

СТАНОВИЩЕ

на Български хелзинкски комитет*

по: к.д. 15/1997
Относно: Конституционсъобразността на Рамковата конвенция
на Съвета на Европа за защита на националните
малцинства

Съдържание:

1. За характера на международноправния ангажимент, който Рамковата конвенция за защита на националните малцинства налага стр.1
 2. За понятието “национално малцинство” във връзка с обекта и целите на Рамковата конвенция като международен договор стр.2
 3. За обекта и целите на Рамковата конвенция с оглед на правната и фактическата ситуация в Република България стр.6
 4. За съответствието на някои конкретни разпоредби на Рамковата конвенция с Конституцията на Република България стр.11
- Резюме на заключенията стр.16

* Настоящото становище се предоставя в съответствие с Определение по к.д. 15/1997 от 23 октомври 1997 г.

1. За характера на международноправния ангажимент, който Рамковата конвенция за защита на националните малцинства налага

Рамковата конвенция за защита на националните малцинства (по-нататък само "Рамковата конвенция") е първият влязъл в сила международен договор, посветен изключително на защитата на националните малцинства. Както се отбелязва в §11 на Пояснителния доклад към Рамковата конвенция¹, тя съдържа "главно програмен тип текстове", които "не са директно приложими, оставят на въпросните страни свобода на избора при осъществяване на целите, към които се стремят, по този начин давайки им възможност да отчитат конкретните обстоятелства". По подобен начин са охарактеризирани разпоредбите на Рамковата конвенция и в §29 от Пояснителния доклад: "Целта на последния текст [от преамбюла] е да посочи, че клаузите на тази рамкова Конвенция не са директно приложими. Тя не се занимава със законите и практиките на отделните държави по отношение възприемането на международните договори във вътрешните законови уредби." Подобен тип разпоредби дават също така възможност за една по-свободна интерпретация на тяхното съответствие с Конституцията и със законите на Република България. Те затрудняват и формулирането на резерви, поради което вероятно нито една от 37-те страни, които досега са подписали или ратифицирали конвенцията не са направили резерва. Заедно с това Рамковата конвенция поставя ясни рамки на упражняването на правата, които гарантира. В член 21 се казва: "Никоя от разпоредбите а тази Рамкова конвенция не може да се тълкува като предполагаща каквото и да е право на лице да предприема дейност или да извършва действие, противоречащи на основните принципи на международното право и в частност на суверенното равенство, териториалната цялост и политическата независимост на държавите."

По отношение на материално правните норми Рамковата конвенция не предлага нищо повече от много от приетите вече международни документи, които, макар и да не са международни договори, ангажират Република България. Това се вижда по-специално при сравнение с Копенхагенския документ на Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа от 1990 г. и Декларацията на ООН за правата на лицата, принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства от 1992 г. Стандартите на Рамковата конвенция, както впрочем и на цялата система на защита на малцинствата след Втората световна война, са по-ниски от реално постигнатото в системата на Обществото на народите и в отделните страни, в това число България, отпреди войната. Механизмът за прилагане на Рамковата конвенция не предвижда институти като индивидуалната жалба или задължителната юрисдикция на някакъв наднационален орган както в случая с Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи.

Въпреки че голяма част от разпоредбите на Рамковата конвенция представляват "програмен тип текстове", конкретният анализ показва, че

¹Пояснителният доклад е от особено значение за интерпретацията на Рамковата конвенция като се има предвид спецификата на международноправния ангажимент, който тя налага. Не напразно тя обикновено се публикува заедно с този доклад.

възможностите за избор, който те дават, са като правило обозрими и са краен брой. Трябва също така да се отбележи, че не всички текстове на конвенцията са от този тип. Някои са формулирани безалтернативно и не дават възможност за избор при прилагането им. Такива са например разпоредбите на член 11, т. 2 и член 17, т.1.² Всичко това не оставя съмнения относно вътрешно правния статут на Рамковата конвенция с оглед на член 5, ал.4 от Конституцията на Република България.

Заклучение: Основната част от разпоредбите на Рамковата конвенция съдържат общи принципи, дават възможност за алтернативни решения в системата на вътрешното право в съответствие със специфичните условия. Друга част са безалтернативно формулирани. При всичките си особености, статута на Рамковата конвенция като международен договор, който след ратифицирането и публикуването би бил част от вътрешното право на Република България, не подлежи на съмнение.

2. За понятието "национално малцинство" във връзка с обекта и целите на Рамковата конвенция като международен договор

Въпросът за определението на понятието "национално малцинство" е тясно свързан с обекта и целите на Рамковата конвенция като международен договор. В абзац 5 на преамбюла и в Пояснителния доклад към конвенцията (§10) се посочва, че обекта на договора са "националните малцинства", а целта - тяхната защита чрез определяне на правните принципи, които страните са задължени да спазват, за да осигурят защитата на националните малцинства. Тази цел се преутвърждава и се разширява в абзац 12 на преамбюла - там става дума не само за "защита на националните малцинства", но и за защита на "правата и свободите на лицата, принадлежащи към тези малцинства".

