

**МЕЖДУНАРОДНОПРАВНА УРЕДБА НА СТАТУТА  
НА РАЗЛИЧНИТЕ ОТ МНОЗИНСТВОТО, В ЧАСТНОСТ  
НА ОБЩНОСТИТЕ ЗАД ГРАНИЦА В ПРАВНИ АКТОВЕ  
НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА И В ДЕЙНОСТТА  
НА ВЕНЕЦИАНСКАТА КОМИСИЯ**

**проф. д.ик.н. Веселин Цанков<sup>1</sup>**

***Резюме:** Много от актовете на Съвета на Европа са посветени на правата и свободите на различните от мнозинството, в частност на общностите зад граница. Република България е страна по основните международни договори на Съвета на Европа и ги прилага. Отделни аспекти на приложението са особено важни при реализиране на политическите и лични права и свободи. Това е както при изборните правила и практики, така и при изучаването и ползването на майчин език, наред с официалния български език, при свободата на вероизповеданието и обичаите без да се нарушават нормите на обществения ред и морал на територията на Република България и т.н. Периодичните спорове и искри, които припламват само още веднъж доказват актуалността и значимостта на тези въпроси и необходимостта от научен преглед и коментар.*

***Ключови думи:** малцинства, общности зад граница, официален език, майчин език, гражданство; Съвет на Европа; Република България.*

***Summary:** A number of other acts of the Council of Europe are devoted to the rights and freedoms of the different from the majority, in particular the communities abroad. The Republic of Bulgaria is a party to the main international treaties of the Council of Europe and applies them. Separate aspects of the application are particularly important in the realization of political and personal rights and freedoms. This is in the case of electoral rules and practices, as well as in the study and use of mother tongue, along with the official Bulgarian language, in the freedom of religion and customs, without violating the norms of public order and morality on the territory of the Republic of Bulgaria, etc. . Periodic controversies and sparks that only blaze once again prove the relevance and importance of these issues and the need for scientific review and comment.*

Многостранната дейност на Организацията на обединените нации по изграждането на нова нормативна уредба и на повече морал в общуването между народите и по защита на правата на човека, в частност и на различните от мнозинството е последвана от редица регионални инициативи и проекти.

Съветът на Европа е първата голяма европейска междуправителствена организация, създадена след края на Втората световна война. Република България е член на

---

<sup>1</sup> Проф. Веселин Цанков е работил като практикуващ юрист в сферите на миграция, убежище, гражданство, права на човека в различни ведомства. Бил е директор на Института за държавата и правото. През периода 2010-2015 е представител на Република България в Управляващия борд на Агенцията за основните права на ЕС. Има 10 монографии и над 70 научни публикации.

Съвета на Европа от 7 май 1992 г., ратифицира и Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, както и допълнителните протоколи към нея<sup>2</sup>. Тази конвенция е особено значима, защото не само закрепва основни права и свободи и непрекъснато ги доразвива чрез системата от протоколи, но и защото създава над национален механизъм за контрол – основно чрез Европейския съд по правата на човека, Комитета на министрите и др. По-късно Република България ратифицира Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, Европейската конвенция за гражданството, Европейската социална харта и други актове на Съвета на Европа. В правните актове и документи на Съвета на Европа се прокламират и осигуряват основни права като идентичност; език; култура; образование; достъп до медиите; свобода на изразяване; свобода на сдружаване, свобода на вероизповедание; участие в процеса на вземане на решения; трансгранично сътрудничество; защита на архитектурното наследство на малцинствата и други.

Отговорността за защита на малцинствата и на други лица, различни от мнозинството е основно на държавата, на чиято територия те живеят. Държавата им по произход ги защитава, за да се гарантира запазването на лингвистичните и културни връзки между тях. Двустранните споразумения за защита на националните малцинства от техните родни държави служат само за очертаване рамката на тази защита. Тези споразумения трябва да бъдат доразвити в националните законодателства и в междуправителствени споразумения. Препоръчва се в двустранните споразумения да се съдържат клаузи за приложимо право и легален механизъм за контрол върху изпълнението им.

Съветът на Европа е за спазване на общия принцип в международното право, според който при своите взаимоотношения, държавите следва да действат съгласно принципите и правилата на добросъседските отношения, от които трябва да се ръководят на международно ниво и по-специално в местен и регионален аспект. Той препоръчва адекватна и ефективна защита на националните малцинства като отделен елемент на защитата на човешките права и свободи и също така като фактор за гарантиране на стабилност и демократичност.

