

ЕТНО ПОЛІТИКА

Румунії, Словаччини,
Швеції та Хорватії

АНАЛІЗ
ЗАКОНОДАВСТВА
ТА ПРАКТИКИ

Герасимчук Сергій
Демещук Аналолій
Драпак Михайло
Краєв Олександр



Етнополітика Румунії, Словаччини, Швеції та Хорватії: аналіз законодавства та практики.

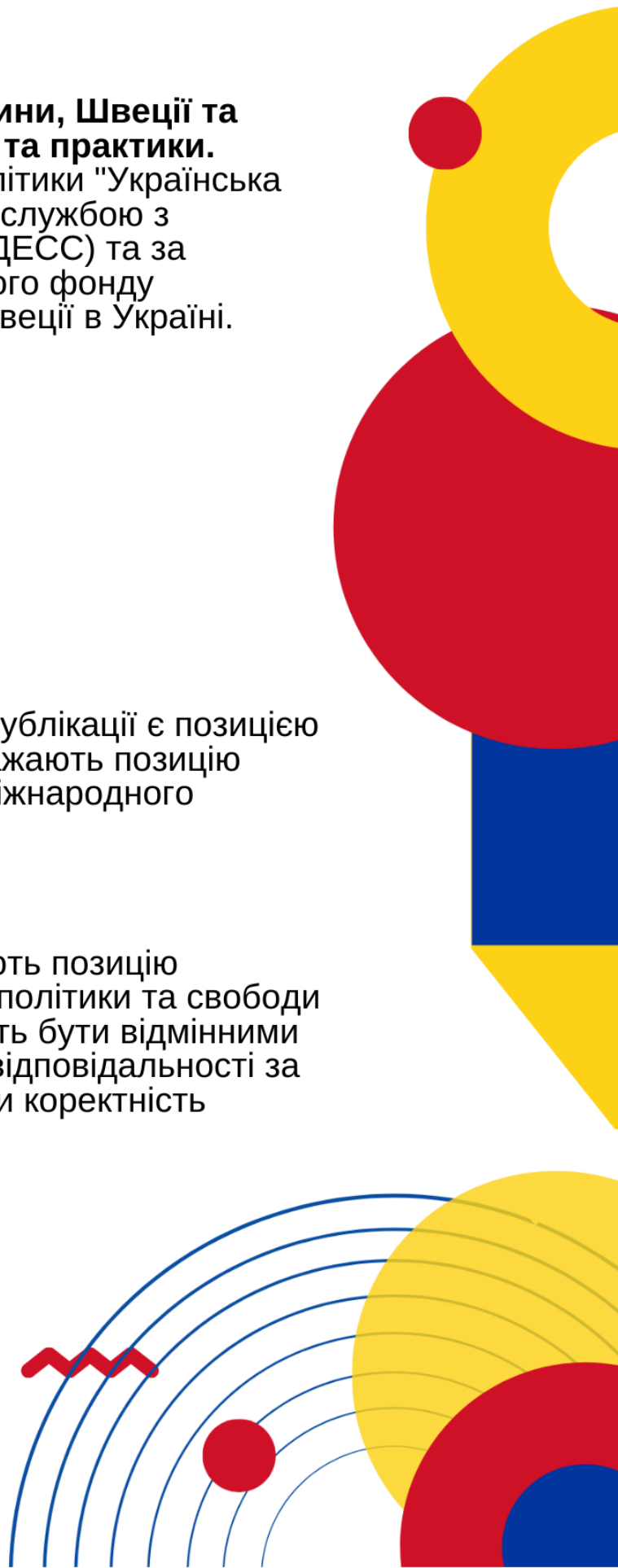
Дослідження Ради зовнішньої політики "Українська призма" у співпраці з Державною службою з етнополітики та свободи совісті (ДЕСС) та за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Посольства Швеції в Україні.

Автори:

Герасимчук Сергій
Демещук Аналолій
Драпак Михайло
Краєв Олександр

Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні та Міжнародного фонду «Відродження».

Автори публікації не представляють позицію Державної служби України з етнополітики та свободи совісті (ДЕСС), їхні погляди можуть бути відмінними від позиції ДЕСС. ДЕСС не несе відповідальності за достовірність наведених фактів чи коректність висновків дослідження.



ЗМІСТ

Вступ	4
Румунія: еволюція етнополітики та правові рамки	5
Система захисту прав меншин та управління різноманіттям у Словаччині	13
Республіка Хорватія: стан захисту національних менших і аналіз відповідного законодавства	35
Шведська модель – політика стосовно національних меншин	56
Висновки та узагальнення	62
Перелік опитаних експертів	63

ВСТУП

Закон “Про національні меншини” був ухвалений в Україні у 1992 р. (зі змінами внесеними у 2012 р.). Упродовж часу, що минув, відбулися зміни як державної політики щодо меншин, так і міжнародного контексту. Україна стала підписантом низки міжнародних та міждержавних угод, подекуди змістилися акценти внутрішньої політики окремих сусідніх держав щодо питання власної етнічної спільноти, яка проживає за кордоном. Стаття 7 Закону України “Про освіту” від 2017 р. стала тригером ускладнень з рядом сусідніх держав, які не поділяють українського бачення політики щодо нацменшин. У деяких випадках ситуація вийшла за межі суто національних політик щодо меншин, а набула значно ширшого контексту. Наприклад, після ухвалення Україною Закону “Про освіту” президент Румунії К. Йоганніс відклав свій візит до Києва. Візит не відбувся дотепер, а Україна та Румунія, попри позитивну динаміку відносин у безпековій площині, продовжують інтенсивні дебати щодо питання румунської меншини в Україні. З Угорщиною ситуація видається ще складнішою. Уряд В. Орбана не лише виступає категорично проти українського підходу до угорської меншини, але й поставив співпрацю України з НАТО у залежність від розв'язання цього питання (Угорщина використовує право “вето” для блокування засідань Ради Україна-НАТО). Відсутність поступу у діалозі щодо цього суттєво позначається на двосторонніх відносинах і блокує можливість діалогу між президентом В. Зеленським та прем'єром Угорщини В. Орбаном.

Потенційно питання національних меншин може також спровокувати суперечності з урядами Болгарії, Республіки Молдова, тощо.

Уникнути цього можна шляхом врахування у національній етнополітиці кращих практик, оновлення та вдосконалення відповідного національного законодавства, розробки позиційних документів для забезпечення ефективного діалогу з європейськими державами-сусідами.

Відтак, у цьому дослідженні автори спробували вивчити кращі практики у сфері етнополітики у Румунії, Словаччині, Хорватії та Швеції (перелік кейсів визначено у ході попередньо проведених робочих консультацій з Державною службою України з етнополітики та свободи совісті (ДЕСС)) шляхом аналізу відповідних національних законодавств згаданих держав; аналізу шляхів фінансування національних меншин у згаданих країнах; аналізу моделей врядування національних меншин та їх представленості у органах влади (законодавчої, місцевої, тощо) та врахували дані щодо практичного виміру етнополітики на основі інтерв'ю з експертами.

На основі проведеного дослідження і вивчення релевантних практик було зроблено узагальнення, що можуть бути використані для удосконалення національного законодавства та етнополітики в Україні й позиціювання України у відносинах з європейськими державами-сусідами задля усунення тригерів, що кореняться у суперечливих поглядах на етнополітику.

ЕТНОПОЛІТИКА: РУМУНІЯ



СКІЛЬКИ НАЦМЕНШИН ВИЗНАНО ОФІЦІЙНО?

20 меншин (албанці, болгари, вірмени, чехи, хорвати, євреї, німці, греки, італійці, македонці, угорці, поляки, роми, ліповани, русини, серби, словаки, татари, турки та українці)



ГОЛОВНА ОСОБЛИВІСТЬ ЕТНОПОЛІТИКИ

Квоти для нацменшин у парламенті



ОСНОВНИЙ НЕДОЛІК СИСТЕМИ

Етнобізнес: є випадки, коли організації нацменшин їх не представляють, однак впливають на фінансування)



ЗАКОН ПРО НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ

Відсутній



ПРЕДСТАВЛЕННЯ НАЦМЕНШИН У ПАРЛАМЕНТІ

Угорці представлені за загальною пропорційною системою, решта - **за квотним принципом**

РУМУНІЯ: ЕВОЛЮЦІЯ ЕТНОПОЛІТИКИ ТА ЇЇ ПРАВОВІ РАМКИ

Сергій Герасимчук

Румунська етнополітика, законодавство та практика у відносинах за національними меншинами заслуговує на увагу з низки причин. По-перше, від часів Ніколає Чаушеску (1974-1989 роки правління) і впродовж певного періоду після повалення його режиму ситуація з національними меншинами у Румунії була критичною. Політика режиму Чаушеску була направлена на асиміляцію національних меншин або ж на їх виселення за межі Румунії. Після повалення режиму Чаушеску до влади у Румунії прийшли націоналістичні сили, які теж не особливо переймалися питанням інклюзивності меншин. Лише з часом румунські законодавці почали пропонувати формули за якими національні меншини інтегрувалися до суспільного та політичного життя, що стало природним наслідком руху Румунії до європейської інтеграції.

Якщо говорити про етнічний склад Румунії з історичної точки зору, то можна зауважити, що слав'янські спільноти з'явилися на території сучасної Румунії ще у VI столітті, інші етнічні групи опинилися у Румунії внаслідок пізнішої міграції (угорська у X сторіччі та ромська у XIII сторіччі), колонізації (німці у XII та XVIII сторіччях).

У XX сторіччі відбувалися суттєві зміни етнічного складу Румунії. Трагедія Голокосту призвела до зменшення частки євреїв, після 1940 р з Румунії, шляхом примусового обміну населення з Болгарією, було виселено значну кількість болгар, а чимало німців було депортовано до СРСР. У період правління Ніколає Чаушеску німці та євреї також емігрували до Ізраїлю та ФРН. Лише після падіння тоталітарного режиму у 1989 році національне законодавство Румунії почало набувати дружньої до меншин форми та змісту. Знаковим стало те, що у 1996 році до урядової коаліції приєднався Демократичний союз угорців Румунії (Uniunea Democrată Maghiară din România, UDMR), що дозволило говорити про інтеграцію найбільшою угорської меншини до політичного життя. Примітно, що й дотепер це політична партія загальнонаціонального масштабу, присутність якої у парламенті обумовлена її спроможністю долати виборчий бар'єр. З часом остаточне формування румунського курсу на інтеграцію до ЄС та НАТО також позитивно позначилось на правових засадах етнополітики Румунії.

Разом з тим, і дотепер існують застереження щодо недосконалості румунського законодавства. Скажімо, [за оцінками Ради Європи](#), Румунія замало просунулась у формуванні консолідованих та цілісних законодавчих рамок, що стосуються захисту національних меншин. Існуюче законодавство, що регулює різні аспекти захисту національних меншин, є «сторокатим», повним «сірих зон», що створює передумови для контраверсійних інтерпретацій, які подекуди вирішуються в судовому порядку.

Нині у Румунії офіційно визнано наявність 20 меншин: албанці, болгары, вірмени, чехи, хорвати, євреї, німці, греки, італійці, македонці, угорці, поляки, роми, ліповани,

русини, серби, словаки, татари, турки та українці. Примітно, що українці та русини у Румунії, на відміну від України, розглядаються як дві окремі національні меншини, кожна з яких має представництво у парламенті. Разом з тим, групи арумунів та влахів Румунія не розглядає як національні меншини, оскільки їхню мову вважають діалектом румунської (примітно, що Сербія, де проживає висока частка влахів, вважає мову влахів не діалектом румунської, а окремою мовою).

Загалом, у відповідності до перепису 2011 року національні меншини становлять близько 10% від населення Румунії. Наступний перепис населення очікується у 2022 році.

Належність до меншини у ході перепису оцінюється здебільшого за двома критеріями: відповіддю на питання про рідну мову та на питання про самоідентифікацію. При цьому румунське законодавство не дозволяє множинної ідентифікації - належності до кількох національних меншин водночас.

Щоправда, мова як індикатор належності до національної меншини не завжди спрацьовує. Примітним у цьому контексті є випадок з ромською меншиною. По-перше, роми Румунії не завжди розмовляють ромськими діалектами, а доволі часто називають себе носіями румунської або угорської мови. По-друге, беручи до уваги до ромської меншини не всі роми зголошуються на таку самоідентифікацію. Проте, можливі й інші випадки, коли ромами намагаються ідентифікувати себе представники інших груп, що прагнуть пільг, які надаються ромам в рамках позитивної дискримінації. Відтак, цей випадок є особливо чутливим.

Окремо також варто згадати той факт, що малі меншини здебільшого лінгвістично асимілюються. Скажімо, свого часу представник італійської національної меншини у парламенті зовсім не говорив італійською. Тому при визначенні меншин слід враховувати не лише дані перепису, а й інші контексти.

Політичні та виборчі права

У відповідності до статті 6, п.1 [Конституції Румунії](#) «держава визнає і гарантує представниками національних меншин право захищати, розвивати і самовиражати їхню етнічну, культурну, лінгвістичну та релігійну ідентичність». Пункт 2 тієї ж статті наголошує, що держава має вживати заходів із захисту, розвитку та самовираження представників національних меншин у відповідності з принципами рівності та недискримінації стосовно інших румунських громадян.

Право представників національних меншин на вивчення рідної мови та право навчати цій мові гарантується п.3 Статті 32 Конституції Румунії.

Організації громадян, що належать до національних меншин, які не представлені у парламенті за загальною пропорційною системою (наразі в Румунії це політична сила, що представляє угорську національну меншину), мають право на 1 місце у парламенті за квотним принципом. Таке право гарантується п.2 Статті 62 Конституції Румунії та виборчим законодавством. Якщо більше ніж одна організація претендує на те, щоб представляти одну й ту саму національну меншину, представництво у парламенті отримує та організація, яка набирає більшу кількість голосів. Під час виборів 1992 та 1996 року місце у парламенті отримував той кандидат, який отримував найбільшу кількість у окрузі, де він балотувався (якщо порівнювати з іншими округами, де також балотувалися представники цієї етнічної меншини). Щоправда, це вело до того, що такий кандидат не завжди мав підтримку

очільників національної меншини. Відтак, починаючи з 2000 року етнічні партії отримали право виставляти одного кандидата (чи список кандидатів) у всіх 42 округах Румунії. Це право [не поширюється](#) на інші політичні сили.

Разом з тим, такий підхід не вирішує усіх складнощів з представництвом національних меншин. У відповідності до виборчого законодавства (закон [No. 373/2004](#)), лише ті меншини, які спроможні створити власні організації мають право на обов'язкову квоту у одне місце у Палаті представників. Однак, наявні меншини, які при цьому не мають таких організацій, не можуть бути представлені у парламенті. Понад те, право на квоту отримують лише ті організації, до числа яких належить щонайменше 15% від числа тих, хто назвався представником відповідної меншини під час останнього на момент виборів перепису населення. До того ж, якщо кількість членів організації перевищує 25000, вони мають представляти не менше ніж по 300 осіб із щонайменше 15 повітів і муніципії Бухарест. При цьому, організації громадян, що належать до національних меншин, що вже представлені у парламенті можуть висувати своїх кандидатів без жодних обмежень. Ці організації реєструються як неурядові організації з особливим статусом політичних партій та мають бути представлені у Раді з питань національних меншин. В такий спосіб формується переваги лише для однієї з організацій, що представляють кожну окрему меншину. Крім того, наявність лише по одному представнику від меншини мінімізує шанси на позитивне голосування за представлені ними законопроекти.

З іншого боку, група представників національних меншин представлена у керівних органах нижньої палати парламенту і має право на пропорційне представництво у керівництві постійних комітетів палати. До того ж, у випадку політичних криз, вага групи суттєво зростає. Наприклад, [це було помітно](#), коли у червні 2010 року коаліція меншості покладалась на депутатів, що здобули мандати за квотним принципом для просування своїх ініціатив.

Окремі законодавчі новели стосуються також місцевих виборів. У відповідності до [Закону про місцеві вибори](#) від 29 березня 2004 року. Стаття 6 Закону вказує, що висувати кандидатів у мери та кандидатів до місцевих рад можуть організації національних меншин. При цьому, Стаття 7 Закону вказує, що національні меншини це ті меншини, що представлені у Раді національних меншин.

Як і у випадку з представництвом у Парламенті, законодавство щодо місцевих виборів надає преференції національним меншинам, які вже представлені у законодавчому органі.

Такі преференції, [згідно позиції Венеційської комісії](#) обмежує права нових груп, що прагнуть брати участь у громадському та політичному житті, але зіштовхуються із такими вимогами, які можна вважати замало не заборонаю на таку участь.

Мовні права

Стаття 120, п.2 Конституції зазначає, що у територіально-адміністративних одиницях, де є значне представництво національних меншин, у відносинах з місцевими органами влади та самоврядування допускається використання мови меншин, згідно положеннями окремого органічного закону.

Стаття 127, п. 2 вказує, що румунські громадяни, що належать до національних меншин можуть використовувати рідну мову у судах, згідно з положеннями окремого органічного закону.

Питання відповідного Закону, щоправда, дотепер лишається відкритим, незважаючи на те, що його проект був розроблений і пройшов експертизу Венеційської комісії ще у 2005 році. Комісія тоді визнала, що проект відповідає вимогам до рамкових документів у сфері захисту прав меншин. Разом з тим, серед критичних зауважень вказувалось на недоліки умов реєстрації організацій громадян, що належать до національних меншин та неналежно врегульовані умови створення та функціонування Національних рад з культурної автономії, а також визначення національних меншин. Це у свою чергу веде до складнощів із втіленням інших законів.

Труднощі виникають, скажімо, із білінгвальною комунікацією з органами влади навіть у адміністративно-територіальних одиницях із високим відсотком проживання національних меншин. Усі офіційні документи оприлюднюються лише румунською, в такий самий спосіб відбувається й усна та письмова комунікація з органами влади. Мова національних меншин використовується лише в інституціях, що стосуються меншин.

Право на використання рідної мови додатково окреслено у статті 90 Закону про державне управління ([No 215/2001](#)), яка вказує, що в адміністративно-територіальних утвореннях, де національна меншина представляє більше ніж 20% мешканців, у відносинах з органами влади допускається використання рідної мови, а влада має відповідати на запити мовою меншини та румунською мовою. Передбачається також, що на позиції, які стосуються зв'язків з громадськістю мають призначатися особи, які володіють мовою національної меншини. Понад те, у згаданих адміністративно-територіальних утвореннях мова меншин має використовуватися поруч з румунською при написанні географічних назв, а також державних установ.

Мови меншин також мають використовуватися при написанні оголошень, що становлять суспільний інтерес. Понад те, Закон про доступ до публічної інформації [No 544/12](#) від 10 грудня 2001 р дублює це положення.

Освітні права

Закон про освіту (No 84/1995) встановлював рамкові правила освіти меншин. По суті Закон дублював відповідну статтю Конституції про те, що особи, які належать до національних меншин мають право на навчання рідною мовою на всіх освітніх рівнях за умови відповідного запиту. При цьому, навчання мовою меншини відбувається на додачу до обов'язкового навчання румунською.

Стаття 119 Закону вказувала, що викладання мовами національних меншин може відбуватися на запит і не має шкодити вивченню державної мови.

Стаття 121 Закону передбачала, що учні, що належать до національних меншин і відвідують школи з румунською мовою навчання на запит і у відповідності до згаданого закону можуть вивчати рідну мову та літературу, а також традиції та історію свого народу.

Стаття 123 також передбачала викладання мовою меншин у коледжах та внз. Також допускалося створення мультикультурних внз, а також приватних внз, що можуть створюватися представниками меншин.

Навчальний склад, що належить до національних меншин мав бути пропорційно представлений у керівних структурах навчальних закладів із класами, секціями та

групами, що ведуть навчання мовами національних меншин у відповідності до їхньої компетенції.

Нова редакція Закону про освіту ([No 1/2011](#) від 9 лютого 2011 р.) також містить положення про національні меншини, але в значно більш деталізованій формі. Зокрема, стаття 45 Закону дублює положення про право на навчання рідною мовою на всіх освітніх рівнях за умови відповідного запиту та румунську мову як обов'язкову до вивчення. Разом з тим, він доповнений й іншими положеннями. Скажімо, у тій же статті згадується, що учні, які належать до національних меншин, в яких немає можливості вивчати рідну мову у своєму місті повинні підтримуватися шляхом надання відповідних коштів на покриття транспортних витрат для проїзду до найближчої школи, де відбувається викладання рідною мовою або отримувати безкоштовне харчування та бути забезпечені місцем для проживання у гуртожитку навчального закладу, де відбувається викладання мовою відповідної меншини. Потреба такої законодавчої новели обумовлена тим, що в окремих випадках через малу кількість учнів, що представляють національну меншину, створення окремої школи, скажімо, для 20 учнів є економічно необґрунтованим.

Закон також передбачає, що викладацький персонал, який навчає групи чи класи мовами національних меншин має довести свою компетентність у знанні мови відповідної меншини і має право на підвищення кваліфікації у країні та закордоном. Виключенням є лише персонал, що викладає румунську мову та літературу - їм доводити свою компетентність зі знання мови меншин не потрібно.