В действащите многостранни международни договори на организациите, в които Република България членува, няма определение за "национално малцинство", както и за "малцинство" изобщо.³ Има редица причини, поради които международната общност не е успяла да изработи подобни универсални определения. Сред по-важните от тях могат да се отбележат четири:

1. Липсата в много страни, главно в Африка, но също така, например, и в бивша Югославия, на групи, които доминират числено в страната, т.е. всяка една от етническите, религиозни или езикови групи, формиращи състава на населението на страната, е, от количествена гледна точка, малцинство в

² Член 11, т.2 на Рамковата конвенция: "Страните се задължават да признаят на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, правото да излага публично на езика на неговото малцинство обозначения, надписи и друга информация от частен характер."; Член 17, т.2 на Рамковата конвенция: "Страните се задължават да не създават препятствия за правото на лицата, принадлежащи към национални малцинства, да участват в дейността на неправителствени организации, както на национално, така и на международно ниво."

³ Тази липса обаче не може да бъде разпространена, както нерядко се прави, върху международното право изобщо, което включва, наред с другото, и двустранните договори.

сравнение с общия брой на всички останали;

2. Фактът, че в някои страни расови, етнически, религиозни и др. групи, които представляват малцинство от количествена гледна точка, заемат доминиращи позиции в страната, и са в състояние да наложат своя език, религия и култура върху останалата част от населението (численото мнозинство), което всъщност би било реалния обект на защита от един международен договор за защита на малцинствата. Такъв дълги години бе случая с големите световни империи, но също в страни като Южна Африка, Бурунди, Руанда и др. Аналогичен е случаят в Андора, в която андорските граждани са по-малко от останалите живеещи в тази страна;

3. Различните исторически, политически и културни традиции в отделните страни, които са натонарили "национално" с различен смисъл. В някои, главно европейски страни, "национално" се свързва (и ограничава) изключително с "етнос", в други то изразява проста принадлежност към държавата. На тази база са възникнали политическите доктрини за "етнонацията" и "политическата нация", всяка от които доминира в различни страни.

4. Желанието на отделни страни да асимилират, много често по насилствен начин, етническите, религиозни и езикови групи на своите територии, на което един международен договор за защита на малцинствата, който ясно определя що е малцинство, без съмнение би попречил.

Рамковата конвенция не определя понятието "национално малцинство". Подобно определение липсва и в другите многостранни международни договори на организациите, в които Република България членува. На тази липса обаче не бива да се придава значение, по-голямо от онова, което тя има. Определение на понятието "национално малцинство" в Рамковата конвенция, както и на "малцинство" изобщо в международните договори по човешките права в рамките на ООН и на Съвета на Европа е желателно, но липсата му не е никакво изключение. В международното право по човешките права липсват определения и на други понятия като например "религия", "култура", "традиция" и др. В контекста на определянето на правата на човека нееднозначно се тълкува дори понятието "човек", което предизвиква многобройни и много често остри спорове, например в ситуации като тази при аборт.

Терминът "национално малцинство" много често се свързва, особено в дискусиите в нашата страна, със ситуации, при които след възникването, разширяването или свиването на националните държави групи, които формират основната част от населението на една държава, остават в границите на друга, съседна държава. Там те са "национални малцинства", а държавата, в която тяхната група е мнозинство, е "държава-майка". Подобни ситуации са особено типични след Първата световна война. Противно на това разбиране следва да се отбележи, че терминът "национално малцинство" не се употребява в договорите за защита на малцинствата след Първата световна война.⁴ В

⁴ Виж: *Report of the Committee of Experts on Human Rights to the Committee of Ministers*, adopted on 9 November 1973, Council of Europe, DH/Exo(73)47. В Ньойския мирен договор между Съюзените и сдружени сили и България от 1919 г. също не се употребява термина "национални

системите на националното и международното право той става популярен след Втората световна война. При това в системата на Организацията на обединените нации по-голяма популярност придобиват термините "етнически, религиозни и езикови малцинства", а в системата на Съвета на Европа - термина "национални малцинства".⁵ В дискусиите на експертите се открояват четири типа отношения между понятията "национално малцинство" и "етнически, религиозни и езикови малцинства":

1. Понятието "национално малцинство" обхваща по обем и съдържание понятията "етническо", "религиозно" и "езиково" малцинство от поданиците (nationals) на една суверенна държава като всяко едно от последните е вид "национално малцинство". В този случай "национално малцинство" е родовото общо на първите три понятия. Думата "национално" в този случай не се свързва изключително с "етническо", нито с "нация" в смисъла на етно-нация, а обозначава простата принадлежност на хората от "националните малцинства" към определена държава като граждани или като жители на подопечни или по друг начин включени към държавата територии без статут на граждани. В същия смисъл се употребява думата "нация" в Организацията на обединените нации.

2. "Националното малцинство" се състои от гражданите на една държава, чиято етническа "държава-майка" е друга, обикновено съседна държава. Подобна ситуация възниква главно като резултат от териториални спорове и следвоенно уреждане, както и в контекста на формирането на държави в рамките на определени "етнически" територии. В идеалния тип на това разбиране понятията "националност", "етнос" и "народ" като съвкупността от гражданите на една държава се припокриват.

