

МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ ЗА ЗАКРИЛА НА ПРАВОТО НА СВОБОДА НА МИРНИ СЪБРАНИЯ И СВОБОДНО СДРУЖАВАНЕ НА БЪЛГАРИТЕ В РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЯ

Доц. д-р Александра Вълчева

Юридически факултет, Катедра „Международно право и право на Европейския съюз”

Университет за национално и световно стопанство,

email:Aleksandra.valcheva@abv.bg

Резюме: *Правото на свобода на мирни събрания и свободно сдружаване има съществена роля за функционирането на демократичните общества, поради което то е признато в основните международни актове за закрила на човешките права и свободи. Международната общност регламентира посоченото право още във Всеобщата декларация за правата на човека и впоследствие препотвърждава неговата значимост, чрез включването му в съдържанието на редица други международни универсални и регионални договори. Приемането на изрични стандарти и механизми за закрила на правото на свобода на мирни събрания и свободно сдружаване осигурява условия за ефективното му упражняване от всички граждани, а и възможност чрез реализацията му те да осъществяват обществен контрол върху дейността на публичните субекти. Въпреки призната значимост на анализираното право на международно, европейско и национално равнище, през последната година се наблюдават все по - често случаи на нарушаването му спрямо българското малцинство в Република Северна Македония. Сложните междудържавни отношения между Република България и Република Северна Македония обаче, не следва да бъдат повод за неспазване на личните права на гражданите, независимо от тяхната националност. Необходимо е да бъдат предприети решителни мерки както на национално, така и на европейско ниво, за да се гарантират в пълна степен основните права и свободи на малцинствените групи в държавите – членки на ЕС и в държавите, които имат статут на кандидат за членство в европейското обединение.*

Ключови думи: *българско малцинство, Европейски съюз, международни стандарти, национална сигурност, основни права и свободи на човека, право на свобода на мирни събрания и свободно сдружаване, присъединяване*

INTERNATIONAL STANDARDS FOR THE PROTECTION OF THE RIGHT TO FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY AND FREE ASSOCIATION OF BULGARIANS IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Assoc. Prof. Alexandra Valcheva, PhD

Department of International Law and European Union Law, University of National and World
Economy, email: Aleksandra.valcheva@abv.bg

Abstract: *The right to freedom of peaceful assembly and free association has an essential role for the functioning of democratic societies, which is why it is recognized in the main international acts for the protection of human rights and freedoms. The international community regulated this right already in the Universal Declaration of Human Rights and subsequently reaffirmed its importance by including it in the content of a number of other international universal and regional treaties. The adoption of explicit standards and mechanisms for the protection of the right to freedom of peaceful assembly and free association provides conditions for its effective exercise by all citizens, as well as an opportunity through its implementation for them to exercise public control over the activities of public entities. Despite the recognized importance of the analyzed law at the international, European and national level, in the last year there have been more and more cases of its violation against the Bulgarian minority in the Republic of North Macedonia. The complex interstate relations between the Republic of Bulgaria and the Republic of North Macedonia, however, should not be a reason for not respecting the personal rights of citizens, regardless of their nationality. Decisive measures need to be taken at both national and European level to fully guarantee the fundamental rights and freedoms of minority groups in EU member states and in countries that have candidate status for membership in the European Union unification.*

Keywords: *Bulgarian minority, European Union, international standards, national Security, fundamental human rights and freedoms, right to freedom of peaceful assembly and free association, accession*

