



הכנסת
הלשכה המשפטית
תחום חקיקה ומחקר משפטי

זכויות שפה וחינוך של מיעוטים
לאומיים, אתניים, לשוניים וילידים
– סקירה משווה –

כ"ז בתשרי התשע"ח

17 באוקטובר 2017

כתיבה: עו"ד ליאור בן דוד

אישור: עו"ד הודיה קין, ממונה בכירה (חקיקה ומחקר משפטי)

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

מבוא

מסמך זה, שנכתב לבקשת חה"כ יוסף ג'בארין, בוחן במבט משווה הסדרים חקיקתיים ואחרים שנוגעים למעמדם וזכויותיהם של מיעוטים לאומיים, אתניים, לשוניים וילידים, תוך התמקדות בשני תחומים מרכזיים: זכויות שפה וחינוך.

הפרק הראשון של המסמך עוסק בזכויות השפה והחינוך של מיעוטים אלה במשפט הבין לאומי, או ליתר דיוק, בהוראותיהן של כמה הכרזות ואמנות בין-לאומיות מרכזיות בתחום. כפי שיובהר בפרק זה, **זכויות שפה** כוללות מגוון, ואף ניתן לומר מדרג של זכויות, החל מהזכות הבסיסית (או החירות) של מי שמשתיך למיעוטים אלה להשתמש בשפתו ללא אפליה מטעמי לשון, וכלה בזכויות לקבלת שירותים ציבוריים מרכזיים בשפת המיעוט ולקידום מעמדה של שפה זו במרחב הציבורי, במוסדות ציבור ובגופי ממשל שונים. זכויות מן הסוג האחרון מטילות על המדינה חובות פוזיטיביות לשמר ואף לטפח את שפת המיעוט באמצעות הסדרים בתחומים מגוונים, בין השאר במסגרת עבודת הרשות המחוקקת, השופטת והמבצעת, ברמה הארצית או המקומית. הסדרים מסוג אלה הם שיעמדו במרכזה של סקירה משווה זו.

גם **בתחום החינוך** למיעוטים ניתן להבחין בין זכויות שונות: החל מן הזכות להקמת מוסדות חינוך פרטיים למי שמשתייכים לקהילות המיעוט; עובר דרך הזכות לקבלת חינוך במימון ציבורי בשפת המיעוט או חינוך דו-לשוני; וכלה בזכות למעורבות והשתתפות בקבלת החלטות הנוגעות לחינוך המיעוטים; ובמקרים מסוימים אף לאוטונומיה חינוכית, שבמסגרתה ניתנת לקהילת המיעוט, בהיקף זה או אחר, הזכות לניהול עצמי של מערכת חינוך ציבורית משלה, בהיבטים כמו עיצוב תכנית הלימודים, תקצוב, הכשרת מורים ומינורים, פיקוח וכיו"ב. במקרים הרלוונטיים הנסקרים במסמך זה יושם דגש על זכויות מסוג אלה האחרונות שפורטו לעיל.

ניתן להיווכח שקיימת חפיפה לא מעטה בין זכויות שפה לזכויות חינוך של מיעוטים, ככל שהדברים אמורים בזכות ללמוד את שפת המיעוט כמקצוע בתכנית הלימודים או בזכות הרחבה יותר לחינוך בשפת המיעוט. עם זאת, מדובר בחפיפה חלקית בלבד, שכן כאמור, זכויות שפה וחינוך גם חובקות סוגיות ותחומים שאינם משותפים לשתי הקטגוריות ולפיכך, הדיון בהן לאורך המסמך כולו ייעשה בצורה נפרדת.

בהתאם לבקשת חה"כ ג'בארין, שאר הפרקים בסקירה מוקדשים לדיון **במקרים קונקרטיים** ואלה הם:

- המיעוט הלשוני הגרמני והמיעוט הלשוני הלאדיני בדרום טירול (איטליה).
- המיעוט הדני בשלזוויג-הולשטיין (גרמניה).
- המיעוט הגרמני בדרום יוטלנד (דנמרק).
- המיעוט הלשוני הצרפתי בקנדה (והמיעוט הלשוני האנגלי בקוויבק).
- מיעוטים לאומיים ואתניים בהונגריה.
- המיעוט השבדי בפינלנד.
- המיעוט הלאומי-ילידי הסאמי במדינות הנורדיות (נורבגיה, שבדיה ופינלנד).
- המיעוט האלבני במקדוניה.

כפי שעולה מסקירה משווה זו, המיעוטים הנסקרים כאן נהנים מזכויות שפה וחינוך שלא פעם באות לידי ביטוי במדינות השונות בהסדרי חקיקה, עקרונות מדיניות, אמצעים ופרקטיקה שיש ביניהם קווי דמיון רבים. כך לדוגמה, בחלק מן המקרים, קיומן או מימושן של זכויות שפה מסוימות מותנה בשיעורה היחסי של קהילת המיעוט הרלוונטית בקרב האוכלוסייה הכללית או בתחום אזור או ממשל מקומי מסוים (ראו למשל לגבי הונגריה, פינלנד ומקדוניה). באופן דומה, בחלק מן המקרים הנדונים, מימוש זכויות חינוך מסוימות מותנה בנסיבות כמו מספר התלמידים מקרב קהילת המיעוט שחיים באזור מסוים (ראו למשל בקנדה, הונגריה, נורבגיה ופינלנד).

