

ПОЛИТИКАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО ЗАКРИЛАТА НА ПРАВАТА НА МАЛЦИНСТВЕНИТЕ ОБЩНОСТИ

Проф. д.и.н. Огняна П. Хрисимова

Проблемите около правата на лицата, принадлежащи към националните малцинства в междувоенния период са вече история, събитие с почти едновековна давност. Темата за актуално разписаните малцинствени права обаче има не само историческо начало, но и настояще и бъдеще за днешния гражданин. Затова и политическата философия на водещи европейски институции относно закрилата на правата на националните малцинства и тяхната пълноценна интеграция е важна. Считани до скоро успешни модели в тази сфера, в рамките на “старата Европа”, се сричат в своята ефективност, вероятно изживели капацитета си на действие и оказали се нерационални в епохата на динамичната глобализация. Другата, т.нар. “Нова Европа” пое след 1990 г. по утъпкания път на демократизация, търсейки свое решение на малцинствените проблеми.

В днешния свят на обединена Европа националномалцинствената материя отдавна не е единствено грижа на държавата/правителството, тя е дело на общоевропейската политика и практика, в които подобаваща роля играят водещи европейски структури, сред които се открояват Европейския съюз (Европейската общност) и Съвета на Европа. Тяхната дейност в болшинството от случаите е обща/паралелна. Тези две структури са стожер в изграждането на философията на континенталната и регионалната сигурност, основана на националномалцинствената проблематика.

* * *

След края на Студената война пред структурите на Европейската общност, създадена на 18.IV.1951 г. в Париж, стоят нови задачи, които намират израз в консолидиране на нейните звена и създаването на единна организация – *Европейски съюз*. Договорът за Съюза (ЕС), подписан в Маастрихт, Холандия (7.II.1992 г.), влиза в сила от 1. XI. 1993 г.

Динамиката в политическия и икономическия климат в края на ХХ в. в Европа налага промени и в основния документ на ЕС. Междуправителствената конференция от м. март 1996 г., която се провежда под мотото “Европа по-близо до гражданите”, прави важна стъпка в преформулиране на задачите на Съюза. Като резултат от тази нова политика са *допълненията* към *Договора на ЕС*, т.нар. *Амстердамски договор на ЕС* (2.X.1997 г., в сила от 1.V.1999 г.) и доработката на документа *от 2001 г.*, известна като *Договора от Ница*. Тогава Европейският съвет (Съветът на министрите) – политическият център на ЕС и Европейският парламент, тържествено прокламира **Хартата на основните свободи на Европейския съюз**.

Едно от направленията в Договора от Ница е титуловано “Свобода, сигурност и правосъдие” и формулира общодемократичните принципи на ЕС. Именно в тази част на документа са предвидени санкции спрямо държавите, допуснали нарушения в областта на правата на гражданите, включително и онези от малцинствен произход. Акцентирането върху националномалцинствената материя произтича от факта, че европейският континент е познат като континента на националните малцинства.

На 7.XII.2000 г. Съветът на Европейския съюз (Съвет на министрите), Европейският парламент и Комисията на ЕС тържествено прокламират

Хартата на основните права на Европейския съюз. В чл. 21 от тази Харта се изключва от практиката на държавите членки дискриминация, основана на пол, раса, етнически произход, език, религия или вяра и други белези.

Успоредно с общата загриженост за свободата и равенството на гражданите в тези европейски организации е интересно да се види как ЕС се намесва или участва със самостоятелни инициативи в общоевропейския процес в областта на закрилата на правата на малцинствените общности.

Страните – членки на ЕС и на СЕ, са ангажирани изначално с принципа на недискриминация по признак етнически, езикови и верски специфики поради принадлежността си към ООН и нейния основополагащ документ – Хартата за правата на човека на ООН, и основно с един от съставните ѝ документи – Международния пакт за граждански и политически права. По силата на неговия чл. 27 “В държави, в които съществуват етнически, религиозни или езикови малцинства, лицата, принадлежащи към тези малцинства, не могат да бъдат лишавани от правото да имат, съвместно с другите членове на своята група, собствен културен живот, да изповядват и да практикуват собствената си религия или да си служат с родния си език.” [2]