3. "Национално малцинство" е понятие, по-тясно по обем, но по-широко по съдържание от понятието "етническо малцинство". То представлява вид етническо малцинство от граждани на една страна, което е с по-висок статут от други етнически малцинства, например когато неговия език е признат за "национален". Подобни групи обикновено са отбелязани изрично в международни договори, признати за действащи от страните, в конституциите или в други техни вътрешни законодателни актове.⁶

малцинства", а "етнически, религиозни или езикови малцинства" (член 54, член 55) и "расови, религиозни и езикови малцинства" (член 57).

⁵ Това обаче не е правило. И в системата на ООН терминът "национално малцинство" е употребен в Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието, приета от Генералната конференция на ЮНЕСКО на 14 декември 1960 година [член 5.1(c)], както и в Декларацията за правата на лицата, принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства, приета от Генералната асамблея на ООН на 18 декември 1992 г.

⁶ Виж: Francesco Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York: United Nations, 1979, para. 201; също: *Report of the Committee of Experts on Human Rights to the Committee of Ministers*, adopted on 9 November 1973, Council of Europe, DH/Exp(73)47, р.8. Типичен изразител на подобно разбиране за "национално малцинство" като различно от "религиозното", "расовото", "езиковото" и "етническото" малцинство е проф. Феликс Ермакора (Felix Ermacora, "The Protection of Minorities before the United Nations", *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol.182, 1983, p.294-295).

4. Като понятие "национално малцинство" се отнася изключително до понятието "етнос", без обаче да е непременно ограничено в обхвата си само до поданиците на една страна и може по принцип да обхване и защити и не-поданици.⁷

Разбирането на термина "национално малцинство" в рамките на Съвета на Европа и в документите на Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа винаги е клоняло към първия от четирите гореизложени типа. По подобен начин то е прокарано, например, в Препоръка 1134 на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа от 1 октомври 1990 година, която, макар и да не представлява международен договор, има официален характер. Там в член 11 националните малцинства са определени като: "обособени или отделни групи, добре определени и установени на територията на някоя държава, членовете на която са поданици (nationals) на тази държава и имат определени религиозни, езикови, културни или други характеристики, които ги отличават от мнозинството на населението".

По подобен начин е определено понятието "национално малцинство" и в Препоръка 1201 (1993) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, с която се предлага предшествващия Рамковата конвенция проект за документ - Допълнителен протокол за правата на националните малцинства към Европейската конвенция за правата на човека.⁸ В същия дух са и формулировките в няколко други документа на Съвета на Европа.⁹ Във всички тези определения "националното малцинство" обикновено се свързва с етническите, религиозните и езиковите малцинства, но не и с другите видове социални малцинства (сексуални, девиантни и др.). Доказателство за това, че Рамковата конвенция следва установената понятийна и терминологична традиция на Съвета на Европа, е препратката в абзац 11 от преамбюла на конвенцията, който съдържа декларация за придържане към стандартите за "защитата на националните малцинства, съдържащи се в конвенциите и декларациите на ООН, както и в документите на Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа". В §26 на Пояснителния доклад към Рамковата конвенция тази отправка по отношение на конвенциите на ООН се конкретизира - става дума за член 27 на Международния пакт за гражданските и

⁷ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/37, para.98. Виж по-подробно за този възглед в: Patrick Thornberry, "The Declaration on the Rights of Persons Belonging to national or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update", in Alan Philips and Allan Rosas (Eds), *Universal Minority Rights*, Turku/Abo and London: Abo Akademi University Institute for Human Rights-Minority Rights Group (International), 1995, pp. 30-33.

⁸ Определението, формулирано в член 1, гласи: "За целите на тази Конвенция изразът "национално малцинство" се отнася за групи лица, които: *a.* Живеят на територията на тази държава и са нейни граждани; *b.* поддържат дълготрайни, здрави и продължителни връзки с тази държава; *c.* проявяват отчетливи етнически, културни, религиозни или езикови характеристики; *d.* са достатъчно представителни, макар и по-малко по численост от останалото население на тази държава или на регион от тази държава; *e.* са водени от загриженост да запазят заедно това, което съставлява общата им идентичност, включително своята култура, традиции, религия или език."

⁹ Виж например: European Commission for Democracy through Law, *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, CDL (91) 7, Strasbourg, 4 March 1991.

политическите права. В разпоредбата на член 27 от пакта обаче се говори за "етнически, религиозни или езикови малцинства", а не за "национални малцинства". Така се хвърля мост между разбирането на Рамковата конвенция за "националните малцинства" и разбирането на член 27 от Международния пакт за гражданските и политическите права за "етническите, религиозни или езикови малцинства".

Липсата на определение на понятието "национално малцинство" в Рамковата конвенция следва да се тълкува и от гледна точка на характера на международноправния ангажимент, с който този договор би обвързал Република България. По-специално, като се имат предвид твърде общите разпоредби на конвенцията, които често дават възможност за алтернативни решения в системата на вътрешното право, може да се заключи, че и в случая с понятието "национално малцинство" на страните е дадена възможност за едно тълкуване, свързано със специфичната ситуация във всяка една от страните-членки на Съвета на Европа. Пределната широта, която конвенцията дава, на възможните интерпретации в тази насока обаче прерязва решително възможността да се твърди, че в която и да било от тях, но особено в страна с етнодемографска структура като Република България, липсват всякакви "национални малцинства".