### ***Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС)***

Действието на КЗПЧОС е многоаспектно и ефикасно за развитието на демократичните процеси в държавите-членки. Интерес представлява въвеждането на текстове от КЗПЧОС в конституционния ред на държавите-членки. Още в Преамбюла е потвърдена привързаността към Всеобщата декларация за правата на човека на ООН (ВДПЧ на ООН). Подчертано е разбирането, че само със съвместните усилия на „европейските страни, които имат общи ценности и общо наследство от политически традиции и идеи...“ могат да се осъществят идеите прогласени от ВДПЧ. КЗПЧОС в много по-голяма степен от ВДПЧ конкретизира и прецизира видовете права, които имат пряко отношения към проблемите на лицата, които са различни от мнозинството (чл. 9, 10, 14). В чл. 9 е регламентирана свобода на мисълта, съвестта и религията. По-конкретно е регламентирана „свобода да изповядва своята религия или убеждения индивидуално или колективно, публично или частно, чрез богослужение, обучение, религиозни обреди и ритуали“. Както в почти всички международни актове и

<sup>2</sup> Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, обн. ДВ, бр. 66 от 1992.  
<http://www.meh.hu/neh/Angol/7/coe/rec1201.htm>  
<http://www.venice.coe.int/dite/interface/english.htm>  
<http://www.riga.lv/minelres/osce/cope90e.htm>

тук се търси мярата, като е записано, че „свободата да се изповядва религия или убеждения подлежи само на такива ограничения, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на обществената сигурност, за защитата на обществения ред, здраве и морал или за защита на правата и свободите на другите” (чл. 9). Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи отделя специално внимание на забраната за дискриминация по определени признаци. Така например в чл. 14 от КЗПЧОС е записано: „Упражняването на правата и на свободите, предвидени в тази конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана по специално на .....принадлежност към национално малцинство ...или по друг признак”. Употребата на термина „национално малцинство” е в пряка връзка с предходните текстове, предоставящи права на лицата, които ползват специфичен език и религия. Редица автори приемат тезата на Съвета на Европа, според която: „не всички религиозни, езикови, етнически, културни различия и принадлежности са равностойни с принадлежност към национално малцинство и между тях на този етап знак на равенство не се поставя”<sup>3</sup>. Тази разпоредба защитава индивидуални права, дава гаранция, че лицата няма да бъдат дискриминирани на база принадлежност към национално малцинство, а от друга е своеобразен показател за демократичността на едно общество по критерии защита на правата на различните от мнозинството.

Към момента на приемането на приемането на КЗПЧОС общоприета дефиниция за понятието „национално малцинство” няма и активна дискусия не е водена. По аналогия на Обществото на народите и на ООН, в хода на времето ще се търси отговор на въпросите за понятието „национално малцинство”, неговото съдържание и параметри. Към КЗПЧОС са приети множество допълнителни протоколи, които усъвършенстват нейното действие и разширяват обхвата на предоставените права и свободи. С разпоредбите на Протокол № 1, който е ратифициран от Народното събрание със закон през 1992 г., се регламентират основни права като право на собственост, на образование и на свободни избори. Република България е заявила резерви по отношение на правото на собственост на чужденци върху земя и върху откриването и дейността на учебни заведения на религиозен принцип.

През 2000 г. България се присъединява и към Протокол № 4, който има съществено отношение към правата на малцинствата, чужденците и изобщо към различните от мнозинството. Според този протокол:

- всеки, който се намира на законно основание на територията на дадена държава, има право свободно да се предвижда и да избира своето местожителство в пределите на тази държава;
- всеки е свободен да напусне пределите на всяка държава, включително и на своята;
- никой не може да бъде експулсиран по силата на индивидуални или колективни мерки от територията на държавата, на която е гражданин, а също така и не може да бъде лишен от правото да влезе на територията на държавата, на която е гражданин;
- забранява се колективното експулсиране на чужденци.

Ограничения на тези права могат да бъдат въведени в съответствие със закон, който да отразява общия интерес в едно демократично общество.

Заедно с усъвършенстването и развитието на общите права, експертите на Съвета на Европа работят и по разширяване на мерките за закрила на лицата, които са раз-

<sup>3</sup> Вж. Хрисимова, О., цит. съч. с. 79.

лични от мнозинството. Стъпка напред в тази посока е приемането на Протокол № 12 през 2000 г., с който се установява всеобща забрана за дискриминация по редица признаци, включително „принадлежност към национално малцинство“<sup>4</sup>.

Интерес представлява един съвсем кратък съпоставителен анализ на основните права и свободи, регламентирани в актовете на ООН и в актовете на Съвета на Европа. Целта на този анализ е намиране на общото и различното с акцент реалната защита на основните права и свободи на гражданите на държавите-членки, които са различни от мнозинството. В пактовете на ООН (Международния пакт за граждански и политически права и Международния пакт за социално-икономически права) са регламентирани осем права, които не са включени в правната уредба на КЗПЧОС (Европейската конвенция). И двата пакта на ООН предвиждат като база за свободата на личността „правото на народите на самоопределение“, като подобен текст липсва в КЗПЧОС. На следващо място в чл. 27 от Международния пакт за граждански и политически права на ООН (МПГПП на ООН) се регламентира „правото на етническите, религиозни и езикови малцинства да имат *съвместно* с другите членове на своята група собствен културен живот, да изповядват и практикуват собствената си религия и да си служат с родния си език“. В чл. 14 на КЗПЧОС темата за колективни права на малцинствата не присъства.

Докато чл. 10 от МПГПП прокламира „хуманно отношение към лишените от свобода и на уважение на присъщото на човешката личност достойнство“, то в КЗПЧОС първоначално липсват гаранции за хуманно отношение към лишените от свобода, но в последствие те са доразвити в Протокол № 7.

