

РЕШЕНИЕ 2
София, 18 февруари 1998 г.
конституционно дело № 15/1997 г.
съдия-докладчик Тодор Тодоров
(Обн., ДВ, бр. 22 от 24 февруари 1998 г.)

Конституционният съд в състав: Живко Сталев – председател, и членове: Асен Манов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Неделчо Беров, Димитър Гочев, Стефанка Стоянова, Иван Григоров, Тодор Тодоров, Александър Арабаджиев, Георги Марков, Маргарита Златарева,

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание, проведено на 18 февруари 1998 г., конституционно дело № 15/1997 г., докладвано от съдията Тодор Тодоров.

I. По допустимостта на искането и заинтересуваните страни

1. Делото е образувано по искане на група народни представители от XXXVIII народно събрание. В искането си те молят Конституционния 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".

Рамковата конвенция за защита на националните малцинства (по-нататък в решението само Конвенцията) е подписана от президента на Република България на 9 октомври 1997 г. в Страсбург.

а) Отделните разпоредби на Конвенцията, които според подателите на искането не съответстват на Конституцията, по-конкретно са:

- чл.7 относно свободата на сдружаване на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство;

- чл.8 относно правото на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, да създава религиозни институции, организации и сдружения;

- чл.7, 8, 9, 10, 11 "и други от Конвенцията", в които се говори за "малцинствен език", по-специално относно възможността за употреба на малцинствен език в отношенията с административните власти и относно поставянето на традиционни местни названия, имена на улици

и други топографски обозначения с обществено предназначение също и на малцинствения език.

б) Съответствието на Конвенцията в нейната цялост с Конституцията се оспорва с твърдението, че "както в исторически и съвременен план, така и от конституционна и международноправна гледна точка у нас няма национални малцинства и малцинствени езици" и че "Конституцията изключва предоставянето на колективни права на различни религиозни и етнически групи". Това според подателите на искането поставя въпроса за териториалното действие на Конвенцията и за нейното съответствие с Конституцията.

2. С определение от 23 октомври 1997 г. съдът е допуснал за разглеждане по същество направеното искане на основание чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията. Като заинтересувани страни са конституирани президентът, Народното събрание, Министерският съвет, министърът на външните работи, министърът на образованието и науката, министърът на културата, министърът на правосъдието и правната евроинтеграция, главният прокурор, ВМРО "Съюз на македонските дружества", Съюзът на тракийските дружества в България и Българският хелзинкски комитет.

Съдът е предоставил на страните 21-дневен срок за представяне на становища.

3. Становища по делото са представили Народното събрание (изготвено от Комисията по правни въпроси и законодателство срещу корупцията и определено от нея като "предварителни бележки"), Министерският съвет, министърът на външните работи, министърът на образованието и науката, министърът на културата, министърът на правосъдието и правната евроинтеграция, главният прокурор, Съюзът на тракийските дружества в България и Българският хелзинкски комитет.

а) В становищата на Министерския съвет, министъра на външните работи, министъра на образованието и науката, министъра на културата и Българския хелзинкски комитет се поддържа, че както отделни разпоредби на Конвенцията, така и тя като цяло съответстват на Конституцията.

б) В становищата, представени от министъра на правосъдието и правната евроинтеграция, главния прокурор и Съюза на тракийските дружества в България се твърди, че отделни разпоредби на Конвенцията, а според Съюза на тракийските дружества в България и Конвенцията изцяло, противоречат на Конституцията.

в) В предварителните бележки на Народното събрание не се изразява становище за съответствие (несъответствие) на Конституцията на Република България. Отбелязва се единствено важноста на акта, като се набляга върху "рамковия" характер на Конвенцията.

4. Конституционният съд на Република България, като отчита постоянната и непоколебима воля на българския народ за:

- издигане във върховен конституционен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност (Преамбюл на Конституцията);

- равенство на гражданите пред закона и недопустимост на ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние (чл.6, ал.2 от Конституцията);

- спазване и прилагане на принципите на международното право в областта на човешките права, така както са прокламирани във Всеобщата декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на ООН на 10 декември 1948 г. и в Декларацията на Общото събрание на ООН за правата на лицата, принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства от 18 декември 1992 г., а също и в международните договори, по които Република България е страна, и по-специално в Международния пакт за икономическите, социалните и културните права (ДВ, бр.43 от 1976 г.), по-нататък - МПИСКП; Международния пакт за гражданските и политическите права (ДВ, бр.43 от 1976 г.), по-нататък - МПГПП и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ДВ, бр.80 от 1992 г.), по-нататък - ЕКПЧ, както и протоколите към нея;

- последователно и неотклонно придържане към постоянно развиващия се международен политически процес в рамките на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа с участието и на Република България, насочен към все по-пълна и всеотстранна защита на основните човешки права и по-специално на изразената воля на страните-участнички в Конференцията по човешките измерения на Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа, Копенхаген, 29 юни 1990 г., обсъди всички обстоятелства и аргументи, изразени в искането и представени в становищата на страните.

5. Съдът обсъди Конвенцията, предмет на делото, въз основа на двата автентични текста на Конвенцията на английски и френски език,

съпоставени с представен и заверен от Министерство на външните работи на Република България превод на български език. Българският превод е внесен в съда чрез Канцеларията на президента.

Същият превод е изпратен на заинтересуваните страни по делото с оглед на изготвянето на становищата им.

II. По конкретните оплаквания в искането

За да се произнесе по съществуващото на делото, Конституционният съд взе предвид следното:

А) За съответствието на конвенционния термин "национални малцинства" с Конституцията на Република България и за действието на Конвенцията

6. Въпросът за точното съдържание на използваните в Конвенцията термини (понятия) е преюдициален за по-нататъшното тълкуване на уредбата. В искането на групата народни представители този въпрос е изведен като самостоятелно основание за обявяване на несъответствието на Конвенцията с Конституцията на Република България. Народните представители не сочат какво те разбират като "национални малцинства" по смисъла на Конвенцията (какво съдържание влагат те в термина), а само поддържат, че такива малцинства в България няма.