1. УВОД

Свободата на мирни събрания и на свободно сдружаване са общопризнати ценности във всички демократични общества. За да осигурят тяхната ефективна закрила международните универсални и регионални организации, ЕС и държавите – членки признават тяхната значимост в редица международни актове в областта на правата на човека и в основните си закони. В този смисъл, още преди десетилетия Организацията на обединените нации (ООН), Съветът на Европа (СЕ) и Европейският съюз (ЕС) се стремят да въведат минимални стандарти за закрила на основните човешки права¹, включително на правото на мирни събрания и на свободно сдружаване, с които да се съобразяват всички правни субекти. Прегледът на международната универсална и европейска правна рамка и на правото на ЕС показва, че посочената цел е постигната в задоволителна степен, чрез приетите в продължения на десетилетия актове и механизми в областта на правата на човека, които осигуряват възможност за пълноценно упражняване на анализираните права от гражданите. Независимо от положените усилия за гарантиране на тези права и утвърдените в тази насока традиции, през последните години в контекста на сложните междудържавни отношения между Република България и Република Северна Македония, все по - често се наблюдават случаи на нарушаване на правото на мирни събрания и на свободно сдружаване на българското малцинство от страна на Република Северна Македония. В тази връзка, като страна кандидат за членство в ЕС Република Северна Македония следва да уважава и зачита общоприетите европейски ценности, сред които важно място заема спазването на човешките права и свободи. В настоящия доклад ще бъде направен преглед на съществуващите международни стандарти, гарантиращи правото на мирни събрания и на свободно сдружаване, които намират приложение при закрилата на българското малцинство в Република Северна Македония.

¹ Христонова, М. (2015). Международна защита на правата на човека в системата на ООН– сборник научни публикации от международна научна конференция “ООН: Исторически традиции и съвременноправо”, 2 - 3 октомври 2015 г., град Благоевград, Университетско издателство „Неофит Рилски”, Благоевград, 2015, ISBN 978-954-00-0058-9, с. 641-648

2. МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ ЗА ЗАКРИЛА НА ПРАВОТО НА СВОБОДА НА МИРНИ СЪБРАНИЯ И НА СВОБОДНО СДРУЖАВАНЕ НА БЪЛГАРИТЕ В РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЯ

В международната система правото на свобода на мирни събрания и на свободно сдружаване е регламентирано още преди десетилетия, на първо място, във **Всеобща декларация за правата на човека (ВДПЧ, Декларацията)**, приета през 1948 г. от Общото Събрание на ООН². В Декларацията е отразен стремежът на международната общност да бъдат изрично признати онези ценности, без опазването на които не би могъл да съществува световния мир и благоденствието на народите. Част от тези ценности са именно свободата на гражданите да участват в мирни събрания и свободата им да се сдружават, които стоят в основата на демокрацията. Като субективно право на всеки гражданин правото на свобода на мирни събрания и сдружения намира закрила в разпоредбата на чл. 20 ВДПЧ, която гласи: „*1. Всеки човек има право на свобода на мирни събрания и сдружения. 2. Никой не трябва да бъде принуждаван да участва в дадено сдружение.*“

На второ място, свободата на мирни събрания и свободата на свободно сдружаване, са регламентираны в друг важен акт от международната система за закрила на основните човешки права и свободи, а именно: в **Международния пакт за гражданските и политически права (МПГПП)**³. В МПГПП международната общност надгражда подхода си при формулиране на човешките права, за което свидетелства въвеждането на правото на мирни събрания и правото на свободно сдружаване, като **две отделни едно от друго права**. В този смисъл, в член 21 от МПГПП е признато правото на мирни събрания на гражданите. Правото на свободно сдружаване е регламентирано в чл.22, ал.1 от МПГПП, който постановява, че: „*Всяко лице има право на свободно сдружаване с други лица, включително и правото да образува и да членува в профсъюзи за защита на своите интереси*“.

² UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>

³ UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>; Ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. - ДВ, бр. 60 от 1970 г. В сила за България от 23.03.1976 г. Издаден от Министерството на външните работи, обн. бр. 43 от 28.05.1976 г.

Следва да се има предвид, че правото на мирни събрания и правото на свободно сдружаване на гражданите, **не са абсолютни права по смисъла на МПГПП**. Това е така, защото в чл. 21, изр. второ и чл.22, ал.2 от МПГПП международната общност изрично постановява, че упражняването на тези права по принцип не може да бъде ограничавано, освен при наличие на ограничения, предвидени със закон и които са необходими в едно демократично общество в интереса на националната сигурност, обществената безопасност, обществения ред, за защита на народното здраве и морал или за защита на правата и свободите на другите. По отношение на правото на свободно сдружаване са допустими и законни ограничения на членовете на въоръжените сили и полицията.

