горе, стр. 1252, абзац 30, „Партията за свобода и демокрация срещу Турция“ [*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*] [Камара, разширен състав], № 23885/94, абзац 27, ЕСПЧ 1999-VIII, „Язар и други“, цитирано по-горе, абзац 33, „Дикле за Турската демократическа партия (ТДП) срещу Турция“, цитирано по-горе, абзац 31, „Партията на благоденствието и други срещу Турция“ [*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*], [Камара, разширен състав], номера 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, абзац 50, ЕСПЧ 2003-II, и „Турска социалистическа партия (ТСП) и други срещу Турция“ [*Socialist Party of Turkey (STP) and Others v. Turkey*], № 26482/95, абзац 25, 12 ноември 2003 г.).

3. Оправдана ли е намесата

(а) „Предписана по закон“

52. Съдът отново изтъква, че националните власти – в процесния случай Конституционният съд – основно следва да тълкуват и прилагат вътрешното право. Не е

задача на Съда да поставя под въпрос направеното от тях тълкуване на закона, освен когато установи наличието на произвол в решенията им.

53. Водещо в аргументацията на жалбоподателите е, че решението на Конституционния съд е в несъответствие със собствената му практика относно допустимостта на ограниченията на свободата на словото. По-специално се изтъква, че в тълкувателно решение № 7 от 1996 г. (вж. абзац 30 по-горе) Конституционният съд приел, че ограниченията на свободата на словото – които по мнение на жалбоподателите намирали съответно приложение спрямо свободата на сдружаване – били единствено оправдани, ако поставената под въпрос форма на изразяване съставлявала непосредствена заплаха за насилственото разрушаване на конституционния ред и демокрацията, докато в настоящия случай той прилагал не толкова строг стандарт (вж. абзац 32 по-горе).

54. Съдът обаче не е убеден, че именно такова е действителното положение на нещата. Той отбелязва, че Конституционният съд не упоменава изрично стандарта, спрямо който оценява конституционността на партията-жалбоподател. Приел е между другото, че партията отправяла заплаха „за отцепване на Пиринския край“, както и че „такава заплаха, след като е отправена от председател на партия, не е само на думи“. Конституционният съд също приел, че „няма никакво съмнение, че дейност, насочена срещу териториалната цялост на Република България, застрашава[ла] нейната национална сигурност“ (вж. абзац 27 по-горе). От това става ясно, че Конституционният съд е на мнение, че дейността на партията-жалбоподател представлявала реална и осезаема заплаха за териториалната цялост на страната (която е част от конституционния ред в България, вж. чл. 2 от Конституцията и абзац 29 по-горе), дори в отсъствието на практически резултати. При тези обстоятелства Съдът не намира за установено решението на Конституционния съд да се намира в такова отклонение от предходната му практика, което да го прави произволно, а отгук да направи извода, че то не е „предписано по закон“. Дали гледището на Конституционния съд е оправдано и дали изводът, че партията-жалбоподател представлява реална и осезаема опасност, се основава на приемлива оценка на фактите, са съображения, по които решение може да се вземе в контекста на въпроса дали намесата в свободата на сдружаване на жалбоподателите е била необходима в условията на демократично общество.

(б) Легитимна цел

55. Конституционният съд обявява партията-жалбоподател за противоконституционна, тъй като счита, че тя поставя в опасност териториалната цялост на страната и застрашава националната ѝ сигурност (вж. абзац 27 по-горе). След като това е така, Съдът приема, че намесата преследва легитимната цел да защити националната сигурност.

(в) „Необходима в условията на демократично общество“

56. Още в началото Съдът отново изтъква, че предвид на основната роля, която играят политическите партии за надлежното функциониране на демокрацията (вж. „Обединена турска комунистическа партия“, цитирано по-горе, стр. 17, абзац 25), изключенията, упоменати в ал. 2 на чл. 11, що се отнася до политическите партии, следва да се тълкуват стриктно; единствено убедителни и недвусмислени причини могат да оправдаят ограниченията на свободата на сдружаване на партиите (вж. „Партия за свобода и демокрация“ (ÖZDEP), цитирано по-горе, абзац 44). Съдът

отбелязва също, че разглежданата намеса в настоящия случай е радикална: партията-жалбоподател е прекратена незабавно. Подобна драстична мярка изисква много сериозни оправдателни причини, преди да бъде преценена като съразмерна на преследваната легитимна цел; тя би се оказала наложителна единствено в най-сериозните случаи (вж. „*Партия за свобода и демокрация*“ (*ÖZDEP*), абзац 45 и *Refah Partisi*, „*Партия на благоденствието и други*“, абзац 100, и двете цитирани по-горе).

57. По-нататък Съдът изтъква, че в решението си за прекратяване на партията-жалбоподател Конституционният съд не разглежда дали уставът и програмата на партията са в съответствие с Конституцията. По-скоро се позовава на някои изявления и действия на лидери и членове на партията както преди учредяването ѝ, така и след това (вж. абзац 26 по-горе). Следователно Съдът може да се ограничи с разглеждането на тези изявления и действия (вж. „*Язар и други*“, абзац 53, и „*Дикле за Турската демократическа партия*“ (*ТДП*), абзац 50, и двете цитирани по-горе).

58. Основанията, които изтъква Конституционният съд при постановяване прекратяването на партията-жалбоподател са, че тя и нейните организации-предшественици застъпвали сепаратистки идеи. По този начин установява, че партията представлявала заплаха за териториалната цялост на страната, поради което нарушавала чл. 44, ал. 2 от Конституцията (вж. абзаци 26 и 27 по-горе). Съдът обаче не установява някои от лидерите или членовете на партията да са отправяли призови за използването на насилие или за отхвърлянето на демократичните принципи. Той всъщност признава, че партията-жалбоподател не е извършвала практически действия, които ефективно да застрашат териториалната цялост на страната (вж. абзац 27 по-горе).

59. Съдът счита, че не е неоснователно властите да подозират, че някои от лидерите или членовете на партията-жалбоподател изповядвали сепаратистки възгледи и политическата им програма включвала също идеята за автономия на Пиринска Македония или дори нейното отделяне от България (вж. „*Станков и Обединена македонска организация „Илинден*“, цитирано по-горе, абзац 96). Той обаче отново изтъква, че политическите партии могат да провеждат кампании за промяна на правните и конституционни държавни структури при две условия: най-напред средствата, използвани за тази цел, във всяко отношение следва да бъдат законни и демократични и на второ място самата предлагана промяна трябва да е съвместима с фундаменталните демократични принципи (вж. „*Язар и други*“, абзац 49, и *Refah Partisi and Others*, абзац 98, и двете цитирани по-горе). Няма данни посочените условия да не са били налице в настоящия случай.

60. Що се отнася до първото условие, следва да се отбележи, че в нито един от случаите, цитирани от Конституционния съд в неговото решение, лидерите и членовете на партията-жалбоподател не са намерявали за свои намерения да използват насилие или друго недемократично средство за постигане на целите си. Освен това няма данни по делото да са предприемани практическите действия от партията-жалбоподател, които да съставляват заплаха за националната сигурност в България. Във връзка с това Съдът отбелязва, че инцидентите, на които се позовава Конституционният съд, са събрания, речи, пресконференции, писма или карти, в които членове на партията-жалбоподател или нейните организации-предшественици са изтъквали, че в България съще-

ствувало македонско малцинство, както и че Пиринският регион не бил част от България, като отправили някои мирни искания в това отношение (вж. абзац 26 по-горе).

61. Що се отнася до второто условие, Съдът счита, дори да се приеме, че политическият проект, застъпван от партията-жалбоподател, действително касае автономията или дори отделянето на Пиринска Македония, че това не означава автоматично той да се отклонява от принципите на демокрацията. По предходно дело, свързано със забраната на митинги, организирани от ОМО „Илинден“ – организация, която очевидно е тясно свързана с партията-жалбоподател, Съдът разглежда въпроса дали вероятното изразяване на сепаратистки идеи на публични митинги съставлява достатъчно основание за забраната им и приема, че „фактът група лица да призовава за автономия или дори да настоява за отделянето на част от територията на страната – като по този начин изисква фундаментални конституционни и териториални промени – не може автоматично да оправдае забрана на нейните събирания“ (вж. „*Станков и Обединена македонска организация „Илинден“*“, цитирано по-горе, абзац 97). Съдът приема още, че „вероятността на митинги, организирани от [ОМО] „Илинден“, да се правят сепаратистки декларации, не може да оправдае забраната на [нейните] митинги“ (пак там, абзац 98). В този случай Съдът между другото отчита констатациите на Конституционния съд, които са предмет на разглеждане по настоящото дело (пак там, абзац 96). Съдът приема, че мотивите, изложени в решението по делото „*Станков и Обединена македонска организация „Илинден“*“, са приложими и по настоящото дело. Самият факт, че политическа партия призовава за автономия или дори настоява за отделянето на част от територията на страната, не съставлява достатъчно основание, оправдаващо нейното прекратяване, по съображения, свързани с националната сигурност. В условията на демократично общество, основаващо се на върховенството на закона, на политическите идеи, които оспорват съществуващия ред, без да поставят под въпрос устоите на демокрацията и чието осъществяване се проповядва с мирни средства, следва да се предостави подходяща възможност за изразяване посредством между другото участие в политическия процес. Колкото и шокиращи и неприемливи да изглеждат изявленията на лидерите и членовете на партията-жалбоподател за властите или мнозинството от населението и колкото и нелегитимни да са техните искания, те не изглеждат да пораждаат необходимостта от оспорваната намеса. Фактът, че политическата програма на партията-жалбоподател се счита за несъвместима с установените принципи и структури на българската държава, не я прави несъвместима с нормите и принципите на демокрацията. В основата на демокрацията е да се разреши на различни политически програми да се предлагат и обсъждат, дори на онези, които поставят под въпрос начина, по който в момента е устроена държавата, стига да не вредят на самата демокрация (вж. „*Социалистическа партия и други*“, стр. 1257, абзац 47, и „*Партия на свободата и демокрацията*“ (*ÖZDEP*), абзац 41, и двете цитирани по-горе). Освен това няма данни партията-жалбоподател да е имала реален шанс да предизвика политически промени, които да не срещнат повсеместно одобрение на политическата сцена (вж. „*Язар и други*“, цитирано по-горе, абзац 58 *in fine*). Всъщност в искането за прекратяване на партията се признава, че общественото ѝ влияние е пренебрежимо (вж. абзац 15 по-горе). Във връзка с това следва също да се отбележи, че някои от декларациите на ОМО „Илинден“ и партията-жалбоподател очевидно съдържат елемент на преувеличение и провокаторство, тъй като се стремят да привличат вниманието (вж. „*Станков и Обединена македонска организация „Илинден“*“, цитирано по-горе, абзац 102 *in*

fine). Ето защо, когато Конституционният съд приема, че дейността на партията-жалбоподател наистина „застрашава[ла] националната сигурност [на България]“, това становище изглежда не се основава на приемлива оценка на относимите факти.

62. Накратко Съдът счита, че не е съществувала неотложна обществена потребност от постановяване прекратяването на партията-жалбоподател, поради което то не се явява необходимо в условията на демократично общество по смисъла на чл. 11 от Конвенцията.

63. Ето защо е налице нарушение на посочената разпоредба.

II. ПРИЛАГАНЕ НА ЧЛ. 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

64. Член 41 от Конвенцията гласи:

„Ако Съдът установи, че е имало нарушение на Конвенцията или на протоколите към нея и ако вътрешното право на съответната високодоговаряща страна допуска само частично обезщетение, Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевшата страна.“

А. Вреди

65. Жалбоподателите заедно претендират обезщетение в размер на 50 000 евро за неимуществените вреди, претърпени в резултат от нарушението на чл. 11 на Конвенцията, установено в настоящия случай. В подкрепа на своите искове те подчертават, че партията-жалбоподател била политически активна в продължение на около година преди да бъде прекратена и успешно участвала в местните избори. По-нататък изтъкват, че като лица, самоопределящи се като етнически македонци, се сблъскали дълго време с политика на отричане на политическите си права, което личало от решението на Съда по делото „Станков и Обединена македонска организация „Илинден“ (цитирано по-горе). По тяхно мнение това налагало присъждането на по-високо по размер обезщетение за неимуществени вреди.

66. Правителството не представя коментар.

67. Съдът отбелязва, че уставът на партията-жалбоподател е одобрен от Софийския градски съд и партията е била активна в продължение на около година преди да бъде прекратена от Конституционния съд (вж. абзаци 12, 15 и 21 по-горе). Ето защо жалбоподателите са претърпели определени неимуществени вреди предвид на нейното прекратяване (вж. „Социалистическа партия и други“, цитирано по-горе, абзац 67 *in fine*). Отчитайки всички относими фактори и вземайки решение по справедливост, Съдът присъжда на всички жалбоподатели заедно 3000 евро, ведно с данъка, който евентуално би бил начислен върху тази сума.

Б. Разноски

68. Жалбоподателите са поискали 4570 евро за разноски, състоящи се от 1250 евро за представителството им в националното производство за регистрация на партията-жалбоподател от Софийския градски съд и прекратяването ѝ от Конституционния

съд и от 3320 евро за представителството им в производството в Страсбург. Те представят договор за възнаграждение със своя адвокат и график на времето за работа.

69. Правителството не представя коментар.

70. Съдът отново изтъква, че единствено необходимите разноски, направени в търсене на защита срещу нарушенията на Конвенцията, могат да се присъждат по чл. 41. Ето защо разходите, направени по време на производството за регистрация на партията-жалбоподател, не могат да се присъдят. Що се отнася до разноските, направени в хода на производството пред Конституционния съд и това в Страсбург, предвид на всички относими фактори Съдът присъжда на жалбоподателите 3000 евро, ведно с данъка, който евентуално би бил начислен върху тази сума.

В. Лихва при неизпълнение

71. Съдът счита за уместно лихвата за неизпълнение да бъде обвързана с пределната ставка по заеми на Европейската централна банка, към която се добавят три процента.

ПО ТЕЗИ ПРИЧИНИ СЪДЪТ ЕДИНОДУШНО

1. *Приема*, че е налице нарушение на чл. 11 от Конвенцията;

2. *Приема*

(а) че държавата-ответник следва да заплати на всички жалбоподатели заедно, в срок от три месеца след датата, на която решението стане окончателно в съответствие с чл. 44, ал. 2 от Конвенцията, следните суми, които да бъдат преизчислени в български левове по курса, приложим към датата на изплащане:

(i) 3000 (три хиляди) евро като обезщетение за неимуществени вреди;

(ii) 3000 (три хиляди) евро като обезщетение за направените разноски;

(iii) данъка, в съответния размер, който може да бъде начислен върху посочените суми;

(б) че от изтичането на упоменатия тримесечен срок до изплащането на сумите ще се начислява проста лихва по посочените суми, равна на пределната ставка по заеми на Европейската централна банка през срока на неизпълнение, увеличена с три процента;

3. *Отхвърля* остатъка от иска на жалбоподателите за присъждане на справедливо обезщетение.

Изготвено на английски език и оповестено в писмен вид на 20 октомври 2005 г. в съответствие с правило 77, ал. 2 и 3 от Правилника на Съда.

Сьорен Нийлсен
секретар

Христос Розакис
председател

В съответствие с чл. 45, ал. 2 от Конвенцията и правило 74, ал. 2 от Правилника на Съда съпадащото мнение на г-жа Ботушарова е приложено към настоящото решение.

Хр. Р.
С. Н.

СЪВПАДАЩО МНЕНИЕ НА СЪДИЯ БОТУШАРОВА

Подкрепям заключението на Съда и принципите, на които то се основава, упоменати в абзаци 56-59 и 63 от решението. Моят подход при прилагането на тези принципи към конкретните факти по делото е малко по-различен.

Основният въпрос по настоящото дело е дали намесата в свободата на жалбоподателя представлява съразмерен отговор от страна на властите по отношение на действията на партията-жалбоподател (вж. относно скорошен пример „*Refah Partisi (Партия на благоденствието) и други срещу Турция*“ [Камара, разширен състав], номера 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, абзаци 86-105, ЕСПЧ 2003-II). Отговорът на този въпрос следва да се основава на две основни съображения.

Първото е дали предвид на конкретните обстоятелства по делото е оправдано, в съответствие с принципите на юриспруденцията на Съда, да се прибегва до толкова радикална мярка като приложената в случая. Както Съдът многократно е подчертавал, подобна драстична мярка изисква сериозни оправдателни основания, преди да бъде сметена за съразмерна с преследваната легитимна цел; тя би била оправдана единствено в най-сериозните случаи (вж. „*Refah Partisi (Партия на благоденствието) и други*“, цитирано по-горе, абзац 100, заедно с други източници). Във връзка с това следва да се отбележи, че преди прекратяването си партията-жалбоподател е била регистрирана, съществувала е известно време и е взела участие в местните избори, като по този начин е станала участник в политическия живот. Твърди се, че по време на съществуването си тя може и да е показала със своите действия и публични изявления, че следва да бъде обявена за противоконституционна, а впоследствие и прекратена. Националните власти обаче е следвало убедително да установят необходимостта от такава мярка. Ето защо Конституционният съд е следвало да акцентира в по-голяма степен върху поведението на ОМО „Илинден – ПИРИН“ на политическата сцена и върху начина, по който тя е вземала участие в демократичния процес. Ако беше сторил това, изходът от делото можеше да е по-различен.

Второто съображение е свързано с мотивите на Конституционния съд. Анализът, проведен от него, съдържащ смислена аргументация, не установява по неоспорим начин въз основа на наличните доказателства, че са налице достатъчни основания за установяването на реален и сериозен риск, че средствата, които партията-жалбоподател възнамерява да използва за постигане на своите цели, няма да бъдат законни и демократични във всяко отношение, както Съдът изисква в своята практика (вж. „*Refah Partisi (Партия на благоденствието) и други*“, цитирано по-горе, абзац 98).

По тези причини може да се приеме, че „не съществува неотложна обществена необходимост от постановяване прекратяването на партията-жалбоподател, поради което то не се явява необходимо в условията на демократично общество по смисъла на чл. 11 от Конвенцията“ (вж. абзац 62 от решението).

**ДЕЛО „ОБЕДИНЕНА МАКЕДОНСКА ОРГАНИЗАЦИЯ
„ИЛИНДЕН“ И ДРУГИ С/У БЪЛГАРИЯ“**

(Жалба № 59491/00)

**СЪВЕТ НА ЕВРОПА
ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА**

ПЪРВИ СЪСТАВ

РЕШЕНИЕ

Страсбург

19 януари 2006 г.

ВЛЯЗЛО В СИЛА

19/4/2006

Решението става окончателно при наличие на обстоятелствата, упоменати в чл. 44, ал. 2 от Конвенцията. Същото може да е предмет на редакторски преглед.

**По делото Обединена македонска организация „Илинден“
и други с/у България**

Европейският съд по правата на човека (първи състав), заседаващ в камера, съставена от следните лица:

г-н Хр. Розакис, *председател*,

г-н П. Лоренцен,

г-жа Н. Вайич,

г-жа С. Ботушарова,

г-н А. Ковлер,

г-жа Е. Щайнер,

г-н К. Хаджиев, *съдии*,

и г-н С. Нилсен, *секретар на камерата*,

След тайно съвещание, проведено на 13 декември 2005 г., постановява следното решение, прието на тази дата:

ОТНОСНО ПРОИЗВОДСТВОТО

1. Делото е образувано по жалба (№ 59491/00) срещу Република България, подадена в Съда на 28 март 2000 г. съгласно чл. 34 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от Обединената македонска организация „Илинден“ („Илинден“) и от няколко членове на нейния управителен съвет, г-н Йордан Костадинов Иванов, г-н Борис Георгиев Павлов, г-н Атанас Димитров Урдев, г-н Любчо Кирилов Поповчев, г-н Борис Атанасов Станков, г-н Божидар Костадинов Кириянов, г-н Велик Димитров Христосков, г-н Кирил Серафимов Тилев

и г-н Александър Велев Манчев, български граждани, родени респективно през 1932 г., 1938, г. 1929 г., 1949 г., 1926 г., 1954 г., 1933 г., 1951 г. и 1964 г. и живеещи в Сандански, Крупник, Благоевград и Петрич („жалбоподателите“).