7. Съдът констатира, че действително в българското и международното право липсва юридически задължително, обвързващо Република България, определение на термина "национални малцинства" (national minorities, minorites nationales).

В самата Конвенция определение на термина "национални малцинства" не е дадено. Като "най-важни елементи" на идентичността на лицата, принадлежащи към национални малцинства, чл.5, ал.1 от Конвенцията сочи религията, езика, традициите и културното наследство, но това не е счетоно за достатъчно за изработването на определение. В т.43 от Обяснителния доклад към Конвенцията се отбелязва: "Тази разпоредба не предполага, че всички етнически, културни, езикови или религиозни различия непременно водят до създаването на национални малцинства." В т.12 от Обяснителния доклад изрично се подчертава, че "на този етап не е възможно да се стигне до определение, което да получи обща подкрепа ..." Следователно съгласие по съдържанието на термина "национални малцинства" не е постигнато и такова съдържание не може да бъде извлечено по тълкувателен път от разпоредбите на Конвенцията.

8. Определение на термина "национални малцинства" за нуждите на Конвенцията не може да бъде извлечено и от други международни актове, например чл.27 МПГПП и Декларацията на Общото събрание на ООН за правата на лицата, принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства от 18 декември 1992 г. Позоваването на тези актове в преамбюла на Конвенцията "не се отнася до каквото и да било определение за национално малцинство" - т.26 от Обяснителния доклад.

9. Съдът приема, че волята на договарящите държави на този етап на международноправна уредба е да предостави определянето на съдържанието на термина "национални малцинства" на преценката на всяка договаряща държава. Това тя може да извърши в съответствие с конкретните условия, като е ограничена както от целите, които страните в съответствие с Конвенцията са задължени да преследват, така и от обективни критерии, определянето на които е въпрос на бъдеща уредба.

С оглед на изложеното е ясно, че предварителното установяване на наличие или липса на национални малцинства по смисъла на Конвенцията на територията на Република България е логически невъзможно, тъй като не са определени юридически задължителните обективни елементи на съдържанието на този термин.

10. Съдът обръща внимание върху обстоятелството, че компетенциите му са посочени изчерпателно в Конституцията и изработването на определения на използвани в международните договори термини е извън тези компетенции. Това правомощие в случая принадлежи на висшия законодателен орган.

11. От друга страна, следва да се отбележи, че терминът "национално малцинство" не е чужд на българското право. В конституционноправната ни традиция този термин е употребен в чл.79, ал.1, изр.2 от Конституцията на Народна република България (ДВ, бр.284 от 1947 г.). Разпоредбата гласи, че "Националните малцинства имат право да се учат на своя майчин език и да развиват националната си култура, като изучаването на български език е задължително".

Обстоятелството, че сега действащата Конституция не съдържа термина "национално малцинство" не е пречка за разглеждане на делото. Терминът "национално малцинство" е конвенционен термин; не е необходимо всеки конвенционен термин да съществува и в Конституцията, за да се признава неговата конституционсъобразност.

12. В сега действащото право терминът "национално малцинство" е инкорпориран в българското право посредством чл.14 ЕКПЧ. Според тази разпоредба "упражняването на правата и свободите, изложени в тази Конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана по-специално на ...принадлежност към национално малцинство..."

Конституционният съд на Република България е обявил обитер съответствието на чл.14 ЕКПЧ с Конституцията на страната (решение № 4 от 21 април 1992 г. по к.д. № 1/91 г., ДВ, бр.35 от 1992 г.). На съда не е известна практика по прилагането на тази разпоредба на ЕКПЧ в страната, но затруднения едва ли могат да се очакват поради личния и всеобщ характер на защитените от дискриминация права.

Частен случай на уредба на права на лица, "принадлежащи към национални малцинства", представлява чл.5, ал.1, б."в" от Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието (ДВ, бр.6 от 1963 г.).

13. В искането си народните представители излагат като довод съображението, че "Конституцията изключва предоставянето на колективни права на различни религиозни и етнически групи".

Съдът споделя това разбиране, но счита, че привеждането му като довод в този случай се основава на неточно тълкуване на Конвенцията и не намира опора в нейните разпоредби. Конвенцията не създава колективни права и не предвижда защита на такива.

Основната разпоредба в тази насока е чл.3, ал.2 от Конвенцията. Според нея "Лицата, принадлежащи към национални малцинства, могат да упражняват правата и да се ползват от свободите, произтичащи от принципите, провъзгласени в тази Рамкова конвенция както индивидуално, така и съвместно с други лица (*individually as well as in community with others, individuellement qu'en commun*). Докато защитата на националните малцинства е цел на Конвенцията и неин основен принцип, то постигането на тази цел и реализирането на този принцип се осъществяват само чрез индивидуално или съвместно упражняване от отделни лица на защитените от Конвенцията права и свободи. Упражняваните съвместно права са права на отделни лица.

Още в разпоредбата на чл.1 от Конвенцията изрично се разграничава "защитата на националните малцинства" от "правата и свободите на лицата, принадлежащи към тези малцинства". В т.31 от Обяснителния доклад се посочва, че "не се предвиждат никакви колективни права за националните малцинства"; в т.37 се подчертава,

че "възможността от съвместно упражняване на тези права и свободи ...е нещо различно от понятието колективни права". Конвенцията не признава колективни права и възникване на противоречие с Конституцията в това отношение е невъзможно.

