

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело No. 15/1997

I. Правно естество и характер на действието на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства

Рамковата конвенция за защита на националните малцинства (РКЗНМ) е многостранен международен договор, който формулира основополагащи правни принципи, а не - **пряко приложими** правни разпоредби. Този извод се налага от анализа както на използваните в Конвенцията правни формулировки, така и непосредствено от текста на последния параграф на нейния Преамбюл, където се посочва, че държавите, страни по Конвенцията, са решени да приложат нейните принципи чрез национално законодателство и подходяща правителствена политика. В Обяснителния доклад¹ към РКЗНМ се отбелязва, че целта на този параграф е да подчертае, че разпоредбите ѝ не са пряко приложими и следва да бъдат осъществявани чрез националните закони и практиката на държавите.

Следователно държавите, страни по РКЗНМ, се задължават да спазват формулираните в Конвенцията принципи съобразно спецификата на вътрешното си законодателство и практика. Те разполагат с определена степен на свобода при изпълнението на задълженията, които произтичат за тях като страни по Конвенцията. По този начин държавите имат възможност да отчитат конкретните обстоятелства на своята политическа и правна реалност.

От казаното дотук, може да са направи изводът, че РКЗНМ дава само правната рамка за прилагането на нейните принципи и съдържа разпоредби с **програмен характер**, излагащи целите, които страните се задължават да преследват.

¹ В утвърдилата се практика на Съвета на Европа обяснителните доклади не се разглеждат като travaux préparatoires по смисъла на Виенската конвенция за правото на международните договори. Те се изготвят от Секретариата без да са предмет на договаряне. В конкретния случай, обаче, някои елементи на Обяснителния доклад към РКЗНМ бяха съгласувани в процеса на изготвяне на Конвенцията от експерти на страните-членки на СЕ.

Въз основа на гореизложеното се налага, също така, изводът, че *ipso facto* не е възможна пряка колизия на нормите на РКЗНМ с разпоредбите на Конституцията на Република България, които имат непосредствено действие², както и с нормите на вътрешното законодателство. Рамковият характер на този многостранен международен договор позволява в процеса на имплементирането (изпълнението) му с вътрешноправни средства да се предотвратят евентуални колизии между неговите разпоредби и общите конституционни принципи на Република България.

В случаите на терминологични несъответствия между РКЗНМ, от една страна, и Конституцията и вътрешното законодателство, от друга, същите могат да бъдат преодолені или чрез съответно взаимно адаптиране на съдържанието на понятията в процеса на последващата практика по прилагане на разпоредбите на Конвенцията, или чрез тълкувателна декларация, направена при обвързването на страната с този рамков международен договор.

II. Обсег на действието на РКЗНМ.

1. Териториален обсег (действие *ratione loci*).

Относно териториалния обсег на действие на РКЗНМ следва да се има предвид, че Чл. 29 на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г.³ гласи, че договърът е задължителен за всяка страна по отношение на цялата ѝ територия, освен ако друго не е предвидено в самия договор или по друг начин.

Чл. 30 на РКЗНМ предвижда възможност за ограничаване или разширяване териториалния обхват на действието на Конвенцията от държавите спрямо територии, за международните отношения на които те носят отговорност: на практика става въпрос за тези държави, които са бивши метрополии и имат известни суверенни права върху подопечни територии. Следователно **Чл. 30 не се отнася** за Република България и към нея се прилага общият режим на чл. 29 на Виенската конвенция за правото на договорите.

2. Персонален обсег (действие *ratione personae*).

Кръгът от лица, за които се прилага РКЗНМ, не е експлицитно дефиниран от последната, но от анализа на конкретните ѝ текстове произтича, че тя визира „лицата, принадлежащи към национални

² Чл. 5, ал. 2 от Конституцията и Решение No. 10 от 6.10.1994 г. на Конституционния съд.
³ Обнародвана в ДВ, бр. 87 от 1987 г.

малцинства⁴. Наред с това, обаче, Конвенцията не съдържа определение на понятието „национално малцинство“⁴. В процеса на договарянето ѝ е възприет прагматичен подход, основан на разбирането, че на този етап не е възможно да се достигне до общоприемлива за всички държави-членки на Съвета на Европа дефиниция. Това дава възможност на самите държави да **тълкуват** съдържанието на въпросното понятие съобразно духа, целите и предмета на Конвенцията и общопризнатите принципи на международното право.