В чл. 20 от МПГПП е регламентирано, че „пропагандата на война се забранява със закон и ...всеки призив към национална, расова или религиозна омраза, който подбужда към дискриминация, враждебност или насилие, се забранява със закон“, докато тази тема не е развита в КЗПЧОС. В Европейската конвенция не е застъпено и „правото на всяка личност да бъде призната за правоспособна“, което е регламентирано в чл. 16 от МПГПП.

Същевременно в допълнителните протоколи към КЗПЧОС са правно уредени права, които не са регламентирани в двата пакта на ООН. По-конкретно това са: правото на собственост, забрана за експулсиране на собствени граждани от държавата, на територията на която те законно пребивават и забрана за колективно експулсиране на чужденци. По отношение на механизмите за защита по МПГПП и по КЗПЧОС, гражданите са свободни да предпочетат кой конкретно способ на защита да използват.

### ***Рамковата конвенция за защита на националните малцинства (РКЗНМ) и Европейска харта за регионалните и малцинствени езици***

Паралелно с усъвършенстване на КЗПЧОС чрез приемане на допълнителни протоколи, Съветът на Европа предприема редица конкретни стъпки за усъвършенстване на правната уредба по закрилата на лицата от малцинствен произход, чиято рамка е дадена в чл. 14. Няколкократно се правят опити за допълнителна правна уредба на въпросите на малцинствата. Положението на националните малцинства е разглеждано в рамките на различните структури на Съвета на Европа по различни поводи в продължение на много години. Още през 1949 г. Парламентарната асамблея в доклад на Комитета по правни и административни въпроси потвърди необходимостта от раз-

<sup>4</sup> Вж Протокол № 12 към КЗПЧОС, цит. по Чанкова, Д., Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, С., 2005, с. 83-86.

витие по „въпроса за по-широка защита на правата на националните малцинства“<sup>5</sup>. През 1961 г. Парламентарната асамблея препоръчва включването във Втори допълнителен протокол на текст, гарантиращ на националните малцинства някои права, не покрити от уредбата в Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. В Конвенцията, в разпоредбата против дискриминацията (чл.14) се регламентира „не дискриминация на база принадлежност към национално малцинство“. В Препоръка 285 (1961) се предлага следната формулировка за проекта за уредба за защитата на националните малцинства: „Лицата, принадлежащи към национално малцинство, не могат да бъдат лишени от правото, съвместно с други членове на своята група, и доколкото това е съвместимо с обществения ред, да се ползват от своята култура, да употребяват своя език, да създават свои училища и да бъдат обучавани на език по техен избор или да изповядват и практикуват своя религия“. Комитетът от експерти, на който е възложено да обсъди дали е възможно и препоръчително да се изработи проект за такъв протокол, отлага дейността си до вземането на крайно разрешение по белгийските езикови дела, относно използването на езика в образованието<sup>5</sup>. През 1973 г. Комитетът от експерти стига до извода, че от правна гледна точка не съществува конкретна необходимост правата на малцинствата да са предмет на допълнителен протокол към КЗПЧОС. Експертите са приели, че няма правни пречки за приемане на допълнителен протокол, ако това бъде препоръчано по други причини. Няколко години по-късно Парламентарната асамблея препоръчва на Комитета на министрите поредица от политически и правни мерки, в частност разработка на протокол или конвенция по правата на националните малцинства. В Препоръка 1134 (1990) се съдържа списък от принципи, които Парламентарната асамблея приема и счита, че са необходими за защитата на националните малцинства. През октомври 1991 г. Управителният комитет по правата на човека получава задачата да разгледа, както от правна, така и от политическа гледна точка условията, при които Съветът на Европа може да предприеме дейност в защита на националните малцинства, имайки предвид актовете и дейността на Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа (СССЕ), на ООН, както и поредицата от обсъждания в рамките на структурите на Съвета на Европа. Същевременно през 1992 г. Съветът на Европа приема Европейската харта за регионалните и малцинствените езици. Целите са поддържане и развитие на европейското културно богатство чрез защита на регионални и малцинствени езици застрашени от изчезване. Очертана е тънката мяра: „подчертавайки значението на интеркултурното пространство и многоезичието, защитата и поощряването на регионалните и малцинствени езици не трябва да противоречи на значението на официалните езици и на необходимостта от тяхното изучаване“<sup>6</sup>.

През май 1992 г. Управителният комитет по правата на човека получава задача от Комитета на министрите да проучи възможността да се формулират конкретни правни норми по защитата на националните малцинства. За тази цел е създаден Комитет от експерти, който според мандата си, приет през м. май 1993 г., трябва да предложи конкретни правни норми в тази област, имайки предвид принципа за допълване на дейността между Съвета на Европа и СССЕ. В крайна сметка се приема предложението за Европейска конвенция за защита на националните малцинства, изработено от Европейската комисия за демокрация чрез право (придобила гражданственост като

<sup>5</sup> Вж. Решение от 27 юли 1968, Европейски съд по правата на човека, В Сборник Европейска конвенция за правата на човека – теория и практика, С., 2000.