Договорът на ЕС е в пълен синхрон и с философията на чл. 14 от Европейската конвенция за правата на човека, който освен общите права на гражданите третира и проблема за закрилата на правата на лицата, принадлежащи към НМ. [3] Ненапразно този чл. 14 от Конвенцията съвпада напълно с някои от текстовете на (чл. F и чл. K2) Договора за Европейския съюз от Маастрихт. Така страните – членки на ЕС, са ангажирани с повелите на световната и на европейската доктрина по закрилата на правата на етническите, верските и езиковите малцинства. Европейският съюз е онази континентална структура, която без да има водеща роля в малцинствената

материя, доразвива и доукрепва предложени вече мерки и допринася за синхронизирането им с политическия климат на континента, обособен след втората половина на 90-те години на XX в.

В кръга от въпроси, касаещи стабилността на континента, Европейският парламент (ЕП) отделя внимание на положението на малцинствените групи в рамките на Съюза. Една от първите инициативи на Общността е от 1981 г., когато Европейският парламент обсъжда текстовете на два документа: 1) *Харта на Общността за регионални култури и езици* и 2) *Харта за етническите малцинства*. Текстовете са дискутирани, без на този етап да е постигнато съгласие по тях.

На 17.III.1988 г. председателят на Комисията по правните въпроси и правата на човека към Парламента внася за разглеждане *Проект за резолюция относно признаването на правата на етническите групи, населяващи територията на континента и основно за съхраняване на тяхната културна идентичност като израз на общоевропейското богатство*. В неговото предложение се акцентира на признаването на правата на етническите групи, населяващи територията на ЕС. Аргументът на докладчика следва тезата за обединена Европа, в която културният плурализъм трябва да бъде съхранен като израз на общоевропейското богатство. Делото е продължено от неговия наследник М. Алберт, който подготвя и внася на 14.V.1994 г. Проект за резолюция в защита на правата на малцинствата и за създаване на гаранции за закрила на тяхната идентичност. Последните два проекта не получават необходимия брой поддръжници в Комисията по правните въпроси и по правата на човека към ЕП. [4]

Описаните по-горе инициативи дават своите плодове по-късно, в 1989 г. На 12.V.1989 г. ЕП приема Декларация за правата и основните

свободи, както и статута на лицата, принадлежащи към националните малцинства. Член 3, ал. 2, от тази декларация почти дословно възпроизвежда разпоредбата на чл. 14 от ЕКПЧОС. [5] През м. май 1994 г. следва нова Резолюция в защита на правата на малцинствата и за създаване на гаранции за закрила на тяхната идентичност.

Положението на малцинствата е предмет и на вниманието на Арбитражната комисия, която заседава по време на Мирната конференция за Югославия. В изработената по време на форума Декларация, наречена “Ръководни принципи за признаване на новите държави в Източна Европа и в Светския съюз” е залегнала формулировка за “гаранции на правата на етническите и на националните групи и малцинства...” [6]

Документът е част от инициативата на Едуард Баладюр, министър-председател на Франция от м. март 1993 г., който формулира идеята си за създаване на *Пакт за стабилност* във връзка с регулиране на югославската криза. Паралелно с нея в югоизточния и централния дял на Европа протичат конфликтни процеси на база малцинствени права, които са на път да взривят младите демокрации, и като цяло – стабилността на континента. Напрегнати са отношенията между *Словакия и Унгария* във връзка със съдбата на 600 хил. унгарско население в Словакия; между *Унгария и Румъния*, на чиято територия в 1992 г. има 1 620 120 души етнически унгарци. Към началото на 90-те години на XX в. около 2 800 000 румънци живеят в Молдова, 450 000 – в Украйна; унгарци освен в Словакия има във Войводина – около 35 000, в Украйна – 16 000; хърватите са пръснати: в Босна – около 800 000 д., в Сърбия – 70 000 д., в Словения – 47 000 д., в Унгария – 21 000, в Румъния – около 8 000; 25 000 словенци обитават Хърватия, 8 000 – Сърбия и т.н. [7]

Пактът за стабилност има дефинирано политически цели и, в рамките на осигуряване на европейската стабилност и мир, призовава бъдещите

членове на ЕС към установяване на партньорски норми при решаване на граничните и малцинствените проблеми. Без да има характер на международен договор, той поставя въпроси от малцинствената сфера, в рамките на вече утвърдените международни норми на ООН, СССЕ (ОССЕ) и Съвета на Европа, и с това внася дан в необратимостта на установените вече в малцинствената област правила.

