

# Marek Żmigrodzki

---

## Status prawny mniejszości narodowych w Bułgarii

---

*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 6, 407-412*

---

1999

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAREK ŻMIGRODZKI

*Status prawny mniejszości narodowych w Bułgarii*

---

The legal status of ethnic minorities in Bulgaria

Bułgaria od dawien dawna była państwem zróżnicowanym pod względem etnicznym, a mniejszości narodowe stanowiły istotny odsetek całej ludności kraju. Wielowiekowa niewola, w jaką dostała się Bułgaria w rezultacie podbojów jej obszarów przez Turków otomańskich, spowodowała, że w spuściznie po niej pozostała struktura ludnościowa o znaczącym w niej udziale ludności pochodzenia tureckiego oraz innych odłamów stanowiących dziś muzułmańską mniejszość etniczną.

Refleksja nad polityką narodowościową Republiki Bułgarii wobec mniejszości narodowych może być prowadzona przynajmniej w trzech płaszczyznach, tj. historycznej, prawnej i politycznej. Takie bowiem ujęcie odzwierciedli dopiero ewolucję stanowiska tego państwa dokonującą się wraz z transformacją systemu politycznego w kierunku jego demokratyzacji, przyjęciem odpowiednich gwarancji prawnych i wynikających z tego konsekwencji politycznych.

Rozważając zagadnienie statusu prawnego mniejszości narodowych w Bułgarii, nie sposób pominąć historycznego aspektu rozwoju regulacji dotyczących omawianego problemu. Znaczna część obowiązujących obecnie regulacji w zakresie statusu prawnego mniejszości opiera się bowiem na regulacjach pochodzących z końca XIX wieku i początku wieku XX, a niektóre z aktów prawnych powstałych w tym okresie wiążą Bułgarię do dzisiaj.

Problematyka określenia statusu mniejszości narodowych w Bułgarii obecna była już od wyzwolenia się z okupacji tureckiej w 1878 roku. Traktat berliński z lipca 1878 roku w art. 5 stanowił, że mniejszości religijne w Bułgarii będą objęte szczególną ochroną. Bułgaria zobowiązała się zapewnić mniejszościom wolność religijną, prawa i wolności obywatelskie na równi z obywatelami bułgarskimi.

Na mocy postanowień Traktatu berlińskiego Bułgaria zobowiązała się również wcielić omawiane zasady do swojego wewnętrznego prawa.

W kwietniu 1909 roku Bułgaria podpisała z Turcją protokół, a następnie zawarła konwencję potwierdzającą prawa mniejszości. Zgodnie z art. 2 protokołu państwo bułgarskie zobowiązało się zapewnić mniejszościom wolność religijną, pełnię praw obywatelskich i politycznych oraz traktowanie przed prawem na równi z obywatelami bułgarskimi.

Podobne regulacje zawiera Traktat z 20 sierpnia 1913 roku i konwencja dotycząca *Muftich*. Traktat ten zawarty został w Istambule po drugiej wojnie bałkańskiej. Art. 7 i 8 Traktatu zawierają uregulowania dotyczące statusu prawnego mniejszości analogiczne do omówionych wyżej, natomiast konwencja o *Muftich* zawiera regulacje dotyczące funkcjonowania i administracji sądownictwa religijnego mniejszości muzułmańskiej, co niewątpliwie uznać należy, za regulację statusu prawnego tej mniejszości.

Kolejnym aktem prawnym regulującym prawa mniejszości w Bułgarii był traktat pokojowy z Neuilly, zawarty 27 listopada 1919 roku po zakończeniu pierwszej wojny światowej. Traktat określał status mniejszości opierając się na zasadach naczelnym przyjętych przez nowo powstałą Ligę Narodów. Również na mocy tego traktatu Bułgaria zobowiązała się do takiego dostosowania swojego prawa wewnętrznego, aby żaden akt prawny (zarówno konstytucja, jak i akty niższego rzędu) z zakresu prawa publicznego, jak i prywatnego, nie zawierał postanowień sprzecznych z regulacjami zawartymi w traktacie pokojowym z 1919 roku.

W październiku 1925 roku Bułgaria podpisała z Turcją traktat o wzajemnej przyjaźni. Jako że Turcja nie była sygnatariuszem traktatu z Neuilly, postanowienia tego aktu stały się częścią regulacji z 1925 roku. Na mocy postanowień tego traktatu rząd turecki uzyskał prawo sprawowania opieki i pomocy mniejszości tureckiej zamieszkałej w Bułgarii. Traktat o wzajemnej przyjaźni z 1925 roku obowiązuje nadal między oboma państwami.