Заключение: Рамковата конвенция е международен договор, който има за цел да защити "националните малцинства" и правата на лицата, принадлежащи към тях. Разбирането за "национално малцинство" в нея дава възможност за различни интерпретации с оглед на спецификата на правната и фактическа ситуация в отделните страни. В най-общи черти то следва утвърденото в рамките на Съвета на Европа разбиране за националните малцинства, което с оглед на ситуацията в Република България може да ги определи като групи от граждани, които са по-малко по численост от основната част от населението и имат етнически, религиозни или езикови особености, които ги отличават от останалите им съграждани, както и, макар и имплицитно, желание да запазят тези особености.

3. За обекта и целите на Рамковата конвенция с оглед на правната и фактическата ситуация в Република България

Във връзка с подписването и евентуалното последващо ратифициране на Рамковата конвенция в българското общество бе поставен въпроса - съществуват ли в Република България "национални малцинства", които този международен договор следва да защитава? Този въпрос се задава и в искането на групата народни представители по настоящото конституционно дело. Преди да отговорим на този въпрос би било уместно да отговорим на въпроса за приложимостта на термина "национално малцинство" към българската правна система. Вярно ли е, че, както се твърди в искането, "у нас няма национални малцинства", тъй като "те не фигурират в българското правно пространство"?

Република България е обвързана с два международни договора, в които

терминът "национално малцинство" е употребен, без да е определен. Това са Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, където той е употребен в член 14¹⁰ и Конвенцията за борба срещу всички форми на дискриминация в областта на образованието на ЮНЕСКО, където той е употребен в член 5.1(в).¹¹ И двата договора са ратифицирани от нашата страна по конституционен ред, съответно със Закона за ратифициране на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ДВ, бр.66 от 14 август 1992 г.) и с Указ N 508 от 17 ноември 1962 г. За съжаление, от двата международни договора само Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи е публикувана (ДВ, бр.80 от 2 октомври 1992 г.). Това обаче е достатъчно за да направим извода, че терминът "национално малцинство", независимо от това, че не е определен, не само че не е чужд на българската правна система, но е част от нея по силата на член 5, ал.4 от Конституцията на Република България.¹² В искането на групата народни представители до Конституционния съд по настоящото дело се твърди: "Въпреки наличието на някои религиозни, езикови и етнически различия, у нас не можем да говорим за национални малцинства." Този текст има своя аналог в Доклада на срещата на експертите по въпросите на националните малцинства към СССЕ в Женева от 19 юли 1991 г., където бе въведен за пръв път в системата на СССЕ. Според него "не всички етнически, културни, езикови или религиозни различия задължително водят до създаването на национални малцинства". Трябва ясно да се подчертае, че както дискусиите в Женева, така и по-късните дискусии по този текст (разбира се, доколкото не бяха насочени изобщо към отричането на самите "национални малцинства") бяха провокирани главно от нежеланието на някои държави-членки да приравнят по статут формираните след Втората световна война емигрантски общности с "традиционните", живеещи от дълги години на тяхната територия "национални малцинства". В този дух и за тези цели е включването в член 1b на предложението в Препоръка 1201 на ПАСЕ Допълнителен протокол към Европейската конвенция за правата на човека.¹³ В същия дух и за същите цели са и интерпретиращите декларации, които някои държави (например Германия) направиха към Рамковата конвенция. Разбира се, може да се спори по допустимостта на подобно разделение на "старите" от "новите" малцинства,

¹⁰ Член 14 на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи: "Упражняването на правата и свободите, предвидени в тази Конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана по-специално на пол, цвят на кожата, език, религия, политически и други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение или друг някакъв признак."

¹¹ Член 5.1(в) на Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието: "на лицата, принадлежащи към националните малцинства, трябва да се признава правото да водят собствена просветна работа, включително и ръководство на училища и в съответствие с политиката в областта на образованието на всяка държава да използват или да преподават своя собствен език..."

¹² Член 5, ал.4 от Конституцията на Република България: "Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат."

¹³ Виж бел.8 по-горе.

особено когато става дума за упражняването на човешки права. Има обаче нещо по което не може да има никакъв спор: текстът от Доклада на срещата на експертите от Женева не може да послужи като основание да се твърди, че, като се има предвид историческото формиране на етнодемографската структура на нашата страна, в Република България не съществуват "национални малцинства".