Пактът за стабилност е подписан от 52 държави – членки на ОССЕ, по време на Парижката конференция от 20–21.ІІІ.1995 г. [8] Важна роля в неговата подготовка имат решенията, приети на две кръгли маси, организирани от ЕС по време на предварителните заседания през м. май 1994 г. в Париж. Съгласно тези решения Пактът за стабилност е включен в обсъжданията на Срещата на върха през 1994 г. в Будапеща и по-късно е подписан. [9]

ЕС е важен участник в *динамизиране и нормализиране на междудържавни недоразумения*, провокирани от малцинствени спорове. Такива са договореностите между Словакия и Унгария (договор за добросъседство и сътрудничество на 19.ІІІ.1995 г.); между Румъния и Унгария (16. ІХ. 1996 г. в Тимишоара обща Декларация, със срок за 10 години, като тя може да бъде автоматично продължавана на всеки 5 години). Румъно-унгарската декларация се третира като първа крачка към подписване на окончателния Договор за дружба и приятелство между двете страни.

Специално място Европейският съюз отделя на инициативи за *предотвратяване на расизма и ксенофобията*. Едно от основните направления на тази политика е дейността на СЕ по защита на правата на *циганското население* на континента, което към началото на 80-те години брои около 6 милиона (живеещи в Европа). Според произволни публикации,

с анонимни автори, към момента само Европа се населявала от 10–12 млн. циганско население. [10]

За района на Югоизточна Европа литературата предлага разнообразие от цифри. Според един доклад, с *данни за региона към 2000 г.*, подготвен от авторитетна група специалисти по проблемите на ромското население, картината е следната: по реални, а не по статистики на националните преброявания, в Албания живее 90–100 хил. ромско население; в България – между 557 и 600 хил.; в Босна и Херцеговина – 18–40 хил.; в Македония – 220 хил.; в Гърция – 350 хил.; в Румъния – 1 800 000–2 000 000; в Словения – 8–10 хил. и в Турция – около 500 хил. [11]

Възложени са и статистически изследвания, което дава основание на учените да разиграят сценарии относно бъдещото числено присъствие на ромите в централноевропейските държави, и то буди тревога в звената на Съюза. Така например за Словакия перспективите са в 2005 г. нейното ромско население да достигне 348 хил. (при 281 хил. в 1995 г.); за Румъния – 1 112 000 в 2010 г. (при 402 хил. в 1992 г.); в Унгария – 750 хил. към 2015 г. За България прогнозите са за численост на ромското население от порядъка на 800–900 хил. в 2005 г. Други авторитетни изследователи пък, в прогнозни резултати, публикувани в същата 2000 г., предупреждават, че в периода 2010/2020 г. България ще има 400–500 хил. циганско население. [12] Според данните от последното преброяване (от 2011 г.), като принадлежащи към ромския етнос са се самоопределили 325 343 хил. души, което представлява 4,9 % от общото население на страната. [13] При предишното преброяване от 2001 г., те са били 370 хил.

Конкретните стъпки на ЕС по интеграцията на това население са от 1984 г. (м. май), когато Европейският парламент приема *Резолюция по*

положението на ромското население. База за подобна стъпка са *документи на ООН* – Проект за Резолюция от 31.VIII.1977 г. на Подкомисията за борба срещу дискриминацията и за закрила на малцинствата при Комисията по правата на човека на ООН; Резолюция на натиз комисия от 28.VIII.1991 г. относно ксенофобия, нетолерантност и дискриминация на ромската общност; *Резолюция 65 на Комисията по ПЧ при ООН*, наречена “*За закрила на ромите*”. С нея страните – членки на организацията, се призовават да вземат мерки за *ликвидиране* на различните прояви на дискриминация срещу това население. Така ЕС се оказва съпричастен и към специфичния малцинствен казус “ромско/циганско население”.