W październiku 1925 roku oba państwa zawarły również porozumienie rządowe, gwarantujące wolność emigracji mniejszości tureckiej z Bułgarii. Art. 2 porozumienia stanowi, że Bułgaria nie będzie czynić przeszkód w emigracji Turków z Bułgarii, lecz będzie ułatwiać ochotniczą emigrację, jak również pomagać wyjeżdżającym Turkom w likwidacji pozostawionego mienia nieruchomości. Omawiane porozumienie rządowe również zachowało moc obowiązującą.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej Bułgaria podpisała 10 lutego 1947 roku traktat pokojowy, w którym wymienia się listę podstawowych wolności obywateli, do których przestrzegania się zobowiązała, bez względu na różnice rasy, płci, języka lub religii poszczególnych obywateli. Postanowienia traktatu pokojowego z 1947 roku obowiązują Bułgarię do dzisiaj.

W marcu 1968 roku Bułgaria zawarła z Turcją porozumienie migracyjne. Miało ono na celu doprowadzenie do połączenia wielu rodzin rozdzielonych na

skutek emigracji z lat pięćdziesiątych. Porozumienie dotyczyło tylko tych Turków, których bliscy wyemigrowali do Turcji w tym okresie. Jednakże samo porozumienie stanowiło jedynie pierwszy krok w kierunku połączenia rozdzielonych rodzin i wymagało dalszych regulacji, które nie zostały poczynione. W wyniku tego rozdzielonych pozostawało wciąż kilka tysięcy rodzin.

Poza wymienionymi aktami prawa Bułgaria związana jest wieloma innymi aktami prawnymi, dotyczącymi praw człowieka, praw mniejszości narodowych. Do najważniejszych należy niewątpliwie zaliczyć akty międzynarodowe, stanowiące standard w przedmiocie ochrony praw człowieka:

- Powszechną Deklarację Praw Człowieka ONZ z 1948 roku,
- Akt Końcowy KBWE z Helsinek z 1975 roku ,
- Umowy KBWE z Helsinek, nakładające na państwa – sygnatariuszy obowiązek respektowania fundamentalnych wolności sumienia, wyznania, słowa i emigracji oraz zagwarantowanie praw mniejszości,
- Dokumenty KBWE ze spotkań w Madrycie i Wiedniu potwierdzające i rozszerzające obowiązek respektowania praw i wolności człowieka, równego statusu dla mniejszości narodowych, prawo do swobodnego wjazdu i wyjazdu z kraju, łączenia rodzin oraz wizyt, prawo do informacji, edukacji, wolności wyznania i praktyk religijnych.

Zagadnienie statusu prawnego mniejszości narodowych czy religijnych jest wycinkiem szerszej problematyki, a mianowicie koncepcji praw jednostki. Wymienione regulacje prawne opierają się w tym zakresie na modelu indywidualistycznym. Odminną koncepcję praw jednostki prezentują, z pewnymi wyjątkami, powojenne konstytucje bułgarskie.

Konstytucja z 4 grudnia 1944 roku w art. 79 mówi o mniejszościach, którym zapewnia prawo nauki języka ojczystego oraz rozwoju własnej kultury obok obowiązku nauki języka bułgarskiego.

Konstytucja z 18 maja 1971 roku co prawda przyznaje „obywatelom bułgarskim niebułgarskiego pochodzenia” prawo nauki języka ojczystego (art. 45 konstytucji), ale jednocześnie stwarza przymus nauki języka bułgarskiego i nie zawiera instrumentów prawnych służących ochronie praw mniejszości.

23 czerwca 1978 roku Bułgaria ratyfikowała Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, zobowiązując się tym samym do dopasowania swoich wewnętrznych regulacji prawnych, w tym zwłaszcza konstytucji, do standardów przyjętych w Pakcie. Zmiana ustawodawstwa okazała się, jednak możliwa dopiero w okresie Jesieni Ludów, znajdując wyraz w konstytucji Bułgarii z 12 lipca 1991 roku.

Status prawny mniejszości narodowych w Bułgarii da się wyprowadzić z postanowień zawartych przede wszystkim w rozdziale drugim konstytucji „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli”, a także częściowo w rozdziale pierwszym „Zasady podstawowe”. Przyjęcie takiej systematyki komplikuje w pewnym stopniu interpretację norm prawnych dotyczących statusu mniej-

szości, jednakże taka systematyka konstytucji wynika z tradycji bułgarskiej legislacji.