14. С оглед на изложеното преценката за съответствие на Конвенцията с Конституцията не е възможна чрез съпоставяне на съдържанието на термина "национално малцинство" със съдържанието на конституционните термини. Меродавни за такава преценка са съдържанието и характерът на прогласените в принципите на Конвенцията права и свободи; дали и доколко изпълнението на произтичащите от Конвенцията задължения за Република България е несъвместимо с Конституцията на страната. Тази преценка е от компетентността на Конституционния съд. Въпросите за необходимостта и целесъобразността от ратифицирането на Конвенцията са от изключителната компетентност на Народното събрание.

Б) За съответствието на отделни разпоредби от Конвенцията с Конституцията на Република България.

15. По член 7 от Конвенцията

а) Оспорена е разпоредбата на чл.7 от Конвенцията в частта, с която страните се задължават да осигурят "зачитане правото на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство ... на свобода на сдружаване". Според подателите на искането така уредена свободата на сдружаване "може да влезе в противоречие с чл.11, ал.4 от Конституцията, когато тази свобода води до образуване на политически партии на етническа или верска основа".

б) Съдът не споделя изразените в искането опасения. Свободата на сдружаване, така както е уредена в Конвенцията, не се различава по своето съдържание от конституционно установената свобода по чл.44, ал.1 от Конституцията "Гражданите могат свободно да се сдружават". Правото на свободното сдружаване е международно признато основно човешко право, изрично прокламирано в чл.22, ал.1 МПГПП и в чл.11, ал.1 ЕКПЧ.

в) Свободата на сдружаване, така както е възприета в българската Конституция, е израз на свободата на волята. Свободното ѝ осъществяване е една от най-важните характеристики на правовата държава (Решение № 10 от 6 октомври по к.д. № 4/94 г. - ДВ, бр.87 от 1994 г.). Тя е индивидуално човешко право (по терминологията на Конвенцията "право на свобода на сдружаване", right of ...freedom of

association, droit (s) a la liberte d'association). То се осъществява чрез общата, съгласувана воля на две или повече лица (по правило чрез определена организационна форма) за трайно преследване на позволена от Конституцията и законите нестопанска цел.

г) Конституционните ограничения на тази свобода са ясно очертани от чл.44, ал.2 от Конституцията. От гледна точка на конституционно защитените ценности тези ограничения съответстват на ограниченията, допустими според международните договори, по които Република България е страна - МПГПП и ЕКПЧ.

Сдружаването е недопустимо, когато е насочено срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите, както и за създаване на тайни или военизирани структури или за постигане на цели чрез насилие.

В сферата на политическата дейност посочените ограничения се конкретизират в забраната за образуване на политически партии на етническа, расова или верска основа, а също и в забрана за създаване на партии, които си поставят за цел насилствено завземане на властта - чл.11, ал.4 от Конституцията.

д) Конституционният съд на Република България напомня, че свободата на сдружаване има всеобщ характер, тя се отнася до всички лица независимо от възможните етнически, верски или езикови различия между тях. Като индивидуално човешко право тя важи за всяко лице независимо дали то се отнася към някакво малцинство или мнозинство, и уреждането ѝ в Конвенцията е само конкретен израз на по-общия, универсален принцип.

Същевременно следва да се подчертае, че възприетите в българската Конституция ограничения на свободата на сдружаване също имат всеобщ (универсален) характер. Правото на държавата да налага такива ограничения със закон е международно признато право и се прилага към всички сдружения, независимо от характера на персоналия им състав или формално обявената им цел. Отнасянето на дадено лице към едно или друго малцинство не предоставя привилегии, но и не налага допълнителни ограничения на упражняването на правото на сдружаване. Ограничаването на свободата на сдружаване е допустимо само въз основа на посочените в Конституцията и международните договори основания. То е допустимо винаги "в интерес на националната сигурност, обществената

безопасност, обществения ред, за защита на народното здраве и морал или за защита на правата и свободите на другите" - чл.22, ал.2 МПГПП.

Според чл.11, ал.2 ЕКПЧ държавата може да ограничава правото на свободно сдружаване "в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите".

е) Съдът подчертава, че ограниченията на свободата на сдружаване се съдържат в самата Конвенция. Както посочва чл.21 от Конвенцията "Никоя от разпоредбите на 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". При определяне на правата и свободите, провъзгласени в Конвенцията, включително и на свободата на сдружаване, чл.23 от Конвенцията изрично препраща към ЕКПЧ. Следователно ограниченията по цитирания по-горе текст на чл.11, ал.2 ЕКПЧ са инкорпорирани в текста на Конвенцията наред с ограниченията, необходими за защита на "суверенното равенство, териториалната цялост и политическата независимост" на българската държава.

ж) Конституционният съд счита, че изразените от подателите на искането опасения за противоречие между уредбата на свободата на сдружаване в чл.7 от Конвенцията и чл.11, ал.4 от Конституцията в частност са неоснователни. Конституционната недопустимост на политически партии на етническа, расова или верска основа "има охранителна функция и цели да защити държавата и държавната власт от екстремните последици, които могат да произтекат от развитието на процеса на етническо, расово и (или) верско противопоставяне" - Решение № 4 от 21 април 1992 г. по к.д. № 1/91 г. (ДВ, бр.35 от 1992 г.). Не е необходимо тук да се навлиза в анализ на отношението "национално" - "етническо" (расово, верско) малцинство, тъй като юридически то е неопределено. Достатъчно е да се посочи, че уредбата на чл. 11, ал.4 от Конституцията съответства на международно признатото и конституционно уредено право на държавата да въвежда ограничения на свободата на сдружаване в сферата на политическата дейност, когато такива ограничения са необходими за защита на териториалната цялост и политическа независимост и/или за

предотвратяване на безредици и престъпления - чл.21 и чл.23 от Конвенцията във връзка с чл.11, ал.2 ЕКПЧ.