<sup>6</sup> Вж. Хрисимова, О., Предизвикателства на ХХ век: Равноправие в многообразието, ВСУ, 2006, с. 260-276.

Венецианската комисия). Към този момент не съществува консенсус относно съдържанието и тълкуването на термина „национални малцинства“.

Държавните и правителствени ръководители на държавите-членки на Съвета на Европа на Виенската среща на най-високо равнище на 8 и 9 октомври 1993 г. приемат, че националните малцинства, които превратностите на историята са създали в Европа, трябва да бъдат закриляни и уважавани, което би било съществен принос към мира и стабилността. Всъщност, държавните и правителствените ръководители решават да бъдат поети правни ангажименти по отношение защитата на националните малцинства. В Приложение II на Виенската декларация се възлага на Комитета на министрите:

- да подготви в най-кратък срок проект на Рамкова конвенция, конкретизираща принципите, които договарящите се страни да уважават и спазват, за да осигурят защитата на националните малцинства. Предлага се Конвенцията да бъде открита за подписване също и от държави, които не са членки на Съвета на Европа;

- да започне работа по изработването на проект за протокол, допълващ Европейската конвенция за правата на човека в културната област чрез разпоредби, гарантиращи индивидуалните права, в частност за лицата, принадлежащи към национални малцинства.

На 4 ноември 1993 г. Комитетът на министрите създава *ad hoc* Комитет за защита на националните малцинства. Неговият мандат отразява решенията, взети във Виена. Комитетът, съставен от експерти от държавите-членки на Съвета на Европа, започва работа в края на януари 1994 г. По-късно Комитетът на министрите на Съвета на Европа приема текста на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства на 10 ноември 1994 г. Рамковата конвенция е открита за подписване от държавите-членки на Съвета на Европа на 1 февруари 1995 г.

Рамковата Конвенция е първият юридически обвързващ многостранен договор, посветен непосредствено на защитата на националните малцинства в общ план. Предназначението му е да конкретизира правните принципи, които държавите да спазват, за да осигурят защитата на националните малцинства. По този начин Съветът на Европа практически изпълнява Виенската декларация (Приложение II) политическите ангажименти, приети от Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа да бъдат преобразувани в съответни правни задължения. Предвид многообразието в обхвата на различните ситуации и проблемите, които трябва да бъдат решавани, е избран формат на Рамкова конвенция, която съдържа главно разпоредби от програмен тип, представящи основните насоки и цели, към които държавите се насочват. На държавите-членки е предоставена свобода при осъществяването на целите, които са се задължили да постигнат, като им се дава възможност да вземат предвид конкретните обстоятелства в съответната държава. Рамковата Конвенция не съдържа определение на понятието „национално малцинство“. Приема се прагматичен подход, основан на обстоятелството, че на този етап не е възможно да се стигне до определение, което да получи обща подкрепа от всички държави-членки на Съвета на Европа. Прилагането на принципите, изложени в Рамковата конвенция, ще се извършва чрез националното законодателство и подходящи правителствени политики. Рамковата конвенция не предполага признаването на колективни права. Предвидено е лицата, принадлежащи към национални малцинства да могат да упражняват правата си индивидуално или съвместно с други (вж. член 3, алинея 2).

Основната цел Рамковата конвенция е заявена още в чл. 1, според който: „защитата на националните малцинства, която съставлява неразделна част от защитата на правата на човека, не попада в запазенния обхват на държавите“. По нататък се регла-

ментира защитата на националните малцинства като общности и закрилата на правата и свободите на лицата, принадлежащи към такива малцинства. Това разграничаване, както и разликата във формулировката показват, че не се предвиждат колективни права за националните малцинства. Страните по Конвенцията признават, че защитата на дадено национално малцинство може да бъде постигната чрез защитата на правата на лицата, принадлежащи към такова малцинство. На всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, се предоставя правото и свободата да избира да бъде разглеждано или да не бъде разглеждано като такова. Индивидуалният субективен избор е неразделно свързан с обективни критерии, отнасящи се до неговата идентичност. От гарантирания свободен избор, или упражняване на правата, свързани с този избор, не произтичат никакви неблагоприятни последици. Гарантира се, че ползването на правото на избор няма да бъде също и косвено накрънено.

Правата и свободите, произтичащи от принципите на Рамковата конвенция, могат да бъдат упражнявани самостоятелно или съвместно с други лица. По този начин се признава възможността от съвместно упражняване на тези права и свободи, което е нещо различно от понятието колективни права. Терминът „други лица” се разбира във възможно най-широк смисъл и включва лица, принадлежащи към същото национално малцинство, към друго национално малцинство, или към мнозинството. Поощряването на ефективно равенство между лицата, принадлежащи към национално малцинство, и тези, принадлежащи към мнозинството, може да изисква от държавите да приемат конкретни мерки, които отчитат специфичните условия на въпросните лица. Тези мерки трябва да бъдат „адекватни”, т.е. в съответствие с принципа за пропорционалност, за да се избегне нарушаването на правата на другите, както и дискриминацията по отношение на другите. Този принцип изисква, между другото, тези мерки да не се разпростират, по време или обхват, извън необходимото за постигането на целта за ефективно равенство.