Анализът на употребата на термина "национално малцинство" в Рамковата конвенция по-горе разкри една възможност под него да бъдат подведени етнически, религиозни и езикови групи от граждани на една страна, които са по-малко на брой от останалата част от населението, в недоминираща позиция и които демонстрират, макар и имплицитно, желание да запазят своята етническа, религиозна и езикова самобитност. Такива хора, няма никакво съмнение, съществуват в нашата страна. А въпросът за тяхната фактическа наличност е основният въпрос, на който трябва да се отговори, когато става дума за гарантиране на правата на лицата, принадлежащи към тях, независимо от това, дали правната система на една страна отбелязва или не съществуването им. Това е ясно заявено в Общия коментар от април 1994 на Комитета по правата на човека на ООН на член 27 от Международния пакт за гражданските и политическите права: "Съществуването на етническо, религиозно или езиково малцинство в дадена държава не зависи от някакво решение на тази държава, а изисква да бъде установено чрез обективни критерии."¹⁴ Съществуването на едно малцинство е въпрос на факт, а не на правна уредба. Когато това съществуване се установи "чрез обективни критерии", проява на добра воля от страна на държавата е тя да го отбележи в правната си уредба.

В този смисъл е и коментара на Франческо Капоторти, бившият Специален докладчик на Подкомисията на ООН за предотвратяване на дискриминацията и защита на малцинствата: "Ако съществуването на някаква малцинствена група в една страна е обективно доказано, непризнаването на малцинството не освобождава държавата от задължението да се съобразява с принципите в член 27 [на Международния пакт за гражданските и политическите права]", но, от друга страна, "признаването на едно малцинство от държавата, в която то живее, подобрява положението, облекчава прилагането на принципите, залегнали в член 27 на Пакта и дава на малцинството солидна база за ефективна защита на правата, които са му гарантирани на международно ниво."¹⁵

В действителност, още от създаването на новата българска държава законодателството на всички нива и във всички периоди на нейното развитие е определяло ясни стандарти за третирането на българските граждани, които се отличават от основната част от населението на страната по своята култура,

¹⁴ UNDoc, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. Комитетът по правата на човека е установен с Международния пакт за гражданските и политическите права като орган, който е натоварен с редица функции по прилагането на пакта, включително да получава и разглежда индивидуални жалби. Тълкуванията на отделните разпоредби на пакта от комитета в неговите общи коментари имат задължителен характер.

¹⁵ Francesco Capotorti, *Op. cit.*, par. 570 and par. 62.

религия или език.¹⁶ Опит да се дадат определения на понятията за етнически, религиозни или езикови малцинства, групи или общности с оглед на специфичната правна и фактическа ситуация в България са се правили нееднократно и не без успех. Едно такова определение се съдържа в консултативното становище на Постоянния международен съд на Обществото на народите по спора между България и Гърция за прилагането на споразуменията за обмяна на население след Първата световна война. Един от въпросите, който това становище обсъжда е как да се определи понятието за "общност" за целите на споразуменията. Според съда "общността" е група от хора, живеещи в дадена страна или местност, която притежава своя собствена раса, религия, език и традиции и чувство на солидарност по отношение на запазването на техните традиции, поддържането на формата на вероизповедание, осигуряване на обучението и възпитанието на децата в духа и традициите на тяхната раса и оказване на взаимна помощ един на друг."¹⁷ С расовите (етническите), религиозните и езиковите групи, които са числено малцинство и са в недоминираща позиция се свързват и опитите да се дефинира понятието за малцинство от някои известни български експерти.¹⁸

Различните конституционни и правни системи през различните периоди от българската история са обозначавали хората, които се отличават от мнозинството български граждани по своя етнос, религия или език с различни термини. Дори в годините, когато българската държава правеше широкомащабни опити за насилствена асимилация на стотици хиляди български граждани, член 45, ал.7 на Конституцията от 1971 г. гарантираше на "гражданите от небългарски произход" правото "да изучават и своя език", а член 53, ал.3 задължаваше държавата да уреди със закон "правното положение, въпросите за материалната издръжка и правото на вътрешно устройство и самоуправление на различните верски общности". А в продължение на 24 години, между 1947 и 1971 г., "национално малцинство" бе основен термин на българското конституционно право като следствие от формулировката на член 79 на Конституцията от 1947 г.: "Националните малцинства имат право да учат своя майчин език и да развиват националните си култури, като изучаването на български език е задължително." През всичките години и преди и след Втората световна война е ставало дума за едни и същи групи от хора - българските турци, роми, арменци, евреи и още десетки други етнически, религиозни и езикови групи, установени от векове по българските земи.

Както във всички други конституционни и правни уредби от миналото, така и в Конституцията на Република България от 1991 г., макар терминът

¹⁶ По-подробно за конституционната и правна уредба на положението на малцинствените групи в България преди Втората световна война виж: Георги П. Генов, *Правното положение на малцинствата*, София, "Художник", 1929; Andre Girard, *Les minorites ethniques et religieuses en Bulgarie*, Paris, 1932.

¹⁷ *Greco-Bulgarian "Communities"*, Advisory Opinion, 1930, P.C.I.J., Series B, No. 17, p.21. Тук "раса" се употребява в съответствие с общоприетата по онова време словоупотреба. Съвременният аналог на думата "раса" в обсъждания тук контекст е "етнос" или "етническа група".

¹⁸ Виж например Д-р Б. Кесяков, *Принос към дипломатическата история на България 1878-1925*, т. II, София, 1925, с.86; също Георги П. Генов, *Цит. съч.*, с.101.

