

90
53/к.г. 15/97
16.12.1997

**МИНИСТЕРСТВО НА ДО
ПРАВОСЪДИЕТО И ПРАВНАТА КОНСТИТУЦИОННИЯ
ЕВРОИНТЕГРАЦИЯ СЪД НА Р БЪЛГАРИЯ**

N 83-01-122

15.12.98

На N 53/к.г. 15/97 от 20.11.1997 г.

По изпратеното с горното писмо искане на група народни представители Конституционният съд да се произнесе на основание чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията "дали отделни разпоредби на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства и тя като цяло съответства на основния закон на Република България", Министерство на правосъдието и правната евроинтеграция изразява следното становище:

1. Въпросът, който първо бихме обсъдили е дали Конституцията признава съществуването на "национално малцинство"? Неговото решаване ще се отрази в значителна степен и върху решаването на останалите въпроси, поставени в искането.

Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, наричана по-нататък рамкова конвенция, използва понятието "национално малцинство", а в други конвенции, някои от които са част от вътрешното ни право, се говори за "етнически, религиозни или езикови" малцинства, съответно групи или различия.

В международното право се прави разлика между "етническо" и "национално" малцинство. В подкрепа на това обстоятелство може да се посочи факта, че в някои от конвенциите термините се използват заедно - напр. Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид от 1948 г. (в сила за България от 1951 г., необн.) и Конвенцията

против дискриминацията в образованието от 1960 г. (в сила за България от 1963 г., обн. ДВ, бр.6/63 г.), или че при изработването на чл.27 от Международния пакт за гражданските и политическите права от 1966 г. (в сила за България от 1976 г.) понятието “национално малцинство” е било заменено с по-ограниченото по характер “етническа, религиозна или езикова група”.

При преглед на конвенциите, някои от които нашата страна е ратифицирала, както и на рамковата конвенция се установява, че термините “малцинство”, “етническо малцинство” и “национално малцинство”, които се използват в тях не съдържат точни определения на понятията, които да са общовалидни и да обвързват България.

Освен в регионални и двустранни договори, по които България не е страна, са давани и други определения на тези понятия. Те обаче нямат задължителен характер и могат да бъдат използвани само информативно и за сравнение.

От определенията за “малцинство” могат да се посочат тези на: Постоянния съд за международно правосъдие при Обществото на народите, което се съдържа в съвещателното мнение на съда от 31 юли 1930 г. по повод на българо-гръцката конвенция за емиграцията - “група от лица, живеещи в дадена страна или място, които имат еднаква раса, език и традиции и са обединени чрез тази идентичност на раса, религия, език и традиции в дух на солидарност с цел запазване на техните традиции, отстояване на религиозните им обреди, осигуряване на обучението и възпитанието на техните деца в духа и традициите на тяхната раса и оказване на взаимна помощ по отношение един на друг.” и на г-н Ф. Каноторти - специален докладчик на Подкомисията за предотвратяване на дискриминацията и закрила на малцинствата от 1977 г. - “по-малобройна група, в сравнение с останалата част от населението на държавата, незаемаща господващо положение, членовете на която - граждани на тази държава, имат етнически, религиозни или

езикови характеристики, които ги отличават от характеристиките на останалата част от населението и проявяват известно, понякога дори косвено, чувство на солидарност за запазване на своята култура, традиции, религия или език”, а за “национално малцинство” - това научно определение, което се счита за най-разпространено - “група от хора, които принадлежат към нация, имаща собствена държавност, но живеещи в друга, най-често съседна държава” (определенията са цитирани в “Съвременна международноправна защита на правата на малцинствата” - н.с. I ст. д-р Цв. Лозанова, сп. “Правата на човека”, кн.2/97, изд. на Българския център по правата на човека). И от определенията е видно също, че в тези понятия се влага съвсем различно съдържание.

От изложеното може да се направи изводът, че международното право, поради съпротивата, която държавите години наред са оказвали, не е дало така необходимите общовалидни определения на различните понятия. Оставено е на държавите сами да ги уточняват нормативно с оглед на конкретните специфични условия, което води до липсата на еднообразна уредба. Общоприето е, че предоставянето на статут на “малцинство” е въпрос на държавен суверенитет (проф. Е. Константинов “Конституцията на Република България от 1991 г. и правата на лицата, принадлежащи към религиозни, езикови и етнически малцинства”, сп. “Съвременно право”, кн. 5/1992 г., доц. О. Борисов, Международно публично право, 1997 г., стр.187), а не само на самоопределяне на лицата, които го образуват и следователно е въпрос на конституционна уредба.

