

Лихач Ю. Ю.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА
НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН
У ВИБОРНИХ ОРГАНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

In the article the legislation of countries members EU is analysed in relation to providing of representative office of national minorities in the elected bodies. The different models of the electoral systems of countries, which are the members of EU and mechanisms of their satisfaction of interests of national minorities in elections in parliament and organs of local self-government, are considered.

Важливість забезпечення прав національних меншин є однією з найважливіших проблем, які постають перед європейською спільнотою. Це знайшло своє відтворення в документах Європейського Союзу, Ради Європи, ОБСЄ та законодавстві країн-членів ЄС. Поряд з економічними, соціальними та культурними проблемами захисту прав нацменшин значна увага приділяється забезпеченню

їхніх політичних прав. Саме тому в усіх країнах-членах ЄС зроблені чіткі механізми реалізації національними меншинами своїх виборчих прав.

Значення важливості представництва національних меншин у виборних органах країн-членів ЄС розглядаються у працях Є. В. Радченка, Д. С. Ковриженка, Н. В. Беліцер, Тоув Маллой. В працях усіх дослідників, що займалися вивченням даної тематики, зазначається, що з початку ХХІ століття в Європейському Союзі значна увага приділяється правам національних меншин щодо реалізації їхнього виборчого права як під час виборів до парламенту, так і до органів місцевого самоврядування.

Після закінчення холодної війни розпочалося помітне зростання популярності націоналізму в країнах ЄС. Прихильники такого субетнічного націоналізму обстоювали культурну відокремленість національних спільнот, вимагали політичного й економічного самовизначення. Вони аргументували свої вимоги історичною приналежністю національних спільнот до певних територій (регіонів), глибокою внутрішньою колективною солідарністю та культурною близькістю. Нині ці національні спільноти є носіями субнаціональних ідентичностей, інтереси яких нерідко суперечать інтересам ідентичностей титульних націй європейських країн.

Протягом тривалого часу досить поширеною була думка, згідно з якою способи та умови формування загальнодержавних і місцевих представницьких органів повинні забезпечувати досягнення певних політичних цілей — збереження влади правлячої партії, політичну структуризацію суспільства, стабільність партійної системи тощо. У більшості європейських країн (крім, хіба що Італії та постсоціалістичних країн Східної Європи), в яких застосування тих чи інших різновидів виборчих систем досягло поставленої мети, погляди на призначення виборчих систем (у ширшому розумінні — способів і процедури формування виборних органів) істотно розширились.

Аналіз документів ОБСЄ, Європейського Союзу, Ради Європи та законодавства країн-членів ЄС дає змогу стверджувати, що особлива увага в демократичних країнах нині приділяється створенню належних умов для всебічної реалізації принципу рівності громадян перед законом, у тому числі — на подолання фактичної (втім, не юридичної) нерівності можливостей представників автохтонного населення й етнічних (релігійних, мовно-лінгвістичних) груп у політичній сфері, в реалізації права обирати і бути обраним.

У більшості країн ЄС проживають численні групи населення, які хоча й належать до громадянства відповідних держав, однак за різними критеріями не ідентифікують себе з автохтонними мешканцями держави. У кожній конкретній країні кількість таких громадян може бути різною — від 2% (наприклад, у Греції) до 25% і більше громадян країни (Бельгія, Естонія, Іспанія, Кіпр, Латвія), що визначається еміграційно-натуралізаційною політикою держави (приміром, в Німеччині, Австрії), умовами становлення незалежності (цей чинник виявився досить впливовим у країнах Прибалтики, Балканського та Скандинавського півостровів, Польщі) тощо. Варто відзначити також і те, що в багатьох європейських країнах національні меншини проживають компактно (наприклад, у Бельгії, Данії, Естонії, Іспанії, Італії, Кіпрі, Словенії, Фінляндії, Швеції) і зберігають свої культурні, мовні та інші традиції протягом століть. Очевидно, що нехтування інтересами цих груп населення за певних умов може призвести до внутрішньодержавних конфліктів, які можуть становити суттєву загрозу для всієї системи колективної безпеки на теренах європейського континенту.