"национално малцинство" да не се употребява, има ясни индикации за етническите, религиозни и езикови групи и различия, реално съществуващи в българското общество. Член 36, ал.2 дава право на гражданите, за които българския език не е майчин, наред със задължителното изучаване на българския език, да изучават и ползват своя език. Член 54, ал.1 дава право на всеки да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност. Член 13, ал.1, 2 и 4 говорят в множествено число за вероизповеданията, религиозните общности и институции в Република България, а член 37, ал.1 вменява в задължение на държавата да поддържа търпимост и уважение между "вярващите от различните вероизповедания". В много действащи закони и подзаконовни нормативни актове се съдържа детайлна уредба на задълженията на държавата да гарантира формулираните в Конституцията права.

Във връзка с гореизложеното се вижда, че терминологията, която Конституцията на Република България използва, е твърде разнообразна и трудно податлива на обобщение за целите на една интерпретираща декларация към Рамковата конвенция. Следва обаче да се отбележи, че подобна ситуация съвсем не е уникална в Европа. От 40-те страни-членки на Съвета на Европа само в 17 конституциите или други вътрешни закони употребяват термина "национално малцинство" или "националност". Това обаче не е попречило на много от останалите, без да правят интерпретираща декларация, да разпрострат действието на Рамковата конвенция върху групите, независимо от това, как ги нарича националното им право - етнически групи, етнически малцинства, народности, националности и пр. Към това следва да се добави и обстоятелството, че Република България се е ангажирала със заключителните документи на Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа, които боравят изключително с термина "национално малцинство". Тези документи не са международни договори, но въпреки това обвързват нашата страна. На ежегодните срещи за преглед на задълженията Република България рутинно прилага стандартите за "националните малцинства", заложили в документите на СССЕ, към реално съществуващите у нас етнически, религиозни и езикови групи.

В искането на групата народни представители по настоящото конституционно дело наред с твърдението, че в Република България няма национални малцинства, се изказва убеждението, че "тяхното пряко или непряко легитимиране може да има непредсказуеми за страната последици". От текста е трудно да се разбере какво, освен косвено признание за все пак съществуването на малцинствени етнически, религиозни и езикови групи в нашата страна, означава "легитимиране". Колкото до евентуалните "непредсказуеми за страната последици", то тук по всяка вероятност се има предвид заплахата за етническия и социалния мир. Но възгледа, че признаването на малцинствата, което дава възможност за по-ефективното гарантиране на правата на лицата, принадлежащи към тях, е само по себе си заплахата за гражданския мир, влиза в пряко противоречие с принципи, лежащи в основата на съвременното международно право и световен ред. Още в Устава на ООН (член 55) ясно се заявява, че уважението и спазването на човешките права и

основните свободи без разлика на раса, пол, език или религия “създава условия за стабилност и благоденствие”. Този принцип бе преутвърден по-късно още в първото изречение на преамбюла към Всеобщата декларация за правата на човека: “признаването на достойнството, присъщо на всички членове на човешкия род, на техните равни и неотменими права представлява основата на свободата, справедливостта и мира в света”.

Заключение: В Република България съществуват етнически, религиозни и езикови групи, които могат да бъдат обозначени като "национални малцинства" по смисъла и за специфичните цели на Рамковата конвенция. Конституцията, законите и подзаконовите нормативни актове определят правното положение и предоставят редица права на гражданите, принадлежащи към подобни групи, независимо че не ги обозначават като "национални малцинства". Една декларация, която би отрекла съществуването на подобни групи и хора, би представлявала по същество резерва, която е несъвместима с обекта и целите на Рамковата конвенция като международен договор и би била недопустима по смисъла на член 19 от Виенската конвенция за правото на договорите (ДВ, бр.87 от 10 ноември 1987).

4. За съответствието на някои конкретни разпоредби на Рамковата конвенция с Конституцията на Република България

В искането на групата народни представители по настоящото конституционно дело, наред с общия въпрос за съществуването на “национални малцинства”, се поставят и няколко въпроса за съответствието на конкретни разпоредби на Рамковата конвенция с Конституцията на Република България.

Първият от тях засяга разпоредбите на член 7¹⁹ и член 8²⁰ от Рамковата конвенция, които засягат, наред с другото, и свободата на сдружаване. Търси се възможно противоречие с член 11, ал.4²¹ от Конституцията, който забранява образуването на политически партии на етническа, расова или верска основа. След влизането в сила на новата българска Конституция, неправителствени организации, експерти и официални лица нееднократно са установявали, че член 11, ал.4 от нея допуска ограничаване на правото на свобода на сдружаването в по-голяма степен, отколкото съответните норми на международното право по човешките права и по-специално член 11 на Европейската конвенция за правата на човека и член 22 на Международния пакт за гражданските и политическите

¹⁹ Член 7 на Рамковата конвенция: “Страните осигуряват зачитане правото на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, на свобода на мирните събрания, свобода на сдружаване, свобода на изразяване и свобода на мисълта, съвестта и вероизповеданието.”

²⁰ Член 8 на Рамковата конвенция: “Страните се задължават да признаят на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, правото да изповядва своята религия или убеждения, както и правото да създава религиозни институции, организации и сдружения.”

²¹ Член 11, ал.4 на Конституцията на Република България: “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.”