Ако към посочените съображения се добавят констатацията на самия Конституционен съд в мотивите към Решение N 4 от 1 април 1992 г. по к.д. N 1 от 1991 г. (ДВ, бр.35 от 1992 г.), че Конституцията на Република България “е изградена върху идеята за единство на българската нация (срв. абз. 4 от преамбюла, чл.1, ал.3, чл.2, ал.1, чл.44,

ал.2)” като “същевременно признава съществуването на религиозни, езикови и етнически различия, респ. на носители на такива различия” (като примери за това в същото решение се посочват чл.37, ал.1, чл.36, ал.2, чл.29, ал.1, чл.44, ал.2, чл.54, ал.1)” и частта от декларацията на държавите, участвали в Женевската среща по въпросите на националните малцинства през 1991 г., според която “не всички етнически, културни, езикови или религиозни различия водят задължително към възникването на национални малцинства” се налага изводът, че в тази част рамковата конвенция не съответства на чл.1, ал.3, чл.2, ал.1, чл.44, ал.2 от Конституцията.

2. Другият въпрос, който се поставя е към признаване и защита на какви права е насочена рамковата конвенция - на индивидуални или групови?

По принцип в универсалните и регионалните конвенции, имащи отношение към правата на такива лица, някои от които са част и от вътрешното ни право, не се предвижда задължението за държавите да предоставят колективни права на езиковите, религиозните и етническите малцинства, съответно на националните малцинства. Ако текстът е адресиран до “лица, принадлежащи към” съответно етническо, религиозно, езиково или национално малцинство е прието да се прави извода, че се имат предвид не права на малцинството като група, а на отделни негови членове. Дори и изказът на чл.27 от Международния пакт за гражданските и политическите права от 1966 г., че тези лица “не могат да бъдат лишавани от правото да имат съвместно с другите членове на своята група собствен културен живот и т.н.” не се счита като закрепване и защита на колективни права. С оглед на това с още по-малко основание би могло да се приеме, че текстът на чл.3, § 2 от рамковата конвенция има предвид колективни права. Друг пример в тази насока е чл.25 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г. част от вътрешното ни право от

1992 г., в който се предвижда, че комисията приема жалби до Генералния секретар на Съвета на Европа, подадени от група лица, които твърдят, че са жертва на нарушения, защото правото на групата се възприема като сбор от правата на отделните индивиди. Комисията има установена практика всяко едно от тези лица да бъде посочено изрично, да има право да подаде жалба, да спази процедурните изисквания при подаването ѝ, да е “жертва” на нарушението. Не е допустимо на основание този текст националното мнозинство от свое име да подаде жалба затова, че отделни негови членове са жертви на мерки, които нарушават забраната за дискриминация по чл.14 от конвенцията.

Прави впечатление обаче, че в самото заглавие на рамковата конвенция, както и в абзаци пети, шести и предпоследен от преамбюла и в чл.1 не се говори само за защита на правата на отделните членове на национални малцинства, т.е. - само за индивидуални човешки права или за защита на националните малцинства чрез защита на правата и свободите на отделните техни членове, а за “защита на националните малцинства” наред със защитата на правата и свободите на лицата, принадлежащи към тях.

Може би авторите на рамковата конвенция в доклада, който обикновено придружава всяка конвенция са изложили съображения за даване на такава формулировка, открояваща тази защита и за смисъла, който са вложили. Но за съжаление такъв не е приложен към изпратените ни материали.

Наистина в конвенцията не е включена разпоредба, в която изрично да се изброяват правата на националното мнозинство като такова и която например би звучала както предложения в един от проектите на Международния пакт за гражданските и политическите права текст: “На етническите, религиозните и езиковите малцинства не може да бъде отказано правото да използват своята култура, да изповядват своята религия и да изпълняват обряди, а също и да използват родния си език”

(цитатът е взет от “Международните задължения на Република България за закрила правата на лицата, принадлежащи към религиозните, етническите и езиковите малцинства”, Е. Константинов, сп. “Съвременно право” 1/1992 г.). Но съществуват текстове, в които се говори за “език на малцинството” (чл.9, 10, 11, 14) или “културата, историята, езика и религията на техните национални малцинства” (чл.12). Това дава основание да се приеме, че посочените текстове на рамковата конвенция не съответстват на чл.36, ал.2, чл.37, ал.1 и чл.54, ал.1 от Конституцията, които признават само различия на езикова, религиозна или етническа основа, както и на възприетия в чл.44, ал.2 от Конституцията принцип за гарантиране на индивидуални права на лицата от различни езици, религиозни и етнически групи.