Саме тому питанням захисту соціальних, культурних та політичних прав національних меншин в ЄС приділяється значна увага. Це знайшло своє відтворення у щорічному, починаючи з 1983 року, фінансуванні загальноєвропейських цільових програм, спрямованих на захист регіональних мов та мов національних меншин; у розробці, підписанні та набутті чинності Рамковою Конвенцією про захист національних меншин (1998 р.), Європейською Хартією регіональних мов та мов національних меншин (1998 р.), закріпленні прав національних меншин у Конституції ЄС (яка, щоправда, не набула чинності).

Аналіз виборчого законодавства країн Європейського Союзу дозволяє поділити всі механізми, які використовуються для забезпечення представництва національних меншин у виборних органах, на два основних типи:

- способи забезпечення представництва, до яких належать, зокрема, встановлені механізми утворення виборчих округів, висування кандидатів на виборах, особливості виборчої системи, покликані сприяти представництву національних меншин, визначені квоти представництва національних меншин у парламентах та органах місцевого самоврядування;

- умови, які сприяють участі національних меншин у загальнодержавних і місцевих виборах, наприклад — виготовлення виборчих бюлетенів національною мовою тощо.

**Представництво національних меншин
в країнах-членах Європейського Союзу**

Країна	Частка національних меншин	Основні етнічні групи
1	2	3
Австрія	8,9%	словенці (Карінтія) — 0,2–0,5%, хорвати (Бургенланд) — 0,3%, угорці (Бургенланд) — 0,2%, чехи — 0,2%, словаки — 0,1%, німці — 0,9%, турки і курди — від 1,6% до 3,5%.
Бельгія	42%	фламандці — 58%, валлонці — 31%, інші — 11%.
Великобританія	н. д.	Офіційна статистика Великобританії не дає уявлення про основні етнічні групи Королівства (меншини класифікуються за ознаками раси, віросповідання та континенту походження).
Греція	2%	росіяни — 0,4%, цигани (роми) — 0,3%, турки — 0,2%, греки-кіпріоти — 0,1%, албанці — 0,1%, французи — 0,1%.
Данія	2,5%	гренландці (близько 60 000), фарерці (близько 40 000), німці (Північний Шлезвіг, 25 000).
Естонія	31,5%	росіяни — 25,7%, українці — 2,1%, білоруси — 1,2%, фіни — 0,8%.
Іспанія	26%	каталонці (Каталонія, Балеарські острови, Валенсія) — 17%, галісійці (Галісія) — 7%, баски (Країна басків) — 2%, інші — бербері (Сеута і Мелілья), астурійці (Астурія, частина Леону).
Італія	4%	північно-африканські араби — 0,8%, албанці (Сицилія) — 0,8%, німці (Трентіно — Південний Тіроль) — 0,8%, французи (Валь-д'Аоста — переважна більшість, частково — П'ємонт і Апулія) — 1,5%.
Кіпр	22%	турки-кіпріоти — 18%, 4% — інші.
Латвія	42,3%	росіяни — 29,6%, білоруси — 4,1%, українці — 2,7%, поляки — 2,5%, литовці — 1,4%, інші (близько 2%).
Литва	16,55%	поляки — 6,74%, росіяни — 6,31%, білоруси — 1,23%
Нідерланди	19,1%	індонезійці — 2,43%, німці — 2,37%, турки — 2,2%, суринамці — 2,02%, марокканці — 1,93%.

Закінчення таблиці

1	2	3
Німеччина	8,5%	турки — 2,4%, інші — 6,1% (італійці — 0,7%, серби — 0,6%, греки — 0,4%, поляки, хорвати, росіяни, австрійці, боснійці, португальці, голландці, іранці, македонці).
Польща	2,3–3,2%	Точні дані відсутні, дані офіційного перепису 2001 року помітно відрізняються від альтернативних оцінок міжнародних організацій. Найбільші етнічні групи — німці (Ополе, Катовіце, Ченстохова — 180 000, офіційні дані — 152 897), українці (Ольштин, Ельблонг, Слупськ, Кошилін, Легніца, Вроцлав — 150 000, офіційні дані — 31 000 українців, 5 863 лемки), Білоруси (Белосток — 48 700), цигани (по всій території Польщі — 50 000–60 000).
Словаччина	14,2%	угорці — 9,7%, цигани — 1,7%, чехи — 0,8%, інші — 2% (русини, українці, сілезійські німці, поляки, хорвати).
Словенія	6,2%	хорвати — 2%, серби — 2%, італійці — 1%, угорці — 1%, цигани — 0,17%, німці та інші германофонні етноси — близько 0,15%.
Угорщина	10,1%	Цигани — 4%, німці — 2,6%, серби — 2%, словаки — 0,8%, румуни — 0,7%.
Фінляндія	8%	шведи — 5,6%, росіяни — 0,6%, цигани — 0,12%, саамі — 0,11%, татари — 0,02%.
Франція	н.д.	Офіційний облік етнічних меншин не здійснюється з етичних міркувань.
Чехія	9,6%	морави — 3,7%, словаки — 1,9%, поляки — 0,5%, німці — 0,4%, цигани — 0,1–2%, угорці — 0,1–2,8%.
Швеція	4,5%	Фіни — 3,2%, саамі — 0,2%, цигани і євреї — 0,17%.