עם זאת, זכויות השפה והחינוך של המיעוטים הנדונים בסקירה זו גם נבדלות אלה מאלה בטיבן ובהיקפן. הזכויות הללו הן תוצר של הסדרים משפטיים שונים שצמחו והתפתחו על רקע תהליכים היסטוריים שונים ומתוך יחסי כוחות פוליטיים, חברתיים וכלכליים שמאפיינים ספציפית כל מקרה ומקרה. בהקשר זה ראוי לתת את הדעת על כמה נקודות משמעותיות:

טיבן והיקפן של זכויות לשוניות הם במידה רבה נגזרת של המעמד המשפטי של השפה במדינה הרלוונטית. יש לשים לב לכך שבקנדה, האנגלית והצרפתית הן שתי השפות הרשמיות של המדינה. לפיכך, המיעוט דובר הצרפתית שמחוץ לקוויבק אינו רק מיעוט לשוני אלא מיעוט-שפה-רשמית. גם בפינלנד נהנית השפה השבדית ממעמד של שפה רשמית; אלבנית היא שפה רשמית שניה במקדוניה; ובדרום טירול שבאיטליה השפה הגרמנית (בשונה מהלאדינית) נהנית ממעמד משפטי זהה לשפה האיטלקית. במקרים אחרים נהנה המיעוט מזכויות שפה כאלה ואחרות אך לשפתו מעמד משפטי שונה מזה של השפה הרשמית במדינה.

נקודה נוספת שראוי להצביע עליה היא שזכויות לניהול עצמי בתחום החינוך, ככל שהן מוכרות לגבי המיעוטים הנדונים כאן, יכולות להופיע במסגרת הסדרים או אוטונומיות מסוגים שונים. בחלק מהמקרים הן ניתנות במסגרת אוטונומיה טריטוריאלית, כמו למשל במקרה של המיעוט הלשוני הגרמני בדרום טירול.¹ במקרים אחרים הן ניתנות במסגרת של אוטונומיה לא טריטוריאלית (או אוטונומיה פרסונלית או כזו המכונה לעתים "אוטונומיה תרבותית"), כמו למשל במקרים של המיעוט הדני בצפון גרמניה והמיעוט הגרמני בדרום דנמרק, המיעוט הלשוני הצרפתי בקנדה (למעט בפרובינציה של קוויבק, שבה הוא נהנה למעשה מאוטונומיה טריטוריאלית), המיעוטים בהונגריה, והמיעוט הילידי הסאמי במדינות הנורדיות.²

נוסף על יחסי הכוחות הפנימיים - הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים - בין קהילות המיעוט לקהילות הרוב בכל מדינה ומדינה, היבט נוסף שחשוב להדגיש כאן ושבמקרים מסוימים משפיע אף הוא על מעמד המיעוט ועל זכויותיו, מצוי במישור הבין-לאומי, וליתר דיוק, במארג היחסים הרב-צדדי שבין קהילת המיעוט, מדינת הזיקה שלה ומדינת האזרחות של מי שמשתייכים לאותה קהילה. כך, למשל, בא הדבר לידי ביטוי במערכות היחסים הרב-צדדיות בין איטליה, אוסטריה, והמיעוט הלשוני הגרמני בדרום-טירול; בין גרמניה, דנמרק והמיעוטים הלאומיים של כל אחת מהמדינות החיים בשטחה של המדינה השכנה; או בין הונגריה, המיעוטים הלאומיים שחיים בה והמדינות הגובלות עמה (שגם בחלקן חי מיעוט הונגרי).

¹ כך גם, למשל, בספרד, שאינה נכללת בסקירה זו, במסגרת חלוקתה לקהילות אוטונומיות (comunidades autónomas) נהנים הקטלאנים, הבאסקים והגליסיאנים, הדוברים שפות שונות מספרדית, ממידה זו או אחרת של אוטונומיה טריטוריאלית בקטלוניה, ארץ הבאסקים וגליסיה (בהתאמה).

² על ההבחנה בין אוטונומיה טריטוריאלית לאוטונומיה לא-טריטוריאלית ראו בפרק הבא.

בצד כל אלה, זכויות השפה והחינוך של מיעוטים מושפעות גם מהדין הבין-לאומי, ובפרט מאמנות בין-לאומיות שאושרו בידי המדינות הרלוונטיות. בכך, כאמור, יעסוק הפרק הראשון של הסקירה.

1. מבט על המשפט בין-לאומי

1.1. מיעוטים ועמים ילידים - הגדרות

במשפט הבין-לאומי אין הגדרה רשמית מוסכמת למושג מיעוטים (minorities)³. כך למשל, "אמנת המסגרת" האירופית להגנה על מיעוטים לאומיים (ראו להלן), הנחשבת בעיני רבים למסמך המשפטי הבין-לאומי המחייב והחשוב ביותר בתחום זה,⁴ אינה מגדירה את המושג "מיעוט לאומי", בשל העדר הגדרה כללית המוסכמת על כל המדינות החברות במועצת אירופה (Council of Europe).⁵ כתוצאה מכך, מאז אימוצה ב-1995, סוגיית ההכרה במי שנושא זכויות מכוח אמנה זו נתונה לא פעם במחלוקת פוליטית ואקדמית, הן ברמה הלאומית והן בזו הבין לאומית.⁶