Учням, що належать до національних меншин, Міністерством освіти мають бути надані підручники, які можуть бути: а) підручниками, що розроблені на мові національних меншин, б) підручники перекладені на румунську мову або в) імпортовані підручники, що затверджені Міністерством освіти.

Також, при формуванні освітньої програми у випадках як румуномовних шкіл, так і шкіл з викладанням мовами національних меншин, приблизно 75% програми затверджується на національному рівні, тоді як 25% на рівні громади. Таким чином, до програми можна включати історію села або міста, у якій також може відобразитися й роль національних меншин.

При визначенні обсягів фінансування для навчальних закладів з викладанням мовами національних меншин стандартна сума розрахована на учнів (або дошкільнят) множиться на вищий коефіцієнт, який враховує такі фактори як викладання мовою національної меншини або викладання мови національної меншини.

Стаття 46 Закону також передбачає, що предмет «Румунська мова та література» у випускному класі викладається на основі програми спеціально розробленої для меншин і лише у виняткових випадках, на запит батьків або опікунів, організацій національних меншин, представлених у парламенті або у випадку меншин, що не представлені у парламенті - на запит парламентської групи з представників національних меншин - румунська мова та література можуть викладатися на основі підручників, що використовуються у навчальних закладах з румунською мовою навчання. Разом з тим, у навчальних закладах з викладанням мовами національних меншин для предметів віднесених до спеціалізованих модулів викладання спеціалізованої термінології також має викладатися і вивчатися румунською.

Також, викладання рідної мови, літератури, історії та традицій національних меншин, а також музична освіта (передусім в частині, що стосується народної музики) відбуваються на основі спеціальних програм та методологій, що розробляються командами експертів з мови та культури відповідної меншини і

затверджуються згідно з Законом про освіту Міністерством освіти. При цьому програма з історії та шкільні підручники відображають історію та традиції національних меншин у Румунії.

Таким чином румунський законодавець спробував відповісти на нарікання, що до ухвалення закону шкільна програма розроблена Міністерством освіти та досліджень не містила згадок про меншини. Зокрема, згадок про них і їхній культурний внесок бракувало у підручниках з історії та інших предметів, а питання національних меншин у них фактично не було розкрито і до того ж, у підручниках містились негативні стереотипи щодо груп (угорців, турків, ромів), які етнокультурно не належали до румунської групи.

Щоправда, підручників мовами національних меншин дотепер бракує, оскільки за невисокої кількості учнів, великі видавництва не зацікавлені у їх друці, а відтак тягар видання таких підручників малими тиражами як і їх переклад на мови національних меншин почасти лягає на плечі викладацького складу. Що ж стосується підручників для румуномовних школярів, то експерти вказують, що там бракує згадок про позитивний внесок національних меншин у історію Румунії.

Окрім того, не дуже дієвою залишається запроваджена Румунією система квот для ромської меншини. На практиці квоти запроваджені для ромів (включно із нижчим прохідним балом) у школах та університетах не спрацьовують, оскільки значна частина ромських дітей не здобуває навіть базової шкільної освіти, тож не може скористатися цими квотами.

Ключові інституції з питань етнополітики

Важливим етапом також стало формування Ради національних меншин, серед функцій якої адміністрування фінансової допомоги меншинам. Згідно урядового рішення [No 589](#) від 6 липня 2002 року, Рада національних меншин є консультативним органом при уряді Румунії, мета якого - налагодження урядового діалогу з організаціями національних меншин. Згідно ст. 2 урядового рішення Рада національних меншин включає по 3 представники від кожної з орнізацій національних меншин, які представлені у парламенті Румунії. Згідно статті 3 урядового рішення серед функцій Ради координація та підтримка організацій, що представляють національні меншини, надання відповідним урядовим структурам на затвердження пропозицій щодо розподілу коштів, які виділяються з державного бюджету на підтримку таких організацій, підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства у сфері національних меншин. Очільник Ради з питань національних меншин призначається рішенням Прем'єр-міністра і має статус Державного секретаря з міжетнічних відносин і представляє Раду.

Ще однією важливою структурою, що має суттєвий вплив на політику щодо національних меншин є Департамент міжетнічних відносин. Згідно урядового рішення [No 111](#) від 24 лютого 2005 року Департамент міжнаціональних відносин виконує такі основні повноваження: реалізує визначену Урядовою програмою політику у сфері міжнаціональних відносин; розробляє та подає на затвердження Уряду стратегії та політику щодо збереження, утвердження та розвитку етнічної ідентичності осіб, які належать до національних меншин; розробляє проекти законів та інших нормативних актів у сфері своєї діяльності; погоджує проекти законів та інших нормативних актів, що впливають на права та обов'язки осіб, які належать до національних меншин; здійснює контроль за

застосуванням внутрішніх та міжнародних нормативних актів щодо захисту національних меншин; бере участь у розробці Звіту про застосування Румунією Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, а також у розробці розділів про національні меншини у звітах Румунії перед іншими міжнародними структурами; подає на затвердження Уряду запропоновані Радою національних меншин пропозиції до Закону про річний бюджет у частині надання фінансової допомоги організаціям, які належать до національних меншин, а також про затвердження розподілу сум, виділених з державного бюджету для цих організацій.

Примітно, що фінансування організацій національних меншин відбувається не лише за рахунок бюджетних коштів. Приміром, такі меншини як євреї або греки та їхні інституції володіють матеріальним спадком, який отримали внаслідок реституції. Їм належать будівлі та інше майно і кошти, які вони отримують за рахунок експлуатації такого майна. У Трансильванії таким майном володіють угорська та німецька національні меншини.

Узагальнюючи, румунське законодавство досягли суттєвого прогресу у частині забезпечення прав національних меншин. Особливо це помітно у частині законодавства, що стосується освіти представників національних меншин. Разом з тим, постають питання щодо норм із забезпечення квотного представництва у парламенті та місцевих радах. Хоча тут і застосовуються елементи позитивної дискримінації, вони стосуються здебільшого організацій, що вже представлені у парламенті. Такий підхід обмежує можливості нових меншин, а також створює передумови для дефіциту внутрішньої демократії на рівні спільнот національних меншин, оскільки у непрямий спосіб фіксує монополію на представлення інтересів меншини за однією організацією.

Особливо це помітно, скажімо, у випадку болгарської меншини, яка має дві організації національних меншин - на півдні та на півночі Румунії. Ці групи суттєво різняться за своїми релігійними та культурними вподобаннями, проте лише одна з них може представляти болгарську меншину у парламенті, а відтак отримувати бюджетні кошти на підтримку болгарської меншини.

Схожа ситуація і з ромською меншиною. Попри те, що у ромів Румунії виникають здебільшого подібні проблеми, ромська спільнота є неоднорідною і представлення усієї спільноти однією організацією лишає без уваги потреби окремих представників спільноти.

Ще одним недоліком наявної системи представництва є т.зв. «етнобізнес», коли, навпаки, окремі спільноти існують здебільшого лише на папері, однак спромоглися вчасно зареєструвати організацію та набути парламентського статусу і тепер мають преференційний доступ до державних ресурсів. У цьому контексті експерти найчастіше згадують спільноту македонських слав'ян.

Таким чином, румунський досвід може бути частково корисним для застосування в інших державах. Разом з тим, слід брати до уваги і його недоліки як змістовного характеру так і в частині імплементації.

ЕТНОПОЛІТИКА: СЛОВАЧЧИНА



СКІЛЬКИ НАЦМЕНШИН ВИЗНАНО ОФІЦІЙНО?

Жодна із соціальних груп не визнана офіційно як національна меншина. Але в Європейській хартії регіональних мов і мов національних меншин вказано, що у Словацькій Республіці **особливим захистом** користуються такі мови національних меншин: болгарська, хорватська, чеська, німецька, угорська, польська, ромська, русинська, українська, російська та сербська



ГОЛОВНА ОСОБЛИВІСТЬ ЕТНОПОЛІТИКИ

- широкі **можливості** для використання мов національних меншин в офіційних комунікаціях на місцевому рівні;
- функціонування **Фонду підтримки культури** національних меншин, який дозволяє цільово спрямовувати кошти на конкурсній основі для цих соціальних груп.



ОСНОВНИЙ НЕДОЛІК СИСТЕМИ

Розрив між законодавством і практикою. Законодавство здебільшого не потребує змін, воно потребує активного впровадження.



ЗАКОН ПРО НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ

Відсутній



ПРЕДСТАВЛЕННЯ НАЦМЕНШИН У ПАРЛАМЕНТІ

в Національній Раді Словацької Республіки не представлено окремо жодної національної меншини. **Квоти відсутні.**

СИСТЕМА ЗАХИСТУ ПРАВ МЕНШИН ТА УПРАВЛІННЯ РІЗНОМАНІТТЯМ У СЛОВАЧЧИНІ

Михайло Драпак

Число та становище національних меншин

Словаччина – країна, що за складом населення значно відрізняється від більшості своїх сусідів. Серед усіх держав, із якими вона ділить кордон, лише Україна має більшу частку національних меншин серед своїх громадян. Водночас відсоток представників домінантного (державотворчого) етносу робить Словаччину відмінною від більш багатоманітних за складом населення країн Європи, як от Німеччини, Румунії чи Швеції, не кажучи вже про Боснію та Герцеговину. Тобто складається ситуація, за якої певна частина словацького суспільства може вважати свою державу мультиетнічною, а інша – як відносно гомогенну.

Згідно з [переписом населення](#) 2011 року, 80,6% громадян Словаччини визначали себе як словаки, 8,5% – як угорці, 2% – як роми. При цьому лише 1,7% жителів держави зарахували себе до інших етносів, а одразу 7,3% – не змогли чи не бажали назвати таку свою приналежність. Тобто, сукупна частка національних меншин серед жителів Словаччини становить 12,2%. Для порівняння, у [Польщі](#) цей показник сягає 3,6%, у [Чехії](#) – 8,2%, в [Австрії](#) – 10,9%, в [Угорщині](#) – 5,8%, в [Україні](#) – 21,8%. Словацький перепис населення 2001 року фіксував, що до національних меншин себе зараховували 13,1% жителів країни. Уже у 2021 році в державі провели новий перепис населення. Проте відомі лише його загальні результати, а інформацію про розподіл громадян за етнічною самоідентифікацією поки [не оприлюднено](#).

Порівнюючи етнонаціональну структуру населення Словаччини та її сусідів, варто звернути увагу й на іншу обставину. У словацькій державі та інших країнах регіону більшість серед недомінантного етносу становлять представники традиційних меншин, тобто тих народів, які відносно давно є жителями їх територій. Наприклад, у Словаччині їхня частка серед усього населення становить 12,1% (відповідно, решти меншин – 0,1%). І лише в Австрії на нові меншини припадає 10,2% жителів, а на автохтонні – приблизно 0,7%. Це говорить про відносно низькі темпи імміграції у Словаччині та більшості її сусідів. Водночас така обставина може обумовлювати фокус політики у сфері захисту прав меншин. Для офіційної Братислави він досі наведений на традиційні етнонаціональні спільноти.

На окрему увагу заслуговує той факт, що більшість національних меншин Словаччини становлять представники угорської та ромської громад. За даними перепису населення 2011 року, на них припадало 70% та 16,3% не-словацького

населення держави відповідно. Іншими помітними за відносними показниками спільнотами є русинська, чеська та українська з 5,1%, 4,7% і 1,2% серед усіх національних меншин Словаччини відповідно. Число представників решти громад сукупно сягає 2,8%. Ці факти обумовлюють те, що в царині управління різноманіттям словацької політики та дослідники найчастіше концентруються саме на питаннях, пов'язаних з угорською та ромською спільнотами.

Увагу до цих соціальних груп пояснюють й інші обставини. Так угорська громада є суб'єктом і водночас об'єктом міждержавних відносин офіційних Братислави та Будапешта. Історія цієї соціальної групи на території Словаччини починається з кінця Першої світової війни та 1920 року – підписання Тріанонського договору між Угорщиною як капітулянткою і країнами Антанти як переможцями. Той документ позначав кордони угорської національної держави. За різними підрахунками, поза її межами опинилися від 2 до 3,5 мільйонів людей, які визначали чи могли визначати себе як угорці. Значна частина з них – майже 750 тисяч – тоді стали громадянами Чехословаччини¹. За часів Другої світової війни представники угорської громади цієї країни були приводом анексії частини її території Угорщиною. У перші повоєнні роки вони стали фігурантами «декретів Бенеша», що зокрема передбачали виселення з Чехословаччини або позбавлення громадянських прав угорського населення, його примусову «словацизацію» (це ж стосувалося й географічних назв)². Протягом панування комуністичного режиму в країні угорській меншині формально надали право на створення системи освіти та на контакти з місцевою владою рідною мовою, створення інституцій для збереження своєї культури. На практиці ці можливості нерідко обмежували чи блокували³.

Нащадками тих людей є сьогоднішні представники угорської національної меншини у Словаччині. Більшість із них компактно проживають на півдні країни, вздовж словацько-угорського кордону. Так у 2 із 79 окресів (районів) держави члени цієї соціальної групи [становлять більшість жителів](#), а у 10 із 79 – від 15% до 50%. Формування політик щодо їхніх прав і ставлення до них з боку окремих політичних сил зокрема продиктовано історією країни та словацько-угорськими міждержавними відносинами. Тисячолітня історія співіснування, тривале перебування словацького населення під управлінням з Будапешта обумовили розуміння угорської меншини як потенційної загрози з боку радикальних політичних сил сучасної Словаччини. Особливо це виявлялося в рішеннях словацького уряду часів прем'єр-міністра Владіміра Мечіара в 1990-их роках, який розбудовував національну державу з опорою на моноетнічну модель, і в дискурсі Словацької народної партії, лідери якої дозволяли антиугорські заяви протягом 1993 – 2010 років⁴.

З іншого боку, подібні настрої підігриває і політика уряду Угорщини. Так у 2011 році нова редакція Конституції країни зокрема поклала на владу країни обов'язок дбати про угорців, що проживають за межами своєї національної держави. Цей критерій мав на увазі й громадян Словаччини. Відповідно, рішення офіційної Братислави у сфері етнополітики з того моменту перебувають під особливо пильною увагою

¹Eberhardt Piotr. Ethnic Groups and Population Changes in Twentieth-Century Central-Eastern Europe. 2015.

²László Szarka. Hungary and the Situation of the Hungarian Minorities in 1945. Minority Hungarian Communities in the Twentieth Century. Edited by Nándor Bárdi Csilla Fedinec László Szarka. Institute for Ethnic and National Minority Studies of the Hungarian Academy of Sciences. 2011. Pages 279 – 286.

³Stefano Bottoni and Zoltán Novák. The Models for Communist Minority Policy. Minority Hungarian Communities in the Twentieth Century. Edited by Nándor Bárdi Csilla Fedinec László Szarka. Institute for Ethnic and National Minority Studies of the Hungarian Academy of Sciences. 2011. Pages 323 – 339.

⁴Judith G. Kelley. Slovakia: The Meciar Hurdle and Beyond. Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives. Princeton, NJ : Princeton University Press, 2004. Pages 116 – 139.

Будапешта. Так само уряд Угорщини протягом останнього десятиліття створив сталі механізми підтримки організацій та установ угорської національної меншини Словаччини та навіть встановив постійне партнерство з деякими з них.

*«[Якщо ти представляєш організацію угорської національної меншини], то маєш подавати заявки на всі грантові можливості, особливо якщо ти [репрезентуєш] неурядову громадську організацію чи малу культурну інституцію. Це постійна боротьба, щоби вижити, щоби отримати гроші. Говорячи відверто, в такому випадку ти повинен мати добрі зв'язки з урядом Орбана в Угорщині. Адже поки Орбан при владі, ти матимеш гроші – це більш-менш гарантовано. Частина угорськомовних медіа у Словаччині функціонують на такій основі. Ми бачимо [газету] *Vasárnap* із 10 тисячами читачів, які платять за неї. Також вони мають певні гранти від уряду [Словаччини] та з Фонду [підтримки культури] національних меншин. Це головне джерело надходжень. Також реклама. <...> Інше угорськомовне тижневе медіа – «*Ma7*» – просто отримує 1,5 мільйони євро пакетом від уряду Орбана. Вони платять за їхнє існування. Тож [це медіа] насправді не потребує читачів, не потребує так багато рекламодавців (добре, якщо якась реклама є, але вони не потребують її для існування). І вони існують так роками. Очевидно, вони не збираються критикувати Орбана та його режим» (Жолт Галь).*

Увага до ромської спільноти з боку уряду Словаччини та інших місцевих стейкхолдерів обумовлена не лише її чисельністю, але й особливим соціальним становищем. У порівнянні з більшістю населення, ця суспільна група перебуває в гіршій ситуації майже в усіх аспектах якості життя. Вона найменше за всі інші спільноти Словаччини отримала дивідендів від економічного зростання, що його демонструвала країна протягом останніх 15 років. Ромська спільнота, більшість представників якої маргіналізовані щодо решти словацького суспільства, зіштовхується із серйознішими викликами у питаннях бідності, працевлаштування, якісного житла, доступу до освіти та медицини⁵. Ці проблеми, а також соціальні стереотипи нерідко стають підставами дискримінації словацьких ромів з боку решти суспільства та інколи публічних інституцій. Наприклад, ця група нерідко ставала об'єктом мови ворожнечі чи упереджень з боку ультраправої сили «Народна партія – Наша Словаччина» (LSNS), що має 8% мандатів у нинішньому скликанні парламенту Словаччини. Подолання цих викликів лежить не лише у царині економіки чи соціального захисту. Воно також залежить від рішень у сфері етнополітики, адже йдеться про інтеграцію маргіналізованих представників ромської спільноти до словацького суспільства, збереження їх ідентичності та про протидію їх утискам.

«Чимало потрібно зробити [за допомогою публічних політик у Словаччині] для інтеграції ромської спільноти через її дискримінацію та несприятливу позицію в суспільстві. Якщо бути конкретно, то я думаю, що сегрегування ромських дітей в окремих школах є дуже поганим. Але я також вважаю, що це не буде вирішено найближчим часом. Це забере багато часу, щоби покращити умови для ромів, які зараз живуть у сегрегованих спільнотах» (Яна Кадлечікова).

⁵Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Slovakia. Centre for the Research of Ethnicity and Culture. Association for Culture, Education and Communication. Roma Advocacy and Research Centre. Roma Media – ROMED. Community Centre of Minorities. People in Need Roma Platform. January 2019. Pages 7 – 11.

Законодавство

Режим захисту прав меншин та управління різноманіттям у Словаччині спираються на низку міжнародних та внутрішніх документів. Однак у країні не існує окремого закону чи іншого нормативного акту, що самостійно регулював би всі або більшість процесів у цій царині. Відповідно, систему відносин між владою, домінантною та рештою етнічних спільнот Словаччини творить одразу цілий ряд правових документів. Їх ми розглянемо в цьому розділі.

Розпочати слід з [Конституції Словацької Республіки](#), що створює юридичні рамки для решти актів у досліджуваній нами царині. Вказівку на ці питання містить Преамбула документу, декларуючи, що Основний закон ухвалено *«разом із членами національних меншин та етнічних груп, які живуть на території Словацької Республіки»*. Рамковим положенням, що стосується таких спільнот чи їх індивідуальних представників, є Частина 2 Статті 12 Секції 1 Розділу 2 «Фундаментальні права та свободи»: *«Основні права у Словацькій Республіці гарантовано кожному незалежно від статі, раси, кольору шкіри, мови, віри та релігії, політичної приналежності чи інших переконань, національного чи соціального походження, національності чи етнічної приналежності, майна, роду чи будь-якого іншого статусу. Ніхто не може бути ображений, дискримінований або привілейований за будь-якою з цих підстав»*. Наступна Частина цієї Статті гарантує кожному громадянину визначати, до якої групи він чи вона належить без впливу, тиску чи заперечення первісного походження.

Водночас чи не найважливішим фактом у контексті питання національних спільнот є те, що Розділ 2 «Фундаментальні права та свободи» містить Секцію 4 «Права національних меншин та етнічних груп». Зазначмо, що ні в цій, ні в іншій частині документу не наведено визначення чи інформації про розрізнення між двома термінами, наведеними у назві. Ця секція містить дві Статті. Стаття 33 говорить, що *«членство у будь-якій національній меншині чи етнічній групі не може бути використано на шкоду будь-якої людини»*. Наступна Стаття містить три Частини. Перше положення гарантує представникам національних меншин та етнічних груп право на універсальний розвиток, як от спільний розвиток власної культури, отримання та поширювання інформації рідною мовою, об'єднання в асоціації національних меншин, заснування та підтримання освітніх культурних інституцій. Конституцією передбачено, що деталі виконання цих прав має регулювати окремий закон. Слід зазначити, що цей розділ уточнює, що він стосується прав лише тих осіб, які є громадянами Словацької Республіки.

Друга частина Статті крім права на вивчення державної мови, гарантує представникам національних меншин чи етнічних груп можливості освіти рідною мовою, використання рідної мови в офіційних комунікаціях та участі в ухваленнях рішень, що стосуються національних меншин та етнічних груп. Завершальним положенням статті є заувага: *«Реалізація прав громадян, які належать до національних меншин та етнічних груп, гарантованих цією Конституцією, не повинна призвести до загрози суверенітету й територіальній цілісності Словацької Республіки та дискримінації іншого населення»*. Зазначимо, що цю секцію було включено до Конституції та ухвалено не як поправку, а під час загального прийняття цього документа – у 1992 році, коли Словацька Республіка постала як незалежна держава.