Звичайно, однозначно стверджувати, що той чи інший різновид виборчої системи сам по собі є сприятливим (або навпаки — несприятливим) для забезпечення участі національних меншин в представницьких виборних органах було неправильним. Так, мажоритарна система абсолютної або відносної більшості з голосуванням в одномандатних округах може забезпечити належне

представництво меншин лише за умов, коли при утворенні виборчих округів враховуються місця їхнього компактного проживання. Якщо принципи утворення виборчих округів не ставити в залежність від місць компактного проживання меншин, останні голосуватимуть в декількох округах, у кожному з яких вони становитимуть меншість і, відповідно, жодним чином не зможуть вплинути на результат виборів.

Зазначене повною мірою стосується і пропорційної виборчої системи: з метою забезпечення представництва національних меншин виборчі округи за пропорційної системи мають утворюватись таким чином, щоб місця компактного проживання національних меншин охоплювались одним виборчим округом, а не кількома.

Окрім критеріїв утворення виборчих округів, важливе значення за умов пропорційної виборчої системи може мати підхід до визначення кола кандидатів, які отримують право на участь в розподілі депутатських мандатів. Так, голосування за закриті списки кандидатів є менш сприятливим для забезпечення представництва національних меншин у виборних органах порівняно з преференційним голосуванням, за якого визначена партією черговість проходження кандидатів до парламенту або місцевої ради може змінюватись на основі кількості наданих кандидатам преференцій. Преференційне голосування, як і мажоритарні виборчі системи та система єдиного голосу, що передається, роблять вибори більш персоналізованими і спонукають партії до включення у виборчі списки представників національних меншин.

Ще один фактор, який відіграє вагомий роль у забезпеченні представництва меншин, — арифметична процедура розподілу мандатів та величина виборчого бар'єру. Несприятливим для національних меншин є і встановлення високих виборчих бар'єрів (за умови, якщо вибори проводяться у великих виборчих округах, в яких розподіляється значна кількість мандатів), оскільки національні меншини фактично втрачають будь-які шанси на отримання мандатів у представницьких органах.

Венеціанська комісія «За демократію через право» розробила рекомендації щодо змісту механізмів забезпечення представництва національних меншин у виборних органах:

1) політичні партії, що репрезентують національні меншини, мають бути дозволені у законодавчому порядку. Участь національних меншин у політичних партіях не може бути обмежена за так званим етнічним принципом;

2) спеціальні правила, які гарантують національним меншинам зарезервовані місця у представницькому органі, що є винятком із загальної схеми розподілу мандатів, не суперечить принципу рівності можливостей;

3) ані кандидати, ані виборці не мають доводити свою приналежність до національних меншин;

4) право національних меншин бути репрезентованими у представницьких органах не повинне обмежуватись виборчими бар'єрами;

5) виборчі округи (їхній розмір та конфігурація) повинні бути утворені з урахуванням необхідності захопити представників національних меншин взяти участь у виборах.

У більшості країн ЄС з неоднорідним етнічним складом або значною часткою національних меншин в структурі населення всі зазначені чинники зазвичай беруться до уваги.

В деяких державах частка національних меншин є настільки незначною, що за будь-якого варіанту виборчої системи вони навряд чи змогли б отримати представництво в парламенті — сумарна кількість голосів цих виборців є меншою, ніж потрібно для отримання одного мандату. Цілком імовірною може бути й інша ситуація — загальна кількість представників національних меншин в масштабах країни достатньо висока, однак місця компактного проживання національних меншин розміщені по всій території країни і не можуть утворювати певний виборчий округ (крім як входити до складу загальнодержавного округу або багатомандатного округу, де переважна більшість виборців є представниками етнічної або мовно-лінгвістичної більшості).