חוקרים, ארגוני זכויות אדם וגופים שונים של האו"ם ניסחו לאורך השנים הגדרות שונות למושג מיעוטים. מהגדרות אלה ניתן לגזור כמה קריטריונים או מכנים משותפים שזוכים להסכמה רחבה ולפיהם, ככלל, "מיעוטים הם קבוצות לא דומיננטיות של אנשים שחולקים מאפיינים לשוניים, דתיים או אחרים, שונים מאלה שחולקות קבוצות חברתיות דומיננטיות, ועלולים להיות נתונים לאפליה".⁷ אי-הדומיננטיות של מיעוטים ביחס לשאר האוכלוסייה יכולה להתבטא הן במונחים של כוח פוליטי והן במונחים של מעמד חברתי, כלכלי או תרבותי. בהקשר זה יצוין כי בחלק מההגדרות מודגש כי מיעוטים הם קהילות אתניות, לשוניות או דתיות שאינן בהכרח מיעוט מספרי אלא מיעוט סוציולוגי. זאת ועוד, מרכיב מוסכם נוסף בעל חשיבות רבה הוא המימד הסובייקטיבי, דהיינו הזיהוי העצמי וההגדרה העצמית של אנשי הקבוצה כמיעוט ובנוסף לכך, רצונם לשמר מאפיינים ייחודיים להם על-בסיס קבוצתי (מאפיינים שיכולים להיות שייכים לתרבות, למסורות, לדת או לשפה שלהם).⁸

³ רות לפידות, "אוטונומיה", משפט וממשל א' תשנ"ב, 37-79, בעמ' 39; וכן:

Duncan Wilson, *Minority Rights in Education. Lessons for the European Union from Estonia, Latvia, Romania and the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Right to Education Project, December 2002, p. 10; Dieter Kugelmann, ["The Protection of Minorities and Indigenous Peoples Respecting Cultural Diversity"](#), in A. von Bogdandy and R. Wolfrum (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 11 2007, 233-263, p. 237; Niamh Walsh, "Minority Self-Government in Hungary: Legislation and Practice", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 4 (2000), 1-73, p. 4.

⁴ Andras L. Pap, "Racial, Ethnic, or National Minority? Legal Discourses and Policy Frameworks on the Roma in Hungary and Beyond", *Social Inclusion* (ISSN: 2183-2803) 2015, Volume 3, Issue 5, Pages 32-47, p. 35.

⁵ FCNM Factsheet, [באתר מועצת אירופה](#), תאריך כניסה: 30 באפריל 2017. מועצת אירופה היא ארגון זכויות האדם המוביל ביבשת וחברות בו 47 מדינות (28 מהן חברות באיחוד האירופי). כל המדינות החברות במועצה חתומות על האמנה האירופית לזכויות אדם (European Convention on Human Rights), שתכליתה להגן על זכויות אדם, דמוקרטיה ושלטון החוק.

⁶ Council of Europe, [The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights](#). Thematic Commentary no. 4, May 27 2016, p. 6.

⁷ Yousef T. Jabareen, "Redefining Minority Rights: Successes and Shortcomings of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", *U.C. Davis Journal of International Law and Policy* 18, 2012, 119-162, p. 124.

⁸ Ibid, pp. 123-124; Council of Europe, [The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights](#), pp. 6-9.

המושג "עמים ילידים" (indigenous peoples) לא זכה אף הוא להגדרה רשמית ומוסכמת במשפט הבין-לאומי. על-פי ארגון העבודה הבין-לאומי (להלן - ILO),⁹ "עמים ילידים ושבטיים" (indigenous and tribal peoples) הוא המושג המקובל שבו נהוג לכנות למעלה מ-370 מיליון בני אדם שחיים ביותר מ-70 מדינות ברחבי העולם, ועם זאת, אין למושג זה הגדרה אוניברסלית.¹⁰ האמנה הבין-לאומית המרכזית בתחום זה, אמנה 169 של ה-ILO בנוגע לעמים ילידים ושבטיים (להלן - אמנה 169), אינה מספקת הגדרה רשמית למושגים אלה, אלא קובעת תחת זאת על מי חלות הוראות האמנה, תוך שילוב בין קריטריונים אובייקטיביים לסובייקטיביים. בכל הנוגע לעמים ילידים, בפן האובייקטיבי אמנה 169 קובעת כי היא חלה על "עמים בארצות עצמאיות שנתפסים כילידים על בסיס היותם צאצאי האוכלוסיות שחיו באותה ארץ, או באזור גיאוגרפי שאותה ארץ שייכת אליו, בעת הכיבוש או הקולוניזציה שלה, או בעת כינונם של גבולותיה המדינתיים הנוכחיים; ואשר ללא קשר למעמד המשפטי, משמרים עדיין את מוסדותיהם החברתיים, הכלכליים, התרבותיים והפוליטיים או חלק מהם."¹¹ מיד לאחר קריטריונים אובייקטיביים אלה, האמנה מדגישה את החשיבות המרכזית של המימד הסובייקטיבי בהגדרתם של עמים ילידים. אמנה 169 קובעת בהקשר זה כי לזיהוי עצמי כילידים יש להתייחס כאל קריטריון יסודי בהגדרת הקבוצות שעליהן חלות הוראות האמנה.¹²

