



**TEXT OF THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE  
PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES  
AND  
EXPLANATORY REPORT**

**(Bulgarian version)**

**Electronic version [extract] of Council of Europe publication ISBN 954-477-076-3  
(Pages 10-38 2000) received on 03/09/04 from the CoE information office in Sofia**

# ОБЯСНИТЕЛЕН ДОКЛАД КЪМ РАМКОВАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ЗАЩИТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА

*Страсбург, 1 февруари 1995*

## ИСТОРИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

1. Положението на националните малцинства е разглеждано в рамките на Съвета на Европа по различни поводи в продължение на повече от четиридесет години. Още през първата година на своето съществуване (1949 г.) Парламентарната асамблея призна в доклад на своя Комитет по правни и административни въпроси значението на "въпроса за по-широка защита на правата на националните малцинства". През 1961 г. Асамблеята препоръча включването във втори допълнителен протокол на член, гарантиращ на националните малцинства някои права, непокрити от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). В последната се споменава само за "принадлежност към национално малцинство", в разпоредбата против дискриминацията, съдържаща се в член 14. Препоръка 285 (1961) предложи следната формулировка за проекта за член 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."

2. Комитетът от експерти, на който бе възложено да обсъди дали е възможно и препоръчително да се изработи проект за такъв протокол, отложи дейността си до вземането на крайно разрешение по белгийските езикови дела, относно използването на езика в образованието (Европейски съд по правата на човека. Решение от 27 юли 1968, Series A No.6). През 1973 г. той стигна до извода, че от правна гледна точка не съществува конкретна необходимост правата на малцинствата да са предмет на допълнителен протокол към ЕКПЧ. Експертите, обаче, счетоха, че няма съществени правни пречки за приемането на такъв протокол, ако това бъде преценено като препоръчително по други причини.

3. Наскоро, Парламентарната асамблея препоръча на Комитета на министрите редица политически и правни мерки, в частност разработката на протокол или конвенция по правата на националните малцинства. Препоръка 1134 (1990) съдържа списък от принципи, които Асамблеята счита необходими за защитата на националните малцинства. През октомври 1991 г. Управителният комитет по правата на човека (CDDH) получи 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

работата, извършена от Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа (СССЕ) и ООН и обсъжданията в рамките на Съвета на Европа.

4. През май 1992 г. CDDH бе натоварен от Комитета на министрите да проучи възможността да се формулират конкретни правни норми по отношение защитата на националните малцинства. За тази цел CDDH създаде комитет от експерти (DH-MIN), който, според новия си мандат, приет през май 1993 г., бе натоварен да предложи конкретни правни норми в тази област, имайки предвид принципа за допълване на дейността между Съвета на Европа и СССЕ. CDDH и DH-MIN взеха предвид различни текстове, в частност предложението за Европейска конвенция за защита на националните малцинства, изработено от Европейската комисия за демокрация чрез право (т.нар. Венецианска комисия), австрийското предложение за допълнителен протокол към ЕКПЧ, проекта за допълнителен протокол към ЕКПЧ, съдържащ се в препоръка 1201 (1993) на ПАСЕ и други предложения. Резултатите от това проучване се съдържат в доклада на CDDH до Комитета на министрите от 8 септември 1993, включващ различни правни норми, които могат да бъдат приети в тази област, и правните документи, в които те биха могли да залегнат. В тази връзка CDDH отбеляза, че не съществува консенсус относно тълкуването на термина "национални малцинства".

5. Решаващата стъпка бе предприета, когато държавните и правителствените ръководители на държавите-членки на Съвета на Европа се събраха на Виенската среща на най-високо равнище на 8 и 9 октомври 1993 г. Там те се съгласиха, че националните малцинства, които превратностите на историята са създали в Европа, трябва да бъдат защитавани и уважавани като принос към мира и стабилността. В частност, държавните и правителствените ръководители решиха да бъдат поети правни ангажименти по отношение защитата на националните малцинства. Приложение II на Виенската декларация възложи на Комитета на министрите:

- да подготви в най-кратък срок проект за рамкова конвенция, конкретизираща принципите, които договарящите се страни да се задължат да уважават, за да осигурят защитата на националните малцинства. Този инструмент да бъде открит за подписване също и от държави-нечленки;

- 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.

6. На 4 ноември 1993 Комитетът на министрите създаде Комитет *ad hoc* за защита на националните малцинства (CAHMIN). Неговият мандат отразяваше решенията, взети във Виена. Комитетът, съставен от експерти от държавите-членки на Съвета на Европа, започна работа в края на януари 1994 г., при участието на представители на CDDH, Съвета за културно сътрудничество (CDCC), Управителния комитет по средствата за масово осведомяване (CDMM) и Европейската комисия за демокрация чрез право. Върховният комисар по националните малцинства на СССЕ и Комисията на европейските общности също взеха участие като наблюдатели.