В деяких країнах цю проблему частково вирішено не через запровадження сприятливої для національних меншин виборчої системи (жодна система не вирішує жодну з вищеописаних ситуацій), а шляхом резервування за представниками національних меншин певної кількості місць в парламенті, органах місцевого самоврядування. Цей підхід застосовується при проведенні парламентських виборів в Іспанії, Данії, Фінляндії, Кіпрі; парламентських і місцевих виборів — в Словенії.

Саме з цих причин резервування квот представництва лише для визначених меншин (до того ж за умов постійного збільшення кількості легальних мігрантів з країн Азії, Африки та інших держав-членів ЄС), не можна визнати вдалим підходом до вирішення проблеми представництва меншостей у перевиборних органах. Можливо, саме цим і можна пояснити той факт, що прак-

тика «резервування» місць для окремих меншин не набула широкого розповсюдження в Європі.

У всіх країнах ЄС розроблені способи забезпечення представництва національних меншин у парламентах та представницьких органах місцевого самоврядування, які містять такі механізми:

1. Включення представників національних меншин до партійних списків (Австрія, Бельгія, Фінляндія, Німеччина (частково), Греція, Італія (в області Фріулі-Венеція-Джулія), Латвія, Литва, Польща, Словаччина;

2. Врахування в процесі утворення виборчих округів місць компактного проживання національних меншин, резервування певної кількості місць у парламенті (місцевих органах влади) для представників національних меншин:

Бельгія (при утворенні виборчих округів враховуються місця компактного проживання основних лінгвістичних груп), Данія (місця для представників Фарерських островів та Гренландії в парламенті), Іспанія (представництво Сеути і Мелільї в парламенті), Італія (місця для представника провінції Валь д'Аоста в парламенті до 2005 року), Кіпр (резервування визначеної кількості місць для турків-кіпріотів (24), маронітів, католиків, вірмен), Словенія (по одному місцю для представників угорської та італійської національних меншин в парламенті і радах всіх рівнів), Фінляндія (місця для представників Аландських островів в парламенті);

3. Незастосування виборчих бар'єрів на виборах в округах, де компактно проживають національні меншини: Литва (загальний бар'єр на виборах становить 4%, однак для представників нацменшин він може бути знижений до величини, еквівалентної одному мандату — до близько 1%), Німеччина (на парламентських виборах та місцевих виборах в окремих землях, наприклад, у Гессені), Польща (на парламентських і місцевих виборах до партій нацменшин не застосовується 5% бар'єр);

4. Забезпечення представництва національних меншин шляхом персоналізації виборчої системи. В усіх країнах, де на парламентських і місцевих виборах застосовуються мажоритарна виборча система, система єдиного голосу, що не передається (за умови, що при нарізці округів враховуються місця компактного проживання національних меншин), пропорційна виборча система з преференційним голосуванням;

5. Дозвіл на створення регіональних партій, які представляють інтереси національних меншин (Австрія, Бельгія, Великобританія,

Греція, Данія (партії, які представляють німецьку нацменшину і місцеві партії Гренландії та Фарерських островів), Естонія (3 партії, які представляють російську нацменшину), Іспанія (націоналістичні партії в Каталонії та Країні Басків), Італія (такі партії діють в трьох регіонах, де компактно проживають нацменшини), Латвія (одна партія, яка представляє російськомовне населення), Литва (3 партії, які представляють російськомовне населення), Німеччина, Польща, Словаччина (4 партії представляють угорську нацменшину, 5 партій ромів (циган), 1 партія русинів-українців), Словенія, Угорщина, Фінляндія (Шведська народна партія), Чехія, Швеція (на місцевому рівні).