גם ארגון האו"ם, כפי שגם בא הדבר לידי ביטוי בהכרזתו מ-2007 בדבר זכויותיהם של עמים ילידים (ראו בהמשך), נמנע מלאמץ הגדרה רשמית למונח ילידים.¹³ עם זאת, על-פי הפורום הקבוע של האו"ם לענייני ילידים (United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues), הארגון פיתח הבנה של המונח שמתבססת על כמה מאפיינים: זיהוי עצמי כעמים ילידים ברמה האישית והקהילתית; המשכיות היסטורית עם חברות קדם-קולוניאליות או חברות קדם-מתיישבים (pre-settler societies); זיקה חזקה לטריטוריות ולמשאבי הטבע שבסביבתן; מערכות חברתיות, כלכליות או פוליטיות מובחנות; שפות, תרבויות ואמונות מובחנות; קבוצות שאינן דומיננטיות בחברה; ונחישות לשמר ולשחזר סביבות קיום ומערכות שירשו מאבותיהם כעמים וקהילות בעלי ייחוד משלהם.¹⁴

אם כן, הן לגבי מיעוטים לאומיים, אתניים ולשוניים והן לגבי עמים ילידים, ישנה חשיבות רבה, אם כי לא בלעדית, להגדרה העצמית ולזיהוי העצמי של הקבוצות השונות.¹⁵ למרות שבמקרים רבים עמים ילידים מהווים מיעוט במדינתם, אין זה תמיד המקרה. בחלק ממדינות אמריקה הלטינית, למשל, האוכלוסיות הילידות הן למעשה רוב אוכלוסיית המדינה. ראוי לציין בנוסף, כי לקבוצות ילידות יש לא רק הגדרות שונות מאלה של מיעוטים אחרים אלא גם מערכת מובחנת של הגנות מכוח המשפט הבין-לאומי. עם זאת,

⁹ ארגון העבודה הבינלאומי (International Labour Organization) נוסד ב-1919 כחלק מהסכמי ורסאי שנחתמו בתום מלחמת העולם הראשונה. ב-1946 הפך הארגון לסוכנות של האו"ם, שמטרתה לקדם צדק חברתי, זכויות אדם וזכויות עובדים. ראו: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-en/index.htm>.

¹⁰ http://www.ilo.org/global/topics/indigenous-tribal/WCMS_503321/lang-en/index.htm;

ראו לעניין זה גם מסמך שפרסמה ממשלת נורבגיה: [What Defines an Indigenous People?](http://www.ilo.org/global/topics/indigenous-tribal/WCMS_503321/lang-en/index.htm), 3.11.2014.

¹¹ סעיף 1.1 (ב) לאמנה 169 של ה-ILO.

¹² סעיף 1.2 לאמנה 169 של ה-ILO.

¹³ United Nations Permanent forum on Indigenous Issues, [Indigenous Peoples, Indigenous Voices – Factsheet](http://www.un.org/News/Press/docs/2012/Jan/20120117.unpfii.factsheet.doc.htm).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ שם. וכן, למשל, אורן יפתחאל, סנדי קדר ואחמד אמארה, "עיון מחודש בהלכת 'הנגב המת': זכויות קניין במרחב הבדווני", *משפט וממשל* יד 7 תשע"ב (2012), בעמ' 133.

ישנן קבוצות שנופלות תחת ההגדרות של מיעוטים לאומיים ועמים ילידים גם יחד - כמו במקרה של הסאמי שיידון בהמשך - ועליהן נהוג להחיל הגנות משפטיות משולבות משתי הקטגוריות האמורות.¹⁶

1.2. זכויות השפה של מיעוטים ועמים ילידים במשפט הבין-לאומי

זכויות שפה (language rights), המסווגות בדרך-כלל כזכויות קולקטיביות או זכויות תרבותיות, הן זכויות המגנות על שימוש בשפתם של מיעוטים לשוניים. לדברי פינטו, "ההנחה העומדת בבסיס הגדרתן של זכויות שפה היא שעל-פי-רוב, בחברה הטרוגנית שיש בה קבוצת רוב חזקה וקבוצות מיעוט חלשות, שפת הרוב אינה זקוקה להגנה מיוחדת של זכויות שפה, שכן ממילא היא זוכה במעמד חזק ומועדף בהשוואה לשפות המיעוט. חברי קבוצת המיעוט הלשוני נמצאים פעמים רבות תחת לחץ לנטוש את שפת-אימם לטובת שפתה של קבוצת הרוב, ולכן הם נזקקים להגנה משפטית מיוחדת על שפתם".¹⁷

קיימת הבחנה בין שתי קטגוריות רחבות של זכויות שפה. הקטגוריה הראשונה מתוארת כ"משטר של סובלנות לשונית", שכולל אמצעים שמטרתם להגן על דוברי שפות המיעוט, בין השאר, מאפליה ומחוסר הגינות פרוצדורלית. אמצעים אלה מופיעים בדרך כלל בכלים של המשפט הבין-לאומי שנוצרו בהשראת ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם של האו"ם מ-1948 שלפיה, כל אדם זכאי לזכויות ולחירויות שנקבעו בהכרזה ללא אפליה כלשהי, בין השאר גם מטעמי לשון.¹⁸ בולטים באמצעים אלה הם האמנה האירופית לזכויות אדם (ECHR) שנכנסה לתוקף ב-1953 והאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR) שאומצה על-ידי העצרת הכללית של האו"ם ב-1966.¹⁹