Разпоредбата на чл.11, ал.4 от Конституцията е неразривно свързана с недопустимостта на разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда (чл.44, ал.2 от Конституцията). Нейната цел е "да не се допусне създаването и функционирането на политически партии" по етнически, расов или верски признак, "затворени за лица, които не носят този признак" - Решение № 4 от 21 април 1992 г. по к.д. № 1/91 г. По същество разпоредбата на чл.11, ал.4 от Конституцията гарантира участието на всички български граждани в политическия живот и във властовите структури на държавата независимо от тяхната етническа или верска принадлежност. В условията на изграждане на съвременно демократично гражданско общество и на традиционно усложнената етническа и верска обстановка в съседни на България държави ограничаването на чл.11, ал.4 от Конституцията е "в интерес на националната или обществената сигурност" по смисъла на чл.11, ал.2 ЕКПЧ.

Поради изложените съображения съдът счита, че както по принцип, така и с оглед на чл.11, ал.4 от Конституцията разпоредбата на чл.7 от Конвенцията съответства на българската Конституция.

16. По член 8 от Конвенцията

а) По силата на чл.8 от Конвенцията "Страните се задължават да признаят на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, правото да изповяда своята религия или убеждения, както и правото да създава религиозни институции, организации и сдружения".

В искането съответствието на тази разпоредба с Конституцията е оспорено в контекста на възможността за "образуване на политически партии на етническа и верска основа", т.е. за противоречие с чл.11, ал.4 от Конституцията.

б) Съдът подчертава, че зачитането на религиозната идентичност на всяко лице е основен конституционен принцип. Този принцип е равнопоставен с принципа за зачитане на атеистичните възгледи (чл.37, ал.1 от Конституцията), като и двата принципа са производни на върховните конституционни начала на хуманизъм, търпимост и зачитане на човешкото достойнство (преамбюл на Конституцията).

в) Систематично свободата на вероизповеданието е уредена в Конституцията в глава "Основни права и задължения на гражданите". Съдът счита, че като основно човешко право тази свобода има индивидуален, личен характер и включва както акта на вярата, така и

свободното изпълнение на религиозните обреди. Ограниченията на свободата на вероизповедание са допустими само в защита на изрично посочени конституционни ценности - националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала, правата и свободите на другите граждани (чл.37, ал.2 от Конституцията). В този смисъл е и Решение № 5 от 11 юни 1992 г. на Конституционния съд по к.д. №11/92 (ДВ, бр. 49 от 1992 г.).

Свободата на вероизповедание като право на свобода на религията е изрично провъзгласена и в международни договори, по които България е страна. Съгласно чл.18, ал.1 МПГПП "Всяко лице има право на свобода на ...религията. Това право включва свободата да изповядва или възприема религия или убеждение по свой избор и свободата да изповядва своята религия или убеждения индивидуално или колективно, публично или частно, чрез богослужение, ритуали, религиозни обреди и обучение." По сходен начин е уредено правото на свобода на религията и в чл.9 ЕКПЧ.

г) Конституцията на Република България гарантира свободата на религията. Съгласно чл.13, ал.1 от Конституцията "Вероизповеданията са свободни". От общия контекст на този член, уреждащ по-нататък съответно принципа на разделяне на църквата от държавата - "Религиозните институции са отделени от държавата" (ал.2) и подчертаващ традиционния за България характер на източноправославното вероизповедание (ал.3), е очевидно, че основната цел на чл.13 от Конституцията е да уреди отношенията между държавата и вярващите. Особено значение за поставения в искането въпрос има разпоредбата на чл.13, ал.4 от Конституцията, според която "Религиозните общности и институции, както и верските убеждения не могат да се използват за политически цели".

д) Семантично думата "вероизповедания" в случая обхваща и персоналният състав на религиозните системи в смисъл на общности; религиозните институции, в частност църквата, са отделни и независими от държавата, а държавата е светска; традиционността на източноправославното вероизповедание изразява културноисторическата му роля и значение за българската държава, както и актуалното му значение за държавния живот, отразено най-вече в системата на официалните празници (всички неделни дни, Нова година, Възкресение Христово, Рождество Христово).

Забраната за използване на религиозните общности и институции, както и на верските убеждения за политически цели

произтича от връзката на вероизповеданието с достойнството на личността - "Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права" (чл.6, ал.1 от Конституцията). Използването на религиозните общности и институции или на верските убеждения за политически цели е грубо нарушаване на равенството в достойнството, тъй като политическите цели по правило са свързани с установяване на властови отношения между хората.

Конституционният съд намира за уместно да подчертае, че използването на религиозните общности и институции или на верските убеждения за проповядване на верски фундаментализъм или екстремизъм е винаги грубо нарушение не само на чл. 11, ал. 4 от Конституцията, но и на други основни конституционни принципи, изразени в редица разпоредби - чл.12, ал.2, чл.13, ал.4, чл.37, ал.2, чл.44, ал.2 от Конституцията.

е) Разпоредбата на чл.8 от Конвенцията конкретизира предходната норма на чл.7 относно правото на сдружаване. Обстоятелството, че това право се предоставя изрично на лица, принадлежащи към национални малцинства по смисъла на Конвенцията, не привнася нищо ново в съществуващата досега уредба в българското право. В съответствие с нормата на чл.14 ЕКПЧ правото на сдружаване не може да бъде отказано на лица заради тяхната "принадлежност към национално малцинство". Съдът напомня, че правото на гражданите да се сдружават, включително в религиозни общности, както и да създават религиозни институции е конституционно признато право - чл.44, ал.1 и чл.13 от Конституцията. Режимът на функциониране на религиозните общности и институции се определя със закон въз основа на установените в Конституцията принципи. Религиозните институции, организации и сдружения са елемент на гражданското общество и тяхното съществуване и функциониране е подчинено на конституционната и законова уредба в правовата държава.

ж) Съдът не намира за необходимо да излага отново съображенията, изложени в т.15, б."ж" от това решение. Тези съображения важат изцяло и за съотношението между чл.8 от Конвенцията и чл.11, ал.4 от Конституцията. Поради това съответствието между посочените две разпоредби е налице.