До інформації про вказані статті слід додати положення про статус мов і послуговування ними. Так словацьку мову Статтею 6 Конституції визнано

державною. Проте наступний пункт документа додає, що використання інших мов, ніж державна, в офіційних комунікаціях повинне бути унормовано окремим законом. Останнім положенням Конституції, в якому згадано національні меншини та етнічні групи, є стаття 104, що говорить про присягу Президента Словацької Республіки: «Президент складає таку присягу ...: "Я присягаю зі своєю честю і сумлінням на вірність Словацькій Республіці. Я піклуватимусь про добробут словацької нації, національних меншин та етнічних груп, які проживають у Словацькій Республіці...". Відмова від присяги чи присяга із застереженням призводить до визнання виборів Президента недійсними».

Усі опитані експерти відзначили позитивний вплив європейської інтеграції на створення законодавчої основи для забезпечення прав національних меншин. Водночас респонденти дали різну оцінку участі міжнародних партнерів у формуванні рішень у цій сфері після набуття Словаччиною членства в ЄС.

«Членство в ЄС є важливим для питань меншин у Словаччині. Європейське законодавство є рамкою для законодавства чи заходів щодо меншин у Словаччині. Ми також маємо нову стратегію інтеграції ромської спільноти, яка відбиває стратегію Єврокомісії щодо ромів і є базованою на принципах, висловлених у документах Єврокомісії. Також важливо згадати про прийняті антидискримінаційні норми, які є стандартами для всіх європейських країн. Це надважливо. Також важливо згадати процес, який почала Єврокомісія проти Словаччини через сегрегування ромських дітей в окремих школах. Я думаю, що публічним інституціям важливо рухатися до рішень щодо того, як покращити ситуацію. Якщо Європейська комісія не буде продовжувати цей процес проти Словаччини, я не думаю, що багато змін будуть реалізовані. Зміни для покращення будуть маленькими або нічого не зміниться» (Яна Кадлечікова).

«Під час процесу приєднання [до ЄС] Європейський Союз, напевне, був єдиним міжнародним актором, який мав вплив на права меншин. Щойно ми стали членами ЄС – це вже не так. Адже ЄС має дуже слабкі внутрішні політики щодо стандартів чинних членів. Щойно ми стали членами ЄС, то [як інструменти впливу залишилися] рекомендації Європарламенту, які не завжди є релевантними для словацького уряду. Але долучення до ЄС, наприклад, мало результатом прийняття закону «Про використання мов національних меншин. На відміну від Фонду підтримки культури національних меншин, який було підготовлено у 2017 році – ЄС не грав ролі у цьому, Рамкова конвенція щодо захисту національних меншин Ради Європи не грала ролі в цьому. Це був результат внутрішніх процесів, а не зовнішніх акторів» (Янош Фіала-Бутора).

«Я би сказав, що після набуття членства не було значного ефекту. Насправді, це [вплив ЄС] було важливішим перед [набуттям членства]: ви маєте відповідати Копенгагенським критеріям, одним із яких є критерій щодо прав меншин. Це мало позитивний ефект, коли Словаччина була країною, що долучалася до ЄС. Але після розширення не було якогось спорудження правової архітектури щодо захисту Європейським Союзом особливо традиційних меншин. Цього просто не існує. Навіть якби це існувало, чимало країн систематично порушують цінності та законодавство ЄС – і нічого не відбувається. Механізми контролю дуже слабкі. Ви бачите, що відбувається у випадку Польщі та Угорщини – дві країни постійно порушують чимало речей. І що? <...> Думаю, [членство в ЄС] впливає на це [ситуацію з правами меншин] в інший спосіб – наприклад, через Шенгенську зону. Я пам'ятаю часи комунізму, коли кордон відділяв нас не лише від капіталістичних країн, але й від «дружніх» соціалістичних країн-сусідів. Ви не могли просто так подорожувати. <...> Нова норма полягає в тому, що ти можеш перетнути кордон будь-де. Інтенсивність

руху людей через кордон зросла, кордони більш-менш перестали існувати в головах людей. Це особливо важливо з огляду на те, що більша частина угорської національної меншини живе вздовж кордону [Словаччини з Угорщиною] та потребує цього» (Жолт Ґаль).

«Звісно, щоби стати членом ЄС у 2004, ми мали досягнути певних умов. Одна з них згадана в Статті 2 Договору про ЄС – принцип верховенства права та фундаментальних прав, що також стосується прав національних меншин. Проте потім зайшла мова про законодавство, про те, щоби мати велику законодавчу базу, що поєднувала б первинне та вторинне право ЄС, а також міжнародні стандарти. Викликом було застосування цієї законодавчої рамки. Ми можемо загалом припустити, що покращення [у сфері забезпечення прав національних меншин] відбулося завдяки перетворенню [Словаччини] на члена великого союзу, що дбає про незмінність цінностей. Погляньте на останні приклади застосування механізму верховенства права. Але коли йдеться про деталі, то це завжди залежить від застосування певного закону в певній державі та в окремій ситуації» (Словацький національний центр з прав людини).

Поряд із цим варто навести декілька слів про певну плутанину з долученням словацької держави до виконання міжнародних зобов'язань у сфері захисту прав національних меншин. Так пункт 5 статті 7 Конституції Словацької Республіки визнає вищість міжнародного права над національним. Це положення з'явилося в документі 2001 року. Разом із ним з'явилася поправка 154с, яка говорить, що всі акти, ратифіковані державою до цього часу, не можна вважати вищими за національне законодавство. А Рамкову конвенцію про захист національних меншин Ради Європи було ратифіковано Словаччиною ще в 1998 році. Це створює простір для маніпуляцій.

Іншим важливим нормативним актом, що регулює зокрема управління різноманіттям у державі, є [Закон «Народної ради Словацької Республіки про державну мову Словацької Республіки»](#) від 1995 року з подальшими змінами. Параграф 1 цього документа містить вказівку, що питання, пов'язані з «використанням мов національних меншин та етнічних спільнот, унормовують спеціальні закони». Водночас у більшості його положень згадані такі соціальні групи. Ця ж стаття говорить, що державною мовою Словацької Республіки є словацька, що має перевагу перед будь-якою іншою мовою на території держави. Водночас у ній зауважено, що «цей закон не регулює використання мов під час богослужінь; це питання є частиною іншого нормативного акту».

Параграф 3 документа зокрема говорить, що «державні органи, органи місцевого самоврядування та інші органи публічного урядування, юридичні особи, створені ними чи законом уживають в офіційній комунікації державну мову». Так само «їхні працівники, державні службовці, службовці муніципальної поліції, Збройних сил Словацької Республіки, збройних сил безпеки, інших збройних сил, Пожежної та рятувальної служби зобов'язані говорити та використовувати державну мову в офіційних комунікаціях». Водночас стаття «не зачіпає використання мов національних меншин в офіційних комунікаціях, згідно зі спеціальними приписами, та використання інших мов в офіційних комунікаціях з іноземними країнами, згідно зі звичайною практикою міжнародної комунікації». Так само в цьому параграфі вказано, що всі закони, рішення державних інституцій та органів місцевого самоврядування, інші публічні документи та повідомлення, проведення перемовин з державними чи комунальними інституціями можливі лише державною мовою, якщо закон про мови національних меншин не передбачає альтернативних умов. Те ж

саме стосується й контактів фізичних і юридичних осіб з державними/комунальними структурами, іншими фізичними/юридичними особами.

Поряд із тим цей параграф передбачає, що у випадку, коли рідна мова людини задовольняє мінімальні норми зрозумілості для носіїв державної мови, ця людина може комунікувати з перерахованими вище інституціями та особами рідною мовою. Водночас зазначені структури можуть приймати документи, що відповідають нормам зрозумілості та прийняті державними структурами Чеської Республіки. Насамкінець, ця стаття зазначає, що всі громадяни Словаччини мають право змінити свої ім'я та прізвище відповідно до норм словацької мови. А громадяни, які належать до національних меншин можуть використовувати свої ім'я та прізвище, згідно зі спеціальним нормативним актом. Пункт 3а цього розділу передбачає, що всі географічні назви повинні бути наведені державною мовою, крім випадків, що передбачені спеціальним законом про мови національних меншин.

Параграф 4 закону стосується застосування державної мови в освіті. Так викладання словацькою мовою у початковій та середній ланці навчання є обов'язковим. Випадки, коли мову національних меншин можна використовувати як мову викладання чи викладати як предмет передбачені спеціальним законом. При цьому всі вчителі на території Словацької Республіки, крім іноземних викладачів і лекторів, повинні володіти та використовувати словацьку мову усно та письмово. Закон дозволяє вести педагогічну та іншу документацію у школах із навчання мовами національних меншин мовами відповідних національних меншин. Проте всі ці документи в такому випадку повинні бути продубльовані словацькою. Усі підручники та інші навчальні матеріали повинні бути державною мовою, крім випадків, передбачених спеціальними нормативними актами (зокрема законом про мови національних меншин). Усі ці норми не поширюються на викладання та підручники в університетах, вивчення інших мов.

«Школи національних меншин повинні вести документацію щодо освіти мовами меншин і державною мовою, що є дуже вимогливим для шкіл з навчання мовами меншин. Це може бути прикладом того, що інколи законодавство саме по собі не є проблематичним, але на практиці воно може вести до ситуації, що може штовхати меншини до асиміляції. Адже вони повинні витратити додаткові ресурси, щоби досягнути цих вимог» (Яна Кадлечікова).

«[В університетах Словаччини] є магістерські програми, де навчання проводять англійською мовою. <...> Більшість студентів навчаються словацькою. Очевидно, в університетах навчання більш сфокусоване на певних аспектах. Тому, якщо ти вибираєш навчання економіці чи праву, тоді, звісно, будеш дотичний до права у Словаччині, але навчання на цьому курсі може бути англійською. Це можливо – отримати магістерський ступінь англійською у словацьких університетах. Звісно, це лише вибір університетів, які надають магістерські програми. І це магістерські програми, що були запроваджені протягом останніх двадцяти років» (Словацький національний центр з прав людини щодо можливості застосування інших мов, крім словацької, на навчальних програмах в університетах Словаччини).

Параграф 5 закону «Про державну мову Словацької Республіки» є найбільшим за обсягом, адже він унормовує використання державної мови в медіа, культурі та дотичних областях публічних відносин. Так ця частина вимагає, щоби всі програми на телебаченні та радіо в межах Словаччини транслювали словацькою мовою або зі словацькими субтитрами / послідовним звуковим перекладом. Винятком зокрема можуть бути національні, регіональні або локальні телевізійні та радіопрограми мовами національних меншин. Також недержавними мовами можуть бути опубліковані / трансльовані музичні твори з оригінальними словами, події в

прямому ефірі, зрозумілі індивідуальні висловлення, аудіовізуальні роботи, що мають мінімальні параметри розуміння з точки зору державної мови, створені до 2008 року. Будь-які іномовні аудіовізуальні матеріали, призначені для дітей до 12 років, повинні бути продубльовані словацькою, крім випадків, коли вони підготовлені мовами національних меншин. Ці норми не поширюються на мовників, що використовують одну чи декілька офіційних мов Європейського Союзу та яким надано ліцензію на поширення контенту ними. Водночас цей закон визначає, що мовою періодичної преси, новинних агенцій і нерегулярних видань є державна.

Цей розділ документа також передбачає, що будь-яка одномоментна культурна продукція, відповідні каталоги чи програми можуть бути надруковані мовами національних меншин без обов'язкового дублювання словацькою (цю норму має бути застосовано до інших мов). Проте вони повинні містити базову інформацію з видання державною мовою. Також це положення передбачає, що культурні та освітні події мають відбуватися словацькою. Винятками є культурні події національних меншин, етнічних груп, іноземних митців-гостей, освітніх акцій, присвячених навчанню іноземною мовою, музичні твори та п'єси в оригіналі. До того ж описуваний параграф вимагає, щоби написи на пам'ятниках, пам'ятках і пам'ятних таблицях були наведені чи продубльовані державною мовою. Закон допускає застосування мов національних меншин поряд зі словацькою для таких випадків там, де мови національних меншин використовують для офіційних комунікацій.

Параграф 7 закону присвячено питанням судочинства. Передбачено, що в офіційних комунікаціях між собою та із громадянами суди мають використовувати державну мову. Водночас право осіб, які належать до національних меншин чи етнічних спільнот, а також осіб, які не говорять словацькою, на використання рідної мови цей закон не зачіпає. Цю ситуацію унормовують спеціальні регуляції.

Наступний розділ нормативного акту стосується решти сфер застосування мови. Зокрема він передбачає, що інформація на товарах, у документах про комерційні / трудові відносини, в бухгалтерії, податкових звітах повинна бути наведена словацькою. Проте в цьому випадку також можливе дублювання іншими мовами. В контексті нашого дослідження є цікавим положення 8.4, що стосується обслуговування у сфері охорони здоров'я. Так адміністрація та персонал лікарень мають комунікувати державною мовою. Якщо пацієнт не володіє нею, то медичні працівники можуть спілкуватися з ними загальнозрозумілою мовою. Водночас, згідно із законом, вони не зобов'язані знати іноземні мови чи мови національних меншин. А пацієнт чи клієнт може використовувати мову національної меншини в місцевостях, де її спеціальною регуляцією визнано мовою офіційної комунікації.

Також цей параграф припускає визнання контрактів, виконаних мовами Європейського Союзу, з боку органів та юридичних осіб. Поряд із тим він передбачає, що всі знаки, оголошення чи реклама повинні бути наведені державною мовою. Якщо ж вони містять текст іноземною, то ця частина повинна йти після інформації словацькою та бути ідентичною їй. Закон припускає використання мов національних меншин у таких випадках поряд із державною в місцевостях, де їх визнано мовами офіційних комунікацій спеціальним нормативним актом. Ці норми не стосуються торговельних марок, зареєстрованих на території держав Європейської економічної зони, і чиї повідомлення чи терміни іноземними мовами є спільно використовуваними з цією торговельною маркою.

За виконанням норм цього закону відповідають органи, які спеціалізуються на справах з адміністративною чи кримінальною відповідальністю. Це не стосується комунікації в медичних закладах і рекламі, наглядом за якими опікуються

Міністерство охорони здоров'я та Міністерство культури відповідно. Інституції державного чи комунального підпорядкування, юридичні та фізичні особи зобов'язані сприяти службовцям, які здійснюють нагляд у сфері використання державної мови. За невиконання цього закону передбачено штраф від 50 до 2500 євро. Його накладає Міністерство культури разом із рішенням про те, за який термін має бути усунуто ситуацію, що призвела до порушення закону. Якщо порушник не виправляє її, то на нього накладуть штраф, удвічі більший від першого. Цим нормам присвячено розділи 9 та 9а. Решта параграфів закону присвячено регулярним звітам про становище державної мови та перехідним положенням.

Закон «Про державну мову Словацької Республіки» було ухвалено 1995 року, коли країною керував авторитарний прем'єр-міністр Владімір Мечіар. Для управління країною та мобілізації суспільної підтримки своїх дій він нерідко використовував ксенофобські (найчастіше антиугорські) та націоналістичні політики, заохочував громадян до сповідування таких принципів. Коаліційний уряд, який прийшов до влади в країні в 1998 році, об'єднав сили з різних, часом протилежних ідеологічних таборів. Головним його завданням стало руйнування непотичної системи державного менеджменту часів Мечіара та вступ країни до ЄС. Одним з умов другої мети було впорядкування питань, пов'язаних із захистом прав меншин. Тож новий уряд під керівництвом Мікулаша Дзурінди взяв на себе зобов'язання в цій сфері⁶. Так 1999 року Народна Рада Словацької Республіки ухвалила [Закон «Про використання мов національних меншин»](#). Це ключовий документ у нашому дослідженні.

У преамбулі закону вказано, що визнання та заохочення вживання рідних мов представниками національних меншин є свідченням культурного багатства словацької держави. Також ця частина маніфестує, що створення демократичного, толерантного та квітучого суспільства є важливим завданням у контексті європейської інтеграції. Зрештою тут зазначено, що автори документа свідомі ролі словацької мови як державної, проте прагнуть встановити умови вживання рідних мов представниками національних меншин.

Параграф 1 закону свідчить, що громадяни Словацької Республіки, які належать до національних меншин, мають право поряд із державною послугоюватися також рідною мовою. Тут зазначено, що «метою цього Акту є встановлення зв'язку між міжнародними домовленостями Словаччини та спеціальними державними документами. Мовою національних меншин визнано кодифікований чи стандартизований варіант мови, що його традиційно використовують громадяни Республіки, які належать до національних меншин. У розділі наведено перелік таких мов: болгарська, чеська, хорватська, угорська, німецька, польська, ромська, русинська та українська (збережено оригінальний порядок, укладений на основі словацької абетки).

Фактично, цей закон є одним з двох нормативних актів, де вміщено перелік національних меншин, які послуговуються захистом держави та особливим правовим режимом на території Словацької Республіки. Список із нього мігрував до зобов'язань країни в рамках Європейської хартії регіональних мов і мов меншин, ратифікованої 2001 року. Відзначмо, що 2003 року перелік мов, які користуються особливими правилами вживання та захисту у Словаччині, у цьому документі було доповнено російською та сербською. Однак вони так і не з'явилися в законі «Про використання мов національних меншин». Усі опитані експерти сказали, що алгоритм, за якими словацькі нормотворці визначали перелік мов для цих

⁶Франк Шіммельфенніг, Стефан Енгерт, Хейко Кнобель. Словаччина. Вплив політичної обумовленості ЄС. Європеїзація країн Центральної та Східної Європи. Київ, Юніверс, 2010. Сторінки 44 – 50.

документів, є нез'ясованими. Це зокрема говорить про відсутність у Словаччині формального критерію визначення того, чи є певна соціальна група національною меншиною.

«Це може дивувати, але в нас немає жодного точного критерію, за яким можна було б визначити [національну меншину] за словацьким законодавством. Є три терміни, які зазвичай використовують у словацькому законодавстві: національна меншина, етнічна меншина та етнічна група. Різниця між цими термінами не є чітко визначеною. Історично склалося, що в нас 13 офіційно визнаних меншин, але в нас немає чіткого критерію того, чого повинна досягнути етнічна група, щоби бути визнаною як національна меншина. Можливо, цікаво було б згадати приклад російської меншини, що була останньою серед меншин визнана національною меншиною з боку словацької влади. Це трапилося в 2003. Виглядає так, що прийняття відбувалося через приєднання представників російської меншини до Урядової ради національних меншин. Це дорадчий орган уряду, але також це орган, де представники різних меншин представлені, де вони можуть брати участь, де вони можуть висловлювати свої вимоги, свої потреби, свої рекомендації державі щодо дій для національних меншин. Російську меншину прийняли до цієї ради. І це приєднання було підтримано відділом соціальних наук у Словацькій національній академії наук. Цей відділ висловив думку, що російська меншина – автохтонна меншина на території Словаччини.<...> Дуже важливо, що меншини, які офіційно визнано у Словаччині, є автохтонними меншинами. Вони живуть тут протягом тривалого часу, вони не були створені міграцією за найближчі минулі роки. Це може бути критерієм, але не офіційним» (Яна Кадлечікова).

«Ми не маємо якогось чіткого критерію, за яким ми могли б розуміти, чи якісь люди, які належать до певної нації, у якомусь випадку можуть належати до національної меншини. Однак базуючись на моєму дослідженні я можу припустити, що ми маємо розуміти історичний аспект. Насправді всі національні меншини, що є офіційно визнаними у Словаччині, мають сильні історичні корені на території Словаччини. З X, 11 чи XV століття ми маємо джерела, які свідчать, що певні меншини – наприклад, хорвати чи чехи – перебували на території Словаччини. Я думаю, історичний аспект є одним із важливих. Також число членів, які належать до певної нації у Словаччині [важливе]. Наприклад, українці. Наразі ми маємо 13 національних меншин, але це не означає, що це число не може розширитися» (Словацький національний центр з прав людини).

Розділ 2 аналізованого закону деталізує застосування мов національних меншин Словаччини в офіційних комунікаціях. Так тут вказано, що за умови, коли постійне населення певної місцевості принаймні на 15% складають словацькі громадяни, які зараховують себе до певної національної меншини, вони мають право застосовувати рідну мову в офіційних комунікаціях. Водночас факт, що частка цієї групи в загальному числі жителів перевищує встановлений ліміт, повинно бути встановлено двома почерговими переписами населення. У цьому контексті важливо зауважити, що обмеження у 15% було встановлено поправкою від 2011 року. До того в законі фігурував [показник](#) 20%. Оскільки зміну було внесено в рік проведення чергового перепису, то норма про 15% мала набрати чинності після опублікування результатів другого – наступного – за ним. Таким чином, норма про застосування мов національних меншин в офіційних комунікаціях у районах, де їхня частка серед населення становить 20%, чинна до публікації повних результатів перепису населення 2021 року. Відповідний список муніципалітетів окремим актом встановлює уряд Словацької Республіки.