הקטגוריה השנייה של זכויות שפה מבטאת "משטר של קידום זכויות לשוניות" שכולל אמצעים שיוצרים זכויות "פוזיטיביות" מסוימות לשירותים ציבוריים מרכזיים, כמו חינוך ותקשורת ציבורית, באמצעות המדיום של שפות מיעוטים. אמצעים אלה הופיעו בראש ובראשונה במספר כלים של המשפט הבין-לאומי שנוגעים למיעוטים, כמו למשל, הכרזת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים השייכים למיעוטים לאומיים, אתניים, דתיים או לשוניים מ-1992 (להלן - הכרזת האו"ם על מיעוטים); אמנת המסגרת של מועצת אירופה להגנה על מיעוטים לאומיים מ-1995 (FCNM, להלן - אמנת המסגרת); והצ'רטר האירופי לשפות אזוריות או לשפות מיעוטים (להלן - הצ'רטר לשפות מיעוטים) שנכנס לתוקף במרץ 1998. אמנת המסגרת והצ'רטר לשפות מיעוטים, שהם למעשה מכשירים אזוריים של המשפט הבין-לאומי (מכשירים אירופיים), יוצרים משטר של דרישות מחייבות כלפי המדינות שאשררו אותם, אם כי לא ניתן לאכוף אותן באמצעות עתירות אינדיבידואליות. להכרזת האו"ם על מיעוטים אין אמנם תוקף משפטי מחייב, אך נהוג לראות בה מסמך משמעותי ובעל השפעה.²⁰

¹⁶ Jabareen, "Redefining Minority Rights", p. 125.

¹⁷ מיטל פינטו, "בזכותן של זכויות שפה", משפט ואדם – משפט ועסקים יד, תשע"ב (ספטמבר 2012), 639-676, בעמ' 641.

¹⁸ סעיף ב(1) להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם (1948).

¹⁹ Stephen May, "Language, Imperialism and the Modern Nation-State System: Implications for Language Rights", in Ofelia García, Nelson Flores and Massimiliano Spotti (Eds.). *The Oxford Handbook of Language and Society*, Oxford University Press, 2017, 35-53, p. 42; Robert Dunbar, "Minority Language Rights in International Law", *International and Comparative Law Quarterly* 50, 2001, pp. 90-120.

²⁰ Ibid; Ulrike Barten, "[The EU's Lack of Commitment to Minority Protection](#)", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol 15, No 2, 2016, 104-123, p. 117.

לא רק הכרזת האו"ם על מיעוטים אלא גם הכרזות אחרות של ארגון זה הן מסמכים בעלי תוכן מדריך אך אינן בגדר משפט בינלאומי מחייב. לדברי גביון ובבלפור, במקרים רבים, אימוץ הכרזה על-ידי האספה הכללית של האו"ם הוא שלב ראשון בדרך לעיבוד עקרונותיה לאמנה מחייבת. ראו: רות גביון וטלי בבלפור, זכויות קיבוציות של מיעוטים, חומר רקע לדיון בנושא חוקה בהסכמה רחבה שהוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אוגוסט 2005, בעמ' 63.

בהתאם להבחנות האמורות, לשפת המיעוט יכולה להינתן הגנה משפטית-חקיקתית ברמות שונות, החל מהכרה בזכויות שפה מינימליות, כמו הזכות לחופש השפה, המבטיחה את חירותו של כל אדם לדבר בשפה הרצויה לו, וכלה בהכרה בזכויות שפה מקיפות, שבמסגרתן נדרשת המדינה לתמוך באופן אקטיבי בשימורה, פיתוחה וחיזוק מעמדה של שפת המיעוט.²¹ **תמיכה מקיפה בזכויות שפה יכולה להתבטא, בין השאר, בחיוב מוסדות שלטון שונים של הרשות המחוקקת, המבצעת והשופטת להשתמש בשפת המיעוט או לאפשר למיעוט להשתמש בשפתו בבואו במגע עם אותם מוסדות. זכויות שפה מסוג זה יעמדו במרכז הדיון במעמדן של שפות המיעוט במסגרת סקירה משווה זו.** להלן יוצגו בקצרה כמה מזכויות השפה האמורות, כפי שהן מתבטאות באותן אמנות והכרזות של המשפט הבין-לאומי.

הכרזת האו"ם על מיעוטים מ-1992²² קוראת למדינות בלשון פוזיטיבית להגן על קיומה של זהות לאומית, אתנית, תרבותית, דתית ולשונית של מיעוטים, ולעודד תנאים כדי לקדם זהות זו, תוך נקיטה באמצעים חקיקתיים ואחרים. ההכרזה קובעת, בין השאר, כי לאנשים המשתייכים למיעוט לאומי, אתני, דתי או לשוני יש זכות להשתמש בשפתם בפרטיות ובציבור, בחופשיות וללא התערבות מפלה. כמו כן מודגשת בהכרזה **זכותם להשתתף בצורה אקטיבית, הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית, בהחלטות הנוגעות למיעוט או לאזורים שבהם הוא חי**, באופן ההולם את החוק המקומי.²³ ההכרזה קובעת בנוסף, כי על המדינה לנקוט באמצעים על-מנת ליצור תנאים הולמים שיאפשרו למי ששייכים למיעוט לבטא בחופשיות את מאפייני הקבוצה שלהם ולפתח את תרבותם, לשונם, דתם, מנהגיהם ומסורותיהם, כל עוד אלה אינם מפריים את החוק במדינה או מנוגדים לסטנדרטים בינלאומיים.²⁴