17. По член 9, 10 и 11 от Конвенцията

а) Трите разпоредби от Конвенцията уреждат правото на лицата, принадлежащи към национални малцинства, да се изразяват на езика

на малцинството, да получават и разпространяват информация на този език, да го използват в личния и обществения живот.

Според подателите на искането несъответствието на конституционната уредба може да бъде установено в три насоки: понятието "малцинствен език" е чуждо тяло в българската правна система и не е равнозначно на майчиния език по смисъла на чл.36, ал.2 от Конституцията; правната възможност за употреба на "малцинствен език" в отношенията с административните власти, допусната от чл.10, ал.2 от Конвенцията не съответства на чл.3 от Конституцията, според който "Официалният език в Републиката е българският"; на последната конституционна разпоредба не съответства и възможността да се поставят надписи на езика на малцинството на традиционни местни наименования, имена на улици и други топографски обозначения (чл.11, ал.3 от Конвенцията).

б) Съдът намира, че действително съществува определено несъответствие между понятието "език на малцинството" (minority language, langue minoritaire), използвано в разпоредбите на Конвенцията, и понятието "майчин език" в чл.36, ал.2 от Конституцията. При липсата на юридически установено понятие за "национално малцинство" обаче, всяко сравнение остава в известна степен хипотетично.

В Конвенцията понятието "език на малцинството" е относимо само към лицата, принадлежащи към национални малцинства. То се определя по позитивен начин - малцинствен език е езикът на лице, което принадлежи към национално малцинство.

В Конституцията понятието "майчин език" е определено по негативен начин - то е относимо към всички лица, "за които българският език не е майчин". Не е необходимо определянето на малцинство, за да се ползва майчиният език. Достатъчно е установяването на факта, че майчиният език на лицето не е българският.

Съдът не намира за необходимо да навлиза в обсъждане на въпроса, защо в Конституцията е избран изразът "майчин", а не "бащин" език, за езика на децата от смесени бракове или тези с неустановен произход. Такава казуистика не би спомогнала за изясняване на отношението между използваните в Конвенцията и Конституцията термини. По-важно е, че независимо до какво определение ще се стигне за понятието "национално малцинство" по смисъла на Конвенцията и дали такова ще бъде установено за

България, уредените права както в Конвенцията, така и в Конституцията са индивидуални по своя характер. Тези права се предоставят на отделни лица, а не на колективни субекти ("малцинства", "общности" или други). Разбира се, поради природата им тези права могат да бъдат упражнявани предимно съвместно с други лица, но това не ги превръща в колективни права. Общото в уредбата в двата акта е връзката на тези права с личността, неоспоримата им принадлежност към човешкото достойнство и характерът им на основни човешки права. Аргумент за това е и уредбата им в международни договори, по които Република България е страна - чл.27 МПГПП, чл.9 и 10 във връзка с чл.14 ЕКПЧ.

Ето защо съдът приема, че възможното несъответствие между понятието "малцинствен език" по смисъла на Конвенцията и "майчин език" по смисъла на Конституцията може да засяга единствено кръга на обхванатите лица. Конституционното понятие е по-широко по своя обем, то включва и лица, които принадлежат към различни хипотетични малцинства. Възможното несъответствие обаче не засяга природата на правото на използване на "малцинствен", съответно "майчин" език и в този смисъл не може да се третира като несъответствие по чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията.

в) В чл.10, ал.2 от Конвенцията се предвижда, че "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."

Тази разпоредба на Конвенцията създава една правна възможност. Задължението на договарящите държави да създават упоменатите в разпоредбата условия не е абсолютно. То зависи от редица други, предварителни условия, изрично упоменати в разпоредбата. Както изрично подчертава Обяснителният доклад към Конвенцията, "В признание на възможните финансови, административни, 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 Страните широка свобода".

г) Съдът отчита този подход на Конвенцията, който напълно съответства на конституционните принципи на Република България. Правото на използване на малцинствен език в отношенията с административните органи не може да бъде противопоставено на принципи и изисквания, свързани с нормалното функциониране на държавните институции и защитата на националната сигурност като елементи от политическата независимост и обществения ред на държавата или защитата на правата и свободите на другите. Тези общи ограничения са изрично провъзгласени в самата Конвенция - чл.20, 21 и 22.

д) Държавата може и следва да пристъпи към създаване на условия за ползване на малцинствен език в отношенията с административните органи само при едновременното наличие на три взаимосвързани и взаимодействащи общи условия за това - изявено желание от лицата, принадлежащи към националното малцинство, което традиционно или в значителна степен населява определена област; установяване от страна на държавата на действителна необходимост от създаване на такива условия; наличие на съответни възможности за държавата (финансови, организационни и др.) да предприеме мерки за създаване на необходимите условия.

е) Първото общо условие предпоставя наличието на юридически признато национално малцинство, въпрос, обусловен от приемането на определение за "национално малцинство" по смисъла на Конвенцията. Едва след решаването на този въпрос може да се разглежда въпросът за начина и формата за изразяване на желанието от лицата, принадлежащи към така установеното национално малцинство. Тези въпроси Конвенцията оставя за решаване от законодателните органи на страните, поради което на този етап съпоставянето им с конституционната уредба е невъзможно.

ж) Второто общо условие на чл.10, ал.2 от Конвенцията е наличието на "действителна необходимост" (real need, besoin reel). Установяването на действителна необходимост е въпрос на конкретна преценка за всеки конкретен случай и има изцяло дискреционен характер. Тази преценка принадлежи на законодателните и изпълнителни органи на съответната държава. Критериите, по които такава преценка ще бъде извършена, не са определени в Конвенцията и очевидно тяхното изчерпателно изброяване е невъзможно. Очевидно тези критерии ще бъдат от различен характер - демографски, икономически, социален, културен, политически и пр. Вероятните

общии критерии могат да бъдат например: наличието на лица, принадлежащи към едно или повече малцинства в един административен район; численото съотношение между различните групи и тяхната хомогенност; степента на икономическо и образователно развитие; степента на познаване на езика на мнозинството, която е в зависимост от образователните условия, създадени за всички граждани (чл.36, ал.1 и 2 и чл.53, ал.2 и 3 от Конституцията); географските разстояния, конкретните транспортни и комуникационни структури и степен на интегрираност на съответния район със съседните му райони и пр.