Trudności w jednoznacznej interpretacji norm konstytucyjnych wiążą się z hierarchią wartości chronionych przez konstytucję, która z kolei implikuje systematykę ustawy zasadniczej. Dokonując interpretacji przepisów konstytucji poświęconych podstawowym prawom i obowiązkom obywateli, należy mieć na uwadze treść zasad podstawowych, które wyznaczają kierunki interpretacji pozostałych przepisów zawartych w konstytucji i aktach prawnych niższego rzędu. Rzecz jasna unormowania konstytucyjne, jak i całe prawodawstwo służyć powinny rozwinięciu i urzeczywistnieniu zasad podstawowych, i tak najczęściej dzieje się w praktyce, również w praktyce prawodawczej Bułgarii. Niemniej jednak od zasady tej zdarzają się odstępstwa, które dają się zauważyć również w prawodawstwie bułgarskim.

Podstawową, ogólną regulację statusu mniejszości w państwie bułgarskim zawiera art. 6 konstytucji, który stanowi, że „wszyscy obywatele rodzą się wolni i równi pod względem godności i praw. Wszyscy obywatele są równi wobec prawa. Nie są dopuszczalne żadne ograniczenia praw lub przywileje na podstawie rasy, narodowości, przynależności etnicznej, płci, pochodzenia, religii, wykształcenia, przekonań, przynależności politycznej, pozycji osobistej i społecznej lub stanu majątkowego”.<sup>1</sup>

Jednym z podstawowych praw społeczności mniejszościowych, koniecznych dla zachowania ich tożsamości, jest umożliwienie im rozwoju własnej kultury i używania języka ojczystego. Tymczasem nowa bułgarska konstytucja nie zawiera explicite przepisu zabezpieczającego prawa członków mniejszości do utrzymania i rozwijania ich kultury. Art. 54 § 1 konstytucji powtarza jedynie art. 15 Międzynarodowej Konwencji o Prawach Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych. Kwestii rozwoju nauki, oświaty i sztuki poświęcony jest co prawda art. 23 konstytucji, jednakże wydaje się, że nie należy odnosić go do sytuacji mniejszości, jako że w zdaniu drugim przepisu tego artykułu stanowi, że państwo troszczy się o ochronę „narodowego dziedzictwa historycznego i kulturalnego”. Z drugiej strony art. 36 konstytucji uznaje prawo obywateli Bułgarii, dla których język bułgarski nie jest językiem ojczystym, do tego by uczyli się i porozumiewali w swoim języku.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> R. Chruściak (red.), *Bulgaria. Konstytucja Republiki Bułgarii uchwalona 12 lipca 1991 r.*, Warszawa 1993, s. 12.

<sup>2</sup> Po przeszło rocznym eksperymencie mającym za cel znalezienie najlepszego rozwiązania, bułgarskie Ministerstwo Edukacji wprowadziło możliwość nauczania języka tureckiego w szkołach publicznych od listopada 1991 r. Nauczanie to obejmuje uczniów klas 2–8 i jest całkowicie opłacane przez państwo, a celem jego jest zapewnienie znajomości języka ojczystego wśród członków mniejszości tureckiej. Por. M. Żmigrodzki, *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe i Sąd Konstytucyjny w Bułgarii*, Lublin 1997, s. 85 i n.

Kwestia statusu językowego mniejszości ma pierwszorzędne znaczenie, jako że jej rozwiązanie determinuje możliwość używania języka przez osoby należące do mniejszości w ich kontaktach z władzami oraz w postępowaniu sądowym i administracyjnym. Tak więc, jeżeli język nie ma statusu języka oficjalnego, ważne jest wprowadzenie w życie odpowiedniego ustawodawstwa w celu zrównania mniejszości z większością w zakresie ich kontaktów z władzami i w postępowaniu sądowym. Według prawa bułgarskiego, jeżeli strona w procesie nie posiada wystarczającej znajomości oficjalnego języka bułgarskiego sąd ma obowiązek zapewnić jej bezpłatnie tłumacza. Przepisy te nie obowiązują w kontaktach z władzami państwowymi.