7. На 15 април 1994 г. САНМИН представи междинен доклад до Комитета на министрите, който след това бе изпратен на Парламентарната асамблея (Doc.7109). На своята 94-та сесия през май 1994 г. Комитетът на министрите изрази задоволство от напредъка, постигнат в рамките на мандата, произтичащ от Виенската декларация.

8. Редица разпоредби на рамковата Конвенция, изискващи политически арбитраж, както и разпоредбите, отнасящи се до наблюдението върху прилагането на рамковата Конвенция, бяха изработени от Комитета на министрите (заседание 517bis на постоянните представители, 7 октомври 1994).

9. На своето заседание от 10 до 14 октомври 1994 г. САНМИН реши да представи проекта за рамкова Конвенция на Комитета на министрите, който прие текста по време на 95-то министерско заседание на 10 ноември 1994 г. Рамковата Конвенция бе открита за подписване от държавите-членки на Съвета на Европа на 1 февруари 1995 г.

### *ОБЩИ СЪОБРАЖЕНИЯ*

#### **Цели на рамковата Конвенция**

10. Рамковата Конвенция е първият юридически обвързващ многостранен документ, посветен на защитата на националните малцинства в общ план. Неговото предназначение е да конкретизира правните принципи, които държавите се задължават да спазват, за да осигурят защитата на националните малцинства. По този начин Съветът на Европа изпълни призива на Виенската декларация (Приложение II) политическите ангажименти, приети от Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа (СССЕ), да бъдат преобразувани в най-голяма възможна степен в правни задължения.

#### **Подходи и основни понятия**

11. Предвид обхвата на различните ситуации и проблеми, които трябва да се решават, беше избрана формата на рамкова Конвенция, която съдържа главно разпоредби от програмен тип, излагащи целите, които страните се задължават да преследват. Тези разпоредби, които няма да бъдат пряко приложими, оставят на съответните държави 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.

12. Трябва също да се посочи, че рамковата Конвенция не съдържа определение на понятието "национално малцинство". Решено бе да се приеме прагматичен подход, основан на признаването, 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.

13. Прилагането на принципите, изложени в тази рамкова Конвенция, ще се извърши чрез националното законодателство и подходящи правителствени политики. Тя не предполага признаването на колективни права. Наблегнато е на защитата на лицата, принадлежащи към национални малцинства, които могат да

упражняват правата си индивидуално или съвместно с други (вж. член 3, алинея 2). В това отношение рамковата Конвенция следва подхода на документите, приети от други международни организации.

### **Структура на рамковата Конвенция**

14. Освен Преамбюла рамковата Конвенция съдържа оперативна част, която е разделена на пет раздела.

15. Раздел I съдържа разпоредби, които като цяло излагат определени основни принципи, които могат да служат за осветляване на други съществени разпоредби на рамковата Конвенция.

16. Раздел II съдържа изброяване на конкретни принципи.

17. Раздел III съдържа разнообразни разпоредби относно тълкуването и изпълнението на рамковата Конвенция.

18. Раздел IV съдържа разпоредби относно наблюдението върху прилагането на рамковата Конвенция.

19. Раздел V съдържа заключителните разпоредби, които се основават на образаца за заключителни разпоредби на конвенции и споразумения, сключени в рамките на Съвета на Европа.

### *КОМЕНТАР ВЪРХУ РАЗПОРЕДБИТЕ НА РАМКОВАТА КОНВЕНЦИЯ*

#### **Преамбюл**

20. Преамбюлът излага причините за изработването на тази рамкова Конвенция и обяснява някои основни съображения на съставителите. Уводните думи вече посочват, че този документ може да бъде подписан и ратифициран от държави-членки на Съвета на Европа (вж. член 27).

21. Преамбюлът се позовава на статутната цел на Съвета на Европа и на един от методите, чрез които трябва да се преследва тази цел: спазването и по-пълното осъществяване на правата на човека и основните свободи.

22. Съдържа се позоваване и на Виенската декларация на държавните и правителствените ръководители на държавите-членки на Съвета на Европа, документ, който поставя основите на настоящата рамкова Конвенция (вж. също параграф 5 по-горе). Всъщност, текстът на преамбюла е до голяма степен повлиян от тази Декларация, особено от нейното Приложение II. Същото се отнася и до избора на задълженията, включени в раздели I и II на рамковата Конвенция.