Також цей параграф передбачає, що громадяни у визначених районах можуть звертатися до локальних і регіональних органів влади письмово чи усно мовою відповідної національної меншини. При цьому місцева влада повинна забезпечити адекватне виконання цього права, попри можливе збільшення часу на розгляд звернення. Інституція-адресат повинна дати відповідь і державною мовою, і мовою національної меншини. Те ж стосується й оприлюднення рішень місцевої влади, бланків документів, написів на офіційних установах. Громадяни в районах, де національні меншини становлять 20% населення (невдовзі – 15% населення) мають право вимагати від муніципалітетів видання свідоцтв про народження, одруження чи смерть, дозволів, підтверджень, заяв і декларацій двома мовами. Також такі особи мають право на усну комунікацію в органах місцевої влади рідною мовою, якщо на це є згода всіх учасників розмови.

Водночас цей же розділ аналізованого закону передбачає, що всі заходи місцевої влади у відповідних муніципалітетах можуть бути проведені мовою національних меншин, якщо на це є згода всіх учасників. Таке ж правило можуть застосовувати депутати рад таких адміністративних утворень, якщо решта обранців і голова не заперечують. При цьому муніципалітет має забезпечити паралельний переклад державною мовою. Також положення дозволяє вести хроніки, статистику, записи, бухгалтерські документи мовою певної національної меншини на додачу до ведення їх державною. Водночас воно передбачає можливість публікування рішень місцевої влади за такими ж правилами. Крім того, закон дозволяє використовувати назви населених пунктів, відповідних станцій чи аеропортів, вулиць або інших географічних локацій мовами національних меншин після назв державною мовою на публічних позначках. Це ж правило стосується написів на дорожніх знаках, пам'ятниках, публічних оголошень, інформації, що стосується загроз життю, безпеці чи власності громадян Словацької Республіки. Також місцева громада на локальному референдумі може проголосувати за зміну назви свого населеного пункту мовою національної меншини. Рішення про відповідну зміну набуває чинності після ухвалення відповідного закону.

«Є два різних режими. У муніципалітеті, де щонайменше 15% постійного населення за двома почерговими переписами населення становлять представники національної меншини, представники національних меншин мають право комунікувати з публічною владою мовою національної меншини. Це обов'язок публічної влади. В іншому випадку, якщо умова про 15% населення не наявна, є можливість, що публічна влада може забезпечити таку спроможність. Ви можете надати запит, щоби у процесі комунікації з владою був перекладач. Але це не обов'язкова умова в такому випадку. <...> Коли йдеться про місцеві ради, якщо наявна умова про 15% населення, то засідання можуть проводити мовою національних меншин або їх можуть перекладати. Наприклад, якщо ми обговорюємо дозвіл на спорудження будинку з публічною владою, то можемо [у такому муніципалітеті] зробити запит на використання мови національної меншини. Якщо всі сторони процедури згодні, то мова національної меншини може бути використана. В іншому випадку, людина має право на перекладача. Тобто, в нас є два режими: коли це обов'язково і коли це залежить від погодження всіх сторін. І якщо цього погодження немає і людина розуміє, що її право повинне бути зауважене, то вона отримає перекладача. Коли йдеться про зустрічі місцевої ради, то послуга перекладання буде забезпечена місцевою владою. Людина не платитиме за це» (Словацький національний центр з прав людини).

Параграфи 5, 5а та 6 закону «Про використання мов національних меншин» передбачають, що вся інформація від місцевих органів влади в муніципалітетах із щонайменше 15% представників національної меншини серед населення, може

бути опублікована мовою цієї групи поряд з ідентичними повідомленнями державною мовою. При чому, така норма не залежить від форми їх транслявання. Це не стосується одномоментних культурних подій, всю інформацію про які в друкованому вигляді може бути наведено мовою національної меншини, а державною – лише основні дані. Також закон передбачає, що представники національних меншин Словаччини мають право на державне телевізійне та радійне мовлення рідними мовами. Регіональне та місцеве мовлення такого формату унормоване спеціальними нормативними актами. Також права громадян Словаччини на використання мов національних меншин у судових процесах, освіті та під час отримання медичних послуг є предметом окремих законів.

«[Національні меншини] мають частку в суспільному телевізійному мовленні. Але це диспропорційно мала частка. У радійному суспільному мовленні є досить пропорційна частка програм [мовами національних меншин]» (Жолт Ґаль).

Розділ 7 говорить, що органи публічної адміністрації та їхні працівники зобов'язані використовувати в роботі державну мову, проте також мають можливість застосовувати мову національної меншини, згідно з умовами, вказаними вище. Водночас закон деталізує, що працівники державних і комунальних інституцій не зобов'язані використовувати мову національної меншини. З іншого боку, орган публічної адміністрації повинен створити умови для застосування такої мови у відповідних районах. Також представники поліції, пожежної та рятувальної служб, збройних сил та інших безпекових служб можуть використовувати мову національної меншини в муніципалітетах, де її частка населення становить не менше 15%, для комунікації з жителями, які визначають себе представниками цієї національної меншини. Проте із застосуванням наведених положень виникають труднощі.

«Не потрібно позитивної дискримінації в муніципалітетах, де меншина становить більшість. Очевидно, для них [представників національних меншин] виконувати певні дії, ніж в інших територіях. Але це не означає, що немає проблем. Візьмімо для прикладу Дунайську Стреду, де угорська громада становить більшість – приблизно, 80%. Усе ж місцева податкова служба чи соціальна служба будуть мати працівників, які не говорять угорською. <...> Мовне законодавство сьогодні не має положень щодо активного запровадження політик. Іншими словами, немає забезпечення того, що працівники певних органів говорять мовою певної національної меншини. Закон говорить, що в муніципалітетах, де 20% населення становлять угорці, можна використовувати угорську мову для, скажімо, спілкування з лікарем. Але для цього [реалізації права] необхідний лікар, який говоритиме угорською. Але це залежить від муніципалітету: чи ти в Комарно, де 80% населення становлять угорці, чи ти в Ґаланті, де 25% населення є угорцями. У цьому випадку бар'єр не грає значної ролі. Значну роль грають мовні спроможності працівників. І це відбиває етнічний склад населення муніципалітетів. <...> Закон також говорить про те, що ніхто не зобов'язаний говорити угорською [у такому випадку]. Наприклад, громадяни мають формальне право говорити з поліцією угорською мовою, але поліція не має зобов'язання могли комунікувати угорською» (Янош Фіала-Бутора).

«Щодо деяких мов, особливо щодо ромської, є проблема з браком перекладачів. Є кваліфіковані перекладачі з ромської мови у Словаччині, але цю мову лише нещодавно було кодифіковано. Роми часто використовують різні діалекти. Вони часто ідентифікують себе з угорською меншиною, адже живуть на півдні Словаччини. Але вони не говорять угорською, а радше – змішаним варіантом угорської та ромської. Таким людям дуже складно звернутися до будь-якої влади їхньою мовою, адже може не бути перекладача цього діалекту – його не визнано

офіційною мовою меншин. З цим є проблема. Інколи можуть бути питання, пов'язані з бюджетом, коли до державних органів звертаються будь-якою мовою меншини. Наприклад, конституційний захисник прав звертатиметься за послугами до перекладачів, щоби допомогти використанню мов меншин. Але можуть бути певні бюджетні питання щодо послуг перекладачів» (Словацький національний центр з прав людини).

Згідно з наступним параграфом аналізованого документу, Уряд Словацької Республіки повинен надавати допомогу органам місцевого самоврядування для виконання положень цього нормативного акту. Що два роки його спеціалісти готують звіт про становище мов національних меншин Словаччини. Параграф 7b наводить перелік порушень цього закону, за які передбачено адміністративну відповідальність. Вони стосуються органів влади, що не дозволяють звертатися до себе мовою національної меншини, не забезпечують цією мовою надання копій чи бланків документів, офіційних рішень та оголошень або встановлення відповідних позначок на публічних установах. Так само відповідальність за порушення закону передбачена для юридичних і фізичних осіб, якщо вони не забезпечують у публічних місцях написи мовою національної меншини, що представляють інформацію про загрозу життю, безпеці чи власності громадян Словацької Республіки. Якщо уповноважені органи виявляють порушення цього нормативного акту, то спершу вони виносять письмове попередження про необхідність усунення неприпустимої ситуації. Якщо стан речей не змінюється протягом зазначеного в попередженні терміну, держава має право накласти на порушника штраф від 50 до 2500 євро.

Важливою складовою нашого дослідження є вивчення законів, що стосуються освіти мовами національних меншин у Словацькій Республіці. Оскільки закон «Про державну мову» уточнив, що норма про обов'язкове навчання словацькою не поширюється на вищу ланку, нас насамперед цікавлять нормативні акти про школи. Так параграф 11 [Закону «Про навчання та освіту \(шкільний акт\)»](#) говорить, що у школах з навчанням мовами національних меншин дозволено вести педагогічну документацію мовою відповідної навчальної меншини поряд із документацією державною мовою. Це ж правило працює і для документів на підтвердження освіти (параграф 18). Наступний розділ нормативного акту передбачає, що дітям, які належать до національних меншин, гарантовано право на освіту рідною мовою чи вивчення рідної мови як предмета у початковій та середній освіті. У другому випадку також передбачено, що декілька предметів можуть викладати мовою національної меншини, зокрема мистецьку, музичну та фізичну освіту. При цьому вивчення державної мови є обов'язковим у будь-якій школі. Параграф 12 передбачає, що у підручниках мовами національних меншин географічні назви повинні бути наведені відповідними мовами поряд із написанням словацькою.

У цьому контексті важливо розглянути [Закон «Про державне адміністрування в освіті та шкільне самоуправління»](#). Зокрема у параграфі 8 він передбачає, що шкільні округи збігаються з межами муніципалітетів. Місцева влада, формуючи структуру початкових закладів освіти, повинна, крім іншого, враховувати, інтереси постійних жителів підконтрольної території в освіті державною мовою чи мовами національних меншин. У розділі 13а документ зобов'язує освітніх інспекторів в залежності від сфери діяльності володіти мовою певної національної меншини, крім державної мови. Також параграф 21 вимагає, щоби назву шкіл із навчанням мовою національної меншини (повністю чи поряд з державною), зазначення їхнього типу та місця розташування було подано відповідною мовою національної меншини й державною мовою. Процедура заснування школи з навчанням мовами національних

меншин не відрізняється від процедури заснування школи з навчанням словацькою мовою.

«Немає спеціального механізму для системи освіти мовами національних меншин. Коли йдеться про відкриття школи, все відбувається в рамках загальної системи. Коли йдеться про відкриття початкової школи, її засновує муніципалітет. Коли йдеться про середні школи, то їх заснують органи самоврядування регіонів. Єдиною умовою за подання заявки на відкриття школи до муніципалітету чи регіону є те, що ця школа повинна бути занесена до списку мережі шкіл та зареєстрована міністерством освіти. Заявник повинен надати перелік інформації, одним із пунктів якої є мова викладання. Там можна вказати одну з мов меншин» (Словацький національний центр з прав людини).

Крім того, доцільно згадати [Закон «Про фінансування початкових і загальноосвітніх шкіл, а також шкільних приміщень»](#). По-перше, він не передбачає особливої статті в державному бюджету для утримання шкіл з навчанням мовами національних меншин. Водночас експерти відзначали особливості фінансування таких закладів. По-друге, цей нормативний акт містить положення про те, що законний представник дитини, яка належить до національної меншини, має право на відшкодування коштів з державного бюджету для її доправлення до початкових шкіл, створених державою, муніципалітетом чи церквою. Це правило працює лише у випадку, коли в муніципалітеті дитини, яка належить до національної меншини, немає початкової школи з можливістю вивчення її рідної мови. Однак, за словами одного з експертів, реалізація такої норми може мати незапланований вияв.

«Школи з навчанням мовами національних меншин отримують дещо більше фінансування: на одного учня – 104% нормативного фінансування, яке є у школах з офіційною мовою навчання. Таке навчання потребує більшого [числа ресурсів], воно є дещо дорожчим. <...> Є також ще одне правило, яке застосовують до освіти національних меншин. Якщо дитина відвідує початкову школу з мовою національних меншин і батьки повинні її доправляти туди, то вони мають право на компенсацію [проїзду] від держави. Тобто, є спеціальне рішення для компенсації, щоби дитина мала доступ до освіти мовою меншин. Батьки такої дитини не зможуть сказати, що їхня дитина не має доступу до початкової школи, тому що вони не можуть доправити її до певного муніципалітету щодня. Це корисний допоміжний інструмент» (Словацький національний центр з прав людини).

«Для цього [компенсації за доправлення дитини до закладу з навчанням мовою національної меншини] немає інституційної підтримки. Частіше підтримують словацьких дітей, які живуть в угорських муніципалітетах, щоби вони ходили до словацькомовних шкіл. Є більше таких прикладів, ніж підтримки угорських дітей, які відвідують угорськомовні школи, чи русинських дітей, які відвідують русинськомовні школи. У мене немає чіткої статистики, проте я знаю приклади, коли в муніципалітеті немає школи та є угорські й словацькі діти, і менша кількість словацьких дітей отримує шкільний автобус, а угорські діти його не отримують» (Янош Фіала-Бутора).

На окрему увагу заслуговують Закони [«Про порядок цивільних суперечок»](#) та [«Про порядок адміністративних судів»](#). Обидва документи декларують право учасників судових засідань виступати та бути почутими рідними їм мовами. Таким чином, суд повинен забезпечити участь перекладача в процесі, послуги якого оплачує держава. Також зазначений Кодекс визначає, що під час слухань про надання притулку чи захисту певній особі, ця особа має право отримати повістку на засідання суду мовою, яку вона обґрунтовано може розуміти.

Зрештою, важливим і найсвіжішим нормативним актом у сфері нашого дослідження є Закон Словацької Республіки [«Про фонд підтримки культури національних](#)

меншин», ухвалений 2017 року. Він покликаний зберігати, висловлювати, захищати та розвивати ідентичність і культурні цінності таких груп, сприяти їхній освіті, забезпечувати міжкультурний діалог і порозуміння між громадянами Словаччини, які належать до різних етнічних груп. Для цього створено спеціальний фонд, що є юридичною особою. Його потреби забезпечує державний бюджет Словаччини, фонди Європейського Союзу та інші джерела фінансування (спрямування коштів із двох останніх позицій регулює окремий закон).

Фонд підтримки національних меншин фінансує культурні та наукові активності відповідних груп, спостерігає за виконанням підтримуваних проєктів і зберігає записи про них, співпрацює з іншими державними органами, комунальними та іншими публічними інституціями, організаціями з-за кордону, щоби створювати щонайкращі умови для впровадження підтримуваних ініціатив. Інакшими словами, ця юридична особа приймає релевантні проєктні заявки від представників національних меншин на заздалегідь позначені суми. На конкурсній основі правління фонду вирішує, які пропозиції підтримувати. При цьому певні об'єкти спадщини чи культури національних меншин можуть підтримувати в рамках загальних програм Міністерства культури Словацької Республіки, без конкурсного відбору та постійно. Але в такому випадку вони повинні бути надбанням всієї словацької нації. Один з експертів вказав, що цінність такого механізму підтримки культур національних меншин полягає в тому, що він є не залежним від зміни політик у разі зміни уряду.

«Зараз у нас є Фонд підтримки культур національних меншин, що має свій бюджет і незалежний механізм відбору. Завжди є проєкти, [організації національних меншин] можуть змагатися за фінансування. Фонд розподіляється [між різними національними меншинами]. Це незалежний механізм, створений минулим урядом. Це дещо не залежне від щоденної політики» (Жолт Галь).

Фонд є підконтрольним і підзвітним Міністерству культури Словацької Республіки. Сама інституція складається з директора, експертної ради, наглядової комісії та виконавчої ради. Директора обирає на конкурсній основі та затверджує Міністерство культури на чотири роки. Експертну раду формують малі експертні ради, які обирає Асамблея національних меншин Словаччини. Є три малих експертних ради, кожна з яких має п'ять членів і відповідає за окремий тематичний напрямок: (1) культурні та освітні активності (зокрема наукові дослідження), (2) література та книговидання, а також (3) театр, музика, танці, візуальні та аудіовізуальні мистецтва. Директор фонду має право не погодити чи позбавити членства в цій структурі одного представника. Саме експертна рада оцінює подані на розгляд фонду проєкти, та рекомендує директорові, які з них підтримувати, зокрема вказуючи суму необхідних для цього коштів. При цьому вони керуються наявним обсягом коштів і щороку визначають тематичні пріоритети у проєктах.

Закон зазначає, що асамблею національних меншин на виборній основі формують неурядові, некомерційні зареєстровані у Словаччині культурні організації та об'єднання відповідних національних меншин. При цьому вони повинні входити до відповідного реєстру культурних організацій. Оновлення складу відбувається щодва роки. Право брати участь у формуванні цієї інституції мають об'єднання болгарської, чеської, хорватської, угорської, моравської, німецької, польської, ромської, русинської, російської, сербської, української та єврейської національних меншин, а також представники ради міжкультурного діалогу та порозуміння. Лише один представник певної національної меншини може бути членом однієї малої експертної ради. Щоби організації різних національних меншин мали постійний контроль за діяльністю малих експертних рад, кожна з них формує широку

координаційну раду. В організації, проведенні та валідації результатів виборів до цих структур Асамблеї національних меншин допомагає Міністерство культури Словаччини.

Наглядова комісія фонду підтримки культур національних меншин контролює діяльність цієї структури відповідно до законодавства, належне управління та витрачання коштів, дає оцінку діям і рішенням директора. Ця структура складається з п'яти членів, яких раз на чотири роки призначає Міністерство культури.

Кандидатуру одного з членів подає Міністерство фінансів, одного – Уповноважений уряду Словацької Республіки зі справ національних меншин, одного – Рада уряду Словацької Республіки з питань прав людини, національних меншин і гендерної рівності. Ще двох членів орган затверджує без пропозицій. Інше крило – виконавча рада – погоджує за пропозицією директора Фонду принципи, методи та критерії оцінювання проєктних заявок, надання фінансування, статут, організаційні правила та річні звіти Фонду. Ця структура має 15 членів, яких що два роки обирає експертна рада. Кожна національна меншина, представлена в Асамблеї національних меншин, повинна бути представлена у виконавчій раді.

Фонд надає фінансування проєктам організацій національних меншин у культурних та освітніх активностях, публікації друкованих видань, театральній і художній діяльності, програмах ансамблів і закладів культури, наукових дослідженнях у галузі культури, побуту та історії національних меншин, щодо хобі, іноземних презентацій культур національних меншин, сприяння міжкультурному діалогу, підтримки виявлення та визнання спільних культурних цінностей і традицій, програм обміну, охорони, професійній обробці та оцифруванню культурної спадщини національних меншин, креативних індустрій, розвитку вживання мов національних меншин. Фонд забезпечує підтримку у формі субсидій або стипендій. Отримувачами субсидій на виконання заявлених проєктів можуть бути або юридичні особи – культурні організації, або фізичні особи. Стипендії надають лише фізичним особам для виконання культурної або наукової діяльності щодо питань, які стосуються культури національних меншин. Члени наглядової комісії чи експертної ради не можуть брати участі в конкурсі проєктів. За обробку проєктної заявки заявник повинен сплатити збір, який складає 0,1% від затребуваної суми на реалізацію проєкту, але не менше 20 євро та не більше 1000 євро.

Фонд підтримки культури національних меншин наповнюють коштами державного бюджету Словаччини, від санкцій за невиконання умов договору, адміністративних зборів, добровільних пожертв, відсотків від коштів, розміщених у банках, повернутих грошей, фондів Європейського Союзу та інших джерел. Фонд повинен використовувати для забезпечення реалізації проєктів заявників щонайменше 95% своїх доходів, і щонайбільше 5% доходів – для операційної діяльності. Міністерство культури надає на потреби Фонду щонайменше 8 мільйонів євро на відповідний бюджетний період, згідно із законом про державний бюджет Словацької Республіки. При цьому інституція має право зарезервувати щонайбільше 20% коштів для реалізації проєктів за темами, що їх вона вважає пріоритетними на цей час. Фонд розподіляє кошти за організаціями-представниками національних меншин у такому співвідношенні (збережено оригінальний порядок):

- для культури угорської національної меншини – 53%;
- для культури ромської національної меншини – 22,4%;
- для культури русинської національної меншини – 6,4%;
- для культури болгарської національної меншини – 1%;
- для культури чеської національної меншини – 3,7%;
- для культури хорватської національної меншини – 1%;

- для культури моравської національної меншини – 1,4%;
- для культури німецької національної меншини – 1,8%;
- для культури польської національної меншини – 1,4%;
- для культури російської національної меншини – 1,1%;
- для культури сербської національної меншини – 0,7%;
- для культури української національної меншини – 2%;
- для культури єврейської національної меншини – 1,1%;
- для Ради міжкультурного діалогу та порозуміння – 3%.

Усі опитані експерти назагал позитивно оцінили запровадження Фонду у 2017 році та його діяльність від того часу. Одна з них вказала на відносно стає число поданих і підтриманих проєктів як на свідчення успішності цього механізму підтримки національних меншин. Загалом у [2018](#) році з Фонду для культурних проєктів національних меншин було надано 7,25 мільйонів євро та підтримано 65,8% заявок, у [2019](#) – 7,42 мільйонів євро та 74,3%, а у [2020](#) – 7,5 мільйонів євро та 69,1%.