Същата година (1992 г.) в Будапеща се основава *европейският Ромски парламент “Евророма”*, който води упорита работа за *признаване на ромската култура и идентичност*, в закрила на правата на това население, считани от европейските изследователи на малцинствената материя за *специален казус* в областта на малцинствените права. [14] ***Специфичността на казуса според тях е, че циганското/ромското население трябва да се третира като трансграничен, общоевропейски народ.*** В тази връзка в Университета “Рене Декар” в Париж е сформиран *Център за изследване на ромските проблеми*. Особено място в работата на центъра е отредено на изработване на методики за образованието на децата на това малцинство (народ), населяващо държавите от Общността. Изследванията на Центъра периодично стават достояние на Съвета на министрите (СМ) на ЕС. В 1986, 1987 и 1990 г. са предприети резултатни инициативи от страна на СМ, съвместно с министрите на образованието на страните – членки на СЕ, касаещи образователното дело сред циганското и неуседналото население, за запазване на хилядолетното му езиково и културно наследство. [15]

В 1990 г. Европейският парламент приема като своя приоритетна задача бюджетното финансиране на изследвания върху ромските проблеми, както и за борба срещу бедността сред това население. [16]

Институциите на ЕС си сътрудничат активно със Съвета на Европа главно в областта на борбата срещу расизма и ксенофобията, за утвърждаване на принципа на недискриминация. Така на 29.IV.1997 г. се провежда Деветата среща между ръководните органи на двете организации (т.нар. Люксембургска среща). От страна на СЕ в срещата участват г-н Ван Миерло – председател на Съвета на ЕС (Съвета на министрите), г-н Сантер – председател на Европейската комисия, и г-н Ван ден Брук – член на тази комисия.

В процеса на разговорите се обсъжда ходът на преговорите по създаване на Европейска обсерватория по въпросите на расизма и ксенофобията. Взето е решение в Управителния съвет на Обсерваторията да бъде делегиран по един представител на Европейската комисия, на Европейския парламент и на всяка държава – членка на ЕС. Предвижда се Обсерваторията да работи в тясно сътрудничество със Съвета на Европа.

Така Европейският съюз насочва своята практическа работа по охраната на общите и на специфичните правата на гражданите от общността и тяхната интеграция в обществото главно в две посоки: 1) *ликвидиране на принципа на дискриминация* и 2) *запазване на културната идентичност и разнообразие* .

* * *

Към настоящия момент политическата философия и практиките на държавите от Европейския съюз са подчинени на **доктрината на политическата структура на европейското семейство – Съвета на Европа**. На 10.XI.1994 г. Съветът на министрите на **СЕ** приема

окончателния текст на *основополагащия документ* в малцинствената материя, познат като “*Рамкова конвенция за закрилата на националните малцинства*” (РКЗНМ). Тя е открита за подписване от страните – членки на СЕ, на 1.ІІ.1995 г. и влиза в сила на 1.ІІ.1998 г. Парламентът на Република България ратифицира документа през 1997 г.

Конвенцията закриля правото на запазване на *етническата идентичност, на ползване на майчин език, свобода на вероизповеданието, на пълноправно участие на индивидите, принадлежащи към националните малцинства, на пълноправен политически и обществен живот*, като предоставя многообразни варианти на всяка една от държавите, присъединили се към нея, за подредба на собственото им законодателство в синхрон с поетите задължения. При нейното изработване е отчетено, че признаването на малцинствения елемент в една държава може да има най-различни форми, като основно те се разделят в две групи: *правно признаване и политическо признаване*.

Първото зависи от това по каква система са зачетени правата на лицата, принадлежащи към националните малцинства:

- По силата на националното законодателство;
- По силата на международен акт: двустранен, регионален, многостранен.

Признаването в рамките на националното законодателство може да се осъществи:

- Конституционно;
- Законово – като в случая конституцията провъзгласява само общите принципи на недискриминация и равноправие, а чрез допълнителни закони се конкретизират правата на посочените лица;

- Признаване чрез подзаконови нормативни актове, главно в областта на административната и културната автономия, местното самоуправление на малцинствата и т.н.

Последното се третира от политолозите като най-ниско ниво на признаване на въпросните права. Тази категоризация също представлява една обща рамка на нормативната уредба в материята. Почти в нито една държава не се среща едновременно прилагане на горните три принципа, най-често се прилага част от тях съгласно интересите и историческите традиции на държавата.