2. Жалбоподателите не бяха представлявани от адвокат. Българското правителство („Правителството“) беше представлявано от своя агент г-жа М. Димова от Министерството на правосъдието.

3. Жалбоподателите по-специално твърдят, че отказът на съдилищата в периода 1998-1999 г. да регистрират „Илинден“ е неоснователен и че причината за това е фактът, че неговите учредители принадлежат към малцинствена група.

4. Жалбата е разпределена на първи състав на Съда (правило 52, ал. 1 от Правилника на Съда). В рамките на този състав Камарата, която разглежда делото (чл. 27, ал. 1 от Конвенцията), е образувана в съответствие с правило 26, ал. 1 от Правилника.

5. С решение от 9 септември 2004 г. Съдът (първи състав) обявява жалбата за допустима.

6. Жалбоподателите за разлика от правителството подават становище по съществото на спора (правило 59, ал. 1 от Правилника).

7. На 1 ноември 2004 г. се конституират нови състави в рамките на Съда (правило 25, ал. 1 от Правилника). Делото е възложено на новосформирания първи състав (правило 52, ал. 1 от Правилника).

ОТНОСНО ФАКТИТЕ

1. ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

8. „Илинден“ е организация със седалище в югозападната част на България, в част, известна като Пирински регион или Пиринска Македония – като географската област.

А. Отказът за регистрация на „Илинден“ в периода 1990-1991 г.

9. „Илинден“ е учредена на 14 април 1990 г. Целите на организацията, съгласно решението за учредяване и програмата ѝ, са „да обедини всички македонци в България на регионална и културна основа“ и да постигне „признаване на македонското малцинство в страната“. Съгласно членове 8 и 9 от устава, организацията няма да засяга териториалната цялост на България и „няма да си служи с насилствени, брутални, нечовешки или незаконни средства“.

10. През 1990 г. „Илинден“ подава искане за регистрация, което е отхвърлено. В хода на процедурата по регистрация Окръжният съд в Благоевград и Върховният съд разглеждат устава, програмата и други писмени доказателства.

11. С решения от юли и ноември 1990 г. и март 1991 г. съдилищата се произнасят, че целите на „Илинден“ са насочени срещу единството на нацията, че тя проповядва национална и етническа омраза и че поставя в опасност териториалната цялост на България. Във връзка с това регистрацията на „Илинден“ би била в противоречие с членове 3, 8 и 52, ал. 3 на действащата по това време Конституция от 1971. В частност целите на сдружението включват „политическото развитие на Македония“ и „единна, независима македонска държава“. В допълнение на това сдружението заявява в жалбата си пред Върховния съд, че „македонският народ не [би] приел българско, гръцко или сръбско господство. На фона на останалия материал формалната декларация в учредителния договор, че сдружението няма да изложи на опасност териториалната цялост на България, изглежда несъстоятелна.

12. Върховният съд с решение от 11 март 1991 г. счита, *inter alia*, следното:

„По-долните съдилища правилно са установили, че целите на [„Илинден“], съгласно нейния устав и програма, са насочени срещу единството на нацията... [Материалът по делото] показва, че [„Илинден“] се опитва да разпространи сред българското население и по-специално в определен географски регион идеите на македонизма. [Тези идеи] предполагат „денационализацията“ на българското население и превръщането му в македонско такова... Следва да се счита, че [„Илинден“] е насочена срещу единството на нацията и поради това е забранена по силата на член 35, ал. 3 от Конституцията от [1971]...“

Б. Мероприятия, организирани от „Илинден“

13. През периода 1990-2003 г. „Илинден“ се опитва да организира на определени дати през април, август и септември на различни места в Пиринска Македония чествания на исторически събития. Почти всички събирания за честване са забранени от властите най-често поради факта, че организацията не е регистрирана. В някои случаи, поради същата причина, съдилищата отказват да разгледат жалбите срещу подобни забрани (за периода 1994-1997 г. вж. „*Станков и Обединена македонска организация „Илинден“ срещу България*“ [Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria], номера 29221/95 и 29225/95, пар. 21, 25 и 29-30, ЕСПЧ 2001-IX; за периода 1998-2003 вж. „*Обединена македонска организация „Илинден“ и Иванов срещу България*“, № 44079/98, пар. 12-71, 20 октомври 2005 г.).

В. Отказът за регистрация на „Илинден“ в периода 1998-1999 г.

14. На 26 октомври 1997 г. жалбоподателите организират среща в Петрич заедно с още седем, осем или девет други лица. Съществуват две версии относно протокола от тази среща. Според първата от тях осемнадесет лица са приели решение за повторно подаване на документите за регистрация на „Илинден“. Според втората версия седемнадесет лица решават да учредят неправителствена организация под името „Илинден“. И в двете версии е посочено, че присъстващите лица са приели учредителните документи, избрали са управляващ комитет и председател на организацията.

15. Текстът на релевантните членове от устава на сдружението „Илинден“, приет на тази среща, гласи:

„1. [„Илинден“] е национална македонска организация, изградена на етническа основа и произход ... наследник и продължител на националноосвободителната борба на македонската нация ... и на македонските борци, паднали в жертва на тероризма и геноцида на българската държава.

2 (1). „Илинден“ признава и уважава териториалната цялост на Република България, нейните закони и Конституция, при условие че те са съобразени с международното право и международните споразумения за правата на човека, основните свободи и правата на малцинствата.

2 (2). [„Илинден“] подкрепя международното право [правилата, които уреждат, че] границите между отделни държави могат да бъдат променяни по мирен път чрез преговори.

3. Целите и задачите на [„Илинден“] ... [са] да изразява и защитава гражданските, политическите, националните, социалните и икономическите права на македонците, живеещи на македонска земя под българска окупация (юрисдикция), и на македонците, живеещи в България.

4 (1). [„Илинден“] ще защитава македонците, подложени на асимилация от българските националистични политики.

4 (2). [„Илинден“] ще търси признаване статут на културна автономия на Пиринска Македония [с цел да] спре процеса на асимилация на македонците.

...

4 (5). [и предоставянето] на автокефален статут на македонската църква в Пиринска Македония с цел прекъсване на асимилационните дейности на българските свещеници.

...

5. [„Илинден“] ще се стреми към ... освобождаване на македонците от чувството на страх от дискриминационните и асимилационни политики на [българската държава].

...

7 (2). [За постигането на своите цели „Илинден“ ще използва следните средства] ... организирането на мирни събирания, срещи, манифестации и демонстрации...

7 (3). Участие в избори чрез номиниране на независими македонски кандидати.

...

8 (2). Член на организацията може да стане всеки македонец, както и гражданин от друг етнос.“

16. На 16 март 1998 г. жалбоподателите подават в Окръжния съд на Благоевград заявление за регистрацията на „Илинден“. В съда предоставят екземпляр от първата версия на протокола от срещата на 26 октомври 1997 г. (вж. пар. 14 по-горе). Съдът, установявайки, че един от членовете на управителния комитет не е подписал заявлението за регистрацията и че екземплярът на устава също не е подписан, поканва жалбоподателите да представят надлежно подписани екземпляри на заявлението и на устава. На 6 април 1998 г. един от жалбоподателите подава в съда подписано заявление и неподписан екземпляр от учредителния договор. Съдът инструктира жалбоподателите да представят и екземпляр от решението за учредяването на „Илинден“. На 2 юни 1998 г. в съда е представен неподписан екземпляр на втората версия

на протокола от срещата през октомври 1997 г. (вж. пар. 14 по-горе), в която се съдържа и решението за учредяване на „Илинден“ и имената на осемнадесетте души, претендиращи да са учредители. Съдебно заседание е проведено на 19 юни 1998 г. На 10 юли 1998 г. в съда е представен екземпляр на втората версия на протокола (вж. пар. 14 по-горе), подписано от петнадесет лица. По време на съдебно заседание, състояло се на 29 септември 1998 г., жалбоподателите заявяват, че тази втора версия е изготвена от адвокат и е подписана от учредителите преди първото заседание от 19 юни 1998 г. Съдът приема документа като доказателство.

17. Окръжният съд в Благоевград се произнася с решение на 2 ноември 1998 г. Той отхвърля заявлението по следните съображения:

„По силата на член 136 (1) от Закона за лицата и семейството [от 1949], към молбата за регистрация на сдружението трябва да се приложат] решението за учредяването [и] уставът на сдружението, подписан от учредителите...

Членовете на управителния съвет заявяват в молбата за регистрация, че през 1990 на организацията е била отказана регистрация ..., което може да доведе до заключението, че решението за учредяване на „Илинден“ е било прието ... най-късно през 1990 г. В подкрепа на това заключение е и първата версия на протокола от 29 октомври 1997 г. Според тази версия на среща, проведена на 26 октомври 1997 г. в Петрич в присъствието на осемнадесет души, е бил обсъждан въпросът за повторната регистрация на „Илинден“....

С писмо от 30 април 1998 г. съдът инструктира жалбоподателите да представят решение за учредяването на организацията. В резултат на инструкцията жалбоподателите представят неподписан протокол от 26 октомври 1997 г., в който са отразени различен дневен ред и различни решения. Новият протокол съдържа взетото решение за учредяването на „Илинден“, приемането на устава и избора на управителен съвет. От заглавието на протокола се вижда, че учредители са били седемнадесет души. Допълнителна, подписана версия на този протокол съдържа подписите на петнадесет души. Въпреки че съгласно протокола от 26 октомври 1997 г. решението за учредяването на организацията е взето с единодушие, трима от твърдящите, че са учредители ... не са подписали протокола. Тези лица обаче са подписали [първата версия на протокола], която съдържа решението за повторната регистрация на „Илинден“. На 29 септември 1998 г. [по време на съдебното заседание] членовете на управителния съвет твърдят, че е имало само една среща, [състояла се] на 26 октомври 1997 г. Съдът счита, в светлината на тези обстоятелства, че не може категорично да се установи, че на 26 октомври 1997 г. е било взето решение за учредяването на „Илинден“. Не е ясно кои са били учредителите, защото има две версии на протокола от една и съща дата, подписани от различни лица и с различно съдържание. Ето защо липсва един от абсолютно задължителните реквизити, посочен в член 136 (1) от [Закона за лицата и семейството от 1949 г.] – решение за учредяването на организацията.

Липсва и второто задължително приложение към заявлението за регистрация – уставът на организацията, подписан от учредителите.

На 16 март 1998 г., когато жалбоподателите за първи път подават заявление за регистрация ..., са били инструктирани да представят подписания от учредителите устав. Тази инструкция не е била взета под внимание. Уставът ... с

дата 27 септември 1997 г. не е подписан. Жалбоподателите подават заедно с устава и един отделен лист, в който е записано: „Уставът на организация „Илинден“ беше дискутиран и приет на учредителната среща на 26 октомври 1997 г.“. Следват само подписите на членовете на управителния съвет. Представянето на устав на организацията, подписан от учредителите, е абсолютно необходима предпоставка за [регистрация]. Регистрацията на [„Илинден“] трябва да бъде отказана единствено по тази причина – неизпълнение на изискването на член 136 (1) от [Закона за лицата и семейството от 1949 г.].

Заедно с гореспоменатите [причини за отказ на регистрация] съдът счита за необходимо да отбележи, че има и някои сериозни несъответствия между представения устав на организацията и [българските] закони, което прави регистрацията недопустима.

В член 1 от устава [„Илинден“] се определя като „национална македонска организация, изградена на етническа основа и произход ... наследник и продължител на националноосвободителната борба на македонската нация ... и на македонските борци, паднали в жертва на тероризма и геноцида на българската държава“.

Текстът ясно показва, че организацията се възприема като „наследник“ и продължител на... „националноосвободителната борба на македонската нация“ ... Смушаващо е пресъздаването на исторически събития, в които българският народ се е борил за защита на националните си интереси [и] за възстановяването на българската държава, в контекста на дейност, която ще се проведе срещу същата тази държава. Остава неясно как една организация може да бъде „наследник“ на „падналите в жертва“, но жалбоподателите вероятно са искали да подчертаят, че те имат намерение да водят „националноосвободителна борба“ чрез въстания на територията на Република България, а този процес очаквано води до жертви. Така прочетен, член 1 от устава повдига сериозни опасения относно споменатите в член 7 мирни средства за постигане на целите на организацията. Член 2 (1) признава териториалната цялост на страната, нейните закони и Конституция, но при условие: „те да са съобразени с международното право и международните споразумения за човешките права, основните свободи и правата на малцинствата“. Резервите по отношение на териториалната цялост на страната продължават и в член 2 (2) от устава, който въвежда концепцията за промяна на границите чрез „преговори“. Целта на организацията – да постигне промяна на границите на България чрез отнемане на територия – е ясно разписана в член 3 от устава, според който [„Илинден“] „изразява и защитава гражданските, политическите, националните, социалните и икономическите права на македонците, живеещи на македонска земя под българска окупация (юрисдикция), и на македонците, живеещи в България“. Използването на термина „окупация“ показва, че според жалбоподателите към Република България насилствено са присъединени „македонски“ земи, за чието освобождение те ще водят „националноосвободителна борба“. Тази идея е подчертана и в още няколко разпоредби от устава. Вследствие на това член 4 говори за защита чрез културна автономия на Пиринска Македония срещу българската „асимиляция“, което приема за даденост, че там населението не е българско, член 5 [говори за] „извеждане на македонците извън“ състоянието, при което [са обект на] „дискриминация и асимилация“ от българската държава.

Според член 7 от устава организацията ще провежда мирни събирания, срещи, манифестации и демонстрации с искания за политически права и ще участва в избори чрез номиниране на кандидати. Следователно, въпреки че твърди, че е неправителствена организация, „Илинден“ прокламира организирането на политическа дейност по смисъла на член 11, ал. 3 от Конституцията [от 1991 г.] и член 13 (3) от Закона за политическите партии [от 1990 г.].

Съгласно член 12, ал. 2 от Конституцията [от 1991 г.], сдруженията не могат да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии. Тази забрана е доразвита в член 13 (1) и (5) от Закона за политическите партии [от 1990 г.]. Организация, която си поставя политически цели като тези, ясно определени от жалбоподателите, не може да бъде регистрирана [като такава].

Горепосоченото води до заключението, че отделно от политическия характер на целите и на бъдещата дейност [на организацията] [„Илинден“] е организация, насочена срещу суверенитета, териториалната цялост и единството на нацията и към разпадането на национална омраза, която не изключва категорично използването на насилие.

Членове 1, 2, 4, 6 и 7 от устава на организацията съдържат предположение, [че съществува] македонски етнос, [представляващ] малцинство, лишено от правата, които са предоставени на всички български граждани съгласно Конституцията [от 1991 г.].

В България няма македонско малцинство. Не съществуват никакви исторически, религиозни, лингвистични или етнически основания за такова твърдение. На практика [такова твърдение], придружено с декларации, твърдящи наличието на „асимиляция, дискриминация и ксенофобия“ по отношение на „македонците“, е насочено срещу единството на нацията. Всяка организация, която се ангажира с такава политическа платформа, е забранена по силата на член 44, ал. 2 от Конституцията [от 1991 г.]. ...“

18. Управителният съвет на „Илинден“ обжалва пред Софийския апелативен съд. Според него Благоевградският окръжен съд нарочно тълкува погрешно устава на организацията. „Илинден“ няма политически цели и никога не е имала намерение нито да оспорва териториалната цялост и суверенитет на България, нито да разпалва насилие и етническа омраза. Съдът е отказал регистрация, тъй като погрешно е установил, че уставът предполага съществуването на македонски етнос с малцинствен характер. В допълнение на това управителният съвет е предоставил нов екземпляр от протокола от учредителната среща на организацията, защото очевидно е имало съмнение за технически проблеми, свързани с документите за регистрация. Той също е представил и списък с подписите на учредителите на „Илинден“, които не са членове на управителния съвет, очевидно с цел да попълни празнотата, отбелязана от Благоевградският окръжен съд – че уставът на организацията съдържа само подписите на членовете на управителния съвет, а не на всички учредители.

19. С решение от 28 април 1998 г. Софийският апелативен съд отхвърля жалбата. В съответната част от неговото становище е посочено:

„...този съд установи, че липсват предпоставките за вписване на [„Илинден“] в регистъра на неправителствените организации. Първата нередност е, че

представеният устав не е подписан от учредителите, така както изисква чл. 136 от Закона за лицата и семейството [от 1949 г.]. Уставът съдържа по-нататък и поредица от текстове, които не позволяват регистрация на организацията. Съгласно член 1 [„Илинден“] ще бъде „македонска национална организация, [основана] на етнос и произход“, а член 8 посочва, че член на организацията може да бъде „само македонец“; такъв вид организация е недопустима и е в противоречие на член 6, ал. 2 от Конституцията [от 1991 г.], който забранява привилегии, основани на „националност, етническа принадлежност, произход“...

В член 7 от устава организацията си поставя политически цели, които могат да бъдат преследвани само ако тя е регистрирана [като политическа партия]. Посочените цели, а именно „участие в избори“ [и] организиране на „срещи, манифестации и демонстрации“, също противоречат на член 12, ал. 2 от Конституцията [от 1991 г.], който не позволява организациите да извършват политически дейности. Правната дефиниция на термина „политическа дейност“, разписана в член 13 (3) от Закона за политическите партии [от 1990 г.], посочва, че в нея точно се съдържа организирането на срещи, демонстрации, събирания и други форми на публична кампания.

Съгласно член 4 от устава организацията ще осъществява дейности, характерни за хора с определено вероизповедание ...: „борба за постигане на автокефален статут на македонската църква и прекъсване на асимилационните дейности на българските свещеници“; [подобни дейности] могат да бъдат осъществявани само от юридически лица с нестопанска цел по чл. 133а от Закона за лицата и семейството [от 1949 г.] и Закона за вероизповеданията [от 1949 г.].

Твърдението на жалбоподателите е, че организацията трябва да бъде регистрирана, защото уставът ѝ не урежда политически цели и организацията не е основана на етническа или на национална основа. Тези твърдения са необосновани. От една страна, представеният устав на организацията не е подписан от учредителите, а това изключва възможността за регистрация... От друга страна, дейностите, предвидени в устава... не могат да бъдат осъществявани от такава организация. Това показва, че нередностите в учредяването на организацията не могат да бъдат коригирани чрез представяне на допълнителни доказателства; следователно регистрацията е невъзможна“.

20. Управителният съвет на „Илинден“ обжалва законосъобразността на решението пред Върховния касационен съд. Аргументът му е, че Софийският апелативен съд се е заблудил в твърдението си, че създаването на организацията може да доведе до дискриминация. Напротив, това представлява упражняване на основно право. Наред с това „Илинден“ не преследва нито една от дейностите, забранени по силата на член 44, ал. 2 от Конституцията от 1991 г. Що се отнася до твърдените политически цели и дейности на организацията, те считат, че Софийският апелативен съд е разтълкувал неправилно термина „политическа дейност“: организирането на срещи и манифестации не е прерогатив на политическите партии – такива могат да бъдат организирани от всяка организация или лице. Твърдението на съда, че значението на член 4 от устава на организацията показва намерение за ангажиране с религиозни дейности, е тенденциозно и невярно. В допълнение на това жалбоподателите се оплакват, че Софийският апелативен съд повтаря заключението на Благоевградския окръжен съд, че те не са представили надлежно подписан екземпляр от устава на

организацията, пренебрегвайки по този начин новите документи, представени от тях заедно с жалбата срещу решението на последния.

21. Върховният касационен съд се произнася на 12 октомври 1999 г. с решение. Жалбата е отхвърлена по следните причини:

„...Жалбата е необоснована.