Art. 6 konstytucji gwarantuje zasadę równości i niedyskryminacji. Zasady te są podstawą pozytywnych działań na rzecz osób należących do mniejszości narodowych, religijnych i językowych. Ustawa o Edukacji Publicznej kontynuuje tradycje obowiązkowej i bezpłatnej edukacji podstawowej dla wszystkich dzieci, gwarantując jednocześnie bezpłatną edukację na poziomie średnim. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę, że nie ma szkół dla mniejszości, trudno stwierdzić, czy dzieci należące do mniejszości mają wolny wybór szkoły. Jeżeli uzna się, że mniejszości mają prawo uczyć się i używać rodzinnego języka, należy pamiętać o obowiązku państwa zapewnienia obywatelom należącym do mniejszości edukacji także w języku oficjalnym, niezależnie od tego, czy mają oni dostęp do szkolnictwa w języku rodzinnym czy nie. Tylko takie rozwiązanie uznać można za zgodne z zasadą niedyskryminowania. Z drugiej strony kształcenie w języku mniejszości nie powinno przeszkadzać w nauczaniu języka oficjalnego.

Kolejnym czynnikiem służącym zachowaniu tożsamości mniejszości jest zagwarantowanie wolności sumienia i wyznania. Jest to problematyka wielowymiarowa, ponieważ dla realizacji tego postulatu konieczne jest z jednej strony zapewnienie możliwości swobodnego wyznawania określonej religii i podejmowania praktyk religijnych oraz, co się z tym ściśle wiąże, możliwości odpowiedniej edukacji dzieci, zgodnej z zasadami danej religii. Z drugiej strony państwo zobowiązane jest zagwarantować przestrzeganie zasady niedyskryminacji o podłożu religijnym we wszystkich dziedzinach życia.

Konstytucja Bułgarii realizuje po części te postulaty. Art. 13 proklamuje wolność wyznań i zasadę rozdziału instytucji religijnych od państwa. Art. 37 konstytucji stanowi, że wolność sumienia, myśli i wyboru wyznania, poglądów religijnych lub ateistycznych są nienaruszalne, a państwo działa na rzecz zachowania tolerancji i poszanowania między wiernymi różnych wyznań oraz między wierzącymi i niewierzącymi. Zapis ten jednak nie gwarantuje każdemu dziecku możliwości otrzymania nauki religii zgodnie z życzeniem rodziców, ani nie gwarantuje, że dzieci nie będą uczone religii wbrew życzeniom rodziców. Ma to szczególne znaczenie w zestawieniu z ust. 3, art. 13 konstytucji, który stanowi, że tradycyjną religią w Republice Bułgarii jest wyznanie wschodnioprawo-

sławne. Poza tym wolność sumienia i wyznania nie ma w konstytucji bułgarskiej charakteru absolutnego. Zgodnie bowiem z art. 58 ust. 2 konstytucji przekonania religijne lub inne nie mogą być podstawą odmowy wypełniania obowiązków ustalonych w konstytucji i ustawach.

Ze względu na liczne przypadki emigracji ludności tureckiej z Bułgarii w okresie istnienia państwa bułgarskiego oraz związanych z przemieszczaniem się ludności problemów z rozdzielaniem rodzin oraz kłopotów z likwidacją pozostawionego majątku, zwłaszcza nieruchomości, szczególnego znaczenia dla mniejszości nabierają regulacje konstytucyjne dotyczące swobody przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania. Art. 35 konstytucji stanowi w tym, zakresie, że każdy ma prawo do swobodnego wyboru swego miejsca zamieszkania, poruszania się na terenie kraju, opuszczenia jego granic. Poza tym na mocy omawianego przepisu każdy obywatel bułgarski ma prawo powrotu do kraju.

Stosując ogólną regułę z art. 6 konstytucji Bułgarii można wyprowadzić wniosek, że mniejszościom przysługują podstawowe prawa obywatelskie gwarantowane w konstytucji, jak prawo do swobodnego wyrażania poglądów (art. 39 konstytucji), prawo do poszukiwania, uzyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 41 konstytucji), prawa wyborcze (art. 42 konstytucji), swoboda zgromadzeń (art. 43 konstytucji).

Zasada równości i niedyskryminacji wyrażona w art. 6 konstytucji doznaje jednak daleko idących ograniczeń w zakresie swobody tworzenia partii politycznych. Art. 11 ust. 4 konstytucji zabrania bowiem tworzenia partii politycznych w oparciu o kryterium etniczne, rasowe, wyznaniowe, a także partii, które stawiają sobie za cel przejęcie władzy siłą,<sup>3</sup> co niewątpliwie stanowi przejaw dyskryminacji mniejszości.

---

<sup>3</sup> Podobny przepis znajduje się w art. 3 ust. 2 ustawy z 3 kwietnia 1990 r. o partiach politycznych. Por. R. Chruściak, *op. cit.*, s. 59.