Съдът подчертава още веднъж независимостта и ненужността от гледна точка на Конвенцията за предварително изчерпателно установяване на такива критерии. Границите за преценка на съответните държавни органи в този случай се определят винаги от конкретните условия към конкретния момент на преценка.

з) Третото общо условие се отнася до наличието на обективни възможности ("доколкото е възможно", *as far as possible, dans la mesure du possible*) за предприемането на съответните законодателни или правителствени стъпки към осъществяването на правната възможност по чл.10, ал.2 от Конвенцията. Ако такива възможности (финансови, организационни или други) не са налице към момента на осъществяването на другите условия, очевидно препоръчаните от Конвенцията законодателни и/или правителствени мерки не могат да бъдат предприети. От друга страна, обемът и степента на предприемане на такива мерки също зависи от възможностите на държавата към конкретния момент.

и) Съдът намира за необходимо да подчертае, че анализът на разпоредбата на чл.10, ал.2 от Конвенцията не разкрива несъответствие с чл.3 от Конституцията в нормативен план. В Обяснителния доклад към Конвенцията изрично се подчертава, че "Задълженията на Страните по отношение използването на малцинствени езици по никакъв начин не засягат статута на официалния език или езици на съответната държава".

Следователно от конституционноправна гледна точка прилагането на чл.10, ал.2 от Конвенцията е възможно само в рамките на чл.3 от Конституцията ("Официалният език в Републиката е българският.") и чл.36, ал.3 от Конституцията ("Случаите, в които се използва само официалният език, се посочват в закона."). Това е изрично изразената воля от държавите - страни по Конвенцията.

й) В искането е поставен въпросът за съответствието между чл.11, ал.3 от Конвенцията и Конституцията. Според конвенционната разпоредба "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 достатъчно потребност от такива обозначения".

к) Отново Конвенцията прибегва до уреждането на една правна възможност, осъществяването на която зависи от две предварителни условия - отчитане на специфични местни условия на съответната държава; наличие на достатъчна потребност от обозначаване на езика на малцинството.

Съдържанието на посочените две условия се определя от всяка държава самостоятелно. То зависи от критерии, чието изброяване в нормативен текст е сметено за неуместно, а в редица отношения и за невъзможно. Например, от формулировката на текста не следва задължително, че наименованията на малцинствения език следва да бъдат изписвани с чужда, различна от тази на официалния език, писменост. Очевидно държавата е свободна да прецени в кои случаи степента на познаване на чужда писменост и относителното ѝ предпочитане пред тази на официалния език, наред с други фактори, сочи на достатъчна потребност за поставяне на такива надписи.

л) Съдът счита, че така очертаната в чл.11, ал.3 от Конвенцията правна възможност не противоречи на Конституцията. Основно човешко право на всяко лице е да опознава света около себе си на майчиния си език. Това право е гарантирано и в българската Конституция в общия контекст на ползване на майчиния език - чл.36, ал.2.

От друга страна, Конвенцията изрично подчертава чрез посочените в нормата на чл.11, ал.3 условия, че предвидената там правна възможност няма приоритетен характер пред официалната топонимна система на съответната държава, тъй като тази система е елемент от държавния суверенитет. В Обяснителния доклад към Конвенцията изрично се посочва, че "Тази разпоредба не предполага каквото и да е официално признаване на местни названия на малцинствените езици".

Поради изложените съображения съдът счита, че посочените в искането разпоредби на Конвенцията съответстват на българската конституционна уредба.

III. За съответствието на цялата Конвенция с Конституцията

За да се произнесе за конституционносъобразността на Конвенцията, съдът обсъди нейните цели, възприетите в нея общи и конкретни принципи, както и провъзгласените принципи за тълкуването и прилагането ѝ. След като разгледа всички конвенционни норми поотделно и в тяхното системно и функционално единодействие, съдът установи следното:

18. За целите на Конвенцията

а) Целите на Конвенцията са подчинени на общите цели на международноправната защита на правата на човека. Република България е член на Съвета на Европа. Нейно уставно задължение е признаването на принципа, че лицата под нейна юрисдикция се ползват от правата на човека и основните свободи.

Конвенцията изразява общата воля на договарящите държави да прилагат общите принципи на защита на правата на човека и към лицата, принадлежащи към национални малцинства.

Тази воля се формира въз основа на общото разбиране от държавите-членки за целите на Съвета на Европа за съхраняване и осъществяване на общеевропейските принципи и идеали. Като условие за постигане на тези цели Преамбюлът на Конвенцията изтъква необходимостта "да бъде създадена атмосфера на търпимост и диалог, за да може културното многообразие да бъде източник не за разделение, а за обогатяване на всяко общество". Цялостната уредба е от "съществено значение за стабилността, демократичната сигурност и мира" в Европа и е подчинена на "върховенството на правото, териториалната цялост и националния суверенитет на държавите" - страни по Конвенцията.

б) Така определените цели на Конвенцията напълно съответстват на основните конституционни принципи на Република България. В Преамбюла на Конституцията се подчертава верността на българския народ към общочовешките ценности, сред които изрично са посочени хуманизмът, равенството, справедливостта и търпимостта. Правата на личността, нейното достойнство и сигурност са издигнати във върховен конституционен принцип. Въведена е изрична конституционна забрана за каквато и да е дискриминация, основана на

"раса", "народност", "етническа принадлежност", "религия" или "убеждения" - чл.6, ал.2 от Конституцията.