Водночас один із респондентів додав, що у Словаччині існують організації та установи національних меншин, які потребують постійного, а не проєктного фінансування. На його думку, отримання такої підтримки об'єднаннями, які раніше не мали допомоги держави, є майже недосяжним. З іншого боку, подібні організації та установи можуть розраховувати на фінансування від муніципалітетів і регіонів, у яких вони розташовані та в органах влади яких можуть бути представлені національні меншини.

«Фонд було спеціально організовано для проєктів. Один з його недоліків полягає в тому, що базове фінансування важливе для всіх організацій. Ви не можете виживати на фінансуванні, що ґрунтується на проєктах. Деякі з цих організацій отримують базове фінансування цільово від певних засновників: наприклад, театри підтримані регіональною владою, деякі національні установи, як музеї, підтримані міністерством культури. Вони подаються на проєкти Фонду, але отримують базове фінансування з інших джерел. Але зараз немає спеціального механізму отримання базового фінансування. Це великий недолік чинної структури фінансування [організацій національних меншин]» (Янош Фіала-Бутора).

На завершення цього розділу ми повернемося до питання окремого закону про національні меншини Словаччини. Уряд Словаччини, сформований парламентською коаліцією після виборів 2020 року, у своєму [програмному маніфесті](#) передбачив ухвалення такого нормативного акту. Опитані експерти в цілому не заперечили необхідності прийняття такого закону, проте вказували на різні аспекти, що їх подібний документ мав би регулювати.

«Якби в нас був такий закон, це могло б усунути неузгодженості у визначеннях національних меншин та етнічних груп, адже зараз це питання дуже нечітке. Для таких речей закон був би помічним. Уряд, який було створено 2020 року, задекларував у своєму програмному маніфесті, що він підготує такий документ. Але жоден такий закон не було прийнято досі. І я не знаю жодних деталей того, чи цей процес почався» (Яна Кадлечікова).

«Це не зовсім той закон, що потрібен. Але Словаччина точно має невирішені проблеми, пов'язані з меншинами. І їх не буде розв'язано ухваленням певного закону. Проте закон про меншини міг би бути інструментом розв'язання цього. Наприклад, він міг би запровадити самоврядні органи, що могли б артикулювати, які специфічні проблеми вони хочуть розв'язувати у сфері освіти чи мови тощо. Це могло б зробити внесок у вирішення цих проблем» (Янош Фіала-Бутора).

«У Словаччині ми маємо Статтю 33 Конституції, що покриває питання прав меншин. Також Словаччина ратифікувала декілька міжнародних договорів, наприклад, Рамкову конвенцію про захист національних меншин чи Європейську хартію регіональних мов і мов меншин. Тобто, Словаччина обмежена цими договорами. Також у нас є окремий закон про використання мов національних меншин і про фонд на підтримку культури національних меншин. Навіть якщо здається, що недостатньо законів, що безпосередньо стосуються питань національних меншин, є інші закони, наприклад, протидискримінаційний, освітній, про реєстрацію народження та інші, що також упорядковують захист меншин. Я думаю, що легальна рамка у Словаччині достатня. Це стосується не лише національного рівня. Ці питання також покриті міжнародними документами, що їх країна ратифікувала і які переважають над національним законодавством» (Словацький національний центр з прав людини).

«Я не знаю, чи ми потребуємо окремого закону [про національні меншини]. Це може бути вирішенням, але не є абсолютно необхідним. Це як стабільна рамка, певні гарантії – дещо, що не може бути змінено кожним урядом, що недоступне більшості політичних еліт. Певна стабільність у фінансуванні освітньої системи, культури, гарантій мовних прав, інфраструктури певної етнічної спільноти – те, що набагато більш важливе» (Жолт Галь).

На запитання про необхідність доповнення нинішньої законодавчої бази у сфері захисту прав меншин, одна зі спікерок звернула увагу на необхідність врегулювати питання, пов'язані з іммігрантськими спільнотами.

«Я думаю, що проблематичним є факт, що права меншин пов'язані лише зі словацьким громадянством [у Словаччині]. Права меншин гарантовані людям, які належать до національних меншин, але є громадянами Словаччини. Якщо ви поглянете на українців, які живуть у Словаччині, але є громадянами України, які мають постійний або тимчасовий статус, то вони не можуть користуватися такими ж правами, як словацькі громадяни українського походження. Це може бути проблематичним. Чому люди, які є українцями, не можуть користуватися такими ж правами, як словацькі громадяни, які декларують себе українцями? Я можу навести приклад щодо освіти мовами національних меншин. Можливо, він буде помічний для дітей українських громадян, які живуть у Словаччині, щоби могли вивчати українську мову, поки перебувають тут. Я думаю, це довготривала проблема для нашого законодавства» (Яна Кадлечікова).

Можна стверджувати, що Словацька Республіка має розбудовану правову систему захисту прав національних меншин та управління різноманіттям. Тобто, вона не вимагає радикальної перебудови. Основні виклики, які постають перед цією системою, полягають в ефективному втіленні її вимог. Для цього найчастіше потрібні механізми активного впровадження нормативних актів на практиці чи точкові зміни у самих документах чи механізмах.

Механізми захисту та представлення інтересів національних меншин

Говорячи про механізми захисту та представлення інтересів національних меншин у Словаччині, слід розділяти інституції, створені урядом держави, та репрезентативні організації, які змагаються за доступ до законодавчої та інших влад у країні. Так серед урядових органів варто виділити Раду уряду Словацької Республіки з питань

прав людини, національних меншин і гендерної рівності, а також Уповноваженого уряду Словацької Республіки з питань національних меншин. У контексті політичного представництва інтересів доцільно говорити лише про етнорегіональні партії та окремих депутатів у радах різних рівнів, які репрезентують інтереси національних меншин.

[Рада уряду Словацької Республіки з питань прав людини, національних меншин і гендерної рівності](#) концентрується на моніторингу виконання державою міжнародних зобов'язань у відповідних сферах. Орган готує регулярні звіти про це та рекомендації для покращення політик у тій чи іншій сфері. Головою Ради є міністр юстиції Словаччини, його заступниками – міністр праці, соціальних справ і сім'ї, міністр освіти, науки, досліджень і спорту, міністр культури, державний секретар Міністерства юстиції, а також представник громадянського суспільства. Останнього призначає Уряд Словацької Республіки за пропозицією Ради Уряду Словацької Республіки з питань неурядових громадських організацій. Орган формують декілька комітетів, один із яких фокусується на питаннях, пов'язаних з національними меншинами та етнічними спільнотами.

[Уповноважений Уряду Словацької Республіки з питань національних меншин](#) має статус дорадчого органу виконавчої влади держави. Його призначають і звільняють за пропозицією прем'єр-міністра Словаччини. Ця посадова особа концентрується на моніторингу дотримання державою міжнародних зобов'язань у сфері захисту прав національних меншин, готує і впроваджує спільно з міністерствами та іншими центральними органами влади рішення щодо захисту та розвитку прав таких соціальних груп, підтримує збереження та висловлення їхніх культурних цінностей, забезпечення їхньої участі у суспільних процесах, дбає про вдосконалення освіти їхніми рідними мовами. Звіти та рекомендації щодо ситуації чи політик у цих сферах Уповноважений вносить на розгляд Уряду, а також готує пропозиції для законодавчої влади держави. Важливою складовою діяльності цього органу є постійна комунікація його представників із представниками національних меншин.

Апарат Уповноваженого має назву [Комітету Словацької республіки з питань національних меншин та етнічних спільнот](#). Його формує сам Уповноважений як голова та його заступники. Також тут є Палата національних меншин, де присутні 5 представників з правом голосу від угорської громади, чотири – від ромської, по два – від чеської, русинської та української, по одному – від болгарської, хорватської, моравської, німецької, польської, російської, сербської та єврейської. Палату центральних органів влади формують Уповноважені Уряду Словацької Республіки у справах ромських громад та 3 питань розвитку громадянського суспільства, представники Міністерства закордонних і європейських справ, Міністерства освіти, науки, досліджень і спорту, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства культури, Міністерства праці, соціальних справ і сім'ї та Міністерства юстиції Словацької Республіки. Також тут є члени без права голосу: громадський захисник прав, представник профільного комітету Ради Уряду Словацької Республіки з питань прав людини, національних меншин і гендерної рівності, віцепрем'єр-міністр Словацької Республіки з питань прав людини, національних меншин та гендерної рівності, представник Фонду підтримки культури національних меншин, представник Словацького національного центру прав людини, представник Суспільного телевізійного і радіомовника Словаччини, профільні експерти, представник Асоціації міст і муніципалітетів Словаччини, представник Союзу словацьких міст і представник Асоціації самоврядних регіонів.

Описані органи є дорадчими структурами, які не можуть безпосередньо формувати політику. Якщо говорити про пряме політичне представництво національних меншин

на різних рівнях влади Словаччини, то найбільш чітко репрезентованою є угорська громада країни. Це єдина подібна соціальна група, яка сформувала етнорегіональні політичні сили. Найпопулярніші та найактивніші у публічній сфері такі:

- «Most – Híd» (словацьке та угорське слова «Міст»)
- Strana maďarskej komunity – Magyar Közösség Pártja (Партія угорської громади, SMK-MKP);
- «Spolupatričnosť – Összefogás» («Співпраця»);
- Maďarské fórum – Magyar Fórum (Угорський форум, MF);
- Maďarská kresťanskodemokratická aliancia – Magyar Kereszténydemokrata Szövetség (Угорський християнсько-демократичний альянс, MKDA-MKDSZ).

До 2010 року найвпливовішою політичною силою, яка представляла угорську громаду Словаччини, була SMK-MKP. Вона незмінно входила до парламенту після виборів окремо або в коаліції з іншими партіями. Також її представники після 1998 року неодноразово входили до складу уряду держави. У 2010 році «Most-Híd», заснований Белою Бугаром, колишнім лідером SMK-MKP, став представником угорської громади у Народній раді. Але на той час вона мала меншу кількість місць, ніж зайняла SMK-MKP у 2006 році. Примітно, що SMK-MKP забракло 0,65%, щоб увійти до парламенту в той момент. Після тих виборів «Most-Híd» стала більш успішною партією, яка також намагалася вийти за межі традиційного виборчого ареалу та стати популярною серед етнічних словаків. Але SMK-MKP залишалася окремою політичною силою, яка продовжувала змагання за виборців. Тож партії, які представляли угорську громаду Словаччини, ніколи більше не мали 11,5% голосів, як це було до 2010 року. Вони завжди ділили традиційну виборчу аудиторію між собою.

До парламентських виборів 2020 року найбільші партії, що представляли угорську громаду Словаччини (старі «Most – Híd» та SMK-MKP, нові – «Spolupatričnosť – Összefogás» та MF), організували переговори про можливу співпрацю, але це не увінчалось успіхом: «Most – Híd» остаточно відмовилася від ідеї створити спільний політичний блок. У результаті угорська меншина Словаччини під час голосування 2020 року знову була представлена двома силами: «Most – Híd» та «Maďarská komunitná spolupatričnosť – Magyar Közösségi Összefogás» (MKS-MKÖ; її сформували SMK-MKP, «Spolupatričnosť – Összefogás» та MF). Після голосування 29 лютого 2020 року MKS-MKÖ набрало 3,9%, а «Most-Híd» – 2,05%. Це означає, що вперше в історії незалежної Словаччини угорська меншина не представлена у Народній раді.

Якщо говорити про інші національні меншини Словаччини, то жодна з них не має власної партії, що представляла б інтереси на національному, регіональному чи локальному рівнях. Деякі з них представлені депутатами в інших партіях, які відкрито декларують свою етнонаціональну приналежність та обіцяють дбати про інтереси свої спільнот. Наприклад, у Народній раді Словаччини нинішнього скликання є два представники ромської громади – Ян Герак і Ярміла Ванова. Однак вони потрапили туди через партійне членство, а не через квотну систему чи будь-який інший спеціальний механізм представництва спільнот або територій. У Словаччині не існує спеціальних захищених можливостей політичної репрезентації національних меншин на будь-якому рівні управління. Її реалізують лише через голосування громадян за певних кандидатів і партії.

«Що стосується політичної репрезентації, то немає проблем із тим, щоби створювати етнополітичні партії у Словаччині. І в нас є такі партії. Але немає

спеціальних механізмів їх підтримки, вони створюються та існують за таких же умов, як й інші партії» (Яна Кадлечікова).

«У нас немає спеціальних заходів із представлення національних меншин на законодавчому рівні. Через особливості демографії на місцевому та регіональному рівнях, як правило, національні меншини добре представлені через загальну політичну репрезентацію. У нас є вибори місцевих і регіональних рад, вибори міських голів. На такому рівні, зазвичай, добре репрезентовані угорці, останнім часом більше й більше представлені роми, ми маємо українців і русинів, представлених у місцевих радах. У парламенті ми також мали представлення угорської спільноти до минулого року. <...> Залежить, чи меншини потребують цього [спеціального механізму представлення в національному парламенті]. Є дві пропозиції щодо цієї ситуації: одна – щоби кожна меншина мала принаймні одного представника в парламенті, друга – просте скасування 5-відсоткового порогу для меншин для проходження до парламенту» (Янош Фіала-Бутора).

Іншим питанням, пов'язаним із репрезентацією, є інтеграція представників національних меншин до словацького суспільства. Говорячи на цю тему, спікери насамперед згадували проблеми ромської національної меншини, пов'язані з її гіршим фінансовим становищем, статусом на ринку праці, доступом до освіти та участю в суспільно-політичних процесах. Інші етнічні спільноти не зустрічаються із викликами такого ж масштабу. Водночас інколи райони, де вони мешкають, за словами одного зі спікерів, можна вважати дискримінованими з боку уряду з інфраструктурної точки зору.

«Запитання про інтеграцію дуже загальне, про нього можна говорити годинами, сперечаючись про те, чи інтеграції досягнуто. Очевидно, ромська спільнота характеризується високим рівнем виключення з трудового ринку, з освіти. Інші меншини в кращому становищі, але вони також зазвичай живуть у менш розвинутих місцевостях. Ми бачимо економічні тенденції щодо дискримінації таких територій. Якщо ми поглянемо на будівництво швидкісних магістралей, то вони уникають місцевостей, де живуть угорці та русини. Публічні проекти, фінансовані державною владою, найчастіше сконцентровані поза такими територіями. У випадку з русинською меншиною рішення в цій сфері залежать від того, яка партія утримує владу. У випадку з угорською меншиною – від того, чи представлені угорці в уряді» (Янош Фіала-Бутора).

Одна зі спікерок бачить можливість покращення репрезентації та інтеграції національних меншин до словацького суспільства у розбудові контактів із такими спільнотами на низовому рівні. Таким чином, щоби центральні органи володіли більшою кількістю детальної інформації про наявні проблеми.

«Уся репрезентація та дорадчі органи є на центральному рівні. Це ті, хто звітує надалі урядові. Проте це не означає, що не є необхідними безпосередні зв'язки на місцевому рівні. Для покращення соціальної інклюзії було б доцільно заснувати дорадчі органи на регіональному та місцевому рівнях, що є, насправді, точками першого контакту. Це дуже добре – мати інституційний механізм дорадчих органів на центральному державному рівні, що не є автоматичною умовою в інших державах регіону. Але вони досі є надто високо, щоби бути в постійному зв'язку з реальними потребами звичайних людей. Створення дорадчих груп і органів на місцевому рівні може бути ідеєю покращення ситуації з інклюзією та реальними потребами тих людей» (Словацький національний центр з прав людини).

ЕТНОПОЛІТИКА: ХОРВАТІЯ



СКІЛЬКИ НАЦМЕНШИН ВИЗНАНО ОФІЦІЙНО?

За даними перепису 2011 року, **22 нацменшини** (албанці, австрійці, бошняки, болгари, чорногорці, чехи, угорці, македонці, німці, поляки, роми, румуни, росіяни, русини, словаки, словенці, серби, італійці, турки, українці, влахи, євреї хорвати, євреї)



ГОЛОВНА ОСОБЛИВІСТЬ ЕТНОПОЛІТИКИ

- квоти у парламенті,
- право на пропорційну представленість у місцях компактного проживання меншин,
- особлива чутливість стосовно сербської нацменшини з огляду на війну 1991-1995 рр.,
- постійна боротьба з побутовою дискримінацією сербів



ОСНОВНИЙ НЕДОЛІК СИСТЕМИ

Розрив між законодавством і практикою. А акцентування уваги на культурно-фольклорній сфері замість покращення соціально-економічних умов нацменшин у місцях їх проживання, особливо сербів.



ЗАКОН ПРО НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ

Конституційний закон про права національних меншин (прийнятий у 2002 р., останні правки - 2010 р.)



ПРЕДСТАВЛЕННЯ НАЦМЕНШИН У ПАРЛАМЕНТІ

(представлені у Саборі Хорватії, є **гарантовані законом квоти** - від 5 до 8 мандатів, кожен із таких депутатів одразу формально представляє інтереси низки малочисельних меншин.

РЕСПУБЛІКА ХОРВАТІЯ: СТАН ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН І АНАЛІЗ ВІДПОВІДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Анатолій Демешук

Республіка Хорватія з 1 липня 2013 року є державою-членом ЄС. Тож її [законодавство щодо захисту прав національних меншин](#) сьогодні знаходиться на досить високому рівні.

Та з огляду на драматичну історію 1990-х рр., позначену війною проти Югославської народної армії та місцевих повсталих сербів, питання міжетнічних відносин у Хорватії є досить непростим. А напруга між хорватами та хорватськими сербами присутня навіть і сьогодні: рани відносно нещодавнього збройного конфлікту дають про себе знати й далі, час від часу на місцях стаються інциденти й скандали на національній основі. Особливо це стосується регіону зі змішаним хорватсько-сербським населенням, що був реінтегрований у 1995-1998 рр. мирним шляхом – Східної Славонії (зокрема знаменитого міста Вуковар – символа війни в Хорватії 1991-1995 рр.). Утім ситуація в цій сфері в Хорватії зараз на порядок краща, аніж 15-20 років тому.

Ще на самому початку незалежності в грудні 1991 р. парламент (Сабор) Хорватії прийняв «Конституційний закон про права і свободи людини та права національних та етнічних спільнот або меншин в Республіці Хорватія», що, до речі, було однією з умов міжнародного визнання Хорватії.

Так, із попереднього періоду соціалістичної Югославії хорватське законодавство успадкувало відносно високий рівень захисту прав національних меншин. Серйозні проблеми виникли лише із сербами, які на 1991 р. складали до 12% населення Хорватії та здебільшого проживали компактно. Згідно з соціалістичною хорватською республіканською конституцією вони були не національною меншиною, а другим конституційним народом цієї республіки.

Нова хорватська конституція 1990 р. звела сербів до статусу нацменшини: це, в принципі, була одна з причин того, що серби пішли на збройний виступ за вихід з-під влади Загреба (за активної підтримки Белграда).

Сепаратистське державне утворення цих сербів – Республіка Сербська Країна – було ліквідоване хорватами військовим шляхом в ході операції «Буря» на початку серпня 1995 р.

Коли офіційний Загреб повернув владу над територіями, що з 1991 р. контролювалися Сербською Країною, в ході згаданої військово-поліцейської операції та завдяки мирній реінтеграції Східної Славонії під егідою Тимчасової

перехідної адміністрації ООН (1995-1998 рр.), перед хорватською владою постало непросте завдання дієво інтегрувати сербську національну меншину та забезпечити в повоєнній країні міжетнічний мир, а також бодай якимось відновити довіру між колишніми противниками. Проблема повернення сербських біженців (під час «Бурі» з Хорватії утiekло до 200 тис. сербів), відновлення їх зруйнованих будинків та інтеграції в суспільство стала досить болючою в усіх сенсах для влади в Загребі на чолі з президентом Франьо Туджманом. А також предметом постійної критики Хорватії з боку США та Заходу.

Із 1996 по 2007 рр. на території Хорватії діяла моніторингова місія ОБСЄ задля нагляду над міжетнічними відносинами й станом сербської національної меншини на колись охоплених війною територіях.

Після повномаштабної зміни влади в країні в 2000 р. по смерті консервативного й дещо авторитарного президента Туджмана та за підсумками виборів, на яких перемогли лівоцентристи, а президентом став Стіпе Месич, Хорватія розпочала активну євроатлантичну інтеграцію, лібералізацію та максимальне зближення із Заходом. До НАТО країна ввійшла в 2009 р., а до ЄС – у 2013 р. І якраз однією з головних передумов для запуску процесу вступу Хорватії до Європейського Союзу стало прийняття нового закону про захист прав нацменшин – відповідно до передових європейських стандартів у цій сфері.

Аналіз хорватського законодавства в сфері захисту прав національних меншин

Актуальний на сьогодні [Конституційний закон про права національних меншин у Республіці Хорватія](#) був прийнятий парламентом країни в січні 2002 р. Саме цей нормативно-правовий акт разом із [Конституцією Республіки Хорватія](#) є ключовим і базовим для розуміння того, як саме врегульована сфера етнополітики й захисту прав національних меншин у сучасній Хорватії.

Про цей Конституційний закон детальніше піде мова дещо нижче.