От горното следва, че съществува елемент на неопределеност относно действието *ratione personae* на РКЗНМ и държавите имат дискрецията да определят кръга от лица, спрямо които ще прилагат Конвенцията. В този смисъл пред нашата страна стои **въпросът за определянето на приложното поле** на многостранния договор във вътрешния правен ред или с други думи - да се определи кръгът от лица, към които Р. България ще прилага разпоредбите на Конвенцията⁵.

В българското право не е познат терминът "национално малцинство", но Конституцията признава съществуването на религиозни, езикови и етнически различия и на носители на такива различия⁶. Същевременно в националния ни правен ред понятието „малцинство“ се свързва със съдържанието на Чл. 27 от Международния пакт за граждански и политически права, който е част от вътрешното право на страната⁷ и предвижда права за лица, принадлежащи към етнически, религиозни или езикови **малцинства** „в държави, в които съществуват“. В този смисъл съвременното българско право съдържа елементи, позволяващи да се очертае приложното поле *ratione personae* на РКЗНМ по отношение на Р. България.

III. Съотношение на материалноправните разпоредби на Конвенцията и българското законодателство.

Следва да се има предвид, че на практика по-голямата част от разпоредбите на РКЗНМ са намерили отражение в българското законодателство. Съгласно Конституцията на всяко лице се гарантират на индивидуална основа всички права и свободи, признати от нея и законите на страната, в т.ч. и тези, визирани от РКЗНМ - право на изучаване и ползване на майчиния език, на вероизповедание, на развитие на културата, свободен избор на име и т.н.⁸.

⁴ В съвременното международно право също няма дефиниция на този термин.

⁵ Тълкувателни декларации, определящи приложното поле *ratione personae* на РКЗНМ, са направили Германия, Дания, Люксембург, Естония и Македония.

⁶ Решение No. 4 от 21.04.1992 г. на Конституционния съд.

⁷ Ратифициран на 21.03.1970 (ДВ, бр. 60 от 1970), в сила 23.03.1976 г.; обнародван на 28.05.1976 (ДВ, бр. 43, 1976).

⁸ Чл. 6; Чл. 13, ал. 1; Чл. 36, ал. 2; Чл. 37, ал. 1; Чл. 54, ал. 1 от Конституцията и Чл. 7 и § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИБГ.

В Обяснителния доклад към Конвенцията изрично се подчертава, че тя **не предполага признаването на колективни права**⁹ и в този смисъл не излиза извън възприетия в другите международноправни документи и от Конституцията на Р. България подход на регламентиране на индивидуални права и свободи. Същевременно е уговорено, че те **не могат да бъдат тълкувани** като даващи право на действия, насочени срещу основните принципи на международното право и по-специално **срещу суверенното равенство, териториалната цялост и политическата независимост на държавите**¹⁰.

1. Свободата на сдружаване.

Съществува възможност да се **гарантира** упражняването на **свободата на сдружаване**, предвидена в Чл. 7 и Чл. 8 на РКЗНМ, без да се създава опасност за **нарушаване** на разпоредби на Конституцията. По отношение на опасението за прекалено ограничителния характер на текста в чл. 11 (4) на Конституцията, следва да се подчертае, че този член трябва да се тълкува само през призмата на конституционните разпоредби, които гарантират упражняването на правото на собствен културен живот, свободата на избор на вероизповедание, правото да се изучава и ползва своя език от лицата, за които българският език не е майчин.

В това отношение Конституцията на Република България не се отклонява от общопризнатите принципи и норми на международното право, създадени с цел да запазят и защитят етническата, религиозната, езиковата или културната идентичност на лицата, които по свой свободен избор желаят да съхранят такава идентичност. Конституцията е в съответствие и с международните договори, по които Република България е страна или е изразила воля да се присъедини¹¹.

2. Употребата на езика на малцинството.

Относно понятието „език на малцинството“, което се съдържа в Чл. 9, 10, 11, 12 и 14 на РКЗНМ, следва да се отбележи, че Основният закон на Република България разрешава правото да се изучава и ползва майчин език¹², чието определение, дадено в Правилника за прилагане на ЗНП от 1992 г., съответства, според Министерството на външните работи, на понятието „език на малцинството“¹³. Ако се установят

⁹ §13 от Обяснителния доклад към РКЗНМ.