23. Преамбюлът споменава, без да е изчерпателен, три други източника на вдъхновение за съдържанието на рамковата Конвенция: Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и документи на ООН

и СССЕ, които съдържат ангажименти относно защитата на националните малцинства.

24. Преамбюлт отразява загрижеността на Съвета на Европа и неговите държави-членки по отношение на заплахите за съществуването на националните малцинства и се вдъхновява от Декларацията на ООН за правата на лицата, принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства (резолюция 47/135, приета от Общото събрание на 18 декември 1992 г.).

25. С оглед на това, че рамковата Конвенция е открита също за държави, които не са членки на Съвета на Европа, и за да се осигури по-всеобхватен подход, бе решено да бъдат включени някои принципи, от които произтичат права и свободи, вече гарантирани в ЕКПЧ или в протоколите към нея (във връзка с това виж също член 23 на рамковата Конвенция).

26. Позоваването на Конвенциите и декларациите на ООН припомня извършената на световно равнище работа, например в Международния пакт за граждански и политически права (член 27) и Декларацията за правата на лица, принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства. Това позоваване, обаче, не се отнася до каквото и да било определение за национално малцинство, което може да се съдържа в тези текстове.

27. Позоваването на съответните ангажименти на СССЕ отразява желанието, изразено в Приложение II на Виенската декларация, Съветът на Европа да се заеме с преобразуването, в най-голяма възможна степен, на тези политически ангажименти в правни задължения. В частност, Копенхагенският документ даде насоките за изготвянето на рамковата Конвенция.

28. Предпоследният параграф на преамбюла излага основната цел на рамковата Конвенция: осигуряването на ефективна защита на националните малцинства и на правата на лицата, принадлежащи към тези малцинства. В него е подчертано също, че ефективната защита трябва да се осигури в рамките на върховенството на правото, зачитането на териториалната цялост и националния суверенитет на държавите.

29. Целта на последния параграф е да се посочи, че разпоредбите на настоящата рамкова Конвенция не са пряко приложими. Конвенцията няма отношение към законите и практиката на Страните за включване на международните договори във вътрешния правен ред.

## **РАЗДЕЛ I**

### **Член 1**

30. Основната цел на член 1 е изрично да бъде определено, че защитата на националните малцинства, която съставлява неразделна част от защитата на правата на човека, не попада в запазенния обсег на държавите. Твърдението, че тази защита "е съставна част от международната защита на правата на човека" не предоставя на органите, създадени от ЕКПЧ, никакви компетенции да тълкуват настоящата рамкова Конвенция.

31. Този член се отнася до защитата на националните малцинства като такива и на правата и свободите на лицата, принадлежащи към такива малцинства. Това разграничаване, както и разликата във формулировката, ясно показват, че не се предвиждат никакви колективни права за националните малцинства (вж. също коментара към Член 3). Страните по Конвенцията, обаче, признават, че защитата на дадено национално малцинство може да бъде постигната чрез защитата на правата на лицата, принадлежащи към такова малцинство.

## **Член 2**

32. Този член излага съвкупност от ръководни принципи за приложението на рамковата Конвенция. Той е повлиян, *inter alia*, от Декларацията на ООН за принципите на международното право относно приятелските отношения и сътрудничеството между държавите в съответствие с Устава на ООН (Резолюция 2625 (XXV) на Общото събрание от 24 октомври 1970 г.). Принципите, упоменати в тази разпоредба, са от общ характер, но имат особено значение за областта, която рамковата Конвенция обхваща.

## **Член 3**

33. Този член съдържа два различни, но свързани, принципа, изложени в две различни алинеи.

### **Алинея 1**

34. На първо място, алинея 1 гарантира на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, свободата да избира да бъде разглеждано или да не бъде разглеждано като такова. Тази разпоредба дава право на всяко такова лице да реши дали желае да получи защитата, произтичаща от принципите на рамковата Конвенция.

35. Тази алинея не предполага, че дадено лице има право да избере произволно да принадлежи към някое национално малцинство. Индивидуалният субективен избор е неразделно свързан с обективни критерии, отнасящи се до неговата идентичност.

36. По нататък алинея 1 разпорежда, че от гарантирания от нея свободен избор, или упражняването на правата, свързани с този избор, не произтичат никакви неблагоприятни последици. Тази част от разпоредбата цели да гарантира, че ползването на правото на избор няма да бъде също и косвено накърнено.

### **Алинея 2**

37. Алинея 2 разпорежда, че правата и свободите, произтичащи от принципите на рамковата Конвенция, могат да бъдат упражнявани самостоятелно или съвместно с други лица. По този начин тя 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.