Окремі сфери забезпечення прав і свобод національних меншин Хорватії також зачіпаються низкою інших хорватських законів і підзаконних актів. Серед них варто виділити наступні:

- Закон про використання мов і письма національних меншин у Республіці Хорватія (2000 р.);
- Закон про вибори членів представницьких органів місцевого та самоврядування і місцевої влади (1992 р.);
- Закон про місцеве й регіональне самоврядування (2020 р.);
- Закон про місцеві вибори (2021 р.);
- Закон про виховання та освіту на мові й письмі національних меншин (2000 р.);
- Закон про протидію дискримінації (2008 р.);
- Постанова Уряду Республіки Хорватія про фінансування суспільних потреб національних меншин (актуальне від 8.04.2021 р.);
- Щорічні державні бюджети Республіки Хорватія.

Міжнародні документи

Нижче наведено міжнародні документи, відповідно до положень яких (поряд із Конституцією Республіки Хорватія) було прийнято хорватським парламентом Конституційний закон про права національних меншин:

1. Загальна декларація прав людини
2. Рамкова конвенція про захист національних меншин
3. Міжнародний пакт про громадянські й політичні права
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права
5. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації
6. Конвенція про права дитини
7. Декларація про права осіб, які належать до національних чи етнічних, релігійних і мовних меншин
8. Конвенція про запобігання злочину геноциду та покарання за нього
9. Декларація про ліквідацію усіх форм нетерпимості та дискримінації на основі релігії чи переконань
10. Конвенція про боротьбу з дискримінацією в сфері освіти
11. Заключний акт ОБСЄ
12. Паризька хартія для нової Європи
13. Документи копенгагенської зустрічі ОБСЄ про людський вимір
14. Документи московської зустрічі ОБСЄ про людський вимір
15. Європейська конвенція із захисту прав людини та базових свобод
16. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин
17. Європейська хартія місцевого самоврядування
18. Інструменти Центрально-Європейської ініціативи (ЦЕІ) із захисту прав меншин
19. Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті.

Республіка Хорватія є також стороною Рамкової конвенції про захист національних меншин (1997) та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (1998).

Національна меншина в розумінні Конституційного закону про права національних меншин – це група хорватських громадян, члени якої традиційно проживають на території Республіки Хорватія і мають етнічні, мовні та/або релігійні особливості, відмінні від інших громадян, котрі вони прагнуть зберегти.

Зазначається, що Республіка Хорватія є національною державою хорватського народу та народів, які належать до національних меншин.

У Республіці Хорватії наразі проживають 22 національні меншини різної чисельності, що мають свої права, юридичний та інституційний захист «відповідно до демократичних норм ООН та вільного світу».

Представникам усіх нацменшин – як окремії категорії населення – гарантується рівність із рештою громадян Хорватії.

До головних національних меншин у Хорватії належать: серби (найбільша в країні), італійці, угорці, українці, русини, чехи, албанці, чорногорці, босняки, роми.

За даними перепису 2011 року (останній на сьогодні перепис у цій країні), в Республіці Хорватія було зареєстровано 4 284 889 мешканців, з яких 328 738 належали до національних меншин: албанці 17 513 (0,41%), австрійці 297 (0,01%), босняки 31 479 (0,73%), болгари 350 (0,01%), чорногорці 4517 (0,11%), чехи 9,641

(0,22%), угорці 14,048 (0,33%), македонці 4,138 (0,10%), німці 2965 (0,07%), поляки 672 (0,02%), роми 16,975 (0,40%), Румунія 435 (0,01%), росіяни 1 279 (0,03%), росіяни 1936 (0,05%) словаки, 4753 (0,11%), словенці 10 517 (0,25%), серби 186 633 (4,36%), італійці 17 807 (італійці 17 807) 0,42%), турків 367 (0,01%), українців 1878 (0,04%), волохів 29 (0,00) та євреїв 509 (0,01%).

Представники національних меншин реалізують більшість своїх прав через усталені інституції Республіки Хорватія, як і більшість хорватського народу, що «забезпечує їм захист від асиміляції та геттоїзації та дозволяє розвивати свою культурну та національну ідентичність з метою інтеграції їх у хорватське суспільство».

Республіка Хорватія, згідно із Конституційним законом про права національних меншин, гарантує представникам національних меншин забезпечення широкої набору спеціальних прав та свобод:

- декларування своєї приналежності до національної меншини;
- використання імені й прізвища на рідній мові та алфавіті;
- використання своєї мови та письма, приватне та публічне, а також у службовій сфері;
- виховання та освіта на рідній мові (але водночас обов'язковим є вивчення державної мови – хорватської);
- використання своїх прапорів та національних символів (на всіх заходах – обов'язково із хорватською державною символікою поряд), а також збереження традиційних назв;
- культурна автономія шляхом підтримки, розвитку та вираження власної культури, збереження та захисту своїх культурних багатств, спадщини та традицій;
- право вільно сповідувати свою релігію та створювати релігійні громади разом із іншими одновірцям;
- - доступ до засобів масової інформації та здійснення медіа-діяльності (отримання та розповсюдження інформації) на рідній мові та письмі;
- самоорганізація та об'єднання для реалізації спільних інтересів (представники нацменшин мають право створювати з метою розвитку, просування та вираження своєї ідентичності товариства, фонди та культурні установи);
- участь і представництво в представницьких та виконавчих органах на загальнодержавному та місцевому рівнях, а також в адміністративних та судових органах;
- участь у громадському житті та управлінні місцевими справами через ради та представників національних меншин;
- захист від будь-якої діяльності, яка загрожує або може загрожувати виживанню, реалізації прав і свобод національних меншин.

Про освіту на мовах національних меншин у Хорватії

Ця сфера регулюється Конституційним законом про права національних меншин та Законом про виховання та освіту на мові й письмі національних меншин.

Представники національних меншин самі пропонують та обирають модель навчання відповідно до чинного хорватського законодавства та своїх потреб і мають гарантовану законом можливість навчатися рідною мовою на всіх рівнях освіти - від дошкільної до вищої.

Усі моделі та форми навчання представників нацменшин перебувають у системі регулярної освіти Республіки Хорватії.

Навчання в дошкільних закладах

Програми дошкільної освіти можуть бути мовою національної меншини та двомовними та реалізовуватись у навчальних групах певної національної меншини та у дошкільних закладах, створених для дітей, що належать до національних меншин.

Двомовні програми - це програми, які реалізуються для дітей, що належать до національних меншин, хорватською мовою та рідною мовою національної меншини в рівному представленні.

Частина програми дошкільної освіти мовою та письмом національної меншини також повинна проводитись хорватською мовою щонайменше 10 годин на тиждень на одну освітню групу.

Навчання в початкових та середніх школах

Учні, що належать до національних меншин, реалізують своє конституційне право на виховання та освіту за трьома основними моделями та спеціальними формами навчання в початкових та середніх школах Республіки Хорватія:

МОДЕЛЬ А - усі заняття проводяться мовою національної меншини з обов'язковим вивченням хорватської мови таку саму кількість годин, як мови меншини. Ця модель навчання реалізується у спеціальних навчальних закладах, у яких усе навчання проходить мовою національної меншини або у спеціальних відділах шкіл, де навчання проходить хорватською мовою.

МОДЕЛЬ В - двомовне навчання - викладання природознавчої групи предметів ведеться хорватською мовою, а гуманітарні предмети - мовою представників національної меншини. Ця модель реалізована у спеціальних відділах шкіл із навчанням хорватською мовою.

МОДЕЛЬ С - викладання мови та культури меншини - на додаток до звичайних уроків хорватської мови, уроки мови меншини викладаються цієї мовою протягом двох-п'яти шкільних годин на тиждень і включають вивчення мови та літератури національної меншини, географії, історії та культури. Викладання за моделлю С у початкових школах для учнів, що належать до національних меншин, організовується для класного та предметного навчання у спеціальних навчальних групах.

Варто зауважити, що для навчання представників нацменшин можуть використовуватися підручники із їх материнських держав – за схвалення з боку Міністерства освіти та спорту Республіки Хорватія.

Уся педагогічна документація в шкільних закладах із мовами національних меншин ведеться хорватською мовою та латиницею, а разом із цим – мовою відповідної національної меншини.

Про право національних меншин на вільний доступ до ЗМІ на своїй мові

Відповідно до хорватського Конституційного закону про права національних меншин, на радіо та телебаченні на державному, регіональному та місцевому рівнях покладається завдання сприяти розумінню осіб, які належать до національних меншин, виробляти та/або транслювати програми для інформування осіб, що належать до національних меншин, які заохочують та покращують збереження, розвиток та вираження культурної, релігійної та іншої ідентичності національних меншин, збереження та захист їх культурних благ та традицій. А також створювати та транслювати програми, за допомогою яких представники національних меншин у цій сфері ознайомлюються з роботою та завданнями своїх інституцій/товариств/організацій та/чи представників. Юридичні особи, які здійснюють діяльність у сфері комунікації з громадськістю (преса, радіо та телебачення), мають дозволяти об'єднанням осіб, що належать до національних меншин брати участь у створенні програм, призначених для цих меншин.

Із метою реалізації права осіб, що належать до національних меншин, на інформування через пресу та радіо та телебачення та своїй мові представники нацменшин та їхні об'єднання можуть здійснювати публічну комунікаційну діяльність (видавати газети, створювати й транслювати радіо та телепередачі, а також здійснювати діяльність інформаційних агентств).

Хорватське державне телебачення зобов'язане виробляти та/або транслювати програми, призначені для інформування представників національних меншин у Республіці Хорватія. Хорватське державне телебачення виконує свої юридичні обов'язки щодо виробництва та трансляції програм, призначених для інформування національних меншин, переважно в Інформаційній програмі, тобто Редакції меншин.

Хорватське радіо як громадська служба зобов'язане сприяти толерантності, багатонаціональності та мультикультурності в країні.

Рада з електронних медіа виділяє телерадіомовникам кошти для заохочення виробництва та публікації аудіовізуальних та радіопрограм телевізійних та/або радіомовників на місцевому та регіональному рівнях, що становлять суспільний інтерес а також важливі для національних меншин у Республіці Хорватія.

Рівноправне офіційне використання мов та писемності національних меншин у Хорватії реалізується відповідно до положень законів цієї країни (насамперед – Конституційного закону про права національних меншин та Закону про використання мов і письма національних меншин у Республіці Хорватія), Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин за наступних умов:

1. коли представники національної меншини у муніципалітеті чи місті складають більшість населення;
2. якщо це передбачено міжнародними договорами, стороною яких є Республіка Хорватія;

3. коли це передбачено статутом муніципалітетів та міст у відповідності до хорватського законодавства;
4. коли це, стосовно роботи органів місцевого самоврядування, передбачено статутом округу, на території якого мова та письмо національної меншини в однаковому офіційному використанні з державною хорватською мовою.

Для реалізації рівноправного офіційного використання мови та писемності національної меншини використовуються відповідні дані останнього перепису населення.

На території муніципалітету, міста чи повіту, якщо вищезазначені умови виконано, рівноправне офіційне використання мови та письма національної меншини досягається:

- у роботі представницьких та виконавчих органів
- у провадженні перед адміністративними органами
- у провадженні перед органами державної адміністрації першої інстанції, перед судовими органами першої інстанції, державними прокуратурами та державними прокуратурами першої інстанції, нотаріусами та юристами.

Органи державної влади та місцевого самоврядування дозволяють використовувати та визнавати дійсність приватно-правових документів, складених на території Республіки Хорватія мовою національної меншини.

Рівноправне офіційне використання мови та писемності національної меншини, як правило, запроваджується на всій території певного муніципалітету чи міста. Проте це може бути запроваджено за специфічних умов і в окремій частині певного муніципалітету чи міста.

У муніципалітетах, містах та областях, де в рівноправному використанні з хорватською мовою й писемністю нацменшини, робота місцевих органів влади та самоврядування відбувається хорватською мовою та латиницею, а також мовою національної меншини.

У таких адміністративно-територіальних одиницях наступне гарантовано відбувається в двомовному/багатомовному форматі:

- друк тексту печаток та штампів (однаковим розміром шрифту);
- друк табличок-вивісок представницьких, виконавчих та судових органів, а також юридичних осіб, які мають державні повноваження (однаковим розміром шрифту);
- друк заголовків нормативних актів (однаковим розміром шрифту);

Представники місцевої влади таких та громадяни в адміністративно-територіальних одиницях із рівноправним офіційним використанням мов нацменшин мають право на забезпечення їм у двомовному/багатомовному форматі:

- доставки матеріалів для сесії місцевої ради чи виконкому;
- підготовки протоколу та публікацію висновків такої сесії;
- публікації офіційних повідомлень та запрошень органів самоврядування та влади міст і муніципалітетів, а також матеріалів для засідань цих органів;

Муніципалітети, міста та області, в яких мова національної меншини знаходиться в рівноправному офіційному використанні, забезпечують право громадян на двомовне чи багатомовне:

- видавання публічних документів;
- друк формулярів, що використовуються в офіційних цілях.

- У муніципалітетах та містах, де мова національної меншини знаходиться в рівноправному офіційному користуванні, однаковим розміром шрифту друкуються:
- дорожні знаки та інші позначки з надписами на дорогах;
- назви вулиць та площ;
- назви місць та історико-географічних місцевостей.

Статут муніципалітету чи міста, в якому мова національної меншини знаходиться в рівноправному офіційному використанні, визначає, чи реалізуються усі згадані вище права, на всій території чи лише в певних місцях, та чи в використовуються в таких місцях їх традиційні назви.

Статут муніципалітету чи міста може передбачати, що в районах, де мова та писемність національної меншини перебувають у рівноправному офіційному використанні, юридичні та фізичні особи, які здійснюють громадську діяльність, можуть писати свої назви в двомовному/багатомовному форматі.

Нюанси та цікаві моменти щодо нацменшин Хорватії

Варто наголосити, що подекуди в Хорватії досі зустрічаються складнощі зі забезпеченням публічного використання сербської кирилиці в місцях змішаного проживання: так, у 2013 р. у Вуковарі через двомовні вивіски на державних установах мали місце масові протести хорватських ветеранів та націоналістів, у ході яких кириличні таблиці були пошкоджені. Але таких випадків із часом все менше. І протягом останніх кількох років у медіа не циркулювала жодна інформація про які-небудь кричущі випадки дискримінації сербів у Хорватії на національному підґрунті.

Варто зауважити й те, що серби сьогодні доволі адекватно представлені навіть серед вищого хорватського політикуму (Мілорад Пуповац, Борис Мілошевич – коаліційні партнери правлячої партії).

Найкращий в усіх сенсах статус має в Хорватії італійська національна меншина. За рівнем самоорганізації (культура, освіта, товариства) італійці є практично зразковою нацменшиною в Республіці Хорватія. Згідно з переписом населення в цій країні 2011 р. італійська національна меншина нараховувала 12,5 тис. осіб. Права й свободи італійців у Хорватії додатково захищені окремим міждержавними угодами. Так, іще 15 січня 1992 р. було підписано італійсько-хорватський меморандум про захист італійської меншини у Хорватії. А 5 листопада 1996 р. у Загребі сторони уклали новий договір, відповідно до якого Хорватія гарантувала своїм громадянам італійського походження повну свободу пересування з Хорватії до Словенії і навпаки з метою підтримки родинних стосунків.

Хорватські інституції, що займаються сферою етнополітики

Рада з питань національних меншин Республіки Хорватія

[Рада з питань національних меншин](#) є автономним органом, створеним на основі Конституційного закону про права національних меншин від 13.12.2002 р.

Заснований його з метою якомога ефективнішої співпраці національних меншин у суспільному житті Республіки Хорватія, особливо в сфері розгляду, впорядкування та вирішення питань щодо реалізації й захисту прав і свобод національних меншин.

Рада є вищим органом національних меншин, який пов'язує інститути та інтереси національних меншин на загальнодержавному рівні. Це орган, який всеохопно займається питаннями нацменшин в рамках положень Конституційного закону про права національних меншин та всіх інших нормативних актів, що стосуються національних меншин на території Хорватії.

Рада з питань національних меншин має право пропонувати хорватському парламенту й уряду обговорення питань, які він вважає важливими, особливо щодо втілення положень Конституційного закону та спеціальних законів, що регулюють права національних меншин. Рада також має право висловлювати думки та пропозиції щодо програм державних радіо- та телевізійних станцій, а також пропозиції щодо вжиття економічних, соціальних та інших заходів у районах, які традиційно або у значній кількості населені особами, що належать до національних меншин, з метою збереження їх існування в цих областях.

Також Рада має право вимагати та отримувати необхідні дані та звіти від органів державного, місцевого та регіонального самоврядування.

Передбачається, що Рада співпрацює і з міжнародними організаціями й установами, які займаються питанням національних меншин, а також із належними органами в материнських державах національних меншин, котрі проживають у Хорватії.

Варто підкреслити, що саме через цю установу здійснюється фінансування програм, пов'язаних із національними меншинами. Рада при підготовці щорічних хорватських державних бюджетів висловлює свої пропозиції та побажання про необхідний грошовий обсяг фінансування програм культурної автономії національних меншин. Утім про це дещо детальніше йтиметься в розділі про шляхи фінансування нацменшин.

Представництво

Існує 3 типи представництва в Раді, котрі разом становлять її людський склад:

- усі депутати парламенту від нацменшин;
- 5 видатних представників національних меншин від професійної, культурної, релігійної та наукової спільноти та представники об'єднань меншин, призначених урядом за пропозицією асоціацій, юридичних осіб та громадян, що належать до національних меншин;
- 7 представників від окремих Рад національних менши.

Роль, завдання, повноваження та устрій Ради з питань національних меншин, а також форми й способи її співпраці з державними органами та іншими інституціями й організаціями, які займаються питанням національних меншин, чітко визначає

хорватський Конституційний закон про права національних меншин у своєму 4 розділі (статті 35 і 36).

Отже, Рада з питань національних меншин Республіки Хорватія має право:

- пропонувати органам державної влади для обговорення ті чи інші питання, що стосуються життя, прав і свобод нацменшин, а також реалізації положень Конституційного закону про права національних меншин;
- пропонувати органам державної влади заходи з покращення статусу національних меншин на загальнохорватському чи місцевому рівнях;
- давати оцінки й пропозиції щодо програм громадських радіостанцій та телебачення, передбачених для нацменшин, а також щодо висвітлення питань, пов'язаних із нацменшинами в ЗМІ;
- пропонувати економічні, соціальні та інші заходи на території традиційно чи переважно заселених представниками нацменшин із метою їх збереження в цих районах;
- вимагати від органів державної влади та місцевого самоврядування всю необхідну інформацію для вирішення своїх робочих питань;
- вимагати особистої присутності представників органів державної влади та місцевого самоврядування, до чиїх повноважень відносяться питання питання зі сфери діяльності Ради з питань національних меншин.

Саме Рада з питань національних меншин розпоряджається коштами, які виділяються в державному бюджеті Республіки Хорватія на потреби національних меншин. Кінцеві отримувачі цих коштів щорічно звітують Раді при їх використанні. А Рада з питань національних меншин, відповідно, звітує уряду та парламенту Хорватії.

Управління з прав людини та прав національних меншин

[Управління з прав людини та прав національних меншин](#) – це експертна служба Уряду Республіки Хорватія, створена Законом про Уряд Республіки Хорватія. Цей же Закон передбачає, що Управлінням керує директор, призначений урядом, за пропозицією прем'єр-міністра та на основі результатів раніше проведеного публічного конкурсу.

Бачення

Удосконалення всієї системи захисту та просування прав людини та прав національних меншин у Республіці Хорватія, особливо тих сфер, які потребують першочергової уваги через наявні проблеми.

Місія

Місія Управління – ефективно та скоординоване систематичне впровадження національних програм, планів, стратегій, планів дій, Конституційного закону про права національних меншин та міжнародних документів, а також інформування громадськості та запобігання злочинам на ґрунті ненависті, спрямованим на покращення захисту прав людини та меншин.

Сфера діяльності

Управління з прав людини та прав національних меншин було створено у квітні 2012 року рішенням уряду Республіки Хорватія про об'єднання існуючих управління з прав людини та управління у справах національних меншин.