באותה שנה (1992) אומץ גם **הצ'רטר לשפות מיעוטים**, שנכנס לתוקף ב-1998 ואושר עד כה בידי 25 מדינות.²⁵ המדינות שהן צד לו צריכות לבסס את חקיקתן ומדיניותן בייחס לשפות אלה - שבהגדרה אינן כוללות שפות מהגרים²⁶ - בין השאר, על המטרות והעקרונות הבאים: **הכרה בשפת המיעוט כביטוי לעושר תרבותי; הכרה בצורך לנקוט פעולה תקיפה לטיפול שפת המיעוט כדי לשמרה; ויצירת מסגרות ואמצעים מתאימים ללימוד שפת המיעוט או להוראה בשפה זו בכל השלבים ההולמים של מערכת החינוך.**²⁷ כמו כן, בקביעת מדיניותן כלפי שפות המיעוט, על המדינות להביא בחשבון את הצרכים והרצונות שמבטאות הקבוצות שמשתמשות באותן שפות.²⁸

חלקו השלישי של הצ'רטר לשפות מיעוטים מכיל מעין "תפריט של זכויות"²⁹: הוא מפרט מגוון רחב של 68 אמצעים קונקרטיים, חלקם חלופיים זה לזה, שיש או שניתן לנקוט בהם על-מנת לקדם את השימוש בשפות המיעוטים בחיים הציבוריים. מדובר באמצעים בתחום החינוך (ראו בהמשך), במערכת המשפט (בהליכים פליליים, אזרחיים ומנהליים), במגעים עם רשויות המנהל והשירותים הציבוריים, בתחום

²¹ פינטו, "בזכותן של זכויות שפה", בעמ' 643.

²² [Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic minorities](#), G.A. Res. 47/135, U.N. GAOR 47th sess.

ראו גם: גביון ובבלפור, *זכויות קבוצתיות של מיעוטים*, בעמ' 63-65.

²³ סעיף 2.3 להכרזת האו"ם על מיעוטים.

²⁴ סעיף 4.2 להכרזת האו"ם על מיעוטים.

²⁵ http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=bvnnvR8Ws.

²⁶ סעיף 1 לצ'רטר לשפות מיעוטים.

²⁷ סעיף (1)7 לצ'רטר לשפות מיעוטים.

²⁸ סעיף (4)7 לצ'רטר לשפות מיעוטים.

²⁹ Barten, "The EU's Lack of Commitment to Minority Protection", p. 117.

התקשורת הציבורית, בכל הנוגע למוסדות ולאירועי תרבות (למשל, ספריות, מוזיאונים, ארכיונים, תיאטראות, תעשיית הקולנוע, פסטיבלים ועוד) וכן בשירותי הרווחה והבריאות ובתחומים חברתיים וכלכליים נוספים.³⁰ כל מדינה צריכה לציין על אילו שפות היא מוכנה להחיל את הוראות חלק זה של הצ'רטר ולגבי כל שפה לבחור לפחות 35 מבין האמצעים האמורים שאותם היא מתחייבת ליישם.³¹

אמנת המסגרת אומצה על-ידי ועדת השרים של מועצת אירופה בנובמבר 1994, נפתחה לחתימת המדינות החברות בגוף זה בפברואר 1995 ונכנסה לתוקף ב-1998. כיום שותפות לה 39 מדינות.³² אמנה זו היא למעשה המסמך הבינלאומי המחייב הראשון המוקדש ספציפית להגנה על מיעוטים לאומיים.³³ עם זאת, יש לזכור, כאמור, שהיא אינה מגדירה את המושג מיעוטים ולמעשה מותירה לכל מדינה שמאשררת אותה להגדיר את המיעוטים הלאומיים שלה, שעליהם יחולו הוראות האמנה. לטענת ווילסון, בכך, אמנת המסגרת למעשה משאירה את סוגיית ההגדרה במישור של השיח הפוליטי ללא עוגנים של זכויות אדם.³⁴

אמנת המסגרת קובעת, ראשית לכל, כי ההגנה על מיעוטים לאומיים ועל הזכויות והחירויות של אנשים השייכים לאותם מיעוטים מהווה חלק אינטגרלי מההגנה הבין-לאומית על זכויות אדם.³⁵ האמנה מחייבת את המדינות שהן צד לה לקדם את התנאים הנדרשים כדי לאפשר למי שמשתייכים למיעוטים לאומיים לשמור על תרבותם ולפתח, ולשמר את האלמנטים המהותיים של זהותם, ובמיוחד דתם, שפתם, מסורותיהם והמורשת התרבותית שלהם.³⁶ על-פי מועצת אירופה, לזכויות מיעוטים, כביטוי באמנת המסגרת, יש מימד אישי, חברתי וקולקטיבי גם יחד.³⁷ לדברי גביון ובבלפור, אמנת המסגרת מכירה באפשרות הוצאה לפועל משותפת (joint exercise) של הזכויות והחירויות המנויות בה, אך זאת במובחן מההכרה בזכויות קיבוציות.³⁸

בין השאר קובעת אמנת המסגרת כי באזורים שבהם גרים באופן מסורתי או במספרים ניכרים אנשים שמשתייכים למיעוטים לאומיים, במידה שאותם אנשים מבקשים זאת ואם בקשתם משקפת צורך אמיתי, על המדינות שהן צד לאמנה לעשות מאמץ על-מנת להבטיח, ככל שניתן, את התנאים שיאפשרו להשתמש בשפת המיעוט ביחסים שבין אותם אנשים לרשויות האדמיניסטרטיביות.³⁹ בדברי ההסבר להוראות האמנה מצוין כי מתוך הכרה בקשיים האפשריים - הכלכליים, המנהליים, והטכניים - הכרוכים בשימוש בשפת המיעוט ביחסים שבין בני המיעוטים לרשויות האדמיניסטרטיביות, ההוראה האמורה נוסחה בצורה גמישה מאד, תוך השארת מידה רחבה של שיקול דעת למדינות.⁴⁰ כמו כן, באזורים שבאופן מסורתי מיושבים על-ידי מספר ניכר של אנשים המשתייכים למיעוט לאומי, על המדינות לעשות מאמץ, במסגרת

³⁰ סעיפים 8-13 לצ'רטר לשפות מיעוטים.