## **РАЗДЕЛ II**

### **Член 4**

38. Целта на този член е да осигури приложимостта на принципите на равенството и недискриминацията по отношение на лица, принадлежащи към национални малцинства. Разпоредбите на този член трябва да се разбират в контекста на тази рамкова Конвенция.

#### **Алинеи 1 и 2**

39. Алинея 1 възприема класическия подход към тези принципи. Алинея 2 подчертава, че поощряването на пълно и ефективно равенство между лицата, принадлежащи към национално малцинство, и тези, принадлежащи към мнозинството, може да изисква от страните 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 пълно и ефективно равенство.

40. В рамковата Конвенция не е включена отделна разпоредба, занимаваща се специално с принципа за равните възможности. Преценено бе, че такова включване не е необходимо, тъй като принципът вече се съдържа в алинея 2 на този член. Предвид изложения в алинея 1 принцип за недискриминацията, бе преценено, че същото важи и за свободата на придвижване.

#### **Алинея 3**

41. Целта на алинея 3 е да изясни, че споменатите в параграф 2 мерки не следва да бъдат разглеждани като противоречащи на принципите за равенството и недискриминацията. Целта е да се осигури ефективно равенство на лицата, принадлежащи към национални малцинства, с лицата, принадлежащи към мнозинството.

### **Член 5**

42. Този член цели главно да осигури на лицата, принадлежащи към национални малцинства, възможност да поддържат и развиват своята култура и да запазят своята идентичност.

#### **Алинея 1**

43. Алинея 1 съдържа задължение да се поощряват необходимите в това отношение условия. Изброяват 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 (вж. в това отношение доклада от



съвещанието на експерти на СССЕ, проведено в Женева през 1991 г., раздел II, параграф 4).

44. Позоваването на "традициите" не представлява одобрение или приемане на практики, противоречащи на националното законодателство или международните стандарти. Традиционните практики остават обект на ограниченията, произтичащи от изискванията на обществения ред.

## **Алинея 2**

45. Целта на алинеята 2 е да защитава лицата, принадлежащи към национални малцинства, от асимилация против тяхната воля. Тя не забранява доброволната асимилация.

46. Алинея 2 не препяства Страните да вземат мерки в съответствие с общата си интеграционна политика. По този начин тя признава важноста на социалното интегриране и отразява желанието, изразено в преамбюла, културното разнообразие да бъде източник и фактор не за разделение, а за обогатяване за всяко общество.

## **Член 6**

47. Този член е израз на загрижеността, изразена в Приложение III към Виенската декларация (Декларация и план за действие за борба с расизма, ксенофобията, антисемитизма и нетърпимостта).

## **Алинея 1**

48. Алинея 1 набляга на духа на толерантност и межкултурен диалог и посочва важноста на това Страните 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.

49. За засилване на социалното интегриране, целта на тази алинея е, *inter alia*, насърчаването на толерантността и межкултурния диалог, посредством премахване на бариерите между лицата, принадлежащи към етнически, културни, езикови и религиозни групи, чрез насърчаване на межкултурни организации и движения, които се стремят да поощряват взаимното уважение и разбирателство и да интегрират тези лица в обществото, като запазят тяхната идентичност.

## **Алинея 2**

50. Тази разпоредба е повлияна от параграф 40.2 на Копенхагенския документ на СССЕ. Това задължение цели защитата на всички лица, които могат да бъдат подложени на заплахи или дискриминационни действия, враждебност или насилие, независимо от източника на такива заплахи или действия.

## **Член 7**

51. Целта на този член е да гарантира уважение към правото на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, на основните свободи, споменати в него. Тези свободи имат, разбира се, универсален характер, т.е. те се отнасят до всички хора, независимо дали принадлежат или не към национално малцинство (вж. например съответните разпоредби на членове 9, 10 и 11 на ЕКПЧ), но важат особено за защитата на националните малцинства. Поради причините, изброени по-горе в коментара към преамбюла, бе решено да бъдат включени някои задължения, които вече се съдържат в ЕКПЧ.

52. Тази разпоредба може да има за следствие някои позитивни задължения за Страните по защитата на споменатите свободи срещу нарушения, които нямат за извършител държавата. Съгласно ЕКПЧ възможността за подобни позитивни задължения е призната от Европейския съд по правата на човека.

53. Някои от свободите, изложени в Член 7, са развити в членове 8 и 9.

## **Член 8**

54. Този член излага по-подробни правила за защита на свободата на религията от член 7. Той съчетава няколко елемента от параграфи 32.2, 32.3 и 32.6 от Копенхагенския документ на СССЕ. Тази свобода, разбира се, се отнася до всички лица, и лицата, принадлежащи към национално малцинство, следва, в съответствие с член 4, също да се ползват от нея. Предвид важността на тази свобода в настоящия контекст, бе преценено за особено уместно да ѝ се отдели специално внимание.