в) Съдът подчертава, че България е изразявала постоянна политическа воля в подкрепа на защита на правата на човека и е поела конкретни международни задължения в тази насока. Към тази изразена политическа воля и по-специално към поетите задължения чрез участието ни в Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа (сега Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа) изрично препраща и преамбюлът на Конвенцията.

Съдът напомня също, че Република България е страна по редица многостранни международни договори за защита на правата на човека. Поетите международни задължения (политически и международноправни) са в съгласие с основния конституционен принцип, който задължава българската държава да съдейства "за установяване на справедлив международен ред" (чл.24, ал.2 от Конституцията). Посочените в преамбюла на Конвенцията цели и подходи съответстват на Конституцията на Република България.

19. За формата на Конвенцията

Съдът отчита важноста на избраната форма на международно договаряне - "рамкова Конвенция" (framework convention, convention-cadre). Конвенцията съдържа главно разпоредби от "програмен тип". Те не се прилагат пряко и държавите разполагат с "известна свобода при осъществяването на целите, които те са се задължили да постигнат, като по този начин им се дава възможност да вземат предвид конкретните обстоятелства" - така изрично Обяснителният доклад към Конвенцията. В т.29 от Обяснителния доклад се посочва, че "Конвенцията няма отношение към законите и практиката на Страните за включване на международните договори във вътрешния правен ред".

Съдът намира, че така избраната форма улеснява прилагането на Конвенцията. Налице е възможност за всяка държава да съобрази приеманите от нея закони или правителствени актове с националните условия в границите на собствените ѝ конституционни принципи.

20. За общите принципи на уредбата

а) Общите принципи, върху които се изгражда по-нататъшната уредба, са уредени в първия раздел на Конвенцията (чл.1-3). В чл.1 е декларирана неделимата принадлежност на защитата на националните малцинства и на правата и свободите на лицата, принадлежащи към тези малцинства, към международното сътрудничество за защита на правата на човека. В чл.2 са провъзгласени някои общи принципи за

прилагане на конвенционните разпоредби (принципът на добросъвестност, на разбирателство и търпимост, на добросъседство и сътрудничество и др.). В чл.3 е гарантирано правото на свободен избор на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, да бъде третирано като такова или не, а във втората алинея е обявен индивидуалният, личен характер на предоставените от Конвенцията права.

б) Съдът счита, че така установените общи принципи на Конвенцията съответстват на българската Конституция. Квалифицирането на конвенционните норми като елемент от по-обща международноправна система за защита на човешките права съответства на участието на България в редица международни договори - МПИСКП, МПГПП, ЕКПЧ, Международната конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация (ДВ, бр.51 от 1966 г.), Конвенцията за преследване и наказване на престъпленията по геноцида (ДВ, бр.153 от 1950 г.) и др. В този смисъл те съответстват на съдържащото се в чл.24, ал.2 от Конституцията понятие за "справедлив международен ред".

Съответстват на българската Конституция и принципите за прилагане на конвенционните норми, установени в чл.2 от Конвенцията. В по-общ план тези принципи могат да бъдат определени като функция на общопризнати норми на международното право (по смисъла на чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията) в сферата на междудържавните отношения.

Индивидуалният характер на уредените в Конвенцията права и свободи, подчертан в чл.3 от Конвенцията, напълно съответства на общия принцип на чл.6, ал.1 от Конституцията и на забраната за дискриминация във втората алинея на същия член.

21. За правата и свободите по Конвенцията

В искането е оспорено съответствието само на някои от конкретните права и свободи, уредени в Конвенцията, с конституционната уредба. Съдът, за да се произнесе по цялостното съответствие на Конвенцията с Конституцията, служебно обсъди и останалите права и свободи, така както са уредени в раздел II от Конвенцията и установи следното:

а) В Конвенцията са уредени права и свободи, които имат всеобщ характер. В чл.4 е уредено правото на равенство пред закона и на равна защита от закона, както и недопустимостта на дискриминация; в чл.5 - правото на културно развитие и забраната за принудителна

асимиляция; в чл.6 - принципът на търпимост и междукултурен диалог; в чл.7-9 - свободата на събиране, на сдружаване, на изразяване, на мисълта, съвестта и вероизповеданието, както и на достъп до средствата за масово осведомяване; в чл.12-14 - правото на образование; в чл.14 - участието в културния, социалния и икономическия живот, както и в обществените дейности; в чл.16 - забраната за демографски манипулации; в чл.17 - правото на трансгранични контакти.

б) Изброените в Конвенцията права и свободи са надлежно уредени, съответно защитени и в Конституцията на Република България. Всеобщият им характер се определя на първо място от обстоятелството, че те са признати на всяко човешко същество независимо от неговата национална принадлежност. Конституционно установени са равенството пред закона и недопустимостта на дискриминация - чл.6, ал.2; правото на културно развитие и произтичащата от него забрана за принудителна асимиляция - чл. 29, ал. 1 и чл.54, ал.1; принципът на търпимост - преамбюла на Конституцията, чл.37, ал.1 и чл.38 от Конституцията; свободата на мисълта, съвестта и вероизповеданието - чл.37; свободата на изразяване - чл.39; достъпът до средствата за масово осведомяване - чл.40 и 41; свободата на събиране и сдружаване - чл.43 и чл.44; употребата на майчиния език - чл.36; правото на образование - чл.53.

в) Правото на участие в културния, социалния и икономическия живот, както и в обществените дейности е общо конституционно право на всяко лице - български гражданин или чужденец (чл.26 от Конституцията) и подробно описване на конституционната уредба на конкретните му проявления тук не е нужна. В контекста на Конвенцията е достатъчно да се посочи изричната норма на чл.54, ал.1 от Конституцията, според която "Всеки има право да се ползва от националните и общочовешки културни ценности, както и да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност, което се признава и гарантира от закона".