При определяне границите на упражняване на анализираните субективни права следва да се имат предвид и разпоредбите на чл. 4 и чл. 5 от МПГПП. По – конкретно, в чл. 4 от МПГПП е предвидено, че в хипотеза на възникнала обществена опасност, която поставя в опасност съществуването на нацията, която е официално обявена, държавите - страни по МПГПП, могат да вземат мерки само дотолкова, доколкото положението го изисква, с които да нарушат задълженията си по този пакт, при условие, че тези мерки не са несъвместими с другите им задължения по международното право и не водят до дискриминация, основана само на раса, цвят на кожата, пол, език, религия или социален произход.“ В чл. 5 от МПГПП се съдържат други общи ограничения, приложими не само към правото на свободно сдружаване, а и към всички останали права, прогласени в международния акт⁴.

Правото на мирни събрания и правото на свободно сдружаване на гражданите, освен в универсалните международни договори, е изрично признато и в **актовете на Съвета на Европа и в Европейския съюз**. Известно е, че през цялостното си историческо развитие Съветът на Европа винаги е подчертавал особената значимост на осигуряването на ефективна правна уредба за закрила на основните човешки права и свободи. Именно за да постигне тази цел през 1950 г. СЕ приема Европейска конвенция

⁴ Член 5 от МПГПП гласи: „1. Нито една разпоредба в този пакт не може да бъде тълкувана като даваща право на дадена държава, отделна група или лице да се занимава с дейност или да извършва действия, насочени към отнемане на правата и свободите, признати с този пакт, или към ограничаването им в по-голяма степен, отколкото е предвидено в същия пакт. 2. Не се допуска никакво ограничаване или отнемане на основните права на човека, признати или съществуващи във всяка държава - страна по този пакт, по силата на закони, конвенции, правилници или обичаи под предлог, че този пакт не признава такива права или ги признава в по-малка степен.“

за правата на човека (ЕКПЧ)⁵, определяна в доктрината като безпрецедентен договор за закрила на основните права и свободи на човека.

Правото на свобода на събранията и на сдружаването са признати в чл.11 от ЕКПЧ. Съгласно посочената разпоредба *„Всеки има право на свобода на мирните събрания и на свободно сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.“* Съдържанието на правото на свобода на събранията и на сдружаването по чл.11 от ЕКПЧ съответства по съдържанието на същите права, признати в чл.21 и чл.22 от МПГПП.

С разпоредбата на чл.11 от ЕКПЧ се дава закрила само на правото на „мирно събрание“, понятие, което не обхваща демонстрация, при което организаторите и участниците имат насилствени намерения. Следователно гаранциите на член 11 се прилагат за всички събрания, с изключение на тези, при които организаторите и участниците имат такива намерения, подтикват към насилие или отхвърлят по друг начин основите на демократичното общество⁶. Също така, следва да се има предвид, че регламентирането на свободата на сдружаване в чл.11 от ЕКПЧ *„не просто забранява на властите да налагат ограничения на свободата на сдружаване, а така, както е тълкуван от Съда във връзка с член 1 от Конвенцията, им възлага позитивното задължение да осигурят тази свобода на всички лица под тяхната юрисдикция. Това задължение включва задължението в някои случаи да бъдат предприети действия, защитаващи упражняването на това право от намесата на трети частни лица и налагането на санкции на трети лица, които незаконно и необосновано са се намесили в упражняването на това право“*⁷

Независимо от изключителната значимост на правото на свобода на събранията и на свободно сдружаване, те **не са регламентирани като абсолютни права и в ЕКПЧ**. В този смисъл, допустими ограничения са регламентирани първо в чл.11, ал. 2 от ЕКПЧ. Такива са ограниченията, 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

⁵ Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>

⁶ Съвет на Европа, Ръководство по член 11 от Европейската конвенция по правата на човека Свобода на събрание и сдружаване, Превод от Български хелзинкски комитет; 2021, с.10;

⁷ <https://humanrights.bg/Contents/Item/Display/16494>

на правата и свободите на другите, както и законните ограничения върху упражняването на тези права от служещите във въоръжените сили, полицията или държавната администрация.

Правото на свобода на мирни събрания и на свободно сдружаване получава допълнителна закрила и на основание чл.17 от ЕКПЧ, която разпоредбата регламентира забраната на злоупотреба с права. По - конкретно, нормата постановява, че никоя от разпоредбите на ЕКПЧ не може да се тълкува като предоставяща правото на някоя държава, група или лице да осъществява дейност или действия, имащи за цел разрушаването на което и да е от правата и свободите, предвидени в конвенцията, или ограничаването им в по-голяма степен от предвидената в ЕКПЧ.