[Софийският] апелативен съд е установил, че представеният устав на организацията не е подписан от учредителите, каквото е задължителното изискване на член 136 от [Закона за лицата и семейството от 1949 г.]. На второ място уставът съдържа поредица от членове, които правят регистрацията на организацията невъзможна. Членове 1 и 8 противоречат на член 6, ал. 2 от Конституцията [от 1991 г.], член 7 [противоречи] на член 12, ал. 2 от Конституцията [от 1991 г.] във връзка с член 13 (3) от [Закона за политическите партии от 1990 г.] [и] член 4 [е в противоречие с] член 133а от [Закона за лицата и семейството от 1949 г.].

Решението на [Софийския] апелативен съд е правилно. Заключениеето, че не са спазени законовите изисквания за регистрация на организацията, съответства на документите по делото и в частност на устава на организацията [на „Илинден“].

Организация се регистрира чрез подаване на заявление от управителния съвет, което трябва да бъде придружено с решение за учредяване и устав, подписан от учредителите. Това означава подписан екземпляр от устава, а не отделни списъци и протоколи. [В допълнение на това] член 6, ал. 2 от Конституцията [от 1991 г.] не позволява никакви привилегии, основани на националност, етническа принадлежност, произход и др. Съгласно член 12, ал. 2 от Конституцията [от 1991 г.], сдруженията не могат да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, характеристики, присъщи единствено и само на политическите партии. Трябва да се вземе под внимание и член 13 от [Закона за политическите партии от 1990 г.].“

Г. Отказът за регистрация на „Илинден“ в периода 2002-2004 г.

22. На 21 октомври 2002 г. „Илинден“ отново подава заявление за регистрация в Окръжния съд в Благоевград. С решение от 18 ноември 2002 г. съдът отказва да регистрира организацията. Неговото становище е следното:

„Доказателствата... сочат, ... че дейностите на организацията, търсеща регистрация, са насочени срещу суверенитета и териториалната цялост на държавата и срещу единството на нацията. Това е видно от основните цели на организацията ... и от средствата за тяхното постигане...

Начинът, по който те са формулирани... посочв[а] политическия им характер. ...Организацията заявява, че е наследник и продължител на „национално-освободителната борба на македонската нация“, включително и на „македонските борци, паднали в жертва на тероризма и геноцида на българската държава.“ [Уставът на организацията] уточнява, че [организацията] ще зачита териториалната цялост на Република България, но само ако „[тя е] съобразена с международното право и международните споразумения за правата на човека, основните свободи и правата на малцинствата“; [че организацията] ще „изразява и защитава гражданските, социалните и икономическите права на македонците, живеещи на македонска земя под българска окупация (юрисдикция), и на

македонците, живеещи в България“. [В устава също така] е посочено, че „трябва да бъде спрян процесът на асимилация на Пиринска Македония“. Целта очевидно е да се изопачи историческата истина и да се игнорира българският характер на определени географски райони [и] да се предизвика открита опозиция на една част от населението срещу друга. Също така това заплашва и териториалната цялост на страната, докато член 44, ал. 2 от Конституцията [от 1991 г.] забранява на организациите да се ангажират с подобна дейност.

Дори и да се предположи, въпреки [установеното] по-горе, че дейностите на [„Илинден“] не противоречат на Конституцията [от 1991 г.], член 12, ал. 2 от нея казва, че сдруженията не могат да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, характеристики, присъщи единствено и само на политическите партии. От [устава на организацията] ясно е виден политическият характер на целите [на „Илинден“], докато [приложимият закон] постановява, че организациите, които искат да се ангажират с политическа, синдикална или религиозна дейност, трябва да се регулират с отделен закон.

Всичко това води до заключението, че това, което се търси, е регистрация на организация, чиито цели са незаконни. Не може да се приеме, че става въпрос за организация, която се стреми към съхраняване на историческите традиции и културното богатство на конкретна общност. ... Без съмнение реализацията на истинските цели [на „Илинден“] ще бъде за сметка на единството на българската нация [и] суверенитета и териториалната цялост [на страната], които са обявени за неприкосновени съгласно член 2, ал. 2 от Конституцията [от 1991 г.]“

23. Софийският апелативен съд отхвърля последващата жалба на „Илинден“ с решение от 11 юли 2003 г. Съдът счита, че целите на „Илинден“ са политически, а това е недопустимо за неправителствена организация. По-нататък счита, че целите на „Илинден“ са насочени към „изопачаване на историческите истини и игнориране българския характер на определени географски райони, за да се предизвика открита опозиция на една част от населението срещу друга, което застраша[ва] териториалната цялост на страната и единството на нацията и е в нарушение на задължителната разпоредба на член 44, ал. 2 от Конституцията [от 1991 г.]“. Накрая, съдът счита, че е налице нередност по отношение броя на лицата, избрани за членове на управителния съвет на организацията.

24. Жалбата на „Илинден“ по законосъобразност пред Върховния касационен съд е отхвърлена по същия начин с окончателно решение от 12 май 2004 г. Съдът е счел, че дейността на „Илинден“, която включва защита на „гражданските, социалните и икономическите права на македонците, живеещи на българска земя, и на македонците, живеещи в България“, противоречи на член 44, ал. 2 от Конституцията от 1991 г. Дори и да се предположи, че случаят не е такъв, регистрацията на „Илинден“ е невъзможна, защото целите на „Илинден“ в действителност са политически, което е изразено в заявленията, че организацията е продължител на „националноосвободителната борба на македонския народ“ и че нейните учредители са „духовните наследници на македонските борци, паднали в жертва на тероризма и геноцида на българската държава“, нещо, което е недопустимо за една неправителствена организация. Накрая, съдът потвърждава заключението на Софийския апелативен съд, че има нередност по отношение броя на избраните за членове на управителния съвет на организацията.

II. ОТНОСИМО ВЪТРЕШНО ПРАВО

А. Конституцията от 1991 г.

25. Относителните разпоредби в Конституцията от 1991 г. посочват следното:

Член 2, ал. 2

„Териториалната цялост на Република България е неприкосновена.“

Член 6, ал. 2

„Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.“

Член 11, ал. 3

„Партиите съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите....“

Член 12, ал. 2

„Сдруженията ... не могат да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии.“

Член 43, ал. 1

„Гражданите имат право да се събират мирно и без оръжие на събрания и манифестации.“

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... се стремят да постигнат целите си чрез насилие.

3. Законът определя организациите, които подлежат на регистрация, реда за тяхното прекратяване, както и взаимоотношенията им с държавата.“

Б. Законът за лицата и семейството от 1949 г.

26. Релевантните разпоредби по време на действието на този закон, заменен впоследствие от Закона за юридическите лица с нестопанска цел от 2000 г. (вж. пар. 29 по-долу) и някои други нормативни актове, уреждат създаването, статута и прекратяването на организациите с нестопанска цел. Относителните разпоредби в него са:

Член 133а

„Юридическите лица с нестопанска цел, които извършват дейност, присъща на изповедание, или осъществяват религиозна или религиознопросветна дейност, се регистрират ... след съгласие на Министерския съвет.“

Член 134

„Сдружението придобива качеството на юридическо лице с вписване в предназначения за това регистър, [поддържан] при окръжния съд.“

Член 136 (1)

„Вписването на сдружението става по молба на [неговия] управителен съвет, [към която трябва да се приложат] решението за основаването и уставът на сдружението, подписан от основателите...“

Член 138

„Сдруженията се управляват от [техния] устав, който трябва да съдържа разпоредби относно [тяхното] име, цел, средства...“

Член 146 (1)

„...Сдружение може да бъде прекратено и с решение на окръжния съд, ако... дейността му е противна на закона, на устава или на държавния и обществен ред...“

В. Законът за политическите партии от 1990 г.

27. Този закон, който е заменен с нов закон през 2001 г., е уреждал образуването, регистрацията, дейността и прекратяването на политическите партии. Относителите му разпоредби предвиждат следното:

Член 13

„1. Обществена организация, която не е регистрирана като политическа партия, не може да осъществява дейност на политическа партия.

2. Профсъюзна или друга обществена организация, която не е регистрирана като политическа партия, не може да осъществява организирана политическа дейност в предприятия, учреждения и организации.

3. Под организирана политическа дейност се разбира провеждането на митинги, демонстрации, събрания и други форми на публична агитация в подкрепа или във вреда на политическите партии, както и на кандидати за избори.

4. Когато профсъюзна или друга обществена организация по предходните алинеи очевидно осъществява дейност на политическа партия, окръжният прокурор ѝ предлага да я прекрати или в едномесечен срок да се регистрира като политическа партия.

5. Ако организацията по предходната алинея не прекрати политическата си дейност или в едномесечен срок не се регистрира като политическа партия, ...тя се разпуска ...“

Г. Законът за събранията, митингите и манифестациите от 1990 г.

28. Относителите разпоредби на този закон гласят следното:

Член 2

„Събрания, митинги и манифестации могат да се организират и провеждат от граждани, от сдружения, от политически и други обществени организации.“

Д. Закон за юридическите лица с нестопанска цел от 2000 г.

29. Според чл. 13 (1) (3) (б) от този закон, който е влязъл в сила на 1 януари 2001 г. и понастоящем урежда, наред с други неща, дейността на организациите с нестопанска цел, компетентният окръжен съд може да постанови прекратяването на всяко сдружение, което извършва дейност, която противоречи на законите или добрите нрави. По силата на чл. 13 (2) решението на съда се постановява по иск на всеки заинтересуван или прокурора.

ПРАВОТО**I. ОБХВАТ НА ДЕЛОТО**

30. Съдът отбелязва на първо място, че въпросът, който стои пред него, се отнася единствено до отказа на властите да регистрират „Илинден“ през 1998-1999 г., но не и до предишния отказ на регистрацията през 1990-1991 г., който бе предмет на жалба, обявена за недопустима от вече несъществуващата Комисия поради неприложимост на Конвенцията с оглед на периода, през който е станал отказът (вж. „*Станков, Траянов, Стойчев, ОМО „Илинден“, Мечкаров и др. с/у България*“ [Stankov, Trayanov, Stoychev, the United Macedonian Organisation Ilinden, Mechkarov and Others v. Bulgaria], жалби № 29221/95, 29222/95, 29223/95, 29225/95 и 29226/95, решение на Комисията от 21 октомври 1996 г., непубликувано), нито пък до последващия отказ, който е станал през 2002-2004 г. и е предмет на друга жалба, която към настоящия момент се разглежда от Съда (№ 34960/04).

31. Въпреки това Съдът ще има предвид тези събития, както и някои други взаимоотношения между „Илинден“ и властите, така както са описани в решенията му по делата „*Станков и ОМО „Илинден“*“ (цитирано по-горе), „*ОМО „Илинден“ и Иванов с/у България*“ [The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria] (жалба № 44079/98, 20 октомври 2005 г.), „*Иванов и други с/у България*“ [Ivanov and Others v. Bulgaria] (№ 46336/99, 24 ноември 2005 г.) и „*ОМО „Илинден – ПИРИН“ и други с/у България*“ [The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria] (№ 59489/00, 20 октомври 2005 г.), дотолкова, доколкото могат да са от значение за настоящото дело.

II. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 11 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

32. Жалбоподателите се позовават на чл. 11 от Конвенцията и твърдят, че отказът на съдилищата да регистрират „Илинден“ през 1998-1999 г. представлява произвол, основава се на изопачено тълкуване на относимите обстоятелства и в действителност не е основано на разпоредби от вътрешното право.

33. Относимите части на член 11 предвиждат следното:

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

2. Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в

интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите...”

A. Становищата на страните

1. Жалбоподателите

34. Жалбоподателите твърдят, че чрез отказа да регистрират „Илинден“ властите са нарушили правата им по чл. 11 от Конвенцията. Отказът на съдилищата бил основан на умишлено допуснати грешки и неправилно тълкуване на приложимия закон. Ясно било, че правото на свободно сдружаване не можело да бъде ограничавано на основания, различни от предвидените в закона за защитата на националната сигурност и обществения ред, за предотвратяване на безредиците и престъпленията, за защитата на здравето или морала или на правата и свободите на другите.

35. Жалбоподателите смятат, че твърденията на правителството, че „Илинден“ е замесена в многобройни инциденти, сблъсъци с полицията и обругавания на национални символи, са клевети. Напротив, всички инциденти, на които се позовава правителството, били провокации на властите, които се опитвали да пречат на регистрацията на организацията. Уставът на „Илинден“ не съдържал призови към насилие. „Илинден“ не преследвала политически цели, а била замислена като културна и образователна организация. Целите ѝ не били да отрича българския характер на някои географски райони или да предизвика разцепление между различни групи от населението, а да защитава правата и свободите на част от българските граждани. Твърдението на правителството, че целта на „Илинден“ е да отцепи Пиринска Македония, не било подкрепено от никакви доказателства. Отказът на регистрацията всъщност се основавал на вижданията на членовете на организацията, които се различавали от официално одобряваните виждания.

36. Наред с това жалбоподателите твърдят, че „Илинден“ не е насочена срещу териториалната цялост на България или единството на нацията. Фактът, че уставът ѝ говори за продължаване на „националноосвободителната борба“, не можел да промени този извод. Организацията била основана като образователна организация, която щяла да се стреми към постигане на целите си единствено чрез мирни средства. Противопоставянето на държавния геноцид и терор не било незаконно. Напротив, то представлявало национален и международен приоритет. Следователно организация, която си поставяла за цел да се противопоставя на потъпкването на правата на едно национално малцинство и да се стреми да защитава интересите му, не можела да бъде незаконна.

37. Жалбоподателите освен това оспорват предоставените от правителството данни за населението в Благоевградска област. Те твърдят, че официалната политика се състояла в това да се игнорира фактът, че в България съществувало значително македонско малцинство, чиито права били напълно отричани. Една от целите на организацията била да бъдат защитени тези права. Нещо повече, било неясно дали населението в Благоевградска област действително било посочило по един свободен начин своята етническа принадлежност при провеждането на преброяването на насе-

лението. Било вероятно много хора да не са се обявили за македонци от страх, че щяло да има неблагоприятни последици, ако го направели.

38. Във връзка с документите, необходими за регистрацията, жалбоподателите признават, че първоначално те са били нередовни в някои отношения, но че пропуските са били отстранени в съответствие с указанията на съда. Жалбоподателите изтъкват, че през 2002 г. отново са опитали да регистрират „Илинден“, този път съобразявайки се изцяло с правно-техническите изисквания на закона, но че Благоевградският окръжен съд отново бил отказал. Жалбоподателите също така твърдят, че в някои случаи съдилищата допусkali регистрацията на сдружения, които не представляли подписан екземпляр от устава си, нито пък протокол от учредителното си събрание.

39. По-нататък жалбоподателите твърдят, че „Илинден“ не преследва политически цели и не възнамерява да извършва политическа дейност, която е присъща само на политическите партии. Провеждането на събрания и участието в избори не били изключителни права на политическите партии. Събрания можели да се организират и от частни лица и религиозни общности, както и от организации с нестопанска цел.

40. Най-сетне, жалбоподателите осъждат политиката на властите, която се състояла в това да се отрича съществуването на македонско малцинство и да се спъва развитието на Пиринския регион.

2. Правителството

41. Правителството твърди, че ограничението на правото на свободно сдружаване на жалбоподателите не е било неоснователно.

42. По отношение на правното основание правителството твърди, че отказът да бъде регистрирана „Илинден“ се основава на разпоредби на Конституцията от 1991 г. (чл. чл. 12 (2) и 44 (2)), Закона за лицата и семейството от 1949 г. (чл. 134 сл. сл.) и Закона за политическите партии от 1990 г. (чл. 13).

43. Наред с това правителството твърди, че мерките, от които се оплакват жалбоподателите, преследвали широк кръг от законови цели.

44. На първо място те били насочени към защитата на националната сигурност и обществения ред и предотвратяването на безредиците и престъпленията. Целите на „Илинден“, както били формулирани в устава ѝ – да продължи националноосвободителната борба срещу българския държавен тероризъм и геноцид, – създавали сериозна заплаха за националната сигурност. Фактите по делото „Станков и ОМО „Илинден“ (цитирано по-горе) сочели, че е имало многобройни инциденти, сблъсъци с полицията и обругаване на национални символи, които са се случвали по време на мероприятия, организирани от „Илинден“. Поставени в този контекст, желанието да се вземе участие в политическия живот на страната и наличието на устав, който съдържа призови към насилие, разкривали истинското предназначение на организацията – да се стреми към отцепването на Пиринска Македония от територията на България.

45. На второ място отказът да бъде регистрирана „Илинден“ бил насочен към защитата на правата и свободите на други. Никой не поставял под въпрос правото на поддръжниците на „Илинден“ да се самоопределят като македонци. Това показвали и данните от последното преброяване на населението, според които 5071 души (3117 от тях – в Благоевградска област) са се самоопределили като македонци. Правото на свободно сдружаване обаче следвало да се упражнява по начин, който не засяга правата и свободите на останалите 341 173 души в Благоевградска област, които са се самоопределили като българи, турци, роми, арменци, гърци и др.

46. Според правителството отказът да бъде регистрирана „Илинден“ се обяснявал с непосредствена обществена потребност и е бил съразмерен на преследваните законови цели.

47. Според чл. 136 (1) от Закона за лицата и семейството от 1949 г. регистрацията на едно сдружение се извършва въз основа на заявление, подписано от всички членове на управителния му съвет. Освен това по време на учредителното събрание всички учредители трябва да приемат решение за създаването на сдружението и устав на сдружението и да изберат управителен съвет. Протоколът от учредителното събрание, както и приетият устав трябва да бъдат подписани от всички учредители. Едно сдружение може да бъде регистрирано само ако всички тези изисквания са спазени. Въпреки че Благоевградският окръжен съд на два пъти уведомявал жалбоподателите за пропуски в представените от тях документи, те не се съобразили с тези законови изисквания. Благоевградският окръжен съд постановил, че „само на това основание – несъобразяването с изискванията на чл. 136 (1) [от Закона за лицата и семейството от 1949 г.] – регистрацията на [„Илинден“] [следва] да бъде отказана“. Софийският апелативен съд по същия начин стигнал до извода, че императивната норма на чл. 136 (1) от Закона за лицата и семейството от 1949 г. не е била спазена. Жалбоподателите не били представили подписан екземпляр от устава, а само два отделни документа без юридическа стойност. Върховният касационен съд също стигнал до извода, че предпоставките за извършване на регистрацията липсвали, поспециално поради непредставянето на устава. Тези констатации на националните съдилища сочели, че жалбоподателите не били спазили формалните изисквания на закона. От друга страна, отказът да бъде регистрирана „Илинден“ не създавал пречки жалбоподателите да подадат ново заявление. За да бъде избегнат повторен отказ, необходимо е само да бъдат отстранени посочените от съдилищата пропуски, така че представените документи да отговарят на изискванията на закона.

48. По-нататък правителството твърди, че наред със споменатите формални пропуски националните съдилища били основали отказа си да регистрират „Илинден“ и на съдържанието на устава на организацията. И трите съдебни инстанции посочили, че някои разпоредби от устава на „Илинден“ нарушават Конституцията и законите на България.

49. Така например според Благоевградския окръжен съд чл. 1 от устава водел до извода, че жалбоподателите възнамерявали да провеждат националноосвободителна борба на територията на България. Не било напълно ясно дали тази борба щяла да бъде водена с мирни средства. По-нататък, чл. 3 от устава говорел за „окупация“

– термин, който в контекста на идеята за продължаване на националноосвободителната борба неизбежно водел до извода, направен от Благоевградския окръжен съд. По този начин уставът сочел, че целите на „Илинден“ били насочени срещу суверенитета и териториалната цялост на страната и единството на нацията, което го прави несъвместим с демократичните принципи и конституционните разпоредби.

50. Текстът на чл. 5 от устава безспорно сочел, че целите на организацията щели да бъдат да се бори срещу българската държава, и наемквали, че държавата водела дискриминационна и асимилационна политика спрямо македонците, живеещи в България.

51. Правителството отбелязва, че докато уставът, представен при първия опит за регистрация през 1990-1991 г., повече наблягал на културните и образователните цели, то в новия устав целите вече били от преобладаващо политически характер. Така например чл. 7 от устава предвиждал сдружението да участва в избори, което противоречало на чл. 12 (2) от Конституцията от 1991 г. и чл. 13 (1) от Закона за политическите партии от 1990 г.