В рамковата Конвенция не е включена отделна разпоредба, посветена специално на принципа за равните възможности. Преценено е, че такова включване не е необходимо имайки предвид принципа за недискриминация. На лицата, принадлежащи към национални малцинства се предоставят възможности да поддържат и развиват своята култура и да запазят своята идентичност. Изброят се четири основни елемента на идентичността на едно национално малцинство. Тази разпоредба не предполага, че всички етнически, културни, езикови или религиозни различия непременно водят до създаването на национални малцинства. По-нататък се предвижда защита на лицата, принадлежащи към национални малцинства, от асимилация против тяхната воля. Допуска се доброволна интеграция. В дух на толерантност и межкултурен диалог държавите се насърчават да поощряват взаимното уважение, разбирателството и сътрудничеството между всички, които живеят на тяхната територия. Специално са споменати областите на образованието, културата и средствата за масово осведомяване, тъй като те се преценяват като особено важни за постигането на тези цели.

Признаването на правото на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, да използва своя малцинствен език свободно и без намеса е особено важно. Използването на малцинствения език представлява едно от основните средства, чрез които такива лица могат да утвърждават и запазват своята идентичност. То им дава възможност също да упражняват свободата си на изразяване. "Публично" означава например на обществено място, на открито или в присъствието на други лица, но не засяга при никакви обстоятелства отношенията с органите на държавната власт. Тази разпоредба не покрива всички отношения между лицата, принадлежащи към национални малцинства и държавната власт. Тя се отнася само до административните влас-

ти. Възможни са финансови, административни трудности, особено във военната област и технически трудности, свързани с употребата на малцинствените езици в отношенията между лицата, принадлежащи към национални малцинства, и административните власти, тази разпоредба е формулирана много гъвкаво, оставяйки на държавите-членки широка свобода. Задължението да се признае правото на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, да изучава своя малцинствен език засяга едно от основните средства, чрез които такива лица могат да утвърждават и запазват своята идентичност. От това не може да има никакви изключения. Държавите се насърчават да създават условия, необходими за ефективното участие на лицата, принадлежащи към национални малцинства, в културния, социалния и икономическия живот, както и в държавните дела, особено в тези, които ги засягат. Той цели преди всичко да насърчи действително равенство между лицата, принадлежащи към национални малцинства, и тези, които са съставна част на мнозинството. За да се създадат необходимите условия за такова участие на лицата, принадлежащи към национални малцинства, държавите-членки могат да предприемат различни мерки в рамките на своите конституционни системи и административна организация.

Конституционният съд на Република България в няколко свои решения и определения, които по принцип са посветени на други въпроси, кос-вено засяга и въпросите с езика, правата на човека и публичния интерес. Особено съдържателно и интересно във връзка с въпросите за задължителното използване на официалния език и за правото да се изучава и ползва майчиния език е Решение № 2 от 18 февруари 1998 г. по к.д. № 15 от 1997 г.<sup>7</sup> Това решение е посветено на установяване на съответствие на Рамковата конвенция за националните малцинства с Конституцията на Република България. „Съдът констатира, че действително в българското и международното право липсва юридически задължително, обвързващо Република България, определение на термина „национални малцинства“ (national minorities)“. Правата, регламентирани в Рамковата конвенция, се упражняват индивидуално и съвместно с други лица. В т. 31 от Обяснителния доклад се посочва, че „Не се предвиждат никакви колективни права за националните малцинства“. По-нататък – т. 17 от цитираното решение на Конституционния съд е посветена на съответствието между чл. 9, 10 и 11 от Рамковата конвенция, и Конституцията на Република България. Аргументацията е доста изчерпателна – в рамките на няколко страници. Коментират се въпросите за малцинствен и майчин език, правото да опознаеш света и да общуваш на майчин език, възможности за топографски обозначения на два езика, възможност за допълнително общуване с администрация на майчин език и условията за това – заявено желание, установена от държавата действителна необходимост, финансови и организационни възможности и т. н. В Обяснителния доклад към Конвенцията изрично се подчертава, че „Задълженията на държавите по отношение използване на малцинствени езици по никакъв начин не засягат статута на официалния език...“. Трябва категорично да се подчертае изводът на Конституционния съд: „Разпоредбите на чл. 7, 8, 9, 10 и 11 от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, подписана на 9 октомври 1997 г., както и конвенцията изцяло, съответстват на Конституцията на Република България“.

Въпросите, свързани с българския език, са от съществено значение за Република България. Те са свързани със запазване на националната идентичност и дух, с укрепване на държавността. Те са предмет на конституционна уредба. През дългите години на византийско и турско робство именно българският език, църква и училище са

<sup>7</sup> Вж. Решение № 2 от 18 февруари 1998 г. по к.д. № 15 от 1997 г., обн. ДВ бр. 22/1998.