## **Член 9**

55. Този член съдържа по-детайлни правила за защита на свободата на изразяване от член 7.

### **Алинея 1**

56. Първото изречение на тази алинея следва образа на второто изречение на член 10, алинея 1, ЕКПЧ. Въпреки, че изречението се отнася специално до свободата да се получава и разпространява информация и идеи на малцинствения език, то предполага също и свободата да се получава и разпространява информация и идеи на езика на мнозинството или на други езици.

57. Второто изречение на тази алинея съдържа задължение да бъде гарантирано отсъствието на дискриминация по отношение на достъпа до средствата за масово осведомяване. Думите "в рамките на своите правни системи" бяха включени с цел да бъдат зачитани конституционните разпоредби, които могат да ограничават степента, в която дадена Страна може да регулира достъпа до средствата за масово осведомяване.

### **Алинея 2**

58. Тази алинея следва образеца на третото изречение от Член 10, алинея 1, ЕКПЧ.

59. Лицензирането на звуковите радиоизлъчвания и телевизионните излъчвания и кинематографичните предприятия трябва да бъде недискриминационно и да се основава на обективни критерии. Включването на тези изисквания, които не са изрично споменати в третото изречение на член 10, алинея 1, ЕКПЧ, бе преценено като важно за един документ, предназначен да защитава лицата, принадлежащи към национално малцинство.

60. Думите "звуково радиоизлъчване", които се появяват също и в алинея 3 на този член, не се срещат в съответното изречение на член 10, ЕКПЧ. Те са използвани, за да отразят съвременната терминология и не предполагат каквото и да е различие по същество в значението в сравнение с член 10 ЕКПЧ.

### **Алинея 3**

61. Първото изречение на тази алинея, засягащо създаването и използването на печатни средства за масово осведомяване, съдържа едно по същество негативно задължение, докато по-гъвкаво формулираното второ изречение набляга на позитивно задължение в областта на радио- и телевизионното излъчване (например разпределянето на честотите). Това разграничение отразява относителната оскъдност на наличните честоти и необходимостта от регулиране в последната област. Не е направено изрично позоваване на правото на лицата, принадлежащи към национално малцинство, да търсят средства за създаването на средства за масово осведомяване, тъй като това право бе преценено за очевидно.

### **Алинея 4**

62. Тази алинея набляга на необходимостта от специални мерки с двойната цел да се улесни достъпа до средствата за масово осведомяване за лицата, принадлежащи към национални малцинства, и да се поощри търпимостта и културния плурализъм. Изразът "подходящи мерки" е използван по причините, дадени в коментара по член 4, алинея 2 (вж. параграф 39), който използва същите думи. Алинеята допълва задължението, формулирано в последното изречение на член 9, алинея 1. Мерките, предвидени от тази алинея, могат, например, да се изразяват във финансиране на излъчванията за малцинствата или в производство на програми, занимаващи се с малцинствени проблеми и/или предлагащи диалог между групите, или в насърчаване, в рамките на редакционната независимост, на редактори и водещи да предоставят на националните малцинства достъп до своите средства за масово осведомяване.

## **Член 10**

### **Алинея 1**

63. 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, предмет на алинея 2 на този член.

## **Алинея 2**

64. Тази разпоредба не покрива всички отношения между лицата, принадлежащи към национални малцинства, и държавната власт. Тя се отнася само до административните власти. Въпреки това, последните трябва да се тълкуват широко, като включващи, например, омбудсманите. 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.

65. След като двете условия на алинея 2 бъдат изпълнени, Страните се стремят да осигурят колкото е възможно по-широко използване на малцинствения език в отношенията с държавната власт. Съществуването на "действителна необходимост" трябва да се оцени от държавата на основата на обективни критерии. Въпреки, че Договарящите се страни трябва да полагат максимални усилия да прилагат този принцип, формулировката "доколкото е възможно" показва, че разнообразни фактори, особено финансовите възможности на съответната Страна, могат да бъдат взети предвид.

66. Задълженията на Страните по отношение използването на малцинствени езици по никакъв начин не засягат статута на официалния език или езици на съответната държава. Нещо повече, рамковата Конвенция умишлено се въздържа от дефиниране на "областите, традиционна или в значителна степен населени с лица, принадлежащи към национални малцинства". Преценено бе, че е за предпочитане да се приеме гъвкава формулировка, която би позволила да се вземат предвид особените обстоятелства на всяка Страна. Терминът "традиционно ... населени" не се отнася до историческите малцинства, а само до тези, които все още живеят в същата географска област (вж. също член 11, алинея 3 и член 14, алинея 2).