Відповідний [указ](#) регулює сферу та структуру Управління з прав людини та прав національних меншин уряду Республіки Хорватія. У межах своєї сфери діяльності цей орган:

- виконує професійні, аналітичні, консультативні та адміністративні завдання, пов'язані з реалізацією державної політики захисту та просування прав людини та прав національних меншин у Республіці Хорватія та контролює їх ефективність;
- розглядає становище окремих прав людини та прав національних меншин у Республіці Хорватія та відповідність національного законодавства положенням Конституції Республіки Хорватія та Конституційному закону про права національних меншин, а також з міжнародними документами у сфері прав людини та меншин;
- пропонує вдосконалення та гармонізацію законів, підзаконних та інших нормативно-правових актів та актів, що регулюють питання, пов'язані із захистом та просуванням прав людини та прав національних меншин з відповідними національними та міжнародними документами та іншими нормативно-правовими актами, та бере участь у їх розробці;
- координує розробку, контролює та звітує про впровадження національних документів та стратегій, планів дій та оперативних заходів та програм у сферах захисту та просування прав людини, протидії торгівлі людьми, інтеграції осіб, яким надано міжнародний захист, боротьби з дискримінацією та захист та просування прав національних меншин з особливим акцентом на інтеграцію представників національної меншини ромів та реалізацію оперативних програм для національних меншин;
- виконує рекомендації омбудсмена з метою зміцнення системи захисту прав людини;
- співпрацює з компетентними міністерствами та іншими компетентними органами та установами, органами місцевого та регіонального самоврядування та міжнародними органами з метою вдосконалення національних стандартів захисту та просування прав людини та прав національних меншин, з особливим акцентом на інтеграції ромів та осіб, яким надано міжнародний захист;
- співпрацює з представниками громадянського суспільства та неурядових організацій у розробці національних програм уряду Республіки Хорватія в різних галузях захисту прав людини та прав національних меншин, а також при ухваленні нових чи внесення змін до існуючих законів, фінансує та заохочує проекти неурядових організацій та активних громадян, зосереджених на розвитку добробуту громад та меншин;
- розробляє профілактичні заходи та проводить громадські кампанії, організовує освітні заходи (семінари, круглі столи), з метою заохочення та сприяння захисту прав людини та прав національних меншин;
- здійснює моніторинг документів компетентних органів Європейського Союзу та міжнародних документів, готує висновки та експертні аналізи щодо застосування європейських та міжнародних документів у реалізації захисту людини та прав осіб, що належать до національних меншин;
- дає експертні висновки та бере участь у складанні позицій щодо пропозицій до актів Європейського Союзу в межах своєї сфери діяльності; здійснює моніторинг та пропонує гармонізацію хорватських нормативно-правових

актів у сферах, що входять до сфери діяльності Управління, з *acquis communautaire* (спільний правовий доробок ЄС);

- пропагує європейські цінності та політику захисту й просування прав людини та прав національних меншин;
- розробляє, впроваджує та звітує про реалізацію проектів та програм у межах своєї сфери діяльності, що фінансуються із коштів Європейського Союзу та інших вітчизняних та міжнародних донорів.

Для виконання завдань, що належать до сфери діяльності Управління, створюються такі внутрішні організаційні підрозділи:

1. Служба з прав людини;
2. Служба з прав національних меншин:

- контролює виконання Конституційного закону про права національних меншин та координує підготовку відповідних звітів;
- контролює виконання Рамкової конвенції про захист національних меншин та координує підготовку відповідних звітів;
- бере участь у розробці, контролює виконання заходів і програм для національних меншин та звітує про це;
- координує розробку, контролює та звітує щодо виконання Національної стратегії інклюзії ромів (тобто інтеграції до суспільства) та супровідного Плану дій, пропонує зміни до цих документів, відповідно до керівних принципів ЄС, стратегічних та програмних документів (зокрема розробляє довгострокову політику щодо реалізації та покращення прав ромської національної меншини у Республіці Хорватія);
- координує роботу та організовує засідання Комісії та Робочої групи з моніторингу Національної стратегії інклюзії ромів;
- розробляє, впроваджує та звітує про фінансову та істотну реалізацію проектів, що фінансуються із фондів Європейського Союзу, інших вітчизняних та міжнародних донорів у сфері захисту й просування прав осіб, що належать до національних меншин;
- співпрацює з органами Організації Об'єднаних Націй, Радою Європи, Організацією з безпеки та співробітництва в Європі та Європейським Союзом у посиленні прав представників національної меншини ромів та реалізації відповідних міжнародних договорів, а також європейської правової бази;
- Бере участь у роботі міжурядових змішаних комітетів із захисту прав національних меншин на підставі підписаних двосторонніх угод Республіки Хорватія з Угорщиною, Італійською Республікою, Республікою Сербія, Чорногорією та Північною Македонією;
- співпрацює з компетентними органами на національному, місцевому та регіональному рівнях у питаннях реалізації та зміцнення прав осіб, що належать до національних меншин, з метою вдосконалення національних стандартів їх захисту;
- співпрацює з неурядовими організаціями громадянського суспільства на міжнародному, європейському, національному та місцевому рівнях у питаннях інтеграції та захисту прав національних меншин;
- організовує та проводить тренінги й освітні заходи для професійних працівників (зайнятих у системах захисту та підтримки - таких як соціальна допомога, охорона здоров'я, внутрішні справи, праця та зайнятість, освіта, судочинство тощо),

працівників місцевого самоврядування, а також громадянського сектору з метою захисту та просування прав національних меншин;

- розробляє профілактичні заходи, у тому числі громадські кампанії, з метою підвищення обізнаності осіб, що належать до національних меншин, про їх права, інформування громадськості та зменшення соціальних упереджень, а також просвітницьку роботу з розбудови потенціалу для осіб, що належать до національних меншин, з особливим акцентом на дітей та молодь;
- організовує та здійснює освітні та інші заходи для рад та представників національних меншин та представників органів місцевого та регіонального самоврядування з метою підвищення ефективності їх роботи;
- контролює реалізації прав рад та представників національних меншин, а також їх співпрацю із материнським країнами;
- надає фінансову підтримку (у межах наявних коштів) діяльності організацій національних меншин із метою подальшого покращення захисту їх прав та для просування їх культурної, національної, мовної та релігійної ідентичності;
- аналізує звіти про роботу та витрачання коштів, перерахованих з державного бюджету діяльність об'єднань та організацій національних меншин, які займаються питаннями збереження культурної спадщини, мови та самобутності; проводить виїзні перевірки з метою визначення фактів щодо роботи цих об'єднань і організацій та цільового використання виділених державою коштів;
- бере участь у підготовці звітів про виконання міжнародних та європейських договорів та конвенцій, що належать до компетенції інших органів державної влади у сфері, що входить до сфери дії Служби;
- надає експертні висновки та пояснення, готує експертні бази та аналізи, що стосуються імплементації Конституційного закону про права національних меншин та Національної стратегії інклюзії ромів;
- здійснює моніторинг нормативно-правових актів Республіки Хорватія та міжнародних документів, надає експертні висновки, зауваження та пропозиції щодо проектів пропозицій законів та інших нормативних актів у сферах, що входять до сфери дії Служби;
- надає експертні висновки, зауваження та пропозиції щодо проектів законів та інших нормативно-правових актів у межах діяльності інших державних органів;
- виконує завдання, пов'язані з вирішенням адміністративних питань у сфері доступу до інформації, координує підготовку відповідей на запити з метою забезпечення права громадян на доступ до інформації;
- отримує петиції та скарги громадян у сфері прав національних меншин, надає експертні висновки та відповідає на них, а також на запити установ, засобів масової інформації у сферах, що входять до сфери дії Служби.

Нагляд за виконання законодавства Хорватії щодо прав національних меншин

Реалізацію прав і свобод нацменшин, гарантованих Конституцією Хорватії, Конституційним законом про права національних меншин та іншими законами, контролюють органи державної влади в сферах, що належать до їх повноважень.

Уряд Хорватії узгоджує та координує роботу органів державної влади з виконання Конституційного закону про права національних меншин та окремих законів, що стосуються питань, важливих для нацменшин країни.

Аналіз шляхів фінансування національних меншин у Республіці Хорватія

Національні меншини в Республіці Хорватії отримують державне фінансування своїх організацій та проектів. Утім чіткий відсоток урядових асигнувань національним меншинам у хорватському законодавстві не визначений.

Дати уявлення про схему фінансування нацменшин у Хорватії може остання урядова постанова з цього приводу (від 08.04.2021 р.). Відповідальним за реалізації цього нормативного акту відповідальне хорватське урядове Управління з прав людини та прав національних меншин.

А в загальному дане питання регламентовано в Конституційному законі про права національних меншин.

Згідно зі згаданою постановою уряду Республіки Хорватія, фінансування суспільних потреб національних меншин із бюджету країни здійснюється виключно для проектів і програм організацій національних меншин.

Метою цього фінансування є покращення прав представників нацменшин та захист і просування їх культурної, національної, мовної та релігійної ідентичності.

Фінансова підтримка з боку держави надається задля реалізації культурної автономії нацменшин Хорватії (видавництво, ЗМІ, творчість, культурно-мистецькі заходи, програми на основі двосторонніх угод та договорів).

Для затвердження фінансування з боку держави проектів та програм нацменшин існує ряд чітких критеріїв. Дані проекти й програми повинні:

1. сприяти збереження культурної, національної, мовного й релігійної ідентичності меншин із одночасною їх інтеграцією у хорватське суспільство, що приносить користь для культурного, суспільного та економічного розвитку Хорватії;
2. підтримувати й розвивати вже досягнутий рівень реалізації прав представників нацменшин;
3. приділяти особливу увагу культурному amatorству та культурним інституціям через їх значення для збереження культурної, національної та мовної ідентичності осіб, що належать до національних меншин;
4. мають сприяти популяризації цінностей конституційного ладу Республіки Хорватія, сприяти толерантності та встановленню мультиетнічної та мультикультурної довіри;
5. реалізовувати висновки та положення двосторонніх угод та договорів про захист прав національних меншин, стороною яких є Республіка Хорватія.

Фінансування програм і проектів із реалізації культурної автономії нацменшин Хорватія проводиться шляхом публічного тендеру чи конкурсу, що забезпечує прозорість розподілу коштів та дозволяє отримувати якомога більше кваліфікованих заявок та відбір програм і проектів найвищої якості.

Фінансові засоби без проведення відкритого конкурсу чи тендеру виділяються безпосередньо лише тоді, коли кошти йдуть організації чи об'єднанню організацій, які мають виключну компетенцію в сфері діяльності чи в регіоні, для яких виділяються фінансові ресурси. Або ж якщо організація чи об'єднання організацій є єдиною, здатною до діяльності у відповідній сфері чи в регіоні, якого стосується фінансування відповідно до Оперативних програм уряду Республіки Хорватія для національних меншин.

Напрямки фінансування та складання програм і проектів організацій відповідно до Оперативних програм уряду Республіки Хорватія для національних меншин приймаються Управлінням з прав людини та прав національних меншин.

Фінансові засоби, про які йде мова вище, можуть бути виділені лише організації чи об'єднанню організацій, які належним чином виконують зобов'язання щодо сплати внесків на пенсійне та медичне страхування, а також сплачують всі податки до державного та місцевого бюджетів.

До процедури фінансування програм та проектів організацій національних меншин, яку проводить Рада національних меншин Республіки Хорватія стосується окремий регламент, яким визначають відповідні критерії та умови, а також механізм виплат відповідно до положень Конституційного закону про права національних меншин.

Органи місцевого самоврядування Республіки Хорватія забезпечують кошти для роботи рад національних меншин, включаючи засоби для виконання адміністративних справ для потреб цих рад, а також можуть забезпечувати й кошти для проведення тих чи інших заходів, передбачених програмою роботи відповідної ради національної меншини.

Органи місцевого самоврядування в міру своїх можливостей фінансують громади, товариства, фонди й культурні установи локальних національних меншин.

Кошти для реалізації тих чи інших програм рад національних меншин можуть забезпечуватися і з державного бюджету Республіки Хорватія. Утім жодних уточнень про конкретний обсяг у законі немає. Кожного року парламент країни може по різному визначати розмір фінансування національних меншин при розробці й ухваленні чергового державного бюджету.

Щонайменше раз на рік уряд Хорватії подає до парламенту звіт про виконання Конституційного закону про права національних меншин та про витрати коштів, які в державному бюджеті виділяються на потреби національних меншин.

Рада з питань національних меншин у хорватський парламент (а саме – у відповідний його комітет, у чій компетенції сфера нацменшин) кожні півроку подає звіт про свою роботу. А кожного кварталу – звіт про витрати коштів, що в державному бюджеті виділяються на потреби національних меншин.

У державному бюджеті та місцевих бюджетах передбачаються кошти для співфінансування програм, що їм належать, радіо і телевізійних станцій, призначених для національних меншин, відповідно до можливостей та критеріїв, визначених Урядом Республіки Хорватія за пропозицією Ради національних меншин або ж органу місцевого самоврядування за пропозицією місцевої ради національних меншин при ньому.

Рада з питань національних меншин розподіляє кошти, виділені з державного бюджету Хорватії на потреби національних меншин. Ті, хто використовують ці гроші подають Раді звіти про витрати, а цю інформацію Рада з питань національних меншин, у свою чергу, подає хорватському уряду та парламенту.

Критерії фінансування та укладання програм культурної автономії для національних меншин, методологія моніторингу та оцінки виконання фінансованих програм визначають передумови, яким мають відповідати асоціації та установи нацменшин при поданні заявки на фінансову підтримку з державного бюджету Республіки Хорватія через Раду національних меншин. Передбачається єдина й цілісна фінансова звітність асоціацій, організацій та установ нацменшин щодо використання виділених державою коштів.

Ступінь фінансування хорватським урядом національних меншин та їх інституцій може змінюватися з року в рік і визначається в конкретному державному бюджеті.

Доречно для прикладу навести [дані про фінансування](#) хорватським урядом через Раду з питань національних меншин другого після хорватів народу цієї держави – сербів.

Так, із державного бюджету Республіки Хорватія фінансуються різні програми 6 неурядових організацій сербської національної меншини.

Це Сербське культурне товариство «Prosvjeta» (Загреб), що реалізує інформаційну програму шляхом друку двомісячної газети «Prosvjeta» та десятимісячної дитячої газети «Bijela pčela», програма культурного аматорства та культурних заходів, Сербська національна рада-Національна координація ради сербської національної меншини (Загреб), щотижневик «Novosti», Об'єднана рада муніципалітетів (Вуковар), яка реалізовує інформаційну програму шляхом друку 25 номерів газети «Izvor» та сербське господарське товариство «Privrednik», яке друкує щомісячну однойменну газету.

Загалом, хорватські національні меншини та їх інституції відчують стабільну фінансову підтримку з боку уряду країни відповідно до законодавства Республіки Хорватія та міжнародних документів, підписаних хорватською владою. Існують більш-менш чіткі критерії для виділення державного фінансування. Проте чіткий обсяг бюджетних коштів на потреби нацменшин не визначений і залежить від конкретного річного бюджету та потреб нацменшин Хорватії, які формулюються й підраховуються Радою з питань національних меншин. Саме ця установа і є розпорядником та розподільником цих бюджетних коштів.

Аналіз моделей врядування національних меншин та їх представленості у органах влади Республіки Хорватія

Це питання цілком ясно та однозначно врегульоване положенням хорватського Конституційного закону про права національних меншин, Закону про вибори членів представницьких органів місцевого самоврядування та місцевої влади, Закону про місцеве й регіональне самоврядування, а також Закону про місцеві вибори.

Національні меншини, які складають понад 1,5% населення Хорватії (наразі це лише серби: 186,6 тис. за переписом 2011 р., тобто близько 4% населення), мають гарантовано мінімум 1 - максимум 3 місця в парламенті країни (Саборі).

А національні меншини, які становлять менше 1,5% мають спільну квоту в щонайменше 4 депутатські мандати.

У поточному (10-му) скликанні хорватського Сабору представлені наступні 8 депутатів від національних меншин.

Слід підкреслити, що при попередніх, починаючи з 2000 р., скликаннях хорватського парламенту число депутатів від національних меншин складало від 5 до 8.

Відповідно до Конституційного закону про права національних меншин, муніципалітети, міста й селища, де меншина складає від 5% до 15%, вона мають право мати 1 представника в місцевій раді.

Якщо на місцевому рівні меншина складає від 15% населення (на рівні жупанії/області), то вона має право на пропорційне представництво в усіх місцевих радах.

З метою покращення, збереження та захисту становища нацменшин у хорватському суспільстві представники цих меншин вибирають своїх представників для участі в суспільному житті та заняття місцевими справами у ради національних меншин в органах самоврядування.

У органах місцевого самоврядування територіально-адміністративних одиниць, де нацменшини складають щонайменше 1,5% населення, в органах місцевого самоврядування територіально-адміністративних одиниць, на чий території живуть більше 200 представників нацменшини, а також в органах самоврядування крупніших територіально-адміністративних одиниць, на території яких мешкають 500 представників нацменшини представники відповідної нацменшини можуть вибрати раду національних меншин.

До такої ради на рівні опчини (району/муніципалітету) обираються 10 членів, на рівні міста – 15 членів, а на рівні жупанії (області) – 25 членів.

У випадках, якщо не виконується жодна з умов, згаданих вище, але на певній території мешкають від 100 представників нацменшини, то в органі місцевого самоврядування обирається 1 представник від національних меншин.

Кандидатури до рад національних меншин при органах місцевого самоврядування можуть пропонувати організації нацменшин або ж 20 представників нацменшини на рівні району, 30 на рівні міста та 50 на рівні області.

Члени рад національних меншин, які обираються у в органах місцевого самоврядування відповідно до положень хорватського Конституційного закону про права національних меншин, обираються таким чином, щоб територія всього підрозділу складала один виборчий округ.

Усі дійсно висунуті кандидати заносяться до виборчого списку в алфавітному порядку прізвищ.

Кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів, обиралися членами ради національної меншини залежно від кількості членів ради національної меншини, обраних у кожному підрозділі.

Обираються члени рад національних меншин в органах місцевого самоврядування терміном на 4 роки.

Обраний член ради національної меншини, термін повноважень якого закінчується до її чергового закінчення, замінюється першим наступним невибраним кандидатом, який набере найбільшу кількість голосів.

Вибори до рад національних меншин скликаються Урядом Республіки Хорватія спеціальним рішенням, що визначає точну дату виборів.

Назва ради національної меншини має бути на хорватській мові та на латиниці, а також на мові й письмі відповідної національної меншини, що заснувала цю раду.

Очільника ради національної меншини та його заступника обирають її члени шляхом прямого й таємного голосування.

Органи місцевого самоврядування територіально-адміністративних одиниць, у яких представники нацменшин не складають більшості населення, можуть у своїх приписах постановити, що до їх представницького органу (себто місцевої ради) обираються представники нацменшин або більше число цих представників, ніж це впливає із їх частки в національному складі місцевого населення.

Представникам нацменшин гарантується представленість в органах державного управління та правосуддя відповідно до законодавства Хорватії, що стосується працевлаштування у відповідних органах із урахуванням частки національних меншин у загальному населенні на рівні, на якому існують такі органи. Також сюди варто додати, що в Республіці Хорватія представники національних меншин мають пріоритет у працевлаштуванні в органах державної влади та правосуддя, коли вони чітко посилаються на це право в заяві (на те, що їх дискриміновано при прийомі на роботу на національній основі) та коли вони однаково з іншими кандидатами відповідають усім іншим критеріям.

Відповідно до хорватського законодавства, представники національних меншин мають представництво у міністерствах, державних адміністративних організаціях та центральних державних установах з урахуванням їх загальної частки у складі населення Республіки Хорватія та в органах державної адміністрації в регіонах з урахуванням їх загальної частки. у населенні відповідного регіону.

Утім слід зауважити, що, як зазначають тамтешні експерти, в Хорватії у сфері представництва національних меншин в органах державного управління, судових органах та органах місцевого самоврядування досі не досягнуто значного прогресу. Причин цього багато: відсутність фінансових ресурсів для нової зайнятості, неадекватна освітня структура деяких представників національних меншин, а також недостатнє декларування деяких осіб про свою приналежність до національної меншини.

У Хорватії досі немає надійного та всебічного інструментарію, який би систематично аналізував застосування спеціальних заходів щодо представленості й зайнятості нацменшин та розглядав обґрунтування застосування існуючих заходів та можливе запровадження додаткових заходів у цій сфері.

Аналіз даних про кількість працівників із представників національних меншин в органах державного управління свідчить про зниження їх числа, тобто зменшення відсотка національних меншин у цій галузі. Досить часто на практиці на місцях кількість працівників із числа представників нацменшин навіть не наближається до їх реальної частки у загальній чисельності населення.

Варто зазначити, що спеціальні заходи щодо представленості національних меншин у державному управлінні в Хорватії, як правило, не впроваджувалися протягом 1990-х років. То була ситуація в якій закони спочатку запроваджують спеціальні заходи щодо працевлаштування нацменшин, які на практиці зовсім не

впроваджувалися на місцях. Так у Хорватії було до початку XXI ст. Із того часу ситуація в сфері представленості нацменшин в органах державної влади та самоврядування постійно вдосконалюється й покращується. Особливо цьому посприяв вступ Хорватії до ЄС та адаптація її законодавства до спільного правового доробку й стандартів Євросоюзу.

Вплив вступу Республіки Хорватії до ЄС на рівень захисту прав її національних меншин

Варто наголосити, що загалом після вступу Хорватії до Європейського Союзу в 2013 році ситуація із хорватським законодавством у сфері захисту прав національних меншин покращилася. Гармонізація національного законодавства із стандартами ЄС зіграла свою роль. Проте, як відзначають багато хорватських експертів та правозахисників (в тому числі одна з респондентів цього дослідження – юрист та науковець Антонія Петрічушич), на практиці ситуація виглядає далеко не ідеально. Помітний контраст між власне законодавчими приписами та тим, наскільки дієво вони втілюються в життя.

Варто звернути увагу на критику, яка наразі лунає в бік Республіки Хорватія з боку Ради Європи стосовно сфери захисту прав нацменшин.

Так, навіть у червні 2021 року в своєму вже п'ятому поспіль огляді [Рада Європи заявила](#), що попри поступовий рух у кращу сторону та вже достаньо поміті позитивні зміни в Хорватії й далі присутня дискримінація представників ромської та сербської національної меншин (особливо – сербів, які повернулися до свого краю після втечі в 1995 році під час війни). Більше того, в Раді з питань національних меншин Хорватії погоджують із такою оцінкою.