права.²² Според установеното тълкуване на ограничителните клаузи в разпоредбите на горните два международни договора, основанията за ограничаване на правото на сдружаване следва да бъдат сведени само до изрично указаните в тях: националната сигурност, обществената безопасност, обществения ред, здравето, морала, правата и свободите на другие. Доколкото член 11, ал.4 на Конституцията на Република България въвежда и допълнителни основания, при това свързани с принадлежността на лицата към етнически и религиозни групи, може да се твърди, че той е в конфликт с разпоредбите на член 11 и член 14 на Европейската конвенция за правата на човека и на член 22 и член 2 на Международния пакт за гражданските и политическите права. Трябва обаче да се отбележи, че този конфликт досега не е визиран от нито един орган, установен със съответните договори и натоварен с функции по тяхното прилагане. Формулировките на член 7 и член 8 на Рамковата конвенция са общи и не съдържат, за разлика от формулировките на член 11 на Европейската конвенция за правата на човека и член 22 на Международния пакт за гражданските и политическите права, ограничителни клаузи. Подобна, но обща ограничителна клауза се съдържа в член 19 на Рамковата конвенция: “Страните се задължават да зачитат и осъществяват принципите, съдържащи се в тази Рамкова конвенция, като въвеждат, ако е необходимо, само онези ограничения, рестриктивни мерки или изключения, които са предвидени в международноправните документи, в частност в Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и протоколите към нея, доколкото те са приложими по отношение на правата и свободите, произтичащи от горепосочените принципи.” Може да се твърди, че член 7 и член 8 на Рамковата конвенция са в конфликт с член 11 ал.4 на Конституцията на Република България доколкото последната разпоредба е в конфликт с член 11 и член 14 на Европейската конвенция за правата на човека. Това противоречие обаче е косвено, а не пряко. При подписването и ратифицирането на Европейската конвенция обаче Република България не направи резерва във връзка с член 11 и член 14 и би било абсурдно това да се прави сега, във връзка с друг международен договор.

Вторият въпрос в искането на групата народни представители по настоящото конституционно дело засяга употребата на термина “малцинствен език” в редица разпоредби на Рамковата конвенция, тогава, когато в член 36, ал.2 на Конституцията на Република България се употребява “майчин език”. Във връзка с това различие в словоупотребата могат да бъдат направени същите бележки както във връзка с различията в терминологичното обозначаване на етническите, религиозни и езикови различия. Като се има предвид характера на

²² Виж между другото: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Opinion on the application of Bulgaria for membership of Council of Europe*, Rapporteur: Mr. Rathbone, UK, ADOC6597; US Department of State, *Country Reports for Human Rights Practices for 1992*, Washington, February 1993, p.733; Lawers Committee for Human Rights, *Critique: Review of the U.S. Department of State's Country Reports on Human Rights Practices for 1991*, July 1992, p.45; Ulrich Preuss, *Constitutional Aspects of the Making of Democracy in the Post-Communist Societies of Eastern Europe*, Bremen: ZERP, 1993; Български хелзинкски комитет, *Човешките права в България след изборите от 13 октомври 1991 г.*, София, януари 1992.

международноправния ангажимент, който Рамковата конвенция налага, следва да се приеме, че на страните се предоставя една свобода в тълкуването на термина “малцинствен език” същата като при тълкуването на термина “национално малцинство”. С други думи, между “майчин език” по смисъла на Конституцията на Република България и вътрешното право и “малцинствен език” по смисъла и за специфичните цели на Рамковата конвенция, противоречие няма. В член 36, ал.2 от Конституцията на Република България обаче не става дума само за “майчин език”.²³ Всъщност правото, което се гарантира за българските граждани, за които българският език не е майчин, не е да се изучава “майчиния език”, а “своя език”. Между “своя език” и “майчиния език” може да се направи разлика при случаите, в които майчиният език на детето по ред исторически, политически и културни причини е един (дори когато той не е български), а езика на групата - друг. Такива лица и групи съществуват и в Република България, например, част от българските евреи и част от българските роми.²⁴ Това е един допълнителен аргумент в полза на по-либералното тълкуване на съответствието между разпоредбите на Конституцията на Република България за “майчиния език” и разпоредбите на Рамковата конвенция за “малцинствения език”.

Третият въпрос, който се поставя в искането на групата народни представители, засяга съответствието с Конституцията на Република България и по-специално с член 3 от нея²⁵ на разпоредбите на член 10, т.2 и член 11, т.3 на Рамковата конвенция.²⁶ В искането се твърди, че разпоредбата на член 3 на Конституцията “означава, че българският гражданин може да влиза в отношение с административните власти само на официалния български език”. В действителност този, както и другите текстове на Конституцията, не поясняват значението на термина “официален език”. Няма и международен договор,

²³ Член 36, ал.2 от Конституцията на Република България: “Гражданите, за които българският език не е майчин, имат право наред със задължителното изучаване на българския език да изучават и ползват своя език.”