52. В обобщение виждането на правителството е, че вмешателството при упражняването на правото на жалбоподателите на свободно сдружаване било законно и необходимо в едно демократично общество с оглед на защитата на националната сигурност и обществения ред, предотвратяването на безредиците и престъпленията и защитата на правата и свободите на другите.

Б. Преценката на Съда

1. Относно наличието на вмешателство

53. Съдът счита, че отказът на националните съдилища да регистрират „Илинден“ представлява вмешателство от страна на властите при упражняването от жалбоподателите на тяхното право на свободно сдружаване (вж. „*Sidiropoulos and Others*”, цитирано по-горе, р. 1612, пар. 31; „*АПЕХ Юлдьозьотеинек Съветсеге и други с/у Унгария*“ [*АРЕН Üldözötteinek Szövetsége and Others v. Hungary*] (решение относно допустимостта), № 32367/96, 31 август 1999 г.; „*Горзелик и други с/у Полша*“ [*Gorzelik and Others v. Poland*] [решение на Камарата], № 44158/98, пар. 52, ECHR 2004-I; и „*Партидул Комунистilor (Непечеристи) и Унгуреану с/у Румъния*“ [*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*], № 46626/99, пар. 27, 3 февруари 2005 г.). „Илинден“ е понесла последиците от отказа да бъде регистрирана, от който произтича и липсата на правосубектност по повод на опити да организира публични мероприятия. На няколко пъти властите не са отговорили на уведомленията ѝ, като са изтъквали факта, че не е регистрирана, съдилищата понякога са отказвали да разглеждат жалбите ѝ поради това, че са подадени от името на несъществуващо юридическо лице (вж. „*Станков и ОМО „Илинден“*“, §§ 21, 25, 29 и 30; и „*ОМО „Илинден“ и Иванов*“, §§ 19, 24, 43 и 49, цитирани по-горе).

54. Според чл. 11 подобно вмешателство може да бъде основателно единствено когато е било „предвидено в закона“, преследвало е някоя от законовите цели, посо-

чени в ал. 2 на същия текст, и е било „необходимо в едно демократично общество“ за постигането на тези цели.

2. *Относно това дали вмешателството е било „предвидено в закона“*

55. Съдът отбелязва, че основанията, на които националните съдилища са се позовавали, за да откажат регистрацията, се менят. Същевременно обаче Съдът отбелязва, че отказът да бъде регистрирана „Илинден“ се е основавал на разпоредби на Конституцията от 1991 г., Закона за лицата и семейството от 1949 г. и няколко други закона. При тези обстоятелства и като припомня, че е задача преди всичко на националните съдилища да тълкуват и прилагат националните закони, Съдът е склонен да приеме, че въпросното вмешателство е било предвидено в закона (вж. „*Bessarabia and Others v. Moldova*“ [Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova], № 45701/99, §§ 107-10, ECHR 2001-XII; и, *mutatis mutandis*, „*Станков и ОМО „Илинден“*“, цитирано по-горе, §§ 81 и 82). Доколкото жалбоподателите оспорват правилността на съдебната преценка на относимите обстоятелства и обосноваността на мотивите на националните съдилища, следва да се отбележи, че се налага тези проблеми да бъдат разгледани в контекста на въпроса относно това дали вмешателството при упражняването на правото на жалбоподателите на свободно сдружаване е било необходимо в едно демократично общество – въпрос, който изглежда да е централният аспект на настоящото дело (вж. *mutatis mutandis*, „*Доган и други с/у Турция*“ [Dogan and Others v. Turkey], № 8803-8811/02, 8813/02 и 8815-8819/02, пар. 149, ECHR 2004-VI (извлечения); и „*Партидул Комунистилор (Непечеристи) и Унгуреану*“ [Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu], цитирано по-горе, пар. 34).

3. *Относно това дали вмешателството е преследвало законова цел*

56. Съдът припомня, че изключенията от правото на свободно сдружаване следва да бъдат стриктно тълкувани, в смисъл че изброяването им е напълно изчерпателно и съдържанието им е ограничено (вж. „*Сидирополус и други*“ [Sidiroopoulos and Others], цитирано по-горе, pp. 1613-14, пар. 38). Въпреки това и като има предвид материалите по делото, Съдът приема, че намерението е било вмешателството да защити един или повече от интересите, на които се позовава правителството..

4. *Относно това дали вмешателството е било „необходимо в едно демократично общество“*

(а) Общи принципи, извлечени от практиката на Съда

57. Правото да са образува сдружение е неразделна част от предвиденото в чл. 11 право, въпреки че този текст изрично говори единствено за създаването на профсъюзи. Възможността гражданите да създават юридическо лице, за да осъществяват съвместна дейност в област от взаимен интерес, е един от най-важните аспекти на правото на свободно сдружаване, без който това право би било лишено от всякакъв смисъл. Начинът, по който националните законодателства уреждат това право, и практическото му прилагане от националните власти разкриват състоянието на демокрацията в дадена държава. Без съмнение държавите имат право да се убедят, че целите и дейността на сдружението отговарят на изискванията на законите им, но това трябва да става по начин, който е в съзвучие със задълженията им, поети по

Конвенцията, и подлежи на контрол от органите, предвидени в Конвенцията (вж. „*Сидирополус и други*“ [*Sidiropoulos and Others*], цитирано по-горе, pp. 1614-15, пар. 40).

58. В контекста на чл. 11 Съдът често пъти се е позовавал на фундаменталната роля, която политическите партии играят за осигуряването на плурализма и демокрацията, но сдруженията, създадени за други цели, в това число защитата на културното и духовното наследство, преследването на различни социално-икономически цели, провъзгласяването или разпространяването на някоя религия, стремежа към определено етническо самоопределение или утвърждаването на определено малцинствено самосъзнание, също са важни за доброто функциониране на демокрацията. Това е така, защото плурализмът се основава също така и на истинското признание и уважение на разнообразието и динамиката на културните традиции, етническите и културни идентичности, религиозните вярвания, творческите, литературните и социално-икономическите идеи и виждания. Хармоничното взаимодействие на хора и групи с различни идентичности е жизненоважно за постигането на социална сплотеност. Съвсем естествено е там, където гражданското общество се развива по един здрав начин, участието на гражданите в демократичните процеси да се постига до голяма степен чрез принадлежността към сдружения, в които те могат да взаимодействат и съвместно да преследват цели от взаимен интерес (вж. „*Горзелик и други*“ [*Gorzelik and Others*], цитирано по-горе, пар. 92).

59. Имайки предвид, че прилагането на практика на принципа на плурализъм е невъзможно, ако едно сдружение не може да изразява свободно своето мнение и виждания, Съдът също така е признал, че закрилата на вижданията и правото на свободното им изразяване по смисъла на чл. 10 от Конвенцията е една от целите на правото на свободно сдружаване (вж. „*Горзелик и други*“ [*Gorzelik and Others*], цитирано по-горе, пар. 91). Подобна обвързаност е от особено значение, в случаите – както и настоящият случай, – когато наемсатата на властите срещу някое сдружение представлява поне отчасти реакция срещу неговите виждания и изявления (вж. „*Станков и ОМО „Илинден“*“, цитирано по-горе, пар. 85 *in fine*).

60. Правото на свободно изразяване на мнения е един от основополагащите принципи на демократичното общество и едно от необходимите условия за напредъка му и за разгръщането на потенциала на всеки индивид. При ограниченията, предвидени във втората алинея на чл. 10, то се отнася не само до „информация“ или „идеи“, които се възприемат добре, смятани са за безобидни или са обект на безразлично отношение, но и спрямо онези, които засягат, шокират или смушават. Такива са просто изискванията на плурализма, търпимостта и широтата на възгледите, без които няма „демократично общество“ (пак там, пар. 86; и „*Цейлан с/у Турция*“ [*Ceylan v. Turkey*] [решение на Камарата], № 23556/94, пар. 32, ECHR 1999-IV, където има и допълнителни препратки).

61. Следователно изключенията, предвидени в чл. 11, следва да бъдат тълкувани стриктно. Единствено убедителни и нетърпящи възражение причини могат да оправдаят ограниченията на правото на свободно сдружаване. Когато решават дали е налице необходимост по смисъла на чл. 11 (2), държавите разполагат само с ограничено право

на преценка, чието упражняване подлежи на строг европейски контрол по отношение на закона и актовете по приложението му, включително постановените от независимите национални съдилища решения (вж. „*Сидирополус и други*“ [*Sidiropoulos and Others*], цитирано по-горе, пак там).

62. Когато Съдът осъществява своя контрол, задачата му не е да замести вижданията на съответните национални органи със своето собствено виждане, а по-скоро да прегледа в контекста на чл. 11 решенията, които те са вземали при упражняването на своето право на преценка. Това не означава, че Съдът трябва да се ограничи с това да провери дали съответната държава е упражнила правото си на преценка по един разумен, внимателен и добросъвестен начин; Съдът следва да разгледа вмешателството, което е предмет на жалбата, в светлината на цялото дело и да реши дали то е било „съразмерно на преследваните законови цели“ и дали причините, изтъквани от националните власти, за да обосноват вмешателството, са „релевантни и достатъчни“. Когато прави тази преценка, Съдът трябва да се убеди, че националните власти са прилагали критерии, които са в съответствие с принципите, съдържащи се в чл. 11, и че наред с това са основали решенията си на една приемлива преценка на относимите обстоятелства (пак там).

(б) Прилагане на общите принципи спрямо настоящото дело

63. В светлината на принципите, които бяха обяснени по-горе, Съдът сега трябва да прегледа конкретните основания, които се изтъкват, за да бъде оправдано самото вмешателство и интензитетът на това вмешателство.

(i) Основания, които се изтъкват, за да бъде оправдано вмешателството

64. Съдът отбелязва, че националните съдилища в своите решения и правителството в своята защита разчитат на три групи аргументи, за да оправдаят вмешателството при упражняването на правото на свободно сдружаване на жалбоподателите (вж. по-горе тт. 17, 19, 21 и 44-51). При това положение Съдът ще разгледа една по една тези три групи от аргументи.

(α) Твърдения за формални пропуски в документите за регистрацията на „Илинден“

65. Първата група от причини се отнася до някои твърдени формални пропуски в документите, представени пред съдилищата във връзка с регистрацията на „Илинден“ (вж. по-горе т. 47).

66. Благоевградският окръжен съд стига до извода, че (а) с оглед на несъответствията между двете версии на протокола от учредителното събрание не може да се установи по категоричен начин колко души са станали учредители и дали „Илинден“ действително е била учредена и че (б) уставът на организацията е подписан само от членове на управителния ѝ съвет, а не от всички учредители (вж. по-горе т. 17). Софийският апелативен съд и Върховният касационен съд не споменават първия пропуск, а се позовават само на втория, явно защото първият е бил отстранен чрез представянето пред Софийския апелативен съд на изменен протокол от учредителното събрание (вж. по-горе т. 18).

67. Изглежда, че документите, първоначално представени пред Благоевградския окръжен съд от учредителите, не са отговаряли напълно на техническите изисквания на закона. Изглежда обаче, че по-късно по време на производството пред Софийския окръжен съд жалбоподателите са отстранили тези пропуски, като са представили (а) изменен протокол от учредителното събрание и (б) списък с подписите на всички учредители на „Илинден“, които не са членове на управителния съвет, явно с цел да бъде установено, че всички учредители са съгласни с устава на организацията. От решението на Софийския апелативен съд не става ясно дали тези нови обстоятелства са взети предвид. Това не става ясно и от решението на Върховния касационен съд, който само е отбелязал, че под подписан екземпляр на устава се разбира екземпляр с подписите на учредителите, а не „отделни списъци и протоколи“ (вж. по-горе тт. 19 и 21). Чл. 136 (1) от Закона за лицата и семейството от 1949 г. обаче не уточнява техническия начин, по който уставът трябва да е подписан. Само предвижда, че трябва да бъде „подписан от учредителите“ (вж. по-горе т. 26), като явната причина за това е да може да се види, че всички са съгласни със съдържанието на устава.

68. На Съда не бяха посочени примери относно това как националните съдилища обикновено подхождат, когато се занимават със заявления за регистрация на юридически лица с нестопанска цел или други юридически лица, които са в състояние да посочат с достатъчна степен на сигурност точния смисъл на формалните изисквания за регистрация и степента на точност, която се изисква от учредителите при изготвянето на документите, необходими за регистрацията – все въпроси, които се уреждат от вътрешните закони и практика. С оглед на явната липса на повече подробности в това отношение Съдът обаче застава на позицията, че може да бъде прието, че чрез представянето на два отделни листа с подписи – първоначално един с подписите на членовете на управителния съвет, а по-късно още един с подписите на останалите учредители – жалбоподателите са направили необходимото за установяването на факта, че всички учредители са съгласни с устава на „Илинден“.

69. В заключение, имайки предвид всички материали по делото и цялостния контекст, Съдът не счита, че констатациите на националните съдилища, според които в документите, представени от учредителите на „Илинден“, има пропуски от технически характер, са достатъчни, за да бъде отказана регистрацията при описаните обстоятелства.

(β) Твърдения относно материалното противоречие на устава на „Илинден“ на Конституцията и законите на страната

70. Втората група от основания, изтъквани като оправдание за вмешателството при упражняването от жалбоподателите на правото им на свободно сдружаване, се състои в твърдения за противоречие на някои текстове от устава на „Илинден“ с определени разпоредби на Конституцията и законите на страната (вж. по-горе тт. 48 и 51).

71. Според Софийския апелативен съд и Върховния касационен съд „Илинден“ допуска единствено „македонци“ да станат нейни членове, което е дискриминационно (вж. по-горе тт. 19 и 21). Този извод се основава на явно изопачен цитат от разпо-

редба на устава, чийто пълен текст гласи, че „всеки македонец, както и гражданин с различна етническа принадлежност може да стане член на организацията“ (вж. по-горе т. 15).

72. Освен това Софийският апелативен съд стига до извода, че след като една от целите на „Илинден“ е да се стреми към „автокефален статут на македонската църква в Пиринска Македония“, то организацията възнамерява да извършва религиозни дейности и трябва следователно да получи регистрация от Министерския съвет, преди да получи съдебна регистрация (вж. по-горе т. 19). Разпоредбата (чл. 133а от Закона за лицата и семейството от 1949 г.), която поставя такова изискване, се отнася обаче до вероизповедания и религиозни образователни организации, т.е. до субекти, които проповядват религия или се занимават с религиозно обучение (вж. по-горе т. 26). По нищо не личи „Илинден“ да попада в някоя от тези категории.

73. Най-сетне, всички съдебни инстанции стигат до извода, че „провеждането на мирни събрания, митинги и шествия“ и „издигането на независими кандидати“ при провеждането на избори са политически дейности, които само политическите партии могат да осъществяват (вж. по-горе тт. 17, 19 и 21). Този аргумент бе използван и от правителството по време на пледоариите (вж. по-горе т. 51). Следователно „Илинден“ трябвало да се регистрира като политическа партия, а не като сдружение с нестопанска цел. Същевременно разпоредбата на чл. 12 (2) от Конституцията от 1991 г. (вж. по-горе т. 25) на практика означава, че само партиите като такива могат да участват в изборите, а не че организация, която не е политическа партия, не може да подкрепя независими кандидати в едни избори – нещо, което изглежда да е широко разпространена практика в българския политически живот. Колкото до чл. 13 от Закона за политическите партии от 1990 г. (вж. по-горе т. 27), той само забранява на сдруженията, ако не са регистрирани като политически партии, да извършват „организирана“ политическа дейност, и то не изобщо, а само „в предприятия, учреждения и организации“. Според определениято, дадено от същия текст, „организирана политическа дейност“ означава провеждането на митинги, демонстрации, събрания и други форми на публична агитация „в подкрепа или във вреда на политическите партии, както и на кандидати за избори“, а не организирането на каквито и да е такива мероприятия. От друга страна, чл. 43 (1) от Конституцията от 1991 г. и чл. 2 от Закона за събранията, митингите и манифестациите от 1990 г. изрично предвиждат, че всеки, включително сдруженията, може да провежда събрания, митинги и манифестации (вж. по-горе тт. 25 и 28).

74. С оглед на всичко това Съдът, макар и да приема, че е задача преди всичко на националните съдилища да тълкуват и прилагат националното право, не е убеден, че изводите им относно твърденията за материално противоречие на устава на „Илинден“ на Конституцията и законите на страната представляват достатъчно оправдание за спорното вмешателство.

(γ) Твърдения за опасност, произтичаща от целите и изявленията на „Илинден“

75. Третата група от основания, изтъквани като оправдание за отказа да бъде регистрирана „Илинден“, беше развита от правителството по време на пледоариите

и явно се основаваше на мотивите на Благоевградския окръжен съд. Тези аргументи могат да бъдат сведени до следното: твърдението, че съществува „македонско малцинство“ в България, и намерението на „Илинден“ да защитава правата на това малцинство (за които организацията твърди, че се нарушават) и да подкрепя сепаратистки виждания стават опасни за териториалната цялост на страната, обществения ред и правата и свободите на другите, ако бъде допусната регистрацията на организацията (вж. по-горе тт. 17, 44, 45, 49 и 50). Тези аргументи до голяма степен съвпадат с мотивите на Конституционния съд, който е обявил близка организация, политическа партия ОМО „Илинден – ПИРИН“, за противоконституционна на 29 февруари 2000 г. (вж. „ОМО „Илинден – ПИРИН“ и други, цитирано по-горе, §§ 21-27), както и с основанията, на които се позовават всички съдебни инстанции, за да откажат на „Илинден“ да бъде регистрирана през 1990-1991 г. и отново през 2002-2004 г. (вж. по-горе тт. 11, 12, 22, 23 и 24).

76. Все пак самият факт, че група лица призовават към автономия или дори искат отцепването на част от територията на страната – като по този начин настояват за фундаментални конституционни и териториални промени, – не може автоматично да оправдае ограничаване на правата, закрепени в член 11 от Конвенцията. Изразяването на сепаратистки виждания и настояването за териториални промени в изказвания, демонстрации или програмни документи не е равнозначно, *per se*, на заплаха към териториалната цялост на страната и националната сигурност (вж., *mutatis mutandis*, „Станков и Обединената македонска организация „Илинден“ срещу България“ [Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden], цитирано по-горе, пар. 97; „Свободна и демократична партия (ÖZDEP) срещу Турция“ [Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey] [GC], номер 23885/94, пар. 41, ЕСПЧ 1999-VIII; и „Язар и други срещу Турция“ [Yazar and Others v. Turkey], номера 22723/93, 22724/93 и 22725/93, §§ 57 и 58, ЕСПЧ 2002-II). Независимо колко шокиращи и неприемливи някои позиции или думи може да са се сторили на властите и мнозинството от населението и независимо в каква степен исканията на „Илинден“ са противоречали на закона, тяхното ограничение не изглежда оправдано с оглед обстоятелствата по настоящото дело. В демократично общество, основано на върховенството на закона, следва да бъде осигурена подходяща възможност за изразяване на политическите идеи, оспорващи съществуващия ред и чиято реализация се пропагандира чрез мирни средства посредством упражняването на правото на сдружаване, както и чрез други законосъобразни средства (вж., *mutatis mutandis*, „Станков и Обединената македонска организация „Илинден“ срещу България“ [Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden], цитирано по-горе, пар. 97). Истина е, че стилът на разпоредбите от устава на „Илинден“ е бил жлъчен и че критиката към действията на българските власти е язвителна, което се демонстрира от, *inter alia*, употребата на думите „държавен тероризъм“ и „геноцид“ (вж. пар. 15 по-горе). Независимо от това, както Съдът е подчертавал в редица свои решения, свободата на изразяването на мнение се прилага не само по отношение на „информация“ или „идеи“, които се възприемат благосклонно или които се разглеждат като безвредни или са обект на безразличие, но също и по отношение на тези, които обиждат, шокират или смущават, включително език, толкова остър и груб, колкото и в конкретния случай (вж. „Цейлан“ [Ceylan], цитирано по-горе, §§ 32-34).