## **Алинея 3**

67. Тази алинея се основава на определени разпоредби, съдържащи се в членове 5 и 6 на Европейската конвенция за правата на човека. Тя не надхвърля гаранциите, съдържащи се в тези членове.

## **Член 11**

### **Алинея 1**

68. Предвид практическите импликации на това задължение, разпоредбата е формулирана по такъв начин, че да даде възможност на Страните да я

прилагат в светлината на своите особени обстоятелства. Например Страните могат да използват азбуката на своя официален език за написването на името (имената) на лице, принадлежащо към национално малцинство, в неговата фонетична форма. Лицата, които са били принудени да се откажат от своите първоначални имена, или чиито имена са били сменени насила, трябва да получат възможност да си ги възстановят, разбира се, с изключение на случаите на злоупотреба с правата и промяна на името (имената) с цел измама. Подразбира се, че правните системи на Страните в това отношение ще отговарят на международните принципи за защита на националните малцинства.

## **Алинея 2**

69. Задължението в тази алинея засяга правото на индивида да излага "публично на показ на своя малцинствен език знаци, надписи и друга информация от личен характер". Това, разбира се, не изключва от лицата, принадлежащи към национални малцинства, да се изисква да използват допълнително официалния език и/или други малцинствени езици. Изразът "от личен характер" се отнася към всичко това, което не е официално.

## **Алинея 3**

70. Членът цели поощряването на възможността за изписването на местни названия, имена на улици и други топографски означения с обществено предназначение, също и на малцинствения език. При прилагането на този принцип Страните могат да оценяват надлежно специфичните обстоятелства и рамката на своите правни системи, включително, където е подходящо, споразумения с други държави. В сферата, покрита от тази разпоредба, се подразбира, че Страните не са задължени да сключат споразумения с други държави. Точно обратното, възможността да бъдат сключени подобни споразумения не се поставя като изискване. Също така се подразбира, че юридически обвързващият характер на съществуващите споразумения остава незасегнат. Тази разпоредба не предполага каквото и да е официално признаване на местни названия на малцинствените езици.

## **Член 12**

71. Този член е насочен към поощряване на знанията за културата, историята, езика и религията както на националните малцинства, така и на мнозинството от населението в интеркултурна перспектива (вж. член 6, алинея 1). Целта е да се създаде климат на търпимост и диалог, както е посочено в преамбюла на рамковата Конвенция и в Приложение II на Виенската декларация на държавните и правителствените ръководители. Изброяването във втората алинея не е изчерпателно, докато думите "достъп до учебници" се разбират като включващи издаването на учебници и тяхното закупуване в други страни. Задължението да се поощряват равните възможности за достъп до образованието на всички равнища за лицата, принадлежащи към национални малцинства, отразява загриженост, изразена във Виенската декларация.

## **Член 13**

## **Алинея 1**

72. Задължението на Страните да признават правото на лица, принадлежащи към национални малцинства, да създават и управляват свои частни заведения за образование и квалификация се подчинява на изискванията на техните образователни системи, особено на разпоредбите, касаещи задължителното образование. Заведенията, засегнати в тази алинея, могат да бъдат подложени на същите форми на контрол, както и другите заведения, особено по отношение на нормите на преподаване. След като са изпълнени необходимите стандарти, важно е да бъдат официално признавани издаваните документи за завършено образование. Съответното национално законодателство трябва да се основава на обективни критерии и да е в съответствие с принципа за недискриминация.

## **Алинея 2**

73. Упражняването на правото, посочено в алинея 1, не предполага никакви финансови задължения за съответната Страна, но и не изключва възможността за такова финансиране.

## **Член 14**

### **Алинея 1**

74. 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. Без това да накърнява споменатите в алинея 2 принципи, тази алинея не предполага позитивни действия, особено от финансов характер, от страна на държавата.

### **Алинея 2**

75. Тази разпоредба засяга изучаването и обучението на малцинствен език. Оценявайки възможните финансови, административни и технически трудности, свързани с преподаването или обучението на малцинствени езици, тази разпоредба е формулирана много гъвкаво, като оставя на Страните широка свобода. Задължението за стремеж за осигуряване на преподаване или обучение на малцинствени езици се подчинява на няколко условия; в частност, трябва да има "достатъчна потребност" от страна на лицата, принадлежащи към съответните национални малцинства. Формулировката "доколкото е възможно" показва, че такова обучение зависи от наличните средства на съответната Страна.