²⁴ В този смисъл разпоредбата на член 8, ал.2 на Закона за народната просвета стеснява обхвата на конституционната норма. Тя гласи: “Учениците, за които българският език не е майчин, освен задължителното изучаване на българския език имат право да изучават своя майчин език извън държавните училища в Република България при защита и контрол от страна на държавата.” В Правилника за прилагане на Закона за народната просвета “майчиният език” е определен като “езикът, на който детето общува в семейството до постъпване в училище” (член 5, ал.4).

²⁵ Член 3 от Конституцията на Република България: “Официалният език в републиката е българският.”

²⁶ Член 10, т.2 от Рамковата конвенция: “В области, населени традиционно или в значителна степен с лица, принадлежащи към национални малцинства, при заявено желание от тези лица и при положение, че това желание съответства на действителна необходимост, Страните полагат усилия за осигуряване, доколкото е възможно, на условия за ползване на езика на малцинството в отношенията между тези лица и административните органи.”; Член 11, т.3 от Рамковата конвенция: “В области, традиционно населени със значителен брой лица, принадлежащи към национално малцинство Страните се стремят в рамките на своите правни системи, включително, ако това е уместно, и на споразумения с други държави, и отчитайки своите специфични местни условия, да поставят също така и на езика на малцинството надписи за традиционни местни наименования, имена на улици и други топографски обозначения с обществено предназначение, ако съществува достатъчна потребност от такива обозначения.”

обвързващ Република България, който дава подобно пояснение. Практиката на страните, които има конституционно установен официален език или официални езици е най-различна и от нея е невъзможно да се направи извода, че от самото това следва невъзможност да се влиза в отношение с административните власти на друг, освен на конституционно установения официален език. Самата разпоредба на член 10, т.2 на Рамковата конвенция, от друга страна, е твърде общо и условно формулирана и задава едни широки дискреционни рамки при определянето на конкретната правна уредба в отделните страни. Ярък пример на страна, която в конституцията си има установен официален език и въпреки това е подписала и ратифицирала Рамковата конвенция без резерви и декларации, е Румъния.

Също толкова обща и условна е формулировката на член 11, т.3 от Рамковата конвенция. В разпоредбата освен това не става дума за влизане на граждани "в отношение с административните власти" и в този смисъл по отношение на нея е съвсем неясно как би могла да се разпростре аргументацията за евентуално несъответствие с член 3 на Конституцията на Република България, която в искането се прави във връзка с член 10, т.2 на Рамковата конвенция. Би могло да се твърди, че член 11, т.3 на Рамковата конвенция е в конфликт с някои действащи нормативни актове като например Указ N 1315 за наименованията (ДВ, бр.55 от 18 юли 1975). Невъзможно е обаче да се намери конфликт на тази разпоредба с член 3 на Конституцията на Република България.

Заключение: Като се вземат предвид характера на международноправния ангажимент, който Рамковата конвенция налага, както и нейните конкретни разпоредби, може да се заключи, че в Рамковата конвенция не съществуват разпоредби, които влизат в пряко противоречие с Конституцията на Република България. Подлежи на допълнителен анализ в каква степен някои действащи нормативни актове следва да бъдат променени или отменени, за да се хармонизира вътрешното законодателство с Рамковата конвенция.

Резюме на заключенията:

Основната част от разпоредбите на Рамковата конвенция съдържат общи принципи, дават възможност за алтернативни решения в системата на вътрешното право в съответствие със специфичните условия. Друга част са безалтернативно формулирани. При всичките си особености, статута на Рамковата конвенция като международен договор, който след ратифицирането и публикуването би бил част от вътрешното право на Република България, не подлежи на съмнение.

Рамковата конвенция е международен договор, който има за цел да защити "националните малцинства" и правата на лицата, принадлежащи към тях. Разбирането за "национално малцинство" в нея дава възможност за различни интерпретации с оглед на спецификата на правната и фактическа ситуация в отделните страни. В най-общи черти то следва

утвърденото в рамките на Съвета на Европа разбиране за националните малцинства, което с оглед на ситуацията в Република България може да ги определи като групи от граждани, които са по-малко по численост от основната част от населението и имат етнически, религиозни или езикови особености, които ги отличават от останалите им съграждани, както и, макар и имплицитно, желание да запазят тези особености.

В Република България съществуват етнически, религиозни и езикови групи, които могат да бъдат обозначени като "национални малцинства" по смисъла и за специфичните цели на Рамковата конвенция. Конституцията, законите и подзаконовите нормативни актове определят правното положение и предоставят редица права на гражданите, принадлежащи към подобни групи, независимо че не ги обозначават като "национални малцинства". Една декларация, която би отрекла съществуването на подобни групи и хора, би представлявала по същество резерва, която е несъвместима с обекта и целите на Рамковата конвенция като международен договор и би била недопустима по смисъла на член 19 от Виенската конвенция за правото на договорите (ДВ, бр.87 от 10 ноември 1987).

Като се вземат предвид характера на международноправния ангажимент, който Рамковата конвенция налага, както и нейните конкретни разпоредби, може да се заключи, че в Рамковата конвенция не съществуват разпоредби, които влизат в пряко противоречие с Конституцията на Република България. Подлежи на допълнителен анализ в каква степен някои действащи нормативни актове следва да бъдат променени или отменени, за да се хармонизира вътрешното законодателство с Рамковата конвенция.