77. Що се отнася до твърдяното пропагандиране към насилие, Съдът желае да припомни, че твърденията относно насилствените намерения от страна на „Илинден“ бяха разгледани в „*Станков и Обединената македонска организация „Илинден“ срещу България*“ [*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*] (вж. §§ 99-103 от решението). Нито пък съществува доказателство по настоящия случай, което може да доведе до различно заключение въпреки извода на Благоевградския окръжен съд, че „уставът на [„Илинден“] повдига сериозни опасения относно мирните средства за постигане на поставените от организацията цели“ (вж. пар. 17 по-горе). Във връзка с това Съдът намира, че следва да се вземе предвид фактът, че направените от сдружението декларации очевидно са включвали елемент на преувеличение, тъй като се е целяло да бъде привлечено внимание (вж. „*Станков и Обединената македонска организация „Илинден“ срещу България*“ [*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*], цитирано по-горе, пар. 102). Нещо повече, в случай че впоследствие сдружението се беше опитало да извърши някакво подобно действие, властите не биха били безсилни; по силата на отменения чл. 146, ал.1 от Закона за лицата и семейството от 1949 г. и чл. 13, ал.1, т.3, б. „б“ от Закона за юридическите лица с нестопанска цел от 2000 г. компетентният окръжен съд може да прекрати съществуването на юридическо лице с нестопанска цел, когато извършва дейност, противоречаща на закона, устава му или общественения ред (вж. пар. 26 и 29 по-горе, „*Сидиропoulos и други*“ [*Sidiropoulos and Others*], цитирано по-горе, стр.1618, пар. 46, и, като противоположен пример, „*Горзелик и други*“ [*Gorzelik and Others*], цитирано по-горе, пар. 101).

78. Накрая, Съдът не е убеден, че ограничаването на правото на сдружаване на жалбоподателя е било необходимо за защитата на правата и свободите на мнозинството от населението на Пиринския регион (вж. „*Станков и Обединената македонска организация „Илинден“ срещу България*“ [*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*], цитирано по-горе, пар. 105).

79. В заключение Съдът счита, че декларациите и твърдените намерения на „Илинден“ не съставляват достатъчно основание да се откаже регистрацията на сдружението.

(ii) *Значението на вмешателството*

80. Съдът желае да отбележи, че с оглед въздействието, което е имала върху жалбоподателите, оспорената мярка е била радикална: стигнала е толкова далеч, че дори е попречила на сдружението да започне каквато и да е дейност (вж. „*Горзелик и други*“ [*Gorzelik and Others*], цитирано по-горе, пар. 105).

(iii) *Заклучението на съда*

81. Съдът вече се е произнесъл в „*Станков и Обединената македонска организация „Илинден“ срещу България*“ [*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*] (цитирано по-горе, пар. 110), че сдружението-жалбоподател е имало само около три хиляди поддръжници, при това без всички от тях да бъдат активни. Нещо повече, както е очевидно от фактите по друго дело, засягащо сходна организация – политическата организация ОМО „Илинден – ПИРИН“, нейното обществено влияние е било незначително (вж. „*Обединената македонска организация „Илинден –*

ПИРИН“ и други“ [*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others*], цитирано по-горе, пар. 15 *in fine*). Въпреки всичко властите са се стремили предварително да я лишат от каквато и да е възможност да участва в същинска дейност. Този подход според Съда не е бил оправдан по смисъла на пар. 2 на член 11 от Конвенцията.

82. В светлината на гореизложеното Съдът стига до заключението, че отказът да бъде регистрирано сдружението „Илинден“ е бил непропорционален на преследваните цели. С оглед на това е налице нарушение на член 11 от Конвенцията.

III. ТВЪРДЕНИЕ ЗА НАРУШЕНИЯ НА ЧЛЕН 6, ПАРАГРАФИ 1 И 14 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

83. Жалбоподателите твърдят, че създаването на „Илинден“ е било субективно възпрепятствано, като причината за това се корени във факта, че основателите ѝ принадлежат към малцинствена група. Те се позовават на член 6, пар. 1 и член 14 от Конвенцията, които съответно гласят:

Член 6, параграф 1

„Всяко лице при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения... има право на справедливо... гледане на неговото дело... от... безпристрастен съд...“

Член 14

„Упражняването на правата и свободите, изложени в тази Конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана 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.“

84. Съдът отчита, че въпросната жалба се основава на същите факти, както и жалбата по член 11. Вземайки предвид заключението, направено в пар. 82 по-горе, Съдът не счита, че е необходимо да се занимава с тази жалба (вж. „*Сидиропулос и други*“ [*Sidiropoulos and Others*], стр.1618-19, пар. 50 и стр. 1619, пар. 52; и „*Партидул Комунистилор (Непецерици)*“ [*Partidul Comunistilor (Nepeceristi)*] и *Унгуреану*“ [*Ungureanu*], пар. 63, и двете цитирани по-горе).

IV. ПРИЛАГАНЕ НА ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

85. Член 41 от Конвенцията гласи:

„Ако Съдът установи, че е имало нарушение на Конвенцията или на протоколите към нея и ако вътрешното право на съответната високостепенна страна допуска само частично обезщетение, Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевщата страна.“

А. Вреди

86. След допускането на жалбата на 9.9.2004 г. Съдът е поканил жалбоподателите да внесат своя иск за търсеното обезщетение в съответствие с правило 60 от Правилника на Съда. Жалбоподателите не са направили искане за компенсация на

имуществени или неимуществени вреди, претърпени в резултат на нарушението, отсъдено по настоящото дело, като са ограничили своето искане до възстановяване на таксите и разноските, възникнали в хода на съдебните производства пред националните съдилища, както и в производството пред Съда.

87. Правителството не е внесло становище.

88. При тези обстоятелства Съдът не присъжда имуществени или неимуществени вреди (вж, *mutatis mutandis*, „Рябик срещу Русия“ [*Ryabikh v. Russia*], номер 52854/99, §§ 67 и 68, ЕСПЧ 2003-IX).

Б. Такси и разноски

89. Жалбоподателите търсят възстановяването на 3726,80 български лева, съставляващи разходи, възникнали в хода на съдебните производства пред българските съдилища и страсбургския Съд, за адвокатски хонорари и съдебни такси, лично посещаване на съдебните заседания, изготвяне на искиви молби и защиты, фотокопиране и пощенски разноски за изпращането на документи. Те представят споразумения за хонорари, фактури и пощенски разписки.

90. Правителството не е внесло становище.

91. Отчитайки всички относими фактори, Съдът присъжда общо на всички жалбоподатели сумата от 1900 евро, както и всички данъци, евентуално дължими върху тази сума, които да бъдат преведени в банковата сметка на г-н Йордан Костадинов Иванов, председател на „Илинден“, България.

В. Лихва при неизпълнение

92. Съдът счита за уместно лихвата за неизпълнение да бъде обвързана с пределната ставка по заеми на Европейската централна банка, увеличена с три пункта.

ПОРАДИ ТЕЗИ ПРИЧИНИ СЪДЪТ:

1. *Приема* с шест срещу един гласа, че е налице нарушение на член 11 от Конвенцията;

2. *Приема* единодушно, че не е необходимо да се произнася по твърденията за нарушения на член 6, пар. 1 и член 14 от Конвенцията;

3. *Приема* с шест срещу един гласа

(а) че държавата-ответник следва да заплати на жалбоподателите в срок от три месеца от датата, на която решението стане окончателно в съответствие с чл. 44, пар. 2 от Конвенцията, левовата равностойност, изчислена по курса за деня на плащането, на 1900 евро (хиляда и деветстотин евро) за такси и разноски, както и евентуално дължимите данъци чрез банков превод в банковата сметка на г-н Йордан Костадинов Иванов в България.

(б) че от изтичането на горепосочения тримесечен срок до окончателното плащане върху горепосочената сума ще се дължи проста лихва в размер, равен на пределната ставка по заеми на Европейската централна банка за периода на забавата, увеличена с три пункта;

4. *Отхвърля* единодушно останалата част от иска на жалбоподателите за търсеното обезщетение.

Съставено на английски език и оповестено в писмен вид на 19.1.2006 г. в съответствие с правило 77, §§ 2 и 3 от Правилника на Съда.

Сорен НИЛСЕН
секретар

Христос РОЗАКИС
председател

В съответствие с член 45, пар. 2 от Конвенцията и правило 74, пар. 2 от Правилника на Съда особеното мнение на г-жа Ботушарова се прилага към настоящото решение.

Хр.Р.
С.Н

ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИЯ БОТУШАРОВА

1. Мнозинството намира, че по настоящото дело е налице нарушение на член 11 от Конвенцията. Аз не мога да се присъединя към това заключение поради следните причини:

2. Принципите, на които Съдът основава подхода си към твърдения за наличие на неоправдано вмешателство по отношение свободата на сдружаването, са ясно изразени в практиката му, към която настоящото дело препраща (вж. пар. 53, 55 и 57-62 от решението). Напълно приемам тези принципи. Съгласна съм също така с мнозинството, че задачата на Съда по всяко едно дело е внимателно да разгледа в светлината на тези принципи конкретните основания, посочени като обосновка за дадено вмешателство, както и неговото значение (вж. пар. 63 от решението). Самото приложение на тези принципи към фактите по настоящото дело биха могли обаче да доведат до различно заключение, стига да беше дадена нужната тежест на конкретните обстоятелства и по-конкретно на причините, изтъкнати от национални съдилища за отказване регистрацията на сдружението-жалбоподател.

3. **Настоящата жалба, въпреки че представлява част от обща група** (вж. „*Станков и Обединената македонска организация „Илинден“ срещу България*“ [Stankov and the United Macedonian Organisation Pinden v. Bulgaria], номера 29221/95 и 29225/95, ЕСПЧ 2001-IX; „*Обединената македонска организация „Илинден“ и Иванов срещу България*“ [The United Macedonian Organisation Pinden and Ivanov v. Bulgaria], номер 44079/98, 20.10.2005 г.; „*Обединената македонска организация „Илинден – ПИРИН“ и други срещу България*“ [The United Macedonian Organisation Pinden – PIRIN and Others v. Bulgaria], номер 59489/00, 20.10.2005 г.; и „*Иванов и други срещу България*“ [Ivanov and Others v. Bulgaria], номер 46336/99, 24.11.2005 г.), илюстрира добре принципа, че независимо от отделеното внимание върху цялостния контекст Съдът следва, доколкото това е възможно, да го ограничи до въпросите, по-

вдигнати от конкретно разглеждания казус (вж. „Мелакер и други срещу Австрия“ [*Mellacher and Others v. Austria*], решение от 19.12.1989 г., том А, номер 169, стр. 24, пар. 41; и „Коккинакис срещу Гърция“ [*Kokkinakis v. Greece*], решение от 25.5.1993 г., том А, номер 260-А, стр. 18, пар. 35). Делото изцяло се отнася, както е посочено в пар. 30 от решението, до отказа за регистрация на „Илинден“ през 1998-1999 г., но не до по-ранния сходен отказ от 1990-1991 г. или до последващия от 2002-2004 г. По подобен начин Съдът не е призван да отсъди в настоящото дело по отношение на различните взаимоотношения между „Илинден“ и властите в течение на годините (вж. пар. 31 от решението). Ето защо конкретният въпрос, поставен на обсъждане пред Съда днес, е не дали ограничението на свободата на събранията и сдружаването на „Илинден“, нейните членове и поддръжници е приемливо по принцип, а доколко отказът за регистрация на сдружението през 1998-1999 г. е бил оправдан, като съответно се отдаде и нужното внимание на мотивацията на националните съдилища. Следователно фактът, че ограничаването на правата по член 11 от Конвенцията на сдружението-жалбоподател са разглеждани като проблематични в други случаи, не бива да предпоставя изхода на конкретното дело.

4. Както отбелязва мнозинството, основният въпрос тук е доколко ограничаването на свободата на сдружаване на жалбоподателите е било необходимо в едно демократично общество (вж. пар. 55 *in fine* от решението). Анализът по-долу съответно фокусира върху това.

5. Съдът е имал възможност в редица свои решения да заяви, че по причина на прекия си и продължителен контакт с жизнените сили на техните страни държавните власти са по принцип в по-добра позиция да се произнесат по необходимостта от вмешателство. Поради тази причина те разполагат с определена свобода на преценка, чийто обем е поставен в зависимост от конкретното право, закрепено в Конвенцията. Това съответно определя до каква степен Съдът ще изследва деликатни въпроси, особено в случаи, подобни на настоящия, в които поведението и изявленията на дадена общност, чиято свобода на сдружаване е ограничена от властите, е генерирала напрежение в регион, характеризиран от засилена местна чувствителност. Вече съм имала възможност да посоча тази особеност в отделни мнения по различни дела – „Станков и Обединената македонска организация „Илинден““ [*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*] (цитирано по-горе), както и, по-наскоро, в „Обединената македонска организация „Илинден – ПИРИН“ и други“ [*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others*] и „Иванов и други“ [*Ivanov and Others*] (и двете цитирани по-горе).

6. По настоящото дело националните съдилища са стигнали до заключението, че документите, приложени от жалбоподателите към искането за регистрация, свидетелстват, че, *inter alia*, „Илинден“ „не изключва категорично използването на насилие“ (вж. пар. 17 от решението). Действително уставът на „Илинден“ поразява с грубостта на използвания език (вж. пар. 15 от решението). Вземайки предвид, че националните власти – в конкретния случай първоинстанционният съд – са в по-добра позиция да направят подобни конкретни оценки на фактите, тяхното заключение, че езикът на устава сочи за съществуването на евентуален риск от насилие, не изглежда пресилено. Във връзка с това трябва да се вземе предвид фактът, че са налице редица примери от миналото (а трябва да се отбележи) и впоследствие, в които членовете и поддръжниците на „Илинден“ са имали сблъсъци с опонентите си. Тези инциденти до голяма степен са били причинени от провокативността на сепара-

тистките изказвания от страна на организацията и заплахите срещу териториалната цялост на страната. Обратното, липсата на какъвто и да е идентифициран риск от насилие беше една от основните причини, поради които в решено наскоро дело беше заключено, че разпускането на политическа партия е в нарушение на член 11 от Конвенцията (вж. „Обединената македонска организация „Илинден – ПИРИН“ и други“ [*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others*], цитирано по-горе, пар. 60). Следва да се даде нужната тежест и на съществуващата в Пиринския регион местна чувствителност и съответно произтичащата от това необходимост за засилена бдителност на властите.

7. Нещо повече, при вземане на своите решения националните съдилища са взели предвид и редица недостатъци в документацията за регистрация на „Илинден“, които са от технически характер или са по същество.

8. Накрая, вмешателството, колкото и радикално да е то (пар. 80 от решението), не е имало същия съществен ефект, както вмешателството, предмет на делото „Обединената македонска организация „Илинден – ПИРИН“ и други“ [*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others*] (цитирано по-горе). Във въпросния казус разпуснатата политическа партия вече е била съществувала за определен период от време и е била участвала в политическия живот на страната.

9. Поради тези причини, колкото и неприятен да изглежда отказът на националните съдилища да регистрират „Илинден“ през 1998-1999 г., не бих могла да заключа, че при дадените обстоятелства по делото той съставлява нарушение на правата на жалбоподателя по смисъла на член 11 от Конвенцията.

ДЕЛО „ЦОНЕВ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“

(Жалба № 45963/99)

СЪВЕТ НА ЕВРОПА ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

ПЪРВИ СЪСТАВ

РЕШЕНИЕ

Страсбург

13 април 2006 г.

ОКОНЧАТЕЛНО

13/7/2006

Решението става окончателно при наличие на обстоятелствата, упоменати в чл. 44, ал. 2 от Конвенцията. Същото може да е предмет на редакторски преглед.

По делото Цонев с/у България

Европейският съд по правата на човека (първи състав), заседаващ в състав:

г-н Хр. Розакис, *председател*,

г-н П. Лорансен,

г-жа Н. Вайич,

г-жа С. Ботушарова,

г-н А. Ковлер,

г-жа Е. Щайнер,

г-н Хайиев

г-н В. Загребелски, *съдии*,

и г-н С. Нилсен, *секретар на камарата*,

След тайно съвещание, проведено на 23 март 2006 г.,
постановява следното решение, прието на същата дата:

ОТНОСНО ПРОИЗВОДСТВОТО

1. Делото е образувано по жалба (№ 45963/99) срещу Република България, подадена на 10 септември 1998 г. в Европейската комисия по правата на човека („Комисията“), на основание на предишния член 25 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи („Конвенцията“), от българския гражданин г-н Ангел Цонев Ангелов, роден през 1958 г. и живеещ в София („жалбоподавател“). Жалбоподателят е поискал по делото да бъде назован с бащиното си име Цонев, с което е известен в обществото в България. На 23 март 2006 г. съдът реши да уважи искането му.

2. Жалбоподателят е представляван от г-н И. Василев, адвокат към Варненската адвокатска колегия. Българското правителство („Правителството“) се представлява от неговия агент, г-жа М. Коцева от Министерство на правосъдието.

3. Жалбоподателят твърди в частност, че отказът на съдилищата да регистрират Комунистическата партия на България, на която той е председател, е ограничило неговата свобода на сдружаване. По негово мнение отказът е бил незаконен и ненужен в едно демократично общество. Жалбоподателят твърди още, че регистрационното производство е било несправедливо, тъй като съдилищата не са допуснали отнормими доказателства и аргументи.

4. Жалбата е внесена в Съда на 1 ноември 1998 г., когато Протокол № 11 към Конвенцията влиза в сила (Член 5, т. 2 от Протокол № 11).

5. Жалбата е разпределена на първа камара на Съда (Член 52, т. 1 от Правилника на Съда). В нейните рамки в съответствие с член 26, т. 1 е определен състав, който да разгледа делото (Член 27, т. 1 от Конвенцията).

6. На 1 ноември 2004 г. Съдът изменя състава си (чл. 25, ал. 1). Това дело е разпределено на новообразувания първи състав (чл. 52, ал. 1).

7. С решение от 14 декември 2004 г., Съдът (първи състав) обявява жалбата за частично допустима.

8. Нито жалбоподателят, нито правителството изпращат допълнителни становища по съществуващото на спора (Член 59, т. 1).

ОТНОСНО ФАКТИТЕ

1. ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

9. През 1990 г. жалбоподателят е образувал и е станал председател на Българската революционна младежка партия. Той се е кандидатира неупешно в парламентарните избори през 1990 г. и в други избори по-късно. Както изглежда, той е бил и кандидат за президент от тази партия в последващи избори.

А. Образуване на Комунистическата партия на България

10. На събрание, проведено във Варна на 10 ноември 1996 г., жалбоподателят, и 49 други лица са образували партия, наречена Комунистическа партия на България. Те приели нейния устав и избрали ръководните органи. Жалбоподателят е избран за председател на партията. Целите на партията, посочени в преамбюла на нейния устав, са следните:

„...“

Главната цел на Комунистическата партия е революционната промяна на българското общество – демократизация на обществото като път към истинската власт на народа. Първостепенната цел на партията е практическото подо-

бряване на социалистическата демокрация – разширяване на директното участие на народа в управлението на държавата; икономическа свобода на предприятията в рамките на икономика, променена и въоръжена с нова философия на централно планиране, активно придвижване към самоуправление на общините и икономическите единици като преход към самоуправляващи се общности в едно общество на социална хомогенност.

...

Комунистическата партия е убедена в необходимостта от обединяването на политически партии, движения и достойни личности в една политическа коалиция „Съюз на националното сътрудничество „Граждански форум“ като най-подходящ начин за излизане от социалните антагонизми и разслоения.

...

Партията ще осъществява политика на сближаване между хората, които се намират на различни социалнополитически нива на развитие, на задълбочаване на икономическите, политическите и културните връзки между тях. Основната цел на комунистическата партия е непрекъснатото „усъвършенстване на обществото“.

Комунистическата партия е партия от нов тип. Тя се бори за политическа власт и работи всеотдайно за триумфа на комунистическия идеал – изграждането на гражданско общество с икономически характер на общество, управлявано от принципите на научния социализъм, и с политически характер на общество, свободно от класово разслоение, политически партии и движения: общество, в което моторът на развитието ще бъде Човекът – универсално развита и хармонична личност.