В останньому огляді Ради Європи йдеться, що в 2017-2020 рр. у Хорватії збільшилося число правопорушень на основі національної ненависті, а також кількість випадків мови ненависті в ЗМІ та політичному середовищі. Відмічають у Раді Європи деяке зростання радикального хорватського націоналізму за ці роки, для якого серби та роми є предметом історичного ревізйонізму. Окрім того Рада Європи вважають недостатньою практичну реалізацію Хорватією антидискримінаційних законів та незадоволені низькою представленістю нацменшин у хорватських загальнонаціональних ЗМІ.

Очільник ромської меншини Хорватії та депутат Сабору Велько Кайтазі зі свого боку особливо охоче погодився з наведеними вище оцінками Ради Європи. Він наголошує, що хорватські роми й далі дискримінуються, особливо в деяких регіонах країни та з боку окремих лідерів місцевої влади. Додає ромський очільник і те, що роми часто стикаються із вкрай поганими умовами життя в нелегальних поселеннях, а ромські діти постійно страждають від перебоїв з отримання освіти. Варто зазначити, що вочевидь мова йде про найпівнічніший регіон Хорватії – Меджимур'я, де живе найбільша та найкомпактніша ромська громада. Водночас Кайтазі визнає, що з 2013 року хорватський уряд зробив дійсно багато для покращення умов життя та захисту прав усіх нацменшин, в тому числі ромів.

Зі свого боку, представниця сербської меншини в парламенті Хорватії Драгана Єцков заявила, що в країні про нацменшини виявляється поступово все більше

турботи. За її словами, існує в сербів невдоволення розмірами державного фінансування дошкільних закладів, але з іншого боку – хорватська влада в 2021 році виділила додаткові 666 тис. євро на покращення інфраструктури в заселених сербами районах (які традиційно перебувають у дещо складніші соціально-економічній ситуації).

Одна з респондентів нашого дослідження Антонія Петрічушич (юрист, викладач та науковець) наголошує, що на шляху до ЄС проблемам захисту прав нацменшин та боротьбі з дискримінацією приділялося значно більше уваги в органах державної влади.

«До цього підходили значно більш системно та серйозніше. На всіх рівнях. Уряд Хорватії щороку готував детальні звіти та плани у сфері захисту прав нацменшин. Але, як виявилось в підсумку, все це було лише імітацією. Жодних дієвих та енергійних зусиль, аби відчутно покращити статус нацменшин у Хорватії, покращити якість їх життя. А просто показове демонстрування перед ЄС, що щось у цій сфері робиться», - підкреслила пані Петрічушич.

На думку респондента, ціль нашої поточної політики Хорватії в цій сфері – не інтеграція, не забезпечення достойного рівня життя для представників нацменшин, не створення в людей впевненості у благополучному майбутньому їх дітей. А натомість - суто в збереженні ідентичності нацменшин, плекання культурної автономії та фольклорно-мистецькій діяльності.

ЕТНОПОЛІТИКА: ШВЕЦІЯ



СКІЛЬКИ НАЦМЕНШИН ВИЗНАНО ОФІЦІЙНО?

5 нацменшин

(євреї, роми, торнедалери, шведські фіни, саами)



ГОЛОВНА ОСОБЛИВІСТЬ ЕТНОПОЛІТИКИ

Застосування **звичаєвого права** для управління питань відносин із національними меншинам за відсутності сформованого національного законодавства.



ОСНОВНИЙ НЕДОЛІК СИСТЕМИ

- **Відсутність статистики**, відслідковування інформації по національним меншинам,
- відсутність чітких формолювань та регуляцій на місцевому рівні



ЗАКОН ПРО НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ

Відсутній



ПРЕДСТАВЛЕННЯ НАЦМЕНШИН У ПАРЛАМЕНТІ

Немає окремих квот у парламенті. Саами мають окремий парламент, який відіграє дорадчу роль до національного парламенту

ШВЕДСЬКА МОДЕЛЬ – ПОЛІТИКА СТОСОВНО НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Олександр Краєв

Шведський підхід до роботи з національними меншинами представляє собою збалансовану модель із гнучкими засобами стримування і протидії. Хоча загалом систему можна охарактеризувати як ліберальну модель співіснування, певні чинники економічного та соціального характеру дозволяють говорити і про певні стримуючі чинники, направлені на ширшу інтеграцію національних меншин до загального пулу шведського населення.

На даний момент у Швеції офіційно визнано п'ять національних меншин:

1. Євреї;
2. Роми;
3. Саами;
4. Шведські фіни;
5. Торнедалери.

За твердженням шведського уряду, кожна національна меншина має давні історичні та культурні зв'язки з країною. Визнання цих національних меншин (а також закріплення за їх мовами відповідного статусу мов національних меншин) розпочалося з 2000 року і пов'язано, в першу чергу, з підписанням Швецією [Європейської рамкової конвенції про захист національних меншин](#) та [Європейської хартії регіональних мов або мов меншин](#). В той же час деякі з опитаних експерти лише частково погоджувалися із цим твердженням - на їх думку, основна частина шведської політики стосовно національних меншин була сформована до цього або формувалася незалежно від процесу вступу до Європейського Союзу. Нові міжнародні зобов'язання, прийняті на себе Швецією в контексті вступу в ЄС, лише закріплювали існуючі в шведському суспільстві норми та правила.

Загальний підхід шведського законодавства до питання національних меншин не передбачає наявності певного окремого законодавства, яке стосувалося б прав та репрезентації національних меншин у державі. Де-факто підхід офіційного Стокгольму полягає у превалюванні політичної ідентичності - громадянин Швеції - над усіма іншими можливими ідентичностями. За твердженням опитаних експертів, саме цей підхід і пов'язують із відсутністю окремого законодавства - для них воно є недоцільним, адже усі основні питання, з якими можуть зіштовхнутися представники національної меншини, вирішуються загальними законами, що діють для всіх шведських громадян.

Подібна уніфікаційна політика тягне за собою і інший наслідок. На сьогодні у Швеції відсутні офіційні статистичні демографічні дані стосовно національних меншин. [Офіційна державна статистика](#) оперує лише даними загального порядку - кількість населення, раса, вікові та економічні параметри. Таким чином представлені на

[офіційних урядових сайтах](#) дані про кількість тієї чи іншої групи національної меншини у Швеції є заокругленими приблизними оцінками, а не достовірно перевіреними даними. В той же час, за твердженням опитаних експертів, тут застосовується та сама державна логіка, що і у випадку із законодавством - уряд не бачить необхідності вести для цієї групи громадян окрему статистику, так як до них рівнозначно застосовуються всі закони, соціальні програми та державні політики, як і до всіх інших шведів.

Таким же чином на стороні фінансової підтримки національних меншин та/або іншого ресурсного їх забезпечення зі сторони держави, Швеція дотримується уніфікованої політики - у системі відсутні окремі специфічні статті витрат, пов'язані зі підтримкою національних витрат на тому чи іншому рівні. Фінансування здійснюється на тій же основі, як і асигнування коштів місцевим проектам та ініціативам безвідносно до статусу національної меншини. Аналогічна ситуація наявна і з фінансування роботи парламенту саамів - він фінансується аналогічно до інших адміністративних органів місцевого самоврядування. В той же час декілька з опитаних експертів зазначали, що при затвердженні фінансування для соціокультурних проектів чи грантовій підтримці того чи іншого ГО шведські об'єднання національних меншин можуть подавати проекти, спрямовані виключно на підтримку культурних ініціатив національних меншин, проте розглядатися вони будуть в єдиному порядку разом із іншими проектами.

В питанні дотримання прав національних меншин на освіту та підтримку їх культури офіційний Стокгольм дотримується децентралізованого підходу. Мови національних меншин є мовами викладання переважно в тих містах та муніципалітетах, в яких наявна значна частка населення-представників тієї чи іншої національної меншини. В той же час, за твердженням опитаних експертів, це правило майже не стосується великих міст - усе навчання в них проводиться шведською з міркувань соціальної доцільності для дітей якомога швидше інтегруватися в суспільство. Респонденти також зазначали, що до сьогодні така політика місцевих рад не зустрічала опору зі сторони представників національних меншин.

В усіх школах, де забезпечується навчання мовами національних меншин, має бути також забезпечена і можливість укладення білінгвальної програми (в деяких випадках, як, наприклад, із торнедалерами, саме на неї і робиться акцент місцевою владою). Варто також наголосити на питанні репрезентації питань національних меншин у освітніх програмах. [Згідно з інформацією Міністерства освіти та досліджень](#), на всіх рівнях освіти в курсах з історії та культури чільне місце займає і інформація про культуру, релігію та історію національних меншин Швеції та їх вкладу в розвиток шведської держави протягом історії. Крім того Міністерство освіти та досліджень зобов'язало Національну агенцію з питань освіти перевіряти школи стосовно питань доступності мови національних меншин, доступності білінгвальних навчальних програм та, за потреби, щодо включення до курсів з історії відповідної інформації про національні меншини.

Варто відзначити також і існуючу різницю між статусом “національної меншини” та “корінного народу”. Хоча офіційно в законодавстві закріплення статусу “корінного народу” є лише скоріше ad-hoc питанням та не являє собою певного єдиного законодавчого блоку, різниця у репрезентативності, яка втілюється за допомогою таких додаткових ad-hoc механізмів, є визначальною в політичній репрезентації груп національних меншин. Фактично, лише статус корінного народу надає можливість національній меншині мати повноцінне політичне представництво на національному рівні. В той же час варто зауважити, що це жодним чином не обмежує на легальному та політичному рівні ініціативи національних меншин на організацію

власного руху та розширення репрезентативності. В цьому випадку ми маємо справу із очевидною різницею статусів де-факто обмеженості можливостей репрезентативності для частини національних меншин та де-юре відсутності бар'єрів для їх політико-соціальної репрезентації.

Прикладом цієї різниці слугує ситуація із меншиною саамів у Швеції. На законодавчому рівні, за твердженням опитаних в рамках дослідження експертів, саами вважаються корінним народом - і серед усіх національних меншин вони єдині мають даний статус. З усіх інших офіційно визнаних національних меншин Швеції лише саами мають власний квазі-політичний представницький орган - [Парламент саамів](#). Основними повноваженнями парламенту є підтримка прав саамів на соціальні та економічні права, забезпечення екологічних прав саамів та забезпечення сталого розвитку у місцях їх компактного проживання. Парламент не має постійного представництва чи делегації у центральному Рігстазі (парламенту Швеції), проте співпрацює з ним на постійній основі і має можливість просувати на його розгляд петиції та власні ухвалені рішення.

Варто наголосити, що наявність власного парламенту жодним чином не стримує саамів від участі у загальнонаціональній політиці. Скоріше навпаки, шведський уряд через співпрацю із парламентом саамів намагається заохотити його представників також долучатися і до партій національного рівня. До прикладу, декілька респондентів під час проведення інтерв'ю стверджували, що в контексті політичної репрезентативності національних меншин та корінних народів у Швеції не розглядався варіант створення окремих політичних партій для представлення національних меншин. В той же час у кожній з наразі присутніх у Рігстазі партій немає (і законно не може бути) у статутних документах жодного обмеження на залучення до їх роботи та членства представників національних меншин.

Важливою частиною концепції корінного народу, як і у випадку із національними меншинами, є питання визначення приналежності особи до корінного народу. Саами також можуть використовувати приклад національних меншин - “якщо я визнаю себе як саам, отже, я саам” -, але також мають і інші соціальні механізми. До прикладу, щодо саамів існує також і аспект [економічної ідентифікації](#) на основі їх промислу з розведення оленів. [Відповідно до Закону про шведське оленяче господарство від 1971 року](#), лише представники народу саамі мають право легально займатися розведенням оленів та супутніми промислами. Звідси утворився прецедент зворотної дії - людина, яка займалася оленячим промислом, юридично вважається саамом, навіть якщо не була саамом. Крім того, саме на основі територіального розподілу оленячих господарств відбувається і демаркація районів компактного проживання народу саамі. Таким чином економічна діяльність, історично притаманна корінному народу, стала частиною його юридично закріпленої ідентифікації.

В той час, як всі національні меншин були офіційно визнані на початку 2000-х, саами були визнані корінним народом у 1977 році. Парламент саамів розпочав свою роботу у 1993 році.

Узагальнюючи, ситуація із національними меншинами у Швеції представляє собою цікавий кейс поєднання максимальних юридичних можливостей та потенціалу із відсутністю його практичного втілення. Як ми показали протягом дослідження, Швеція (не в останню чергу завдяки уніфікації законодавства на рівні Європейського Союзу на початку 2000-х) спромоглася створити повноцінну працюючу законодавчу базу для адекватної інтеграції національних меншин в шведське суспільство. Проте часто спостерігається ситуація, коли цими правами

представники відповідних національних меншин не користуються. Така ситуація вочевидь склалася завдяки декільком ключовим факторам:

1. Націленість офіційної позиції Швеції на рівний та уніфікований підхід до всіх громадян.

Офіційний Стокгольм відкрито заявляв про власну стратегію рівного ставлення до всіх шведських громадян незалежно від їх етнічного, расового та культурного походження. Така рівність не означає урівнювання усіх до певного єдиного стандарту - скоріше, це відсутність будь-яких особливих умов та/чи обмежень стосовно окремих соціальних груп. В межах цього підходу ми вже відзначили і відсутність національної статистики стосовно меншин, і відсутність державних проектів стосовно підтримки їх культури та мови, і відсутність певної виділеної програми стосовно підтримки національних меншин на соціо-культурному рівні. На політичному рівні це виражається у майже повній відсутності власного представництва національних меншин на національній політичній арені як певних соціо-політичних груп. Окремі політики, як походять зі спільнот національних меншин, є активними учасниками політичного життя країни (в першу чергу це стосується спільноти саамів), проте жодна національна меншина не має власної політичної партії на національному рівні, і таким чином їх інтереси інтегруються в ширший загальнонаціональний політичний контекст.

2. Різниця в статусі і правах національної меншини і корінного народу

На прикладі саамів доволі чітко прослідковується різниця у статусі та правах корінного народу та національної меншини. Хоча, за твердженням опитаних експертів та згідно із шведським законодавством, на жодному адміністративному рівні така різниця не закріплена документально, проте вона вочевидь наявна в інформаційному полі та надає саамам можливість до ширшої політичної репрезентації.

3. Опора на звичаєве національне право та політичну традицію

На даний момент не існує певного окремого законодавства, яке б стосувалося прав національних меншин та визначає ступінь, міру та характер їх політико-соціального залучення. Підхід Швеції, заснований на єдиному ставленні до всіх громадян як до, в першу чергу, громадян Швеції (опора на політичний статус, а не походження чи інші етнічно-культурні розбіжності), не потребує окремо законодавства для забезпечення інтеграції національних меншин у суспільство.

Досвід для України

Аналіз досвіду державної політики Королівства Швеція стосовно захисту прав національних меншин дозволяє виділити декілька інструментальних складових частин, які були б корисні для апробації в Україні в проєсусі реформи політики щодо національних меншин. Варто одразу зауважити, що більшість із цих інструментів є не знаходами/засобами прямої дії, а скоріше певними стратегічними наративами та елементами сприйняття проблематики нацменшин у державі. Також деякі з них є частиною некодифікованого звичаєвого права, своєрідними політико-правовими традиціями, які складно піддаються транспозиції на реалії іншої соціальної та правової системи.

У випадку із шведським досвідом ми маємо справу з двояким підходом до державної політики стосовно національних меншин. З одного боку, його можливо охарактеризувати як ліберальний та відкритий по відношенню до низинних ініціатив - він не містить жодних репресивних та обмежувальних положень, спрямованих на урізання прав національних меншин на власні культурні, соціальні та політичні права. З іншої сторони, він очевидно направлений на посилену інтеграцію меншин та уніфікацію суспільства шляхом м'якого заохочення до превалювання політичної ідентичності громадянина Швеції над усіма іншими. Саме орієнтацію на політичну ідентичність шведів варто виділити як ключову особливість даного підходу. В той же час відсутність чіткої законодавчої бази у вигляді закону про національні меншини чи різні аспекти їх діяльності створює ситуацію, коли звичаєве право стає визначальним у формуванні державної політики.

Загальна логіка шведського підходу суголосна із політикою, яка провадиться в Україні, і в порівнянні з іншими кейсами, які ми висвітлили в цьому дослідженні, дійсно може стати інструментально корисним для розробки нових стратегій та інструментів.

Для подальшого аналізу можливості застосування шведського досвіду для українських реалій пропонується сконцентрувати подальші аналітичні розробки на наступних темах та інструментах:

1. Ширше застосування білінгвальних навчальних курсів на початковому та середньому освітньому рівні;
2. Проведення розмежування між “національною меншиною” та “корінним народом”;
3. Наголос на політичній ідентичності (громадянин) поперед усіх наступних (етнічних, расових, мовних) ідентичностей;
4. Уніфікований підхід у застосуванні законів і підзаконних норм як основа уніфікованого ставлення до усіх громадян;
5. Інформаційна політика, спрямована не на виокремлення національних меншин, а на відображення їх як невід’ємної частини українського суспільства;
6. Проведення дослідження на рівні Міністерства освіти щодо потенціалу включення інформації про роль національних меншин до програми шкільних курсів історії та введення можливості факультативних занять із мов національних меншин;
7. Створення офіційного списку національних меншин України та офіційного закріплення їх статусу як таких.

ВИСНОВКИ ТА УЗАГАЛЬНЕННЯ

Чи не основним висновком дослідження етнополітичного законодавства та практик Румунії, Словаччини, Хорватії та Швеції є те, що умовних «загальноєвропейських» моделей взаємодії держави з національними меншинами не існує. Формування законодавчих рамок та практик суттєво залежить від контексту: частки національних меншин у загальному складі населення тієї чи іншої держави, наявності вразливих меншин, історії взаємовідносин між меншинами, наявність травматичного досвіду, тощо.

Характер законодавства також залежить від відносин між державою, де проживають національні меншини та державами що мають статус «kin-State». Напруга у відносинах між цими державами, спричинена в тому числі історичними травмами робить питання національних меншин чутливим та вимагає до нього підвищеної уваги. У випадку цього дослідження досвід Румунії, Словаччини, Хорватії та Швеції різняться: сталі і молоді демократії, держави з традиціями мультикультуралізму та ті, які потерпали від етнічних конфліктів шукають своїх, унікальних шляхів для формування етнополітики.

Відмінними є навіть підходи до визначення національної меншини. У багатьох випадках це визначення не унормоване окремим законом, ґрунтується на різних даних. Подекуди воно ґрунтується навіть на видах економічної діяльності, яку веде меншина, але частіше - на даних перепису (питаннях про мову та про самоідентифікацію). При цьому такий підхід викликає різночитання: аналіз цільових держав цього дослідження, зокрема, вказує на те мови визнані в одних державах, у інших визначаються як діалекти. Відтак, по різному формуються і підходи до меншин, які визнають або окремою національною меншиною, або субетнічною групою (до прикладу, українці і русини, румуни, арумуни та влахи, тощо).

Інтеграція до Європейського Союзу в багатьох випадках стала чинником удосконалення національних законодавств та приведення їх у відповідність до Копенгагенських критеріїв. Разом з тим, почасти зусилля, які докладаються на етапі підготовки до членства від моменту долучення держав до ЄС уповільнюються, а сам ЄС не має на держави важелів додаткового тиску.

До того ж, не всі законодавчо закріплені рамки належним чином втілюються на практиці, а подекуди навіть відбуваються зловживання, коли позитивна дискримінація та застосування квотних принципів обертаються монополіями окремих організацій національних меншин, дефіцитом внутрішньої демократії у спільнотах меншин та т.зв. «етнобізнесом», коли організації меншин не представляють їхні інтереси, але впливають на розподіл коштів, що виділяються на підтримку меншин.

Узагальнюючи, видається, що при формуванні та удосконалення національної етнополітики та законодавства щодо національних меншин, Україні доречно виходити передусім з власних національних інтересів та вимог і рекомендацій Європейського Союзу, але разом з тим брати до уваги варіативність національного законодавства держав ЄС, відмінності у визначенні меншин та механізмах їхньої представленості.

Перелік опитаних експертів

1. Арделяну Константін, Університет Галацу, Коледж нової Європи (Румунія)
2. Берглунд Крістофер, Університет Мальме (Швеція)
3. Бурда Славко, Українське товариство Загреба (Хорватія)
4. Петрічушич Антонія, Університет Загреба (Хорватія)
5. Ґаль Жолт, Університет Яна Коменського (Словаччина)
6. Кадлечікова Яна, Словацький центру дослідження етнічності та культури (CVEK) (Словаччина)
7. Кісс Тамаш, Румунський інститут дослідження національних меншин (Румунія)
8. Міцовчінова Богдана, Словацький національний центр з прав людини (Словаччина)
9. Мьоркенстам Ульф, Стокгольмський Університет (Швеція)
10. Озоракова Лілла, Словацький національний центр з прав людини (Словаччина)
11. Павлічкова Зузана, Словацький національний центр з прав людини (Словаччина)
12. Уестін Чарльз, професор Стокгольмського університету (Швеція)
13. Фіала-Бутора Янош, Угорська академія наук (Угорщина)

*Відповіді Зузани Павлічкової, Богдани Міцовчинової та Лілли Озоракової представлено не як відповіді окремих експертів, а як відповіді Словацького національного центру з прав людини.