76. Текстът умишлено се въздържа от определяне на "достатъчна потребност", гъвкава формулировка, която позволява на Страните да вземат предвид особените обстоятелства в своите държави. Страните имат избор на средства и форми за осигуряване на такова обучение, вземайки предвид своите конкретни образователни системи.

77. Алтернативите, посочени в тази алинея - "...възможности да изучават малцинствения език или да бъдат обучавани на този език" - не са взаимно изключващи се. Въпреки, че член 14, алинея 2 не налага задължение на държавите да правят и двете, формулировката ѝ не пречатства държавите да осъществяват както преподаване на малцинствения език, така и обучение на малцинствения език. Двуетичното преподаване може да бъде едно от средствата за достигане на целта на тази разпоредба. Задължението, произтичащо от тази алинея, може да бъде разпространено и върху предучилищното обучение.

### **Алинея 3**

78. Възможностите за преподаване на малцинствения език или за получаване на образование на този език не нанасят вреда на изучаването на официалния език и на преподаването на този език. В действителност, знанието на официалния език е фактор за социално интегриране.

79. На държавите, в които има повече от един официален език, се предоставя да уредят конкретните въпроси, които произтичат от прилагането на тази разпоредба.

### **Член 15**

80. Този член изисква Страните 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, Страните могат да поощряват - в рамките на своите конституционни системи - *inter alia* следните мерки:

- консултации с тези лица, посредством подходящи процедури и особено чрез техните представителни институции, когато Страните подготвят законодателни или административни мерки, които могат да ги засегнат пряко;

- привличане на тези лица в подготовката, прилагането и оценката на националните и регионални планове за развитие и програми, които могат да ги засегнат пряко;

- предприемане на проучвания, съвместно с тези лица, за оценка на възможното въздействие върху тях на планираните дейности в областта на развитието;

- ефективно участие на лицата, принадлежащи към национални малцинства, в процесите на вземане на решения и в изборните органи на национално и на местно равнище;

- децентрализирани или местни форми на управление.

## **Член 16**

81. Целта на този член е защитата срещу мерки, които променят съотношението на населението в области, населени от лица, принадлежащи към национални малцинства, и целят ограничаването на правата и свободите, произтичащи от настоящата рамкова Конвенция. Примери за такива мерки могат да бъдат експроприирането, прогонването на наематели и експулсирането, или преразглеждането на административните граници с оглед на ограничаването на ползването с тези права и свободи ("gerrymandering").

82. Членът забранява само мерките, които целят ограничаване на правата и свободите, произтичащи от рамковата Конвенция. Преценено бе, че е невъзможно да се разпространи забраната върху мерките, имащи като резултат ограничаването на такива права и свободи, тъй като такива мерки понякога могат да бъдат напълно оправдани и законни. Като пример може да бъде посочено преселването на жителите на едно село, за да се построи язовир.

## **Член 17**

83. Този член съдържа две задължения, важни за поддържането и развитието на културата на лицата, принадлежащи към национално малцинство, и за запазването на тяхната идентичност (вж. също член 5, алинея 1). Първата алинея се занимава с правото да се установяват и поддържат свободни и мирни контакти през границите, докато втората алинея защитава правото на участие в дейността на неправителствени организации (вж. също в тази връзка разпоредбите за свободата на събранията и на сдружаването в член 7).

84. Разпоредбите на този член до голяма степен се основават на параграфи 32.4 и 32.6 на Копенхагенския документ на СССЕ. Преценено бе за ненужно да се включва изрична разпоредба за правото да се установяват и поддържат контакти в рамките на територията на една държава, тъй като бе сметнено, че то е адекватно покрито от други разпоредби на рамковата Конвенция, особено член 7 по отношение на правото на събрания и на сдружаване.

## **Член 18**

85. Този член насърчава Страните да сключват, в допълнение към съществуващите международни документи, и където специфичните условия го оправдават, двустранни и многостранни споразумения за защита на националните малцинства. Той стимулира също и трансграничното сътрудничество. Както е подчертано във Виенската декларация и нейното Приложение II, такива споразумения и сътрудничество са важни за поощряването на търпимост, благоденствие, стабилност и мир.

### **Алинея 1**

86. Двустранните и многостранни споразумения, предвидени в тази алинея, могат например да се сключват в областта на културата, образованието и информацията.



## **Алинея 2**

87. Тази алинея посочва значението на трансграничното сътрудничество. Обменът на информация и опит между държавите е важно средство за поощряване на взаимното разбирателство и доверие. В частност, трансграничното сътрудничество има предимството, че позволява мерки, конкретно съобразени с желанията и потребностите на заинтересованите лица.