Особено важно е да се напомни на хората, отговорни за прилагането на РКЗНМ, че в нейния чл. 20 ясно е заявено *правото и свободата* на всяка една *държава да определя рамките* на предоставените свободи чрез вътрешното си законодателство. Текстът на чл. 20 е категоричен, че “При упражняване на правата и свободите, произтичащи от принципите, провъзгласени в настоящата Рамкова конвенция, лицата, принадлежащи към национални малцинства, *се задължават да уважават националното законодателство и правата на останалите, по-специално на лицата, принадлежащи към мнозинството...*”. Именно за това и **Конвенцията** е наречена *рамкова*. Защото определя нормите, под които една държава не бива да пада в спазване на правата на своите малцинствени граждани, но в същото време **посочва и границите на правата и свободите, които тези граждани не трябва да надскочат в претенциите си към държавата**. Защото правата са преди всичко правила и дълг към държавата. А интеграцията, освен компетентност на държавните институции, е двустранен процес и без желание, разбиране и воля от страна на малцинствения елемент е невъзможна.

Ползвани източници и литература

1. Charter of Fundamental rights of the European Union, Strasbourg, 2001
2. Международен пакт за граждански и политически права; Сборник “Droits de l’homme en droit international. Collection des documents” , p. 34–47
3. La Convention europeenne des droits de l’homme. Commentaire article par article, Paris 1999
4. По: **Христозов, Хр.** Политики за малцинствата в рамките на Европейския съюз. – В: Сп. “Права на човека”, 1992, кн. 2, с. 55
5. La Communaute europeenne et les des droits de l’home, Bruxelles, 1993, p. 38–39
6. **Христозов, Хр.** Цит. съч., с. 56
7. The Couvernment of Romania. The Concil for National Minorities. Romanian Institut for human rights, Buburest, 1994, p. 7; Minorities in Central and Eastern Europe, Consil of Europe Press, 1994, p. 36 – 42
8. Benoit – Rohmer, Fl. La question minoritaire en Europe (Textes et commentaries), Conseil de l’Europe, Strasbourg, 1996, p. 32
9. Ibid. p. 34
10. **Kalibova, Kv.** Caractéristiques démographiques de la population rom/tsigane dans certains pays centrale et orientale – In : Les caractéristiques démographiques des minorités nationales dans certains Etats européens, volume 2 (Werner H., P. Compton, Y. Courbage – coordinateur), Ed. Du Conseil de l’Europe, Strasbourg, 2000, p. 175
11. Rapport: Centre of Documentation and Information on Minorities in Europe-Southeast Europe – offiice@greekhelsinki.gr; Liegois, J.-P. Roma, Gipsies, Travellers, Ed. Du Conseil de l’Europe, Strasbourg, 1994, p. 32; Ed. Du Conseil de l’Europe, Strasbourg, 2000, p. 175 Ed. Du Conseil de l’Europe,

- Strasbourg, 2000, p. 175; Les caractéristiques démographiques des minorités nationales dans certains Etats européens., Ed. du Conseil de l' Europe, Strasbourg, v. 2, 2000 (Red. **Haug, W., Courbage, Y., P. Compton**), p. 190; Courbage, Y. Caractéristiques démographiques des minorités nationales en Hongrie, Roumanie et Slovaquie – In: Les caractéristiques démographiques des minorités nationales dans certains Etats européens, Strasbourg, v. 1, 1998, p. 164
12. Демографско развитие на Република България. (Издание на българска академия на науките, Национален статистически институт, Фонд на ООН за население, Национален съвет по етнически и демографски въпроси към Министерския съвет на Република България), С. 2005, с. 155–156
 13. www.nsi.lg/sensus2011
 14. **Хрисимова, О.** Предизвикателства на XX век: Равноправие в многообразието (За правата на националните малцинства в контекста на общите човешки права. История на идеята), Варна 2006, с. 78–79
 15. La Communauté européenne et les droits de l'homme. Commission des Communautés européennes, oct. 1992, Bruxelles, 1993, p. 49
 16. **Liégeois, J.-P.** Roma, Gipsies, Travellers, Strasbourg, 1994 (Ed. du Conseil de l' Europe); Сборниците: „Les caractéristiques démographiques des minorités nationales dans certains Etats européens”, v. 1, Strasbourg, 1998; v. 2, Strasbourg, 2000 (Ed. du Conseil de l' Europe), (Red. **Haug, W., Courbage, Y., P. Compton**)