³¹ <http://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/signatures-and-ratifications>.

³² אתר מועצת אירופה – מיעוטים לאומיים.

³³ גביון ובבלפור, זכויות קיבוציות של מיעוטים, בעמ' 67.

³⁴ Wilson, *Minority Rights in Education*, p. 14

³⁵ סעיף 1 לאמנת המסגרת.

³⁶ סעיף 15(1) לאמנת המסגרת.

³⁷ Council of Europe, *The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights*, p. 6.

³⁸ גביון ובבלפור, זכויות קיבוציות של מיעוטים, בעמ' 67.

³⁹ סעיף 10(2) לאמנת המסגרת.

⁴⁰ Council of Europe, *Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report*, H (95) (10), Strasbourg, February 1995, p. 19.

המערכת המשפטית שלהם, להציג באופן פומבי שמות מסורתיים של מקומות, רחובות, ונקודות ציון טופוגרפיות אחרות גם בשפת המיעוט, כאשר יש דרישה מספקת לכך.⁴¹

זכויות השפה של עמים ילידים נזכרות באמנה 169 של ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO) בנוגע לעמים ילידים ושבטיים (להלן - אמנה 169). אמנה זו אומצה ב-1989, נכנסה לתוקף ב-1991 ועד כה אשררו אותה 22 מדינות.⁴² האמנה קובעת שככל שהדבר אפשרי, ילדים השייכים לעמים ילידים ילמדו קרוא וכתוב בשפתם הילידית או בשפה המדוברת ביותר בקרב הקבוצה שאלה הם שייכים. כאשר הדבר אינו מעשי, על הרשות המדינתית המוסמכת לעניין זה להתייעץ על כך עם אותם עמים ילידים במטרה לאמץ את האמצעים שיאפשרו לממש זאת. בנוסף, האמנה מחייבת את המדינות לנקוט באמצעים הנדרשים גם כדי להבטיח לעמים ילידים את ההזדמנות לרכוש שליטה בשפה הלאומית או באחת מהשפות הרשמיות של המדינה, אך במקביל, גם על-מנת לשמר ולקדם את הפיתוח של השפות הילידיות ואת השימוש בהן.⁴³

גם ההכרזה על זכויותיהם של עמים ילידים (להלן - UNDRIP), שאומצה על-ידי העצרת הכללית של האו"ם ב-2007, מזכירה את שפות הילידים ומדגישה בהקשר זה את זכותם של עמים ילידים להחיותן, להשתמש בהן, לפתחן ולהעבירן לדורות הבאים; וכן לשמר שמות של קהילות, מקומות ואנשים בשפתם. ההכרזה דורשת מהמדינות לנקוט באמצעים יעילים כדי להגן על זכויות אלה וגם כדי להבטיח שעמים ילידים יוכלו להבין ולהיות מובנים בהליכים פוליטיים, משפטיים ומנהליים, ואם יש צורך בכך - באמצעות מתן תרגום או בכל אמצעי הולם אחר.⁴⁴

כמו כן, פרט לשימוש בשפות הילידיות בתחום החינוך (ראו בהמשך), ה-UNDRIP גם מציינת את זכותם של עמים ילידים לייסד אמצעי תקשורת משלהם בשפות שלהם ולקבל גישה לכל צורות התקשורת הלא-ילידיות ללא אפליה. ההכרזה קוראת למדינות לנקוט באמצעים יעילים על-מנת להבטיח שכלי תקשורת בבעלות המדינה ישקפו כראוי את המגוון התרבותי הילדי. בנוסף, מבלי לפגוע בעיקרון חופש הביטוי, על המדינות גם לעודד כלי תקשורת פרטיים לשקף בצורה הולמת את המגוון האמור.⁴⁵

1.3. זכויות חינוך של מיעוטים ועמים ילידים במשפט הבין-לאומי

גם בתחום זכויות החינוך של מיעוטים לאומיים, אתניים, לשוניים וילידים ניתן להבחין במגוון ואף במדרג של זכויות. זכות בסיסית, שהוכרה כבר ב-1935 על-ידי ה-Permanent Court of International Justice בפרשת בתי הספר של ילדי המיעוט היווני באלבניה, היא זכותם, או ליתר דיוק חירותם של מי שמשתייכים למיעוט להקים מוסדות חינוך פרטיים משלהם (מבלי להטיל על המדינה חובה לממנם). זכות זו, כך נטען, מבטאת גישה של סובלנות מינימלית (a minimum tolerance-oriented right).⁴⁶

⁴¹ סעיף 11(3) לאמנת המסגרת.