11. Членове 1-8 от устава на партията регламентират членството в партията и правата и задълженията на членовете. Член 8 предвижда наред с другото основанието за изключване на членове.

12. Членове 9-26 от устава регламентират организационната структура на партията и правомощията на нейните органи.

13. Член 28 от устава, който описва символите на партията, посочва между другото, че те отразяват „идеята за един революционен социалнополитически ред“.

Б. Производството за регистриране на Комунистическата партия на България

14. На 3 декември 1996 г. жалбоподателят в качеството си на председател на партията подава молба в Софийския градски съд за регистрирането ѝ.

15. Съдът разглежда молбата в открито заседание на 18 декември 1996 г. Той отбелязва, че в устава на партията не е бил посочен начинът на прекратяване на партията, че декларациите, представени от учредителите, са непълни и че има някои други нередности. В съответствие с посоченото той отлага делото за 26 февруари 1997 г. с оглед да позволи на партията да поправи установените недостатъци.

16. С цел да поправят недостатъците, посочени от съда, жалбоподателят и другите учредители провеждат друго събрание на 26 януари 1997 г. и решават да изменят устава на партията. На 17 февруари 1997 г. те представят измененията и поправените декларации в съда, който ги допуска като доказателства.

17. Второ съдебно заседание се провежда на 26 февруари 1997 г.

18. С решение от 6 март 1997 Софийският градски съд отказва да регистрира партията със следните мотиви:

„В хода на производството съдът установи, че ищците не са се съобразили с членове 7, 8 и 9 (2) от Закона за политическите партии [от 1990] с цел да направят възможно регистрирането на партията. [Делото съдържа] протокол от общото събрание [на партията], проведено на 26 януари 1997 г., който не е надлежно подписан. Преамбюлът на устава на партията съдържа цели, които са идентични с целите на други, вече регистрирани партии. Структурата на партията не е напълно и ясно посочена [в нейния устав]; правомощията на различните ѝ органи не са ясно описани, повторени са в различни норми на партийния устав и затова правомощията [на органите на партията] не са ясно разписани. Партийният устав не определя начина на прекратяване на членството в партията.“

19. На 14 март 1997 г. жалбоподателят обжалва пред тричленен състав на Върховния съд.

20. Съдът провежда заседание на 4 юни 1997 г.

21. На 9 юни 1997 г. тричленният състав потвърждава решението на първоинстанционния съд. Той посочва:

„Наименованието на Комунистическата партия на България формално все още не съществува в регистъра [на политическите партии], но то не я разграничава от вече регистрираната партия – [Българската комунистическа партия], съгласно изискванията на чл. 8, ал. 1 [от Закона за политическите партии от 1990 г.], тъй като всъщност съдържа същите думи; тяхното пренаименование не я индивидуализира и не я отличава ясно от другата, вече регистрирана партия.

[Партийните] цели, така както са посочени в част I от нейния устав... са в противоречие с чл. 3 (2) [от Закона за политическите партии от 1990 г.].

Начинът на прекратяване на членството в партията не е определен [в устава ѝ], в противоречие с чл. 8 (1) [от Закона за политическите партии от 1990 г.].“

22. На 1 август 1997 г. жалбоподателят подава жалба за преразглеждане на решението от петчленен състав на Върховния съд.

23. На 4 март 1998 г. се провежда съдебно заседание.

24. В окончателно решение на 19 март 1998 г. петчленният състав на Върховния съд отхвърля жалбата със следните мотиви:

„Оспорените решения не трябва да бъдат отменени преди всичко защото наименованието на партията – Комунистическа партия на България – не я отличава от други партии, в нарушение на чл. 8 (1) [от Закона за политическите партии от 1990 г.], както правилно са постановили двете по-нискоинстанционни съдилища. Наименованието е индивидуализиращ белег на партията и по тази

причина то не трябва да съвпада с [имената на] други партии, организации и движения, които могат... да участват в политически действия. Правилото на чл. 8, ал. 1 [от Закона за политическите партии от 1990 г.] относно партийното наименование поставя границите на автономията на учредителите и инициативата при избор на наименованието. [Учредителите] трябва да преценят, че от граматическа и логическа гледна точка няма съвпадение на смисъла и същността [на наименованието] с наименованието на друга партия.

В разглежданото дело отделните думи, които съставляват партийното наименование, от една страна, и специфичният словоред, от друга, макар да не са идентични с тези, използвани в съществуващи наименования на партии, изразяват близко значение. Наименованието „Комунистическа партия на България“ използва идеологическия термин „комунистически“, който термин, разгледан в исторически контекст, напомня партия от не толкова далечното минало – Българската комунистическа партия – и прилича също на Българската комунистическа партия ... макар че има пренареждане на думите...

Относно съдържанието на партийния устав, съгласно чл. 8 (1) от [Закона за политическите партии от 1990 г.], съдилищата [от по-ниска инстанция] правилно са установили, че уставът не посочва начина на прекратяване на членството в партията. [Уставът съдържа] правила относно приемането [на нови членове], относно членските права и задължения и [наказанията, които могат да им бъдат налагани], но няма правила относно прекратяването на членството. По същия начин правомощията на [партийните] органи и организационната структура на партията са хаотично разпръснати в устава ѝ.

Съдилищата [на по-ниските инстанции] правилно са установили, че целите на партията противоречат на чл. 3 (2) [от Закона за политическите партии от 1990 г.]. Част I от устава посочва, че основната цел на партията [е] „революционната промяна на българското общество“ и подкрепата за идеята за революционен социалнополитически ред – част V от устава“.

В. Информация за фактите

25. Установено е, че поне осем други партии в България са регистрирани, като в наименованието им се среща думата „комунистически“, напр. „Българска единна комунистическа партия“, „Българска комунистическа партия на болшевиките“, „Обновена българска комунистическа партия“, „Българска комунистическа партия „Георги Димитров“, „Българската комунистическа партия „Родина“.

26. В началото на 1997 г. Софийският градски съд е регистрирал партия с наименование Комунистическа партия. На 22 април 2000 г. тя е променила наименованието си на Комунистическа партия на България, който факт също е регистриран от Софийския градски съд с решение от 16 ноември 2000 г., обнародвано в „Държавен вестник“ на 22 декември¹ 2000 г. (ДВ, бр. 106 от 22 декември 2000 г.).

¹ В текста на английски език е посочен м. ноември (бел. прев.).

II. ПРИЛОЖИМО ВЪТРЕШНО ПРАВО

27. Приложимите норми от Конституцията от 1991 г. гласят следното:

Чл. 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) Законът определя организациите, които подлежат на регистрация, реда за тяхното прекратяване, както и взаимоотношенията им с държавата.“

28. Приложимите разпоредби на Закона за политическите партии от 1990 г. в редакцията към съответния момент гласят:

Член 3 (2)

„Не може да се образува политическа партия:

1. насочена против суверенитета или териториалната цялост на страната и единството на нацията, правата и свободите на гражданите;

2. целите на която противоречат на Конституцията и законите на страната;

3. на верска или етническа основа или за разпалване на расова, национална, етническа и религиозна вражда;

4. която проповядва фашистка идеология или се стреми да постига целите си чрез насилие или други недопустими от закона средства.“

Член 7

„Политическа партия се образува на учредително събрание по съгласие най-малко на 50 граждани, които имат избирателни права. Учредителното събрание приема устав и избира ръководни органи.“

Член 8 (1)

„В устава на политическата партия се определят: наименованието, което я отличава от други партии; седалището ѝ; програмните ѝ цели и задачи; редът за встъпване и за прекратяване на членството; правата и задълженията на членовете; ръководните органи; символите на партията; източниците на финансиране, както и редът и условията за прекратяване на политическата партия.“

Член 9

„(1) Политическата партия се вписва в отделен регистър в Софийския градски съд по писмена молба от органа на партията, който съгласно устава ѝ я представлява.

(2) Към молбата се прилагат преписи от: учредителния протокол, устава на партията и списъка с имената и адресите на членовете на ръководния ѝ орган, който съгласно устава ѝ я представлява.

...“

Член 22 (1)

„Политическата партия се прекратява при:

4. разпускане по решение на [Върховния касационен съд].“

Член 23

„(1) [Разпускането на политическата партия] по чл. 22, точка 4 се извършва по реда, определен в Гражданския процесуален кодекс, по предложение на главния прокурор, когато партията извършва дейност в противоречие с чл. 3.

(2) Решението на Върховния [касационен] съд за разпускане на партия може да се обжалва пред 5-членния [му] състав.“

29. Съгласно чл. 12 (1) и (2) от Закона за политическите партии, в сила от 2001 г. до април 2005 г., една политическа партия може да бъде прекратена при разпускане с решение на Софийския градски съд по искане на прокурора, ако между другото партията с дейността си нарушава системно изискванията на закона, дейността ѝ противоречи на разпоредбите на Конституцията или има влязло в сила решение на Конституционния съд, с което политическата партия е обявена за противоконституционна. Съгласно член 40, ал. 1 и 2 от Закона за политическите партии от 2005 г., действащ в момента, Софийският градски съд по искане на прокурора може да постанови разпускане на политическа партия, ако с дейността си тя нарушава системно изискванията на закона или дейността ѝ противоречи на разпоредбите на Конституцията.

ОТНОСНО ПРАВОТО***1. ТВЪРДЕНИЕ ЗА НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 11 ОТ КОНВЕНЦИЯТА***

30. Жалбоподателят се оплаква от отказа на съдилищата да регистрират Комунистическата партия на България. Той се позовава на чл. 11 от Конвенцията, който съответно гласи:

„1. Всеки има право... на свободно сдружаване с други хора.

2. Упражняването [на тези права] не подлежи на никакви други ограничения освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите...“

А. Твърдения на страните***1. Жалбоподателят***

31. Жалбоподателят твърди, че правото на сдружаване и на образуване на политически партии е гарантирано от Конституцията и Закона за политическите партии от 1990 г. Единственото условие за това е спазването на формалните изисквания, предвидени в закона.

32. По мнение на жалбоподателя партията, чието регистриране е отказано, не е могла да подаде повторно молба за регистриране след поправяне на твърдените недостатъци в документите. Отказът да бъде вписана в съответния регистър на практика е пълна забрана за съществуването на политическа партия на лица с комунистически и прогресивни идеи.

33. По твърдение на жалбоподателя съдилищата, които са отказали регистрирането на партията, са били пристрастни и са осъществили производството несправедливо, както е видно от неясните мотиви, на които се основават, както и от факта, че през 2000 г. те са регистрирали друга партия със същото наименование. Според жалбоподателя съдилищата всъщност са били политически мотивирани. Установените от тях определени недостатъци в устава на партията не са били подкрепени от фактите по делото. Напротив, уставът на партията ясно посочва органите на партията, техните правомощия и начина на прекратяване на членството в партията.

34. Жалбоподателят поддържа, че истинската причина съдилищата да откажат регистрацията е наименованието на партията – Комунистическа партия на България. Макар че е имало няколко партии, в чието наименование под някаква форма е била включена думата „комунистически“, нейното наименование не е съвпадало с това на никоя друга партия. Още повече че през 2000 г. Софийският градски съд е регистрирал партия, която има абсолютно същото наименование. Т.е. там не е било необходимо да бъдат излагани никакви аргументи, че това наименование всъщност не съвпада с наименованието на бившата управляваща Българска комунистическа партия.

35. По-нататък жалбоподателят поддържа, че установеното от Софийския градски съд, че целите на партията са били пречка за регистрирането ѝ, защото съвпадали с тези на други партии, е показателно за липсата на политически плурализъм в България. Мотивът на Върховния съд, че целите – „революционна промяна на българското общество“ и „подкрепа на идеята за революционен социалнополитически ред“ – били в противоречие с Конституцията и закона, е необоснован. Самият факт, че партията е искала да бъде регистрирана, е показателен за нейното желание да участва в демократичния политически процес и да използва демократични и ненасилствени методи. Думата „революционно“ не означава, че партията желае да прибегва до насилие, за да постигне целите си. Ако е тълкувана правилно и в контекст, това по-скоро е историческа конотация, означаваща „прогресивно“. Редът, към който се стреми партията на жалбоподателя, е такъв, че в него „моторът на обществото [трябва да бъде] Човекът – универсално развита и хармонична личност“. Нелогично е да се приема, че революционният социалнополитически ред е ред на политическо насилие. По твърденията на жалбоподателя правителството не е успяло да разграничи между целите и средствата за постигане на тези цели. Уставът на партията не съдържа дори и намек за насилие. Другата партия, на която жалбоподателят е бил председател – Българската революционна младежка партия – също използва думата „революционно“ както в наименованието си, така и в програмните си цели. Въпреки това тя е била регистрирана без никакви пречки, участвала е във всички избори след 1990 г., никога не е прибегвала до насилие за постигане на целите си и никога не е била разглеждана като незаконна или имаща цели, противоречащи на Конституцията.

2. Правителството

36. Правителството твърди, че ограничението на свободата на сдружаване на жалбоподателя е уредено в закона и по-точно в чл. 44 от Конституцията и в Закона за политическите партии от 1990 г.

37. По-нататък то твърди, че легитимните цели, които се търсят, са били националната и обществена сигурност и защитата на правата и свободите на другите.

38. Относно необходимостта от ограничение правителството е на мнение, че отказът да бъде регистрирана партията съответства на належащата социална необходимост и е бил пропорционален на търсените цели. Ограничението не е отишло толкова далеч, че да представлява категорична забрана, а е приело само формата на отказ да бъде регистрирана партията. Този отказ е бил необходим, защото учредителите на партията не са се съобразили с формалните изисквания за образуването ѝ, както са установили трите съдебни инстанции.

39. На първо място с чл. 8 (1) от Закона за политическите партии от 1990 г. наименованието на една политическа партия трябва да я разграничава от другите партии. Единствената разлика между наименованието на партията на жалбоподателя и на вече регистрираната Българска комунистическа партия е бил словоредът. На второ място уставът на партията не е посочвал начина на прекратяване на членството в партията, което не отговаря на изискванията на чл. 8 (1) от Закона за политическите партии от 1990 г. На трето място правомощията на партийните органи са разпръснати из целия устав на партията и не са ясно дефинирани. Именно поради тези формални пропуски, които са били посочени от съдилищата и които учредителите на партията са могли да отстранят, регистрацията е била отказана.

40. Отделно от тези формални пропуски съдилищата са взели отношение и по съдържанието на устава и програмата на партията. По-специално съдилищата са установили, че целите на партията – революционната промяна на българското общество и подкрепата на идеята за революционния социалнополитически ред – са проблематични и противоречащи на чл. 3 (2) от Закона за политическите партии от 1990 г. Тези цели показват, че партията няма да се стреми към идване на власт с мирни средства, а по революционен начин.

41. Производствата за регистриране на партия целят да защитят множество обществени интереси: контрол върху законността на политическите партии, внасяне на яснота в техните отношения с трети страни и т.н. От друга страна, решенията на съдилищата в тези производства нямат сила на пресъдено нещо и по този начин не пречат жалбоподателя и другите учредители да подадат отново молба за регистрация на партията след поправяне на недостатъците, посочени от съда.

42. Като цяло правителството е на мнение, че ограничението на свободата на сдружаване на жалбоподателя е резултат от неговото несъобразяване със законовите изисквания за регистрация на политическите партии.

Б. Преценка на съда

1. Относно наличието на ограничение

43. Съдът преценява, че отказът на националните съдилища да регистрират Комунистическата партия на България, чийто председател е жалбоподателят, представлява ограничение от страна на институциите на упражняването на неговото право да се сдружава свободно (виж, *mutatis mutandis*, „*Сидиропулос и др. срещу Гърция*“ [*Sidiropoulos and Others v. Greece*], решение от 10 юли 1998 г., „Сборник с решения“ 1998-IV, стр. 1612, § 31; „*Горзелик и др. срещу Полша*“ [*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], № 44158/98, § 52, ЕСПЧ 2004-I; „*Партидул Комунистилор (Непечеристи) и Унгуреану срещу Румъния*“ [*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*], № 46626/99, § 27, 3 февруари 2005; и „*Обединена комунистическа партия на Турция и др. срещу Турция*“ [*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*], решение от 30 януари 1998, Сборник 1998-I, стр. 19, § 36).

44. Това ограничение не може да бъде оправдано съгласно чл. 11, освен ако не е „предвидено в закона“, за постигане на една или повече законови цели, посочени в т. 2 на този член, и е „необходимо в едно демократично общество“ за постигане на тези цели ...“.

2. Относно това дали ограничението е „предвидено в закона“

45. Съдът отбелязва, че причините за отказ на регистрацията, посочени от националните съдилища в производствата, по същество са необосновани. При все това той установява, че техните решения се основават на нормите на Конституцията от 1991 г. и на Закона за политическите партии от 1990 г. При тези обстоятелства и напомняйки, че националните съдилища са тези, които трябва да тълкуват националното право, съдът е готов да приеме, че въпросното ограничение е било предвидено в закона (виж „*Архиепископия на Бесарабия и други срещу Молдова*“ [*Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*], № 45701/99, §§ 107-10, ЕСПЧ 2001-XII; и, *mutatis mutandis*, „*Станков и Обединена македонска организация „Илинден“ срещу България*“ [*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*] № № 29221/95 и 29225/95, §§ 81 и 82, ЕСПЧ 2001-IX). Доколкото жалбоподателят оспорва обосноваността на съдебната преценка на относимите факти и качеството на мотивите, тези въпроси трябва да бъдат изследвани в контекста на въпроса дали ограничението на неговата свобода на сдружаване е било необходимо в едно демократично общество, което очевидно е основният аспект на делото (виж *see* „*Партидул Комунистилор (Непечеристи) и Унгуреану*“ [*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu*], цитирано по-горе, § 34).

3. Относно това дали ограничението преследва легитимна цел

46. Съдът напомня, че изключенията от свободата на сдружаване трябва да бъдат тълкувани ограничително. Следователно тяхното изброяване трябва да бъде

абсолютно изчерпателно и тяхното определение по необходимост е тясно (виж „*Sidiropoulos и други*“ [*Sidiropoulos and Others*], цитирано по-горе, стр. 1613-14, § 38).

47. Въпреки това причините, посочени от националните съдилища за отказ на регистрацията, са пропуските на учредителите да се съобразят с определени формални изисквания на закона и целта на партията да осъществи революционна промяна на българското общество. Затова съдът е готов да приеме, че ограничението е било предназначено, както твърди правителството, да защити правата и свободите на другите и националната сигурност.

4. *Относно това дали ограничението е било „необходимо в едно демократично общество“*

(а) Общи принципи на съдебната практика на Съда

48. Съдът подчертава, че независимо от неговата автономна роля и специфична сфера на прилагане чл. 11 трябва да бъде разглеждан и в светлината на чл. 10. Защитата на мнението и на свободата то да бъде изразявано е една от целите на свободите на събрания и сдружавания, така както са залегнали в чл. 11. Това важи най-вече по отношение на политическите партии с оглед на тяхната същностна роля за осигуряване на плурализъм и правилно функциониране на демокрацията (виж Обединена комунистическа партия на Турция и др. [*United Communist Party of Turkey and Others*], стр. 20-21, §§ 42 и 43; and „*Партидул Комунистилор (Непецеристи) и Унгуреану*“ [*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu*], § 44, и двете цитирани по-горе).

49. Тъй като прилагането на принципа на плурализма не е възможно, ако една партия не може да изразява свободно идеите и мнението си, Съдът е признал също, че защитата на мнението и свободата на изразяване в рамките на смисъла на чл. 10 от Конвенцията е една от целите на свободата на сдружаване (виж, *mutatis mutandis*, „*Горзелик и други*“ [*Gorzelik and Others*], цитирани по-горе, § 91). Такава връзка е от особено значение, когато – както в случая – намесата на институциите срещу една партия поне отчасти е като реакция спрямо нейните мнения и становища (виж, *mutatis mutandis*, „*Станков и Обединена македонска организация „Илинден“*“ [*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*], цитирано по-горе, § 85 в края).