## **Член 19**

88. Този член предвижда възможност за ограничения, рестрикции или дерогации. Когато задълженията, включени в тази рамкова Конвенция имат еквивалент в други международни правни документи, особено ЕКПЧ, допустими са само ограниченията, рестрикциите или дерогациите, предвидени в тези документи. Когато задълженията, формулирани в тази рамкова Конвенция, нямат еквивалент в други международни правни документи, допустими са само тези подходящи ограничения, рестрикции или дерогации, включени в други международни правни документи (такива като ЕКПЧ) по отношение на различни задължения.

## **РАЗДЕЛ III**

### **Член 20**

89. От лицата, принадлежащи към национални малцинства, се изисква да уважават националната конституция и останалото национално законодателство. Това позоваване на националното законодателство, обаче, определено не дава право на Страните да пренебрегват разпоредбите на рамковата Конвенция. Лицата, принадлежащи към национални малцинства, трябва също да уважават правата на другите. В това отношение могат да бъдат посочени ситуациите, при които лица, принадлежащи към национални малцинства, са малцинство в национален план, но са в мнозинство в дадена област на държавата.

### **Член 21**

90. Тази разпоредба подчертава важността на основните принципи на международното право и уточнява, че защитата на лицата, принадлежащи към национални малцинства, трябва да бъде в съответствие с тези принципи.

### **Член 22**

91. Тази разпоредба, основаваща се на член 60 на ЕКПЧ, излага един широко известен принцип. Целта е да се гарантира, че лицата, принадлежащи към национални малцинства, се ползват от най-благоприятните за тях разпоредби на съответната национална или международна нормативна база по правата на човека.

### **Член 23**

92. Тази разпоредба разглежда отношението между рамковата Конвенция и Европейската конвенция за правата на човека, позоваване на която е включено в преамбюла. При никакви обстоятелства рамковата Конвенция не може да изменя правата и свободите, защитени в Европейската конвенция за правата на човека. Напротив, правата и свободите, провъзгласени в рамковата Конвенция, които са предмет на съответна разпоредба на Европейската конвенция за правата на човека, трябва да се тълкуват в съответствие с последната.

## **РАЗДЕЛ IV**

### **Членове 24-26**

93. С цел осигуряване на надзор върху прилагането на рамковата Конвенция, на Комитета на министрите е възложена задачата да наблюдава изпълнението от Договарящите се страни. Комитетът на министрите определя начините за участие в имплементационния механизъм на страните, които не са членки на Съвета на Европа.

94. Всяка Страна ще изпраща до генералния секретар периодично и при поискване от Комитета на министрите информация относно прилагането на тази рамкова Конвенция. Генералният секретар ще предава тази информация на Комитета на министрите. Първият доклад, обаче, чиято цел ще бъде да предостави пълна информация за законодателните и други мерки, предприети от дадена Страна за изпълнението на задълженията, изложени в рамковата Конвенция, трябва да бъде представен в срок от една година от влизането в сила на рамковата Конвенция по отношение на дадената Страна. Целта на следващите доклади ще бъде да допълнят информацията, включена в първия доклад.

95. За да се осигури ефективност на наблюдението върху изпълнението на Конвенцията се предвижда създаването на консултативен комитет. Задачата на този консултативен комитет е да съдейства на Комитета на министрите при оценяване на адекватността на мерките, предприети от дадена Страна, за осъществяване на принципите, изложени в рамковата Конвенция.

96. Комитетът на министрите е този, който определя, в срок от една година от влизането в сила на рамковата Конвенция, състава и процедурите на консултативния комитет, чиито членове трябва да са признати експерти в областта на защитата на националните малцинства.

97. Наблюдението върху прилагането на тази рамкова Конвенция трябва, до колкото е възможно, да бъде прозрачно. В това отношение би било препоръчително да се предвиди публикуването на докладите и други текстове, които са резултат от такова наблюдение.

## **РАЗДЕЛ V**

98. Заключителните разпоредби, съдържащи се в членове 27 до 32, се основават на образеца за заключителни разпоредби на конвенции и споразумения, сключени в рамките на Съвета на Европа. Не бе включен член за резерви; резерви се

допускат, доколкото те са позволени от международното право. Освен член 27 и 29, членовете в този раздел не изискват специално разяснение.

#### **Членове 27 и 29**

99. Рамковата Конвенция е открита за подписване от държавите-членки на Съвета на Европа и, по покана от страна на Комитета на министрите, от други държави. Под "други държави" се разбират тези държави, които участват в Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа. Тези разпоредби вземат предвид Виенската декларация, съгласно която рамковата Конвенция следва да бъде открита за подписване също от държави-нечленки (вж. Приложение II на Виенската декларация от срещата на най-високо равнище на Съвета на Европа).