Този въпрос е важен, защото независимо от свободата, която международното право предоставя на държавите, всяко поето международно задължение, в случая за защита на националните малцинства и на правата и свободите на лицата, принадлежащи към тези малцинства, ще трябва да се изпълнява. Последното в зависимост от формулировката на текста може да се изрази само в признаване на определен обем от права, непротивителство на тяхното осъществяване или и в предприемане на съответни позитивни мерки (напр. от административен или финансов характер).

3. Относно териториалното действие на рамковата конвенция - тя на основание чл.29 от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г., доколкото не съдържа изричен текст, ще е задължителна за всяка от страните по отношение на цялата ѝ територия. Само в случаите, посочени в чл.10, § 2, чл. 11, § 3 и чл.14, § 2 териториалното действие е сведено до “области, населени традиционно или в значителна степен с лица, принадлежащи към национални малцинства”.

4. Правото на сдружаване, предвидено в чл.7 и 8 от рамковата конвенция по принцип не противоречи на Конституцията (в случай, че

отговорът на първия въпрос е положителен), която в чл.44, ал.1 гарантира това право на всеки гражданин. Противоречие с чл.11, ал.4 от Конституцията, който е насочен срещу колективните политически права на различните етнически и религиозни групи, би се появило само ако при упражняването на това право се стигне до създаване на политическа партия на етническа, расова или верска основа. Конституционният съд е приел в мотивите си към Решение N 4 от 21 април 1992 г. по к.д. N 1/91 (ДВ, бр.35/92 г.), че Конституцията не допуска “създаването и функционирането на политически партии в ограничените рамки, които даден етнически, расов или верски признак поставят, затворени за лица, които не носят този признак, изградили програмните си цели и задачи върху ценностите, идеите и интересите на “своя” кръг от членове, привърженици и избиратели, изразяващи политическа воля само на този кръг и действащи във и върху структурите на държавната власт единствено съобразно тази воля”.

5. Разпоредбите от рамковата конвенция, в които се говори за език на националното малцинство не съответстват на чл.3 и чл.36 на Конституцията. Член 3 провъзгласява, че официалният език в републиката е българският и предвижда, че всеки български гражданин има право и е задължен да го изучава и ползва (чл.36, ал.1). В същото време с чл.36, ал.2 се допуска изключение, но само за лицата, за които българският не е майчин език, като им се предоставя правото да го изучават и ползват.

Самата Конституция не дава определение на понятието “майчин език”. Такова е дадено в чл.5, ал.4 от Правилника за прилагане на Закона за народната просвета, съгласно който “езикът, на който детето общува в семейството до постъпването в училище” се счита за майчин. Но макар и нормата да е от нормативен акт от по-нисък ранг, тя указва, че този език не се свързва с езика на определена група или малцинство. И тъй

като се касае за изключение, не може нормата, която го установява да се тълкува разширително.

6. Във връзка с ползването на майчиния език Конституцията не установява изрични ограничения. Индиректно това се извършва с разпоредбата на чл.36, ал.3, която предвижда, че със закона ще се определят случаите, в които ще се използва само официалният език (чл.5 от ГПК; чл.22 от Закона за радиото и телевизията - Решение N 21 от 14 ноември 1996 г. по к.д. N 19/96 г. ДВ, бр.102/96 г.; чл.5 от Закона за политическите партии и др.).

Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, която е част от вътрешното ни право, не гарантира в чл.14 правото на употреба на определен език в отношенията с властите. Само при упражняването на правата по чл.5 и 6 се изисква използването и на разбираем за засегнатото лице език, ако то не разбира езика, който се използва.

Предлаганият текст - чл.10, § 3 е аналогичен на посочените по-горе разпоредби на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи като отново акцентът е поставен върху качеството разбираемост на езика, а не върху обстоятелството, че процесът се води на официалния, а не на езика на малцинството. Но докато по Европейската конвенция тези текстове не са свързани с чл.14 от същата и намират приложение по отношение на всички лица, в т.ч. и чужденци, то текстът от рамковата конвенция е насочен изключително към лицата, принадлежащи към национално малцинство.

ВН/СС

МИНИСТЪР:

/ВАСИЛ ГОЦЕВ/