50. Политическа партия може да пропагандира промяна на правните и конституционните структури на държавата при две условия: на първо място използваните средства във всяко отношение трябва да бъдат законови и демократични и на второ – предложената промяна сама по себе си трябва да бъде съвместима с основните демократични принципи (виж „*Язар и други срещу Турция*“ [*Yazar and Others v. Turkey*], № № 22723/93, 22724/93 и 22725/93, § 49, ЕСПЧ 2002-II; и *Рефа Партизи (Партията на благоденствието) и други срещу Турция* [*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], № № 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, § 98, ЕСПЧ 2003-II).

51. С оглед на съществената роля, която политическите партии играят за правилното функциониране на демокрацията (виж „*Обединена комунистическа партия на*

Турция и др. “[*United Communist Party of Turkey and Others*], цитирано по-горе, стр. 17, § 25), е необходимо изключенията, посочени в т. 2 на член 11, да бъдат тълкувани ограничително; когато са засегнати политически партии; само убедителни и абсолютно наложителни причини могат да обосноват ограничения за свободата на сдружаване на такива партии (виж „*Партия на свободата и демокрацията срещу Турция*“ [*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*] [GC], № 23885/94, § 44, ЕСПЧ 1999-VIII). За установяване дали е налице необходимост в съответствие със значението на чл. 11, ал. 2, договарящите държави имат само ограничени рамки за преценка, което върви заедно със строгото европейско наблюдение както върху законите, така и върху решенията, постановявани в тяхно изпълнение, включително тези, постановени от независими съдилища (виж „*Обединена комунистическа партия на Турция и др.*“ [*United Communist Party of Turkey and Others*], стр. 22, § 46; и *Сидиропулос и други* [*Sidiropoulos and Others*], стр. 1614-15, § 40, и двете цитирани по-горе).

52. Когато Съдът осъществява собствено разглеждане, неговата задача е не да замени мнението на националните съдилища със собственото си мнение, а по-скоро да разгледа съответствието с член 11 на решенията, постановени от тях, при упражняване на правото им на преценка. Това не означава, че той трябва да се ограничи само до установяване дали държавата-ответник е осъществила правото си на преценка целесъобразно, внимателно и добросъвестно; той трябва да разгледа оспорваното ограничение в светлината на делото като цяло и да определи дали то е „съответстващо на преследваната законова цел“ и дали приведените от националните институции доводи за обосноваването му са „относими и достатъчни“. По този начин Съдът трябва да се убеди, че националните институции са приложили стандарти, които съответстват на принципите, заложи в член 11, и най-вече че те са основали решенията си на приемлива оценка на относимите факти (виж „*Сидиропулос и други*“ [*Sidiropoulos and Others*], стр. 1614-15, § 40; „*Обединена комунистическа партия на Турция*“ [*United Communist Party of Turkey and Others*], стр. 22, § 47; и „*Партидул Комунистилор (Непечеристи) и Унгуреану*“ [*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu*], § 49, всички цитирани по-горе).

(b) Прилагане на общите принципи към настоящия случай

53. В светлината на принципите, посочени по-горе, Съдът трябва да провери конкретните доводи, приведени, за да обосноват ограничението и значимостта на това ограничение.

(i) Доводи за обосноваване на ограничението

54. Съдът отбелязва, че в решенията си националните съдилища и пледоариите на правителството се позовават на две групи аргументи за обосноваване на ограничението. По тази причина Съдът също ще изследва тези групи.

(α) Твърдени формални недостатъци на регистрационните документи на партията

55. Националните съдилища и правителството първо посочват някои формални недостатъци в устава на партията и в други регистрационни документи. Съдът приема, че първоначално може би е имало някои недостатъци в документите, внесени в Софийския градски съд. Все пак като че ли, след като са били предупредени от него

в първото съдебно заседание, жалбоподателят и другите учредители са внесли повторно нови документи с цел да ги поправят (виж параграфи 15 и 16 по-горе). Последващите мотиви на съдилищата, че протоколът от общото събрание, проведено на 26 януари 1997 г., не е бил надлежно подписан, че правомощията на партийните органи и тяхната организационна структура не са ясно посочени в нейния устав и че уставът не урежда ясно начина на прекратяване на членството в партията (виж параграфи 18, 21 и 24 по-горе), не изясняват, както е видно от текста им, какво е точното значение на формалните изисквания за разрешаване на регистрацията. Във връзка с това трябва да се отбележи, че член 8 (1) от Закона за политическите партии от 1990 г. не конкретизира точния начин, по който партийният устав трябва да бъде съставен. Той не съдържа и указания как да бъдат описани органите на партията и техните правомощия или процедурата или основанията за прекратяване на членството в партията. Той просто регламентира, че уставът трябва да определи партийните органи и начина на прекратяване на членството в партията. В същия дух член 7 от този закон не посочва техническия начин, по който регистрационните документи трябва да са подписани; той просто гласи, че политическа партия се образува на учредително събрание по съгласие най-малко на 50 граждани, които имат избирателни права, и че учредителното събрание приема устав и избира ръководни органи (виж параграф 28 по-горе). Задача на националните съдилища е да изяснят истинския смисъл на тези разпоредби и по този начин да дадат на учредителите на партията ясни указания как да изработят съответните документи, за да получат регистрацията. С оглед на това и на недостатъчната яснота на тези мотиви на съдилищата относно формалните недостатъци, установени в регистрационните документи на партията, съдът счита, че това основание за отказ на регистрацията на партията не е обосновано.

56. Съдилищата са взели отношение по наименованието на партията. Признавайки, че то не съвпада напълно с това на друга регистрирана партия, те все пак са на мнение, че неговата прилика (Комунистическа партия на България) с това на друга партия (Българска комунистическа партия) е достатъчна причина за отказ на регистрацията поради изискването на член 8 (1) от Закона за политическите партии от 1990 г., че наименованието на партията трябва да я отличава от други партии (виж параграфи 21 и 24 по-горе). Все пак изглежда, че в България има няколко партии, чието наименование включва думата „комунистически“ (виж параграф 25 по-горе), и че по-късно, през 2000 г., Софийският градски съд е приел да промени регистрацията на партия, наречена Комунистическа партия на България – наименование, което съвсем точно съвпада с това на партията на жалбоподателя (виж параграф 26 по-горе). С оглед на това Съдът не може да потвърди мотивите на националните съдилища, че наименованието на партията на жалбоподателя всъщност е пречка за регистрирането на партията поради неговата прилика с това на друга регистрирана партия и с това на бившата управляваща Българска комунистическа партия (виж по тази последна точка „*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) и Ungureanu*“ [*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu*], цитирано по-горе, § 55 в края).

57. В заключение, след като взе предвид всички обстоятелства по делото, Съдът не е убеден, че установеното от националните съдилища относно твърдени формални недостатъци в документите, внесени от учредителите на партията, е по същество достатъчна причина за отказ на регистрацията

(β) Твърдени опасности, произтичащи от целите и програмните задачи на партията

58. Националните съдилища са видели проблем във факта, че целите на партията са идентични с тези на някои други партии (виж параграф 18 по-горе). Съдът не може да разбере как това може да бъде основание за отказ на регистрацията на партия в едно плуралистично и демократично общество.

59. Съдилищата по-нататък обосновават отказа си да регистрират партията с нейните цели, които по тяхно мнение противоречат на чл. 44, ал. 2 от Конституцията и чл. 3, ал. 2 от Закона за политическите партии от 1990 г. Член 44, ал. 2 от Конституцията забранява организацията, чиято „дейност е насочена срещу суверенитета [или] териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда... , както и организации, които създават тайни или военизирани структури или се стремят да постигнат целите си чрез насилие“. Член 3, ал. 2 от Закона за политическите партии от 1990 г. забранява образуването на партии, насочени против суверенитета или териториалната цялост на страната и единството на нацията, правата и свободите на гражданите, чиито цели противоречат на Конституцията и законите на страната, или които проповядват фашистка идеология или се стремят да постигнат целите си чрез насилие или други недопустими от закона средства“ (виж параграфи 27 и 28 по-горе). Според Върховния съд думата „революционен“ в устава на партията сам по себе си е достатъчен, за да се приеме, че нейните цели попадат в обсега на горните забрани (виж параграф 24 по-горе). Съдът от своя страна не намира знак, че партията е целяла въпреки наименованието си да установи превъзходството на една социална класа над други (виж Обединена комунистическа партия на Турция и др. [*United Communist Party of Turkey and Others*], цитирано по-горе, стр. 26, § 54). Не е налице и каквото и да е доказателство, че чрез избора да включи тази дума в преамбюла на устава си тя е решила да осъществява политика, която представлява реална заплаха за българското общество или държава (пак там). Още повече че в България има други партии, които използват същата дума в техните наименования и програмни цели, и там тя очевидно не е тълкувана като означаваща, че те биха прибегнали до насилие, ако им бъде позволено да съществуват и участват в политическия процес (виж параграф 25 по-горе). В програмните цели партията, изведени в преамбюла, също няма нищо, което да води до заключението, че тези цели са недемократични или че тя възнамерява да използва насилие за постигането им (виж параграф 10 по-горе).

60. Наистина, политическият опит на договарящите държави показва, че политическите партии, които имат цели, противоречащи на основните принципи на демокрацията, не са разкрили такива цели в официалните си публикации до момента на вземане на властта. Политическата програма на една партия може да прикрива цели и намерения, различни от тези, които прокламира. За да бъде установено, че това не е така, съдържанието на програмата трябва да бъде сравнено с действията на партийните лидери и позициите, които те защитават (виж see Рефа Партизи (*Партията на благоденствието*) и други [*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others*] [GC], § 101; and „Партидул Комунистилор (Непецеришти) и Унгуреану“ [*Partidul Comunistilor (Nepceristi) and Ungureanu*], § 56, и двете цитирани по-горе). Все пак в настоящия случай програмата на партията едва ли би могла да бъде опровергана от каквото и

да е нейно практическо действие, тъй като нейната молба за регистрация е била отхвърлена и следователно дори не е имала време да предприеме някакво действие. Тя е наказана за поведение, свързано с упражняване на свободата на изразяване (виж „*Партидул Комунистилор (Непецеристи) и Унгуреану*“ [*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu*], цитирано по-горе, § 57).

61. Накрая трябва да се отбележи, че в случай че партията последователно се опитва да се включи в каквото и да е насилствено или антидемократично действие, институциите не биха били безсилни: съгласно предишните членове 22 и 23 от Закона за политическите партии от 1990 г., предишния член 12 от Закона за политическите партии от 2001 г. и член 40 от Закона за политическите партии от 2005 г., компетентният съд може да разпусне партията, ако е доказано, че нейното функциониране противоречи на Конституцията или закона (виж параграфи 28 в края и 29 по-горе; „*Сидиропулос и други*“ [*Sidiropoulos and Others*], стр. 1618, § 46; и, като пример за обратното, „*Горцелик и други*“ [*Gorzelik and Others*], § 101, и двете цитирани по-горе).

62. В обобщение Съдът приема, че целите и програмните задачи на партията на жалбоподателя също не са били достатъчно основание за отказ на регистрацията.

(ii) *Значимостта на ограничението*

63. Съдът отбелязва, че по отношение на въздействието си върху партията наложената мярка е радикална: тя отива толкова далеч, че я лишава от започване на всякаква дейност (виж, *mutatis mutandis*, „*Обединена комунистическа партия на Турция и др.*“ [*United Communist Party of Turkey and Others*], стр. 26, § 54; и „*Горцелик и други*“ [*Gorzelik and Others*], § 105, и двете цитирани по-горе).

(iii) *Заклучението на Съда*

64. В светлината на гореизложеното Съдът заключава, че причините, посочени от институциите за отказ на регистрацията на партията, не са относими и достатъчни. По тази причина ограничението на свободата на сдружаване не може да бъде прието за необходимо в едно демократично общество. Следователно е налице нарушение на член 11 от Конвенцията.

II. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 6, АЛ. 1 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

65. Жалбоподателят твърди, че решенията на съдилищата не са обосновани и че те са пренебрегнали относими доказателства и аргументи. Той се позовава на член 6, ал. 1 от Конвенцията, който регламентира, че:

Член 6, ал. 1

„При определянето на неговите граждански права и задължения... всяко лице има право на справедливо и публично гледане на неговото дело... от независим и безпристрастен съд...“

66. Съдът отбелязва, че оплакването на жалбоподателя по чл. 6, ал. 1 е до голяма степен същото като това, подведено под член 11. Имайки предвид решението си във връзка с този член, Съдът не приема за необходимо да го разглежда (виж „*Сидиропулос и други*“ [*Sidiropoulos and Others*], стр. 1618-19, § 50, цитирани по-

горе; и, *mutatis mutandis*, и „Социалистическа партия и други срещу Турция“ [*Socialist Party and Others v. Turkey*], решение от 25 май 1998 г., Сборник 1998-III, стр. 1260, § 60).

III. ПРИЛАГАНЕ НА ЧЛ. 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

67. Член 41 от Конвенцията гласи:

„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 потърпевшата страна.“

А. Вреди

68. Жалбоподателят иска обезщетение за неимуществени вреди, без да конкретизира точната сума. Той моли Съда да отсъди по справедливост, вземайки предвид месечните доходи на някои групи от професионалисти и цените на някои стоки и услуги в България, както и финансовите санкции за някои нарушения в националното законодателство. По-нататък той подчертава, че отказът да бъде регистрирана неговата партия му е попречил да участва в изборите.

69. Правителството не е представило становище.

70. Съдът не може да предполага дали ако беше регистрирана партията на жалбоподателя, тя щеше действително да може да вземе участие в изборите. Затова тази част от жалбата трябва да се остави без разглеждане, тъй като няма причина връзка между установеното нарушение и твърдените вреди (виж, *mutatis mutandis*, „Обединена комунистическа партия на Турция и др.“ [*United Communist Party of Turkey and Others*], цитирано по-горе, стр. 29, § 69). Що се отнася до останалата част от жалбата, Съдът приема, че жалбоподателят е претърпял неимуществени вреди. Той намира все пак, че установяването на нарушение на чл. 11 съставлява достатъчна компенсация за това (пак там., стр. 30, § 73; и „Партидул Комунистилор (Непечеристи) и Унгурану“ [*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu*], цитирано по-горе § 70).

Б. Разноски за производството

71. Жалбоподателят е поискал заплащането на 2240 евро съдебни разноски за производството пред Съда, 60 евро съдебни разноски за производствата пред националните съдилища, 120 евро за телефонни, пощенски и копирни услуги и 235 евро разноски за преводи. Той представя фактура за преводачески услуги.

72. Правителството не представя становище.

73. Съдът припомня, че съгласно правило 60, ал. 2 от Правилника на Съда, действащо към момента на постановяване на решението, „всички искания за плащане трябва да бъдат представени заедно със съответните подкрепящи ги документи или оправдателни документи, в противен случай съставът може да отхвърли жалбата изцяло или отчасти“. Той отбелязва, че независимо че това е било указано на жалбоподателя, той не е представил договор между него и адвоката му, нито друго

доказателство за фактически направени разноски, които се претендират, с изключение на фактура за преводачески услуги. Имайки предвид това и отбелязвайки, че жалбоподателят е получил 701 евро като правна помощ от Съвета на Европа, Съдът не се произнася по този раздел (виж „Социалистическата партия и други“ [Socialist Party and Others], цитирано по-горе, стр. 1261, § 67).

В. Лихва при неизпълнение

74. Съдът счита за уместно лихвата за неизпълнение да бъде обвързана с пределната ставка по заеми на Европейската централна банка, към която се добавят три процента.

ПО ТЕЗИ ПРИЧИНИ СЪДЪТ:

1. *Приема* с пет на два гласа, че е налице нарушение на член 11 от Конвенцията;
2. *Приема* единодушно, че не е необходимо да се произнася относно твърдяното нарушение на член 6, ал. 1 от Конвенцията;
3. *Приема* с пет на два гласа, че установяването на нарушението само по себе си представлява достатъчно справедливо удовлетворяване на нематериалните вреди, претърпени от жалбоподателя;
4. *Отхвърля* единодушно останалата част от искането на жалбоподателя за справедливо обезщетение.

Съставено на английски език и оповестено в писмен вид на 13 април 2006 в съответствие с правило 77, ал. 2 и 3 от Правилника на Съда

Сьорен Нилсен
секретар

Христос Розакис
председател

В съответствие с чл. 45, ал. 2 от Конвенцията и правило 74, ал. 2 от Правилника на Съда особеното мнение на г-жа Ботушарова и г-н Щайнер е приложено към това решение.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИИТЕ БОТУШАРОВА И ЩАЙНЕР

1. Ние гласувахме против установяването на нарушение на член 11 от Конвенцията в настоящия случай.
2. Ние приемаме, както и мнозинството, че отказът да бъде регистрирана политическата партия на жалбоподателя представлява ограничение на неговата свобода на сдружаване и че това ограничение е предвидено в закона и преследва законна цел. Ние не сме съгласни с оценката относно това дали това ограничение е „необходимо в едно демократично общество“. Ние приемаме напълно общите принципи, заложили в анализа на мнозинството по този въпрос, но не сме съгласни с тяхното прилагане към конкретните обстоятелства по настоящото дело.

3. Доколкото националните съдилища в техните решения и правителството в пledoариите си се позовават на две групи от аргументи, обосноваващи ограничението, ние от своя страна също разгледахме тези аргументи, така както е направило мнозинството.

4. Съдилищата първо са взели отношение по някои недостатъци в устава на партията и в други регистрационни документи. Те отбелязват, че протоколът от общото събрание на партията, проведено на 26 януари 1997 г., не е бил надлежно подписан, че правомощията на нейните органи и нейната организационна структура не са ясно разписани в устава ѝ и че уставът не урежда начина на прекратяване на членството в партията. Техните мотиви и текстът на съответните правни разпоредби, макар и кратки, уреждат достатъчно подробно изискванията, които трябва да бъдат изпълнени, за да бъде регистрирана партията. Резонно е държавата да очаква политическите партии или другите образувания, които желаят да бъдат регистрирани, да се съобразяват с определени законови формални условия, свързани по-специално с начина, по който техните регистрационни документи са съставени. Затова отказът на съдилищата в съответствие с тяхната практика да регистрират партията поради неизпълнение от страна на нейните учредители не представлява необоснована или обременителна пречка (виж, *mutatis mutandis*, „*Движение за демократично царство срещу България*“ [*Movement for Democratic Kingdom v. Bulgaria*], № 27608/95, Решение на Комисията от 29 ноември 1995 г., недокладвано).

5. Съдилищата са взели отношение и по наименованието на партията. Признавайки, че то не съвпада напълно с това на някоя от регистрираните партии, те са били на мнение, че неговата прилика (Комунистическа партия на България) с това на друга съществуваща партия (Българска комунистическа партия) дава достатъчно основания за отказ на регистрацията, съгласно изискванията на член 8, ал. 1 от Закона за политическите партии от 1990 г., че наименованието на една партия трябва да я отличава от другите партии. По тази причина ние приемаме, че желанието на съдилищата да избегнат объркване на наименованията на различните партии е обосновано. Този извод не се променя от решението на тези съдилища по други дела, където те очевидно не прилагат толкова стриктни стандарти, тъй като задачата на Съда е да се произнесе относно конкретните факти по разглежданото в момента дело.

6. Втората група аргументи, на които се позовават националните съдилища и правителството за отказ на регистрацията на партията, е свързана с нейните цели, които те приемат за противоречащи на някои конституционни и законови норми. Вярно е, че такива основания за отказ на регистрацията може да изглеждат проблематични, ако те са единствените основания за наложеното ограничение, както е в други случаи, разглеждани от Съда (виж например „*Партидул Комунистилор (Непечеристи) и Унгуреану срещу Румъния*“ [*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*], № 46626/99, § 51, 3 февруари 2005 г.). Все пак при конкретните обстоятелства на настоящото дело тези основания са само допълнителни, а не решаващи за отказа да бъде регистрирана партията.