Ще одним доказом того, що національні меншини в Європі набувають своєї політичної ваги, є поява міжнародних партійних коаліцій нацменшин. Такі партійні федерації поширилися внаслідок незадоволення електорату діяльністю вже відомих політичних партій. Ці коаліції відбивають прагнення географічно сконцентрованих периферійних національних меншин, котрі не зовсім задоволені порядком роботи урядів держав, у яких вони мешкають. Діяльність таких коаліцій базується відповідно до моделі соціалістичних партій. Фінансує діяльність таких коаліцій Європейський парламент, який робить це з метою заохотити європейські політичні партії до взаємодії у передвиборчий період, а також у процесі парламентської роботи.

Прикладом таких коаліцій нацменшин є Європейський вільний альянс, членами якого є Шотландська національна партія, партії Уельсу і Каталонії. У Європарламенті Європейський вільний альянс перебуває у коаліції із «зеленими». З часів створення Альянсу 1981 року кількість його членів зросла до 20 партій.

Іншою потужною нещодавно створеною коаліцією партій нацменшин є Регіональні влади із законодавчими повноваженнями. Ця організація включає представників 20 впливових регіонів Євросоюзу, і вона була створена на неофіційних засадах з метою лобювати прийняття подібних їм рішень на Міжурядовій конференції ЄС у 2000 році та при підписанні Ніццької угоди. Діяльність цієї організації спрямована на збільшення впливу регіонів у Європейському Союзі, тобто на зростання політичного та юридичного статусу цих регіонів у всіх сферах управління Євросоюзу відповідно до їхньої компетенції та повноважень.

Ще одним прикладом коаліції нацменшин є Федеральний союз європейських національностей. Ця асоціація спеціально представ-

ляє інтереси національних меншин, визначених або не визначених територіально, і має на меті захист їхніх національних ідентичностей, мов, культур та історії. Вона працює через формування «сусідства», тобто мирного співіснування більшості та меншин в межах держави чи регіону

Висновки з даного дослідження. Аналіз виборчого законодавства країн-членів ЄС дає змогу виділити такі основні механізми забезпечення представництва національних меншин у виборних органах:

1) утворення виборчих округів з обов'язковим, з урахуванням місць компактного проживання національних меншин;

2) застосування персоніфікованих виборчих систем — мажоритарної виборчої системи, системи єдиного голосу, що передається, пропорційної виборчої системи з голосуванням за відкритими та напіввідкритими списками кандидатів;

3) відмова від застосування виборчих бар'єрів щодо партій, які репрезентують інтереси національних меншин;

4) закріплення визначених квот представництва у виборних органах (місць для національних меншин);

5) встановлення широкого переліку суб'єктів висування кандидатів — право висування кандидатів на виборах у більшості країн надано не лише партіям, але й об'єднанням виборців; передбачається можливість самовисування;

6) надання законодавцем дозволу на створення регіональних та етнічних партій;

7) створення сприятливих умов для реалізації виборцями — представниками національних меншин своїх виборчих прав.

Забезпечення прав національних меншин через надання їм особливих прав під час виборів та представлення у Європарламенті є дуже важливою передумовою для визнання того, що національні меншини європейських держав не обмежені кордонами, а натомість стають елементом європейської та міжнародної політики.

1. *Вибори в Європейському Союзі* За редакцією Ковриженко Д. С. — К. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. — 98 с.

2. *Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування* / За заг. ред. Радченка Є.В. — К.: Факт, 2003. — 258 с.

3. *Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин* / «Права людини та професійні стандарти для юристів», 1996.

4. Зарубежное избирательное право / Под ред. В. В. Маклакова. — М.: Издательство НОРМА, 2003. — 288 с.

5. Європейська Конвенція з прав людини. Свобода вираження поглядів: Довідник з українського та європейського інформаційного законодавства / Укл. В. Ф. Іванов, Ю. Є. Зайцев. — Київ: Центр вільної преси, 2002. — 518 с.

6. Керівні принципи та пояснювальна доповідь ухвалені Венеціанською комісією на 52 сесії / «Vyborgy ta Demokratia» («Elections and Democracy»), № 4(10) — 2006.

7. Парламентські вибори в Європейському Союзі / Ковриженко Д. С., Котляр Д. М., Євгенєва А. М., Асланян Г. П., Замніус В. М. — К.: Міленіум, 2002.

8. Рамкова конвенція про захист прав національних меншин / «Права людини та професійні стандарти для юристів», 1996.

9. Тоув Маллой «Роль національних меншин у процесі розширення та консолідації Євросоюзу» // <http://www.ecmi.de> — 2006.