съхранили националната идентичност. В настоящия период, в протичащите на Балканите процеси на създаване на нови държави, в резултат на разпадането на бившата Съюзна Федеративна Република Югославия, сложното преплитане на международно-правна и вътрешна уредба по тези въпроси затруднява някои граждани и създава известни проблеми във възприемането на правната уредба. Употребата на българския език е свързана както със защитата на лични права и интереси, така и със защитата на публичноправния интерес и на държавността в Република България. Във всички предишни конституции на Република България откриваме текстове, посветени на тези въпроси. В Търновската конституция чл. 40 прокламира: „Християните от неправославно изповедание и друговерците, било природни поданици на Българското Царство, било приети в поданство, а така също и чужденци, които постоянно или само временно живеят в България, ползуват се със свобода на вероизповеданието си, стига изпълнението на техните обряди да не нарушава съществуващите закони”. Естествено, проповедите са били на съответния език (арменски, турски и т. н.). В чл. 79 на Конституцията от 1947 г. е записано: „Гражданите имат право на образование. Образованието е светско, с демократичен и прогресивен дух. Националните малцинства имат право да учат на своя майчин език и да развиват националната си култура, като изучаването на български език е задължително”. В чл. 45, ал. 7 на Конституцията от 1971 г. е записано, че гражданите от не български произход освен задължителното изучаване на български език имат право да изучават и своя език.

Очевидно се налага изводът, че независимо от особеностите на различните етапи от развитието на България изучаването на български език е било задължително. Какво е положението днес, към настоящия момент? Още в преамбюла на Конституцията от 1991 г. са посочени основните принципни положения: „... като издигаме във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност; като съзнаваме неотменимия си дълг да пазим националното и държавното единство на България, прогласяваме своята решимост да създадем демократична, правова и социална държава”.

В Глава първа на Основните начала и, по-конкретно – в чл. 3, е записано: „Официалният език в републиката е българският.“. В чл. 5 е прогласено върховенството и непосредственото действие на Конституцията, което означава, че другите закони не могат да и противоречат и че всеки може направо да се позове на неин текст. В Глава втора на Конституцията – „Основни права и задължения на гражданите”, в чл. 36 е записано: „Изучаването и ползването на българския език е право и задължение на български-те граждани. Гражданите, за които българският език не е майчин, имат право наред със задължителното изучаване на българския език да изучават и ползват своя език. Случаите, в които се използва само официалният език, се посочват в закона.” Според § 3, ал. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията, такъв закон трябваше да бъде приет в тригодишен срок от влизането на Конституцията в сила (13 юли 1991 г.) – тоест, най-късно до 13 юли 1994 г. Факт е обаче, че и до днес такъв закон не е приет. Животът си тече и ежедневно възникват различни житейски ситуации, на които трябва да бъде намерено справедливо правно разрешение.

Международните договори, по които Република България е страна, имат по-особено положение във вътрешния правен ред. Ако отговарят на условията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, тоест ратифицирани със закон от Парламента, обнародвани в Държавен вестник и влезли в сила, те са част от вътрешното право, като имат предимство пред останалите норми на вътрешното право, които им противоречат. Трябва да посоча обаче, че това се отнася само за международните договори. Редица международноправни актове като декларации, резолюции, препоръки и т. н. имат само насочващ

и препоръчителен характер. Конституционният съд на Република България с Определение от 20 януари 1998 г. по к.д. № 18 от 1997 г. се е произнесъл, че „Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. не е международен договор, по който България е страна и не може да се взема предвид от Конституционния съд при упражняване на правомощията му по чл. 149, ал. 1, т. 4.”. Всеобщата декларация за правата на човека е приета с резолюция от Общото събрание на ООН и е една „обща мяра, към постигането на която трябва да се стремят народите.”

В коментара си на Конституцията проф. д-р Стефан Стойчев пише: „Обявяването на българския език за официален означава, че той е езикът за публичноправно и обществено общуване в страната. В този смисъл той е държавният език.”<sup>8</sup> Граждани-те на Република България общуват с държавните органи, учреждения, институции и с органите на местната власт на един общ, разбираем и достъпен език, и той е българският език. Той е задължителен в Народното събрание, в министерствата и другите ведомства, в областните и общински администрации. Задължителен е при провеждане на масови обществени прояви – митинги, събрания, шествия, при предизборната агитация. Целият документооборот е на български език. Не само в обществените учреждения, но и при многообразните граждански взаимоотношения общоприетият език е българският.

В Конституцията изрично е подчертано, че „Изучаването и ползването на българския език е право и задължение на българските граждани.” (чл. 36, ал. 1). Случаите, в които се използва само официалният български език, се определят със закон, който, както вече отбелязах все още не е приет (чл. 36, ал. 3 от Конституцията и § 3, ал. 3 от Преходните и заключителни разпоредби). Конституцията дава възможност на българските граждани, за кои-то българският език не е майчин, да го изучават и ползват наред със задължителното изучаване на българския език (чл. 36, ал. 2). Остава открит въпросът къде могат да го използват. Общоприето и публично изразено в редица научни публикации е становището, според което майчиният език се из-ползва на ниво битово общуване – в семейството, в съответната етнокултурна среда за ползване на общочовешките ценности и културни достижения, в личните контакти извън публичноправните взаимоотношения в държавни учреждения, ведомства, институции, в различни художествено-творчески изяви (чл. 54, ал. 1 от Конституцията). Например от 2002 г. в Република Гърция стартира радио с програма на 12 езика. Това обаче не поставя под въпрос ползването на официалния гръцки език в публичноправната сфера.