7. По тези причини ние сме на мнение, че не е налице нарушение на член 11 от Конвенцията.

V.
МЕЖДУНАРОДНИ
ПРОЕКТИ

Резултатите:
ПРОЕКТ ВГ-2003/004-937.08.01
„РЕФОРМА НА ГРАЖДАНСКОТО
И НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО“



Нина Овчарова*

Министерството на правосъдието успешно завърши през лятото на 2006 г. ФАР проекта „Реформа на гражданското и наказателното производство“. Този проект беше един от най-важните, които Министерството е изпълнявало, и имаше значителна функция в залагането на основите на съвременния европейски облик на българското процесуално законодателство.

С настоящия материал ви представяме общата рамка на проекта и описание на най-съществените дейности, които бяха изпълнени.

Проектът **ВГ-2003/004-937.08.01 „Реформа на гражданското и наказателното производство“** беше заложен като основна приоритетна цел на Министерството на правосъдието по Програма ФАР за 2003 година. Той беше съставен от съответно два **компонента**, предвиждащи туининг сътрудничество с държава – членка на Европейския съюз, с **цел** да бъде подпомогната България в подобряване на правната и организационната рамка на гражданското и наказателното правораздаване и развиване на европейски стандарти в правосъдието с оглед предстоящото ѝ присъединяване към Европейския съюз. За да се постигнат общите цели, проектният документ предвиждаше съответни **дейности**, включващи разработването на нова концепция, отнасяща се до привеждане на гражданския и наказателния процес в съответствие с най-добрите практики на ЕС, изготвяне на цялостен анализ и оценка на българската гражданско- и наказателно-правна система и на сравнителен анализ на най-добрите практики на страните – членки на ЕС, представяне на препоръки, създаване на правна рамка и поставяне началото на ново законодателство, отговарящо на европейските стандарти. **Прозрачността** в работата по проекта беше основен белег: беше разработена специална част към официалната Интернет страница на Министерството на правосъдието, на която са публикувани основни документи по проекта, резултатите от дейностите, обучителни материали от проведените семинари и актуални въпроси за професионални становища и обществено мнение.

*Старши експерт дирекция „Международни програми“, дирекция „Международно сътрудничество и европейска интеграция“, Министерство на правосъдието.

Туининг проект BG/2003/ЛВ/ЈН/01-А „Реформа на гражданското производство“

Целта на реформата в гражданския процес е укрепване на доверието на населението в съдебните процедури за защита и осъществяване на субективните граждански права, както и подобряването на условията в България като място за осъществяване на стопанска дейност чрез насърчаване на готовността на местни и чуждестранни фирми за извършване на инвестиции в страната.

Началото на проекта беше през октомври 2004 г. с подписването на туининг договора с избрания от министерството партньор – Австрия: Център за насърчаване на правните компетенции в Източна Европа и Централна Азия. Проектът завърши на 31 май 2006 г. с одобряването на Окончателния доклад от сформирания Управителен комитет. Продължителността на проекта беше 24 месеца, но с изменение на договора от 18 януари 2006 г. беше намалена на 19 месеца и 20 дни. Общият бюджет беше 1 милион евро.

Проектът беше разделен на осем компонента:

1. Принципи на гражданския процес,
2. Правила за дейността на съдилищата, подведомственост, подсъдност и общи граждански елементи в гражданския процес,
3. Редовно исково производство пред първата инстанция,
4. Производство по обжалване,
5. Особени искиви производства и охранителни производства,
6. Ускоряване на гражданските дела,
7. Достъп до правосъдие,
8. Съдебно изпълнение.

Началото на изпълнението на проекта започна с редица срещи на подгрупите по отделните компоненти, на които австрийските експерти обсъдиха с българските членове на тези групи най-важните положения в съответната действаща правна уредба, нуждаещи се от реформа. Въз основа на резултатите от този първоначален процес на установяване на факти анализите на статуквото по всеки от компонентите бяха разработени и събрани в Анализ на статуквото, съдържащ 194 препоръки за изменения и допълнения. На тази основа бе разработена Съвместна законодателна концепция по основните точки на реформата и беше изпратена до Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, петте апелативни съдилища и двадесет и осемте окръжни съдилища с искане на Министерството на правосъдието да бъде дадено становище. През октомври 2004 г. започна нормотворческата работа. По време на целия процес на изготвяне на законопроекта на българската експертна група бяха предоставени няколко работни документа, разработени от австрийските експерти, в които в табличен вид се съдържаха сравнение между действащите и предлагани разпоредби.

Близо една година след стартирането на проекта поради съображения, свързани с присъединяването на България към ЕС на 1 януари 2007 г., обявени от Европейската комисия и съобщени на съответните власти в България, стана ясно, че проектът на нов Граждански процесуален кодекс се очаква да бъде приключен до м. март 2006 г. за внасяне в Министерския съвет с оглед на приключването на законодателната процедура в Народното събрание преди лятната ваканция. Това наложи изменението на работния план на проекта и на бюджета и препрограмирането на дейностите.

От 27 февруари до 1 март 2006 г. в София беше проведена и планираната национална конференция, с която се даде възможност на широк кръг практики да обсъдят основните промени в новия български граждански процес и да изкажат своето становище.

Окончателният проект бе приключен от австрийски партньор в средата на м. март и бе представен на членовете на Управителния комитет на седмото му заседание, проведено на 22 март 2006 г. Окончателният проект на българската група беше представен на 12 април 2006 г.

На 20 април Министерският съвет одобри проекта на Граждански процесуален кодекс и той бе изпратен на Народното събрание на 11 май. Новият кодекс беше приет на първо четене на 31 август.

Основните измерения на предлаганата реформа са посветени предимно на ускоряването на гражданския процес и подобряване на качеството му, а именно в следните насоки:

- преоценка на ролята на първата инстанция;
- нова уредба на производствата по обжалване;
- реформа на Върховния касационен съд в инстанция по правото (с правомощие да преценява допустимостта на касационната жалба);
- реформа на системата за връчване и призоваване;
- ускорено и опростено приключване на масов тип дела (заповед за плащане, отсъствено съдебно решение);
- изясняване на връзката между диспозитивното и служебното начало;
- въвеждане в дейността на резултатите от предходни проекти в областта на правната помощ и съдебното изпълнение;
- отпадане на разпоредба, която забавя производствата.

Туининг проект BG/2003/ПВ/ЈН/01-В „Реформа на наказателното производство“

Целта на проекта беше да осигури съвременен, бързо и справедливо наказателно производство. Основна задача беше да изготви нов Наказателно-процесуален кодекс, който да отговори на потребностите на обществото в условията на прехода, както и на изискванията към България, които предпоставя предстоящото ѝ присъединяване към Европейския съюз.

Началото на проекта беше през декември 2004 г. с подписването на туининг договора с определения от министерството партньор – Испания: Генералния съвет на съдебната власт. Проектът завърши на 2 юни 2006 г. с одобряването на Окончателния доклад от сформирания Управителен комитет. Продължителността на проекта беше 18 месеца. Общият бюджет беше 1 милион евро.

Проектът беше структуриран в шест компонента, като всеки от тях се отнася до отделен проблем или фаза на наказателното производство:

1. основни принципи на наказателния процес,
2. досъдебно производство,
3. съдебно производство,
4. особени правила,
5. специфични въпроси
6. заключителна фаза.

Процесът на реформа на наказателния процес започна с приемането на Националната концепция за реформа на наказателното правораздаване, която беше одобрена от министъра на правосъдието и впоследствие беше внесена в Министерския съвет, който я одобри на 17 декември 2004 г. (Решение № 995 на МС). Документът определя основните насоки за бъдещата реформа на наказателния процес в България и предвижда както законодателни, така и административни и организационни мерки за постигане на тази цел. Предвижданите законодателни мерки съчетават изменения на актуалния Наказателно-процесуален кодекс и изработването на проект на нов Наказателно-процесуален кодекс със съответните изменения и допълнения в другите свързани законодателни актове. Съдържанието на Националната концепция за реформа на наказателното правораздаване, одобрена от МС, беше предмет на дискусии по време на дейностите, включени в компонент 1. Европейските експерти се съгласиха, че този документ е едно положително и окуражаващо начало за процеса на реформа на наказателния процес в България.

В резултат от ангажиментите, поети от България във връзка с присъединяването ѝ към Европейския съюз, се очакваше новият Наказателно-процесуален кодекс да бъде приет от Народното събрание (НС) преди края на 2006 г. Законопроектът, изготвен в Министерството на правосъдието, беше предоставен на други министерства и на Висшия съдебен съвет, преди да бъде подложен на обсъждане в Министерския съвет (МС), на 12 май 2005 г. Окончателната версия заедно със забележките, направени от другите министерства, беше одобрена от Министерството на правосъдието на 20 май 2005 г. и изпратена на МС на същата дата. Законопроектът на нов НПК беше одобрен от МС и внесен в Народното събрание на 25 май 2005 г.

По време на процеса на одобрението му от МП и последвалите дискусии в Комисията по правни въпроси към НС в рамките на ФАР проекта българските експерти, членовете на Работната група, сформирана в МП, и експертите от ЕС имаха възможността да обсъдят съдържанието на законопроекта. С оглед на резултатите от дискусиите на работните срещи европейските експерти направиха някои предложения за изменения на разпоредбите в законопроекта, свързани с различните фази на наказателното производство и специфичните въпроси на наказателния процес. Те се запознаха с членове на Комисията по правни въпроси и имаха възможност да присъстват на нейни заседания. Някои членове на Работната група редовно помагаша в работата на Комисията по време на второто четене на законопроекта.

Окончателната версия на новия Наказателно-процесуален кодекс беше приета от Народното събрание на пленарно заседание на 14 октомври 2005 г. Новият НПК беше обнародван в бр. 86 на „Държавен вестник“ на 28 октомври 2005 г. с оставен шестмесечен период до влизане в сила на 29 април 2006 г.

С цел да бъде максимално гъвкав и да отговори на актуалните силни нужди на държавата-бенефициент по проекта Управителният комитет на ФАР проекта реши да бъдат внесат някои промени във формата и обхвата на предстоящите работни срещи и семинари, за да могат да бъдат използвани възможно най-пълноценно за дискутиране на разпоредбите на новия НПК по време на периода *vacatio legis*. Общата идея беше те да покрият всички 28 съдебни окръга и това е първата толкова масова инициатива за осигуряване на пълно и пълноценно въвеждане на нов нормативен акт. Като резултат в рамките на проекта бяха осигурени обучения в рамките на 8 семинара с около 400 участващи магистрати от всички 28 съдебни окръга в България и заключителна национална конференция с около 200 участници (виж приложението).

Разпоредбите в новия НПК въвеждат някои съществени изменения в сферата на наказателния процес, които ще допринесат за налагането на европейските стандарти в българската наказателно-правна система, включително:

- ново дефиниране на някои основни принципи,
- преразглеждане на ролята и обхвата на правомощията на някои ключови органи в досъдебната фаза (прокурори, следователи и дознатели),
- въвеждането и уредбата на инструментите за борба с организираната престъпност,
- въвеждането на някои алтернативни бързи производства,
- разширяване приложното поле на някои съществуващи в предишния НПК особени производства.

Както е видимо, проектът „Реформа на наказателното и гражданското производство“ остави едни от най-значимите резултати от Програма ФАР. В неговите рамки с партньорството на Австрия и Испания бяха заложените основите на едни съвременни процедури в българския граждански и наказателен процес. Наблюдението на практическото прилагане и ефективността от новите Граждански процесуален кодекс и Наказателно-процесуален кодекс тепърва предстои, но ФАР проектът именно осигури нормативното въвеждане на най-добрите европейски стандарти в националната ни процесуална уредба.

Приложение

ФАР проект BG/2003/ПВ/ЈН/01-В
„Реформа на наказателното производство“

ОБУЧЕНИЯ ПО ПРИЛАГАНЕ
НА НОВИЯ НАКАЗАТЕЛНО-ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС

	съдии	прокурори	следователи
<i>София: 19-20 януари и 23-24 март 2006 г.</i>			
Върховен касационен съд	3		
Военно-апелативен съд	5		
Национална следствена служба			8
Столична следствена служба			6
съдебен окръг София-град	2	8	
съдебен окръг София-окръг	15	10	
съдебен окръг София-район	8	11	
<i>Благоевград: 14-16 декември 2005 г.</i>			
съдебен окръг Благоевград	7	6	4
съдебен окръг Кюстендил	11	4	2
съдебен окръг Перник	1	4	2
съдебен окръг Смолян	4		2
<i>Враца: 30 януари-1 февруари 2006 г.</i>			
съдебен окръг Враца	6	2	6
съдебен окръг Монтана	2	3	2
съдебен окръг Плевен, вкл. военни съд и прокуратура	3	4	2
съдебен окръг Ловеч	3	3	2
съдебен окръг Видин	3	3	2
<i>Велико Търново: 8-10 февруари 2006 г.</i>			
съдебен окръг Велико Търново, вкл. апелативни съд и прокуратура	9	5	3
съдебен окръг Габрово	2	2	1
съдебен окръг Русе	3	3	2
съдебен окръг Разград	3	2	2
съдебен окръг Търговище	3	2	2
<i>Варна: 20-22 февруари 2006 г.</i>			
съдебен окръг Варна, вкл. военни и апелативни съд и прокуратура	17	11	
съдебен окръг Добрич	4	4	2
съдебен окръг Шумен	4	4	2
съдебен окръг Силистра	4	4	1
<i>Бургас: 28 февруари-2 март 2006 г.</i>			
съдебен окръг Бургас, вкл. апелативни съд и прокуратура	9	9	2
съдебен окръг Сливен, вкл. военни съд и прокуратура	5	6	2

съдебен окръг Ямбол	4	4	2
съдебен окръг Стара Загора	3	4	2
<i>Пловдив: 13-15 март 2006 г.</i>			
съдебен окръг Пловдив, <i>вкл. военни и апелативни съд и прокуратура</i>	13	12	5
съдебен окръг Пазарджик	2	4	2
съдебен окръг Хасково	4	4	2
съдебен окръг Кърджали	4	2	1
ОБЩО ; 380	166	143	71
<i>национална конференция: 18-20 април 2006 г.¹</i>			
Върховна касационна прокуратура		2	
Военно-апелативна прокуратура		2	
Национална следствена служба			6
Столична следствена служба			2
съдебен окръг София-град		2	
съдебен окръг София-окръг <i>вкл. военни и апелативни съд и прокуратура</i>	2	6	
съдебен окръг София-район	2	2	
съдебен окръг Благоевград	2		1
съдебен окръг Бургас, <i>вкл. апелативни съд и прокуратура</i>	3	2	1
съдебен окръг Варна, <i>вкл. военни и апелативни съд и прокуратура</i>	5	6	
съдебен окръг Велико Търново, <i>вкл. апелативни съд и прокуратура</i>	3	4	
съдебен окръг Видин		2	1
съдебен окръг Враца	2	2	
съдебен окръг Габрово	2	2	
съдебен окръг Добрич			
съдебен окръг Кърджали	2	2	1
съдебен окръг Кюстендил	2	2	
съдебен окръг Ловеч	2	2	
съдебен окръг Монтана	1	2	2
съдебен окръг Пазарджик	2	2	1
съдебен окръг Перник	2	1	
съдебен окръг Плевен, <i>вкл. военни съд и прокуратура</i>	1	3	1
съдебен окръг Пловдив, <i>вкл. военни и апелативни съд и прокуратура</i>	4	6	1
съдебен окръг Разград		2	1
съдебен окръг Русе		2	1
съдебен окръг Шумен			
съдебен окръг Силистра			

¹ В националната конференция участваха също представители на Народното събрание, на МВР, на адвокатите, на академичните среди и на неправителствените организации.

съдебен окръг Сливен, <i>вкл. военни съд и прокуратура</i>	3	4		
съдебен окръг Смолян	2	2	1	
съдебен окръг Стара Загора	3	2	1	
съдебен окръг Търговище	2	2	1	
съдебен окръг Хасково	2	2	1	
съдебен окръг Ямбол	2	2	1	
ОБЩО	145	51	70	24
ОБЩО	525	217	213	95

Забележка: броят на участниците е приблизителен.

СЪДЪРЖАНИЕ

I. СТАТИИ

Доц. д-р Георги Пенчев

<i>СБЛИЖАВАНЕ НА БЪЛГАРСКОТО С ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО В ОБЛАСТТА НА БИОТЕХНОЛОГИИТЕ</i>	<i>7</i>
---	----------

II. ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Светла Атанасова

<i>АДМИНИСТРАТИВНАТА ФАЗА НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ТЪРСЕНЕ НА ОТГОВОРНОСТ ОТ ДЪРЖАВИТЕ – ЧЛЕНКИ НА ЕО ЗА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА ИМ</i>	<i>59</i>
---	-----------

Нели Маданска

<i>СЪОТВЕТСТВИЕ НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО С ЕВРОПЕЙСКИТЕ НОРМИ И ПРИНЦИПИ ОТНОСНО ПРАВАТА НА РАБОТНИЦИТЕ И СЛУЖИТЕЛИТЕ ПРИ НЕСЪСТОЯТЕЛНОСТ НА РАБОТОДАТЕЛЯ</i>	<i>76</i>
--	-----------

III. МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Биляна Белякова, Ася Масърлиева

<i>ОБЩ ПРЕГЛЕД НА КОНВЕНЦИЯТА ЗА КОМПЕТЕНТНОСТТА, ПРИЛОЖИМОТО ПРАВО, ПРИЗНАВАНЕТО, ИЗПЪЛНЕНИЕТО И СЪТРУДНИЧЕСТВОТО ВЪВ ВРЪЗКА С РОДИТЕЛСКАТА ОТГОВОРНОСТ И МЕРКИТЕ ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕЦАТА ОТ 19 ОКТОМВРИ 1996 Г.</i>	<i>85</i>
---	-----------

<i>КОНВЕНЦИЯ ЗА КОМПЕТЕНТНОСТТА, ПРИЛОЖИМОТО ПРАВО, ПРИЗНАВАНЕТО, ИЗПЪЛНЕНИЕТО И СЪТРУДНИЧЕСТВОТО ВЪВ ВРЪЗКА С РОДИТЕЛСКАТА ОТГОВОРНОСТ И МЕРКИТЕ ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕЦАТА</i>	91
--	----

IV. ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Милена Коцева

<i>ПРАВОТО НА СВОБОДНО СДРУЖАВАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ ПО ЧЛ. 11 ОТ КОНВЕНЦИЯТА ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ДЕЛАТА СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ</i>	109
---	-----

<i>ДЕЛО „ОБЕДИНЕНА МАКЕДОНСКА ОРГАНИЗАЦИЯ „ИЛИНДЕН – ПИРИН“ И ДРУГИ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“</i>	116
---	-----

<i>ДЕЛО „ОБЕДИНЕНА МАКЕДОНСКА ОРГАНИЗАЦИЯ „ИЛИНДЕН“ И ДРУГИ С/У БЪЛГАРИЯ“</i>	136
---	-----

<i>ДЕЛО „ЦОНЕВ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ“</i>	165
--	-----

V. МЕЖДУНАРОДНИ ПРОЕКТИ

Нина Овчарова

Резултатите:

<i>ПРОЕКТ BG-2003/004-937.08.01 „РЕФОРМА НА ГРАЖДАНСКОТО И НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО“</i>	185
--	-----

Приложение

<i>ФАР проект BG/2003/ПВ/ЛН/01-В „Реформа на наказателното производство“</i>	190
--	-----

*Гледните точки в представените статии са лично мнение
и не изразяват официалната позиция на Министерството на правосъдието.
Разпространението се извършва безплатно.*

ЕВРОПЕЙСКА
ИНТЕГРАЦИЯ
И ПРАВО

2/2006

Художник
Олга ПАСКАЛЕВА
Коректор
Цветанка ГЪЛЪБОВА
Компютърен дизайн
Мариана ХРИСТОВА

Формат 70/100/16
Печатни коли 12,25

Министерство на правосъдието
София 1040
Ул. „Славянска“ № 1
Тел. 923-75-55

Печатница „Скала“