Ефективната закрила на анализираните права се постига не само чрез изричното им признаване в ЕКПЧ, но и чрез правораздавателната и тълкувателната дейност на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Той е имал възможността неведнъж да анализира съдържанието, приложението и ограниченията на посочените права, чрез което се постига синхронизираност на правната уредба. Така например, в юриспруденцията си ЕСПЧ заявява, че правото на свобода на мирното събрание е основно право в демократичното общество и, подобно на правото на свобода на изразяване, е една от основите на това общество, пораси това то не трябва да се тълкува ограничително.⁸ Също така, ЕСПЧ приема, че *„понятието „събрание“ е автономно, като то обхваща, по-специално, събирания, които не са обект на регулиране от националното право, независимо дали се изисква уведомяване или разрешение, или са освободени от такива процедури.“*⁹. Правото на мирни събрания според практиката на ЕСПЧ обхваща както частни събрания, така и събрания на публични места, независимо дали са статични или под формата на шествие; освен това то може да се упражнява от отделни участници и от лицата, организиращи събирането¹⁰.

В Европейския съюз, правото на свобода на мирни събрания и на свободно сдружаване, е регламентирано в чл.12 от Хартата на основните права на ЕС

⁸Съвет на Европа, Ръководство по член 11 от Европейската конвенция по правата на човека Свобода на събрание и сдружаване, Превод от Български хелзински комитет; 2021, с.6; Case of Djavit An v. Turkey, 2003, § 56; Application no. 20652/92, Judgment of 20 February 2003; Case of Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC], Application no. 37553/05, Judgment of 15 October 2015

⁹ Пак там, с. 8

¹⁰ Case of Kudrevičius and others v. Lithuania, Application no. 37553/05, Judgment of 15 October 2015

(ХОПЕС)¹¹. Съгласно посочената разпоредба: „1. Всеки има право на свобода на мирни събрания и на свободно сдружаване, на всяко равнище, по-специално в областите на политическото, профсъюзното или гражданското сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси. 2. Политическите партии на равнището на Съюза допринасят за изразяването на политическата воля на гражданите на Съюза.“

Анализираното право може да бъде ограничавано, но само при условие, че ограничението му е предвидено в закон и се зачита основното съдържание на същото право¹². При спазване на принципа на пропорционалност ограничения на признатите в хартата права могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора¹³. Всякакви ограничителни мерки обаче следва да са в отговор на належаща обществена нужда и да са пропорционални на преследваната цел¹⁴. Ограниченията могат пряко да произтичат от правни норми или да са резултат от фактически действия, те могат да бъдат резултат на актове на законодателната на изпълнителната власт или на правораздавателни органи като съдилищата или особени юрисдикции като Конституционния съд¹⁵.

Отделно от ХОПЕС, правото на свободно сдружаване, но в друг контекст, е регламентирано в чл. 5 от Европейска социална хартата. Разпоредбата постановява, че всички работници и работодатели имат право на свободно сдружаване в национални или международни организации за защита на техните икономически и социални интереси¹⁶.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представеният преглед на международните универсални и регионални актове и актове от правото на ЕС, касаещи защитата на правото на мирни събрания и на

¹¹ European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012, 2012/C 326/02, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>

¹² Чл. 52 от Хартата на основните права на ЕС

¹³ Пак там

¹⁴ <https://www.bghelsinki.org/bg/themes/freedom-of-peaceful-assembly>

¹⁵ <https://humanrights.bg/Contents/Item/Display/16494>

¹⁶ Council of Europe, European Social Charter (Revised), 3 May 1996, ETS 163, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3678.html>, Ратифицирана със закон, приета от 38-о Народно събрание на 29.03.2000 г. - ДВ, бр. 30 от 11.04.2000 г. Издадена от Министерството на труда и социалната политика, обн., ДВ, бр. 43 от 4.05.2001 г., в сила от 1.08.2000 г.