Периодично възниква напрежение по повод ползване на официалния и на майчиния език. Гражданите и длъжностните лица по различен начин тълкуват и прилагат конституционноправната уредба. Причините за това са много и различни – образование, култура, политически или друг интерес и т. н. В правната наука е възприето разбирането, че тълкуването е сложен мисловно волеви процес, предназначен да установи точния смисъл на правната норма. Законът за нормативните актове (чл. 46, ал. 1) изисква правните правила за поведение да се прилагат „според точния им смисъл”. Конституционният законодател се стреми към прецизност, яснота и последователност на правната уредба, но това не винаги се постига в необходимата степен, поради което се налага тълкуване. Според чл. 5, ал. 2 от Конституцията нейните разпоредби имат непосредствено действие и всеки може направо, без каквото и да е опосредяване, да се позове на който и да е неин текст. Това обаче изисква висока правна и обща

<sup>8</sup> Вж. Стойчев, Ст., Конституция на Република България, Коментар., Авторски колектив., С., 1999, с. 32-33.

култура и професионална подготвеност. Много и различни държавни органи, длъжностни лица и граждани тълкуват и прилагат конституционни разпоредби. В този порядък не са изключени различия (и дори противоречия) в тълкуването и в прилагането на отделни текстове и на конституционната уредба като цяло. Кой ще внесе ред и дисциплинираност в насока разкриване действителния смисъл на нормите с цел еднаквост в правоприлагането? Това е Конституционният съд, който дава задължителни тълкувания на Конституцията (чл. 149, ал. 1, т. 1). Възниква въпросът дали може празнината и различното тълкуване и прилагане на конституционната разпоредба „Официален език е българският“ да се запълни с официално задължително тълкуване от Конституционния съд? Моят отговор е „не“. По поставения въпрос съществува непълнота в законодателството, която не може да бъде запълнена от Конституционния съд чрез тълкуване на посочените норми. Солиден аргумент се открива в практиката на самия Конституционен съд. В определение № 2 от 5 март 1996 г. по к.д. № 5 от 1996 г. се сочи: „Съдът намира, че искането за тълкуване ... е недопустимо. По поставения въпрос съществува непълнота в законодателството, която не може да бъде запълнена от Конституционния съд чрез тълкуване на посочените конституционни разпоредби. Въпросът подлежи на уреждане от законодателния орган.“ Тъй като в самата Конституция (чл. 36, ал. 3) е посочено, че случаите, в които се използва само официалният български език, се посочват в закон, очевидно се налага изводът, че въпросите, свързани с из-ползване само на официалния български език, трябва да бъдат уредени в закон.

### ***Европейска конвенция за гражданството (ЕКГ)***

Европейската конвенция за гражданството (ЕКГ) е открита за подпис на 6 ноември 1997 г. за държавите – членки на Съвета на Европа, и за държавите, които не са членки на тази организация, но са участвали в изработването на този международен договор. Тя е в сила от 1 март 2000 г. за държавите, които са я ратифицирали. Конвенцията е подписана от Република България на 15 януари 1998 г. Парламентът на Република България ратифицира със закон Европейската конвенция за гражданството през 2005 г. През следващата 2006 г. тя е обнародвана в Държавен вестник и влиза в сила за Република България<sup>9</sup>. В Европейската конвенция за гражданството (ЕКГ) са прогласени следните основни принципи:

- право на гражданство;
- ограничаване на случаите на лица без гражданство;
- недопускане на произволно лишаване от гражданство, а само по изключение в изпълнение на законови производства;
- недопускане на дискриминация на основа на пол, раса, национален или етнически произход, както и между граждани по рождение и такива, придобили гражданство в последствие;
- предоставяне на правото на всяка държава в израз на принципа на националния суверенитет сама да определи, кои са нейните граждани в съответствие с прилаганите международни конвенции, с обичайното международно право и с общоприетите принципи по въпросите на гражданството;
- неутралитет по въпросите на множественото гражданство.

<sup>9</sup> Вж. Закон за ратифициране на Европейската конвенция за гражданството, обн. ДВ. Бр. 102 от 2005; Европейска конвенция за гражданството, обн. ДВ бр. 34 от 2006.