¹⁰ Преамбюл на РКЗНМ и § 28 от Обяснителния доклад.

¹¹ Решение No. 4/21.04.1992 г. на Конституционния съд.

¹² Чл. 36, ал. 2 от Конституцията и Чл. 8, ал. 2 от ЗНП.

¹³ „Езикът, на който детето общува в семейството до постъпването в училище“ - Чл. 5, ал. 5 от Правилника за прилагане на ЗНП.

проблеми при съотнасянето на двете понятия, те ще бъдат по-скоро от формално-терминологичен характер, отколкото от съдържателно естество.

РКЗНМ поставя, *inter alia*, редица условия пред употребата на езиците на малцинствата в отношенията с административните власти (чл. 10, ал. 2): „...при заявено желание от тези лица [принадлежащи към национални малцинства]¹⁴ и при положение, че това желание съответства на действителната необходимост, Страните [по Конвенцията]¹⁵ полагат усилия за осигуряване, доколкото е възможно, на условия за ползване на езика на малцинството в отношенията между тези лица и административните органи“.

В този контекст следва да се има предвид, че тези принципни положения на РКЗНМ за използването на езика на малцинството в отношенията между лицата, принадлежащи към националните малцинства, и държавната власт (вкл. ползването на безплатни услуги на преводач) се прилагат на практика в нашата страна¹⁶, по-специално в отношенията с правораздавателните органи.

Относно разпоредбата на Конвенцията за поставяне в дадени региони на традиционни местни названия и имена на улици, селища и топографски названия освен на официалния и на езика на малцинството (чл. 11, ал. 3) трябва да се посочи нейната условност, аналогична на тази за употребата на езика на малцинството в отношенията с административните власти.

Според Министерството на външните работи, на всяка държава, страна по Конвенцията, принадлежи правото да определи, като се отчитат някои обективни дадености, наличието на условията, оправдаващи изпълнението на пожеланията относно употребата на езиците на малцинствата.

IV. Външнополитически аспекти на въпроса.

Рамковата Конвенция за защита на националните малцинства е многостранен международен договор, установяващ общоевропейски стандарти в областта на закрилата на националните малцинства. Като се има предвид декларираната от страната ни евроатлантическа ориентация в областта на външната политика, свързана и с приемане и утвърждаване във вътрешно- и външнополитически план на основополагащите принципи и ценности на общоевропейската демократична култура, България не би могла да игнорира стандартите,

¹⁴ Бележка на МВНР.

¹⁵ Бележка на МВНР.

¹⁶ Чл. 5 на ГПК; Чл. 11, ал. 2 и Чл. 90, ал. 1 на НПК.

провъзгласени от РКЗНМ. Обвързването на страната ни с Конвенцията би било изцяло в съгласие с чл. 24 на Конституцията; би съответствувало на нееднократно заявената привързаност на България към защитата на правата на човека и основните свободи и би било израз на последователната ѝ политика за създаване на ефективни гаранции в тази област както у нас, така и в други държави.

Във връзка с това следва да се подчертае, че Конвенцията е многостранен договор, от който не следват автоматично едностранни ангажименти за Република България. След влизането си в сила той ще обвързва значителен брой европейски държави и по отношение на него ще функционира многостранен механизъм за международно сътрудничество и контрол. Участието на България в този механизъм ще е от съществено значение за ефективното гарантиране на правата на лица от български произход, живеещи на териториите на държави-страни по РКЗНМ.

Трайното и добронамерено уреждане в международен план на въпросите, отнасящи се до положението на малцинствата в европейските страни, е важен фактор за мира и сигурността на континента¹⁷. Съществуването на международноправна нормативна основа и на правно-експертен механизъм за многостранно обсъждане на тези въпроси е предпоставка за тяхното деполитизиране и решаване в духа на европейските стандарти в областта на правата на човека.

С оглед на горното, участието на Р. България в РКЗНМ би било и принос към осъществяването на целите, провъзгласени в чл. 24, ал. 2 на Конституцията.

декември 1997 г.

¹⁷ Според шестия параграф на преамбюла на РКЗНМ, „досегашните превратности на европейската история са доказали, че защитата на националните малцинства е от съществено значение за стабилността, демократичната сигурност и мира на този континент“.