г) Съдът счита, че забраната за принудителна асимиляция е конституционно уредена от общите конституционни принципи на зачитане на човешкото достойнство - преамбюла на Конституцията, чл.4, ал.2 и чл.6, ал.2 от Конституцията, както и от изричната норма на чл. 29, ал. 1 от Конституцията. Тази забрана произтича и от конкретните конституционни норми, уреждащи основни човешки права в защита на най-важните елементи на човешката идентичност -

религиозните или атеистични възгледи (чл.37 и чл.38 от Конституцията); езикът (чл.36 от Конституцията); традициите и културното наследство (чл.54, ал.1 от Конституцията).

Общите конституционни принципи на зачитане на човешкото достойнство са в основата и на забраната за демографски манипулации, както и на правото на трансгранични контакти и сътрудничество.

22. За тълкуване и прилагане на Конвенцията

а) Съдът отбелязва, че съответствието на конвенционната уредба с Конституцията може да бъде установено с оглед на тълкуването и прилагането на двата акта.

Както в Конвенцията, така и в Конституцията съдържанието на уредените права и свободи се определя от съвременните стандарти на основни човешки права. Тези стандарти са установени като принципи на съвременното международно право, провъзгласени в различни по своя характер и правна задължителност актове - Всеобщата декларация за правата на човека, МПИСКП, МПГПП, ЕКПЧ и др.

б) Тези принципи, освен че са текстуално инкорпорирани в Конституцията, по силата на чл.5, ал.4 от Конституцията "са част от вътрешното право на страната" (в този смисъл и Решение № 7 от 2 юли 1992 г. по к.д. № 6/92 г. - ДВ, бр.56 от 1992 г.) и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.

в) Основното правило за тълкуване на съдържанието на обхванатите от Конвенцията права и свободи е провъзгласено в нейния чл.23. Според този член "Правата и свободите, произтичащи от принципите, провъзгласени в тази Рамкова конвенция, доколкото те са предмет на съответна разпоредба на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и протоколите към нея, се разбират в съответствие с тези техни разпоредби".

г) Съдът отчита, че нормите на ЕКПЧ в материята на правата на човека имат общоевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите-страни по ЕКПЧ, и са норми на европейския обществен ред. Ето защо тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията в материята на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с тълкуването на нормите на ЕКПЧ. Този принцип на конформно тълкуване съответства и на международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на ЕКПЧ.

Поради изложените съображения съдът приема, че съдържанието на правата и свободите, произтичащи от принципите на Конвенцията, следва да се установява чрез тълкуване, съответно на тълкуването на конституционните норми и нормите на ЕКПЧ.

д) В член 21 от Конвенцията се посочва, че никоя от нейните разпоредби "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". Тази норма конкретно повтаря в материята на тълкуването основополагащ принцип на Конвенцията, записан в нейния преамбюл - защитата на правата и свободите на лицата, принадлежащи към национални малцинства, са подчинени на "върховенството на правото, териториалната цялост и националния суверенитет на държавите".

Този принцип е от първостепенно значение за тълкуване и прилагане както на Конвенцията в нейната цялост, така и на всяка отделна разпоредба.

е) Съдът напомня, че зачитането на териториалната цялост е основен принцип на международното право и е провъзгласен и като основен конституционен принцип в чл.2, ал.2 от Конституцията. Упражняването на правата и свободите по Конвенцията е възможно и допустимо само при строго спазване на този принцип както по силата на Конвенцията, така и по силата на Конституцията. Всяка дейност или действие, насочени против териториалната цялост на страната, са недопустими както от Конституцията, така и от Конвенцията.

ж) Възприетата в Конвенцията уредба не съдържа заплаха за конституционно установеното единно държавно устройство на Република България. Конвенцията не дава каквото и да е правно основание за претенции, насочени към териториална автономия или каквото и да е друго право от такъв характер. Както беше посочено, основополагащ принцип на Конвенцията е зачитането на "националния суверенитет на държавите". Въпросът за държавното устройство, включително конституционната забрана за автономни териториални образувания, е въпрос, който е изключително в границите на държавния суверенитет (националния суверенитет на българската държава по смисъла на Конвенцията). Този въпрос се решава независимо и самостоятелно само от единния суверен - българския народ в неговата цялост (чл.2, ал.1 от Конституцията). В съответствие

със съвременните демократични принципи на политическа организация на обществото Конституцията изрично забранява осъществяването на суверенитета от "част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност" - чл.1, ал.2 от Конституцията.

з) Съдът приема, че уредбата в Конвенцията не засяга принципа на национално единство, провъзгласен в Конституцията. Правните измерения на националното единство се определят от точното прилагане на основните конституционни принципи - единство на българския народ като политически субект (чл.1, ал.2 от Конституцията); еднакви конституционни гаранции за достойнството и правата на личността (чл.4, ал.2 и чл.6, ал.1 от Конституцията); равенство на всички граждани пред закона без ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние (чл.6, ал.2 от Конституцията); общоважимост на основните права и задължения, посочени в глава втора от Конституцията.

Националното единство не изключва наличието на религиозни, езикови и/или етнически различия между гражданите на Република България. Както е посочил съдът с Решение № 4 от 21 април 1992 г. по к.д. № 1/91 г. "Конституцията на Република България признава съществуването на религиозни, езикови и етнически различия, респ. на носители на такива различия". Съдържанието, обемът и характерът на правата и свободите, произтичащи от принципите на Конвенцията, съответстват на конституционно установените права и свободи. Независимо от наличието на някое или всички от упоменатите различия между гражданите упражняването на произтичащите от Конвенцията права в съответствие с Конституцията не застрашава принципа на национално единство.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията на Република България Конституционният съд

РЕШИ:

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.

Председател: Живко Сталев