Европейската конвенцията за гражданството цели да уреди основните понятия, принципи, материалноправни разпоредби и производства относно гражданството, както и случаите на множествено гражданство, както и сътрудничеството на държавите-членки по Конвенцията. Разпоредбите на ЕКГ по принцип улесняват придобиването и възстановяването на гражданството по произход, ограничават възможностите за загубата му и възпрепятстват произволното му отнемане. Те целят въвеждане на справедливи производства по молбите, свързани с гражданството, както и правно уреждане на положението на лицата, които са без гражданство или за които съществува опасност да останат без гражданство. Чл. 5, т. 2 от конвенцията предвижда обвързване на държавата – страна по Конвенцията с принципа за не дискриминация между нейните граждани, независимо дали те са нейни граждани по рождение, или са придобили нейното гражданство впоследствие. Според Обяснителния доклад към конвенцията, този принцип е формулиран препоръчително и изразява декларация на намерения. За това разпоредбите на чл. 25, ал. 3 и чл. 93, ал. 2 от Конституцията на Република България, които предвиждат нееднакво третиране основано на белега „гражданство по рождение“, не са пречка за ратифициране на конвенцията.

Направени са резерви и декларация по четири от разпоредбите на конвенцията, разрешени по чл. 29, т. 1 от конвенцията. Предлага се Република България да си запази правото да не прилага разпоредбите на:

а) чл. 11 и 12 от конвенцията, свързани с изискването за мотивиране на решения относно придобиване, запазване, загуба или възстановяване на гражданство и за право на административно или съдебно обжалване на тези решения;

б) чл. 16, отнасящ се до освобождаването от друго гражданство като условие за придобиване на гражданството на държава – страна по конвенцията;

в) чл. 17, като се предлага Република България да не прилага по отношение на нейните граждани, притежаващи друго гражданство правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват само българско гражданство.

Направена е декларация по чл. 22, буква „б“ от конвенцията, в която Република България заявява, че пределната възраст за повикване на наборна военна служба е 27 години.

Изразените резерви и декларации към конвенцията са съобразени с разпоредбите на Конституцията на Република България и действащото българско законодателство. Законът за българското гражданство в значителна степен съответства на ЕКГ, като са направени изменения и допълнения с цел усъвършенстването му<sup>10</sup>.

Европейската конвенция за гражданството не е част от *acquis communautaire*. Независимо от това, нейното ратифициране допринася за приобщаване към европейските стандарти и за подпомагане на международното сътрудничество в тази област.

*Европейска комисия за Демокрация чрез право (Венецианската комисия) е създадена през м. май 1990 г. от Съвета на Европа*<sup>11</sup>.

Европейска комисия за Демокрация чрез право (Венецианската комисия) е орган на Комитета на министрите на Съвета на Европа, който има консултативни и съветствателни функции по тълкуване на понятия и термини, по правната уредба по защитата

<sup>10</sup> Вж. Цанков, В., Новият закон за българското гражданство и съответствието му с европейските стандарти., в сп. „Правна мисъл“, бр. 1, 2000, с. 37-51.

<sup>11</sup> Виж. Устав на Европейската комисия за демокрация чрез право, приет от Комитета на министрите на Съвета на Европа, 21.02.2002 г.; на 784-тото заседание на постоянните представители.

на правата на човека и в частност на малцинствата и по действащите общи стандарти и практики в рамките на Съвета на Европа, които са свързани с демократичната и правова държава и с действителните стандарти за защита на правата на човека и основните свободи. Комисията изиграва ключова роля в изработването и приемането на нови конституции в държавите от така наречения Източен блок, в които да бъдат възприети основните стандарти в областта на защитата на правата на човека. Комисията се състои от независими експерти с международна известност, с необходимия професионален опит и престиж в сферата на защитата на правата на човека, които се назначават за срок от четири години от държавите-членки.

В ползрението на Комисията са въпросите свързани с Конституционната уредба, изборните процеси, конституционните съдилища, националните малцинства и законите, отнасящи се до демократизиране на държавните институции. Държавите-членки на Венецианската комисия са над 50 и след 2004 г., вече включват освен всички държави-членки на Съвета на Европа, така също и държави, които са извън Европа (Киргизстан, Чили). Със статут на наблюдатели са Канада, САЩ, Уругвай, Аржентина.

По молба на държавите-членки Венецианската комисия дава препоръки и оказва съдействие в разработването на конституционни актове и закони в сферата на правата на човека. Дава мнение и препоръки при тълкуване на сложни понятия, като например защита на националната сигурност, малцинствена проблематика и др. Така например Белгия отправя молба към Парламентарната асамблея на Съвета на Европа във връзка с необходимостта да се определи групата лица в Белгия (държава, състояща се от три основни общности), към които може да се приложи Рамковата конвенция за защита на националните малцинства. При сложни казуси свързани с тълкуване на понятието „национална сигурност“ при принудително изгонване на пет чужденци, правоприлагащите органи също се позовават на Венецианската комисия.

### *Заклучение*

Тези и редица други актове на Съвета на Европа се отнасят до правата и свободите на различните от мнозинството, в частност на общностите зад граница. Република България е страна по основните международни договори на Съвета на Европа и ги прилага. Отделни аспекти на приложението са особено важни при реализиране на политическите и лични права и свободи. Това е както при изборните правила и практики, така и при изучаването и ползването на майчин език, наред с официалния български език, при свободата на вероизповеданието и обичаите без да се нарушават нормите на обществения ред и морал на територията на Република България и т.н.

Периодичните сложни въпроси, административни и съдебни казуси доказват актуалността и значимостта на тези въпроси и необходимостта от научен преглед и коментар.