свободно сдружаване показва, че международната общност, Съветът на Европа и ЕС са постигнали изграждане на подходяща правна рамка за закрила на анализираните права. Разбира се, усъвършенстване на нормативната уредба ще бъде необходимо в бъдеще, за да бъдат съобразени новите рискове и заплахи пред упражняването на човешките права. Важно значение имат и създадените правораздавателни юрисдикции (ЕСПЧ и Съдът на ЕС), които допринасят значително за правилното прилагане на приетите актове и за еднообразното тълкуване на установените правни норми. Проблемите с опазването на правата на българското малцинство в Република Северна Македония обаче остават, независимо от установените международни и европейски стандарти и усилията на европейската общност. Страната ни още от началото на процеса по разширяване на ЕС и евроинтеграцията на Западните Балкани подкрепя идеята за тази интеграция, както и за присъединяването на Република Северна Македония към ЕС. През последната година обаче се наблюдава сериозна криза в отношенията между българската държава и югозападната ѝ съседка, независимо от положените усилия на всички заинтересовани страни и подписването на Договора за приятелство, добросъседство и сътрудничество между Република България и Република Македония¹⁷. Една от причините за задълбочаването на тази криза е нарастването на броя на случаите, в които македонските власти допускат нарушаване на правата на българското малцинство, включително правото им на мирно събрание и на сдружаване. Така например, на 23 ноември 2022 г. е осъществено третото поред нападение над българския Културно-информационен център в Скопие¹⁸, а в началото на януари 2023г. в Република Северна Македония е нападат и пребит Християн Пендигов – секретар на културния клуб "Цар Борис III" в Охрид¹⁹. Тези случаи, съчетани със системното използване на „езика на омразата“ към българските граждани, живущи в Република Северна Македония, изостри в изключителна степен отношенията между двете държави. Европейският съюз отправи неведнъж препоръки и послания към Република Северна Македония за спазване на основните права и свободи на българските граждани, но за сега те нямат особен ефект. Всички държави – членки, включително и странага ни, остават с надеждата, че европейски ценности и принципи ще бъдат възприети в пълна степен от македонската държава и нейните граждани, за да се

¹⁷ <https://www.parliament.bg/bg/news/ID/4124>

¹⁸ <https://www.bta.bg/bg/news/bulgaria/oficial-messages/425614-vmro-napadeniyata-nad-balgarski-klubove-i-institutsii-v-severna-makedoniya-sa-n>

¹⁹

гарантират основните човешки права и свободи не само на българското малцинство, а и на всички останали малцинства, които живеят на територията на Република Северна Македония.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Съвет на Европа, Ръководство по член 11 от Европейската конвенция по правата на човека - Свобода на събрание и сдружаване, Превод от Български хелзинкски комитет; 2021;

2. **Христозова, М.** (2015). Международна защита на правата на човека в системата на ООН– сборник научни публикации от международна научна конференция “ООН: Исторически традиции и съвременноправо”, 2 - 3 октомври 2015 г., град Благоевград, Университетско издателство „Неофит Рилски”, Благоевград, 2015, ISBN 978-954-00-0058-9, с. 641-648

3. Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>

4. Council of Europe, European Social Charter (Revised), 3 May 1996, ETS 163, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3678.html>; Ратифицирана със закон, приета от 38-о Народно събрание на 29.03.2000 г. - ДВ, бр. 30 от 11.04.2000 г. Издадена от Министерството на труда и социалната политика, обн., ДВ, бр. 43 от 4.05.2001 г., в сила от 1.08.2000 г.

5. Case of Djavit An v. Turkey, 2003, § 56; Application no. 20652/92, Judgment of 20 February 2003;

6. Case of Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC], Application no. 37553/05), Judgment of 15 Octobre 2015;

7. European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012, 2012/C 326/02, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>

8. UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>

9. UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>; Ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. - ДВ, бр. 60 от 1970 г. В сила за

България от 23.03.1976 г. Издаден от Министерството на външните работи, обн. бр. 43 от 28.05.1976 г.

10. <https://www.bghelsinki.org/bg/themes/freedom-of-peaceful-assembly>
11. <https://www.bghelsinki.org/bg/themes/freedom-of-peaceful-assembly>
12. <https://www.bta.bg/bg/news/bulgaria/oficial-messages/425614-vmro-napadeniyata-nad-balgarski-klubove-i-institutsii-v-severna-makedoniya-sa-n>