⁴² מתוך 22 המדינות שאשררו את האמנה, 15 הן מדינות מאמריקה הדרומית והמרכזית, לרבות מקסיקו (ארגנטינה, בוליביה, ברזיל, צ'ילה, קולומביה, קוסטה ריקה, דומיניקה, אקוודור, גואטמלה, הונדורס, מקסיקו, ניקרגואה, פרגוואי, פרו וונצואלה); ושבע המדינות הנוספות הן: הרפובליקה המרכז אפריקנית, פיג'י, נפאל, דנמרק, הולנד, נורבגיה וספרד. ראו:

ILO, [Ratifications of C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 \(No. 169\)](#).

⁴³ סעיף 28 לאמנה 169 של ה-ILO.

⁴⁴ סעיף 13 ל-UNDRIP.

⁴⁵ סעיף 16 ל-UNDRIP.

⁴⁶ Stephen May, "Language, Imperialism and the Modern Nation-State System", p. 43.

לעומת זאת, גישה של קידום זכויות שפה וחינוך של מיעוטים בידי המדינה יכולה לבוא לידי ביטוי בהכרה (בכפוף לתנאים מסוימים) בזכות של בני המיעוט לחינוך ציבורי בשפתם או לחינוך ציבורי דו-לשוני, שתואם את תרבותם; בזכות להשתתף בעיצוב חינוך כאמור; ואף בזכות לאוטונומיה בחינוך, שבמסגרתה, קהילת המיעוט, בהיקף זה או אחר, יכולה ליהנות מזכויות של ניהול עצמי בכל הנוגע להפעלת מוסדות החינוך שלה, קביעת תכנית הלימודים, פיקוח על ההוראה, הקצאת משאבים וכיו"ב.

על-פי הארגון הלא-ממשלתי הבין-לאומי Minority Rights Group, לחינוך יש תפקיד חשוב בכל הנוגע לחיזוק תרבויות של מיעוטים וילידים ולהגנה עליהן. לימוד ההיסטוריה, האמונות והתרבויות של מיעוטים ושל עמים ילידים - בקרבם ובקרב כלל האוכלוסייה - תורם למיגור דעות קדומות ביחס אליהם, לקידום יחסים טובים בין קהילותיהם לבין מגזרי אוכלוסייה אחרים ולהשבת יחס של כבוד כלפיהם. זאת ועוד, כאשר ניתנת לקהילות מיעוטים ועמים ילידים הזדמנות לקחת חלק בעיצוב הסדרים חינוכיים אוטונומיים משלהן או כאלה שמותאמים להן, התוצאות החינוכיות הן בדרך כלל טובות יותר. במסגרת זו, טוען הארגון, ראוי לעתים להציב אלטרנטיבה לתוכנית הלימודים של הזרם המרכזי באוכלוסייה, כדי לענות על הצרכים המיוחדים, השאיפות וסדרי העדיפויות של קבוצות מיעוטים וקהילות ילידות. תכניות לימודים מותאמות מבחינה תרבותית והוראה בשפת האם של אותן קבוצות וקהילות אף תורמות להפחתת שיעורי הנשירה מבתי הספר. בד בבד, על-פי הארגון, על בתי ספר להבטיח שילדי הקבוצות והקהילות הללו לא רק לומדים על תרבויותיהם אלא גם מממשים את זכותם לקבל חינוך כללי ברמה שאינה נופלת מזו שמקבלת שאר האוכלוסייה.⁴⁷

בכל הנוגע לסוגיית האוטונומיה בחינוך, שנדונה במקרים הרלוונטיים בסקירה משווה זו, גביזון ובבלפור מציינות כי "הזכות העומדת למשתתפים לתרבויות מסוימים לא ללמוד בחינוך הציבורי הרגיל, אלא ליהנות ממימון ציבורי מלא לחינוך אוטונומי ההולם את תרבותם, מתנהל בשפתם והוא פרי ניהולם" היא זכות קיבוצית שניתנת לבני קבוצה או קהילה מסוימת "כדי שיכולו להמשיך לגונן על שונותם וייחודם ולתת להם ביטוי".⁴⁸ גם סבן מדגיש את אופייה המיוחד של הזכות לאוטונומיה בחינוך. לדבריו, זכות הניהול העצמי בתחום החינוך, חורגת "מהזכות הרב-אתנית למערכת חינוך למיעוט, הממומנת במימון ציבורי והמתנהלת בשפת המיעוט, אל השאלה אם מערכת חינוך זו גם מנוהלת על-ידי המיעוט עצמו. משמע, האם המיעוט כקבוצה, או יחידים השייכים לו, הם שקובעים את תכנית הלימודים, את מינויים של מנהלים, מפקחים ומורים, את עדיפויות התקצוב מתוך התקציב הנתון וכדומה".⁴⁹

בהקשר של הזכות לאוטונומיה בחינוך יש להדגיש הבחנה מוכרת בין שני סוגי אוטונומיות: אוטונומיה טריטוריאלית לעומת אוטונומיה לא-טריטוריאלית או פרסונלית (המכונה לעתים גם אוטונומיה תרבותית). אוטונומיה טריטוריאלית, על-פי לפידות, נועדה להעניק "מידה מסוימת של הגדרה עצמית לקבוצה המרוכזת מבחינה גיאוגרפית ומהווה רוב באזור מסוים, והשונה מרוב האוכלוסייה". לאוטונומיה, היא מוסיפה, יכולות להיות דרגות שונות, "החל בסמכויות מינימליות בתחום התרבות ועד לריכוז מרבי של סמכויות בענייני תרבות, כלכלה וחברה".⁵⁰ במסגרת אוטונומיה טריטוריאלית, סמכויות

⁴⁷ Minority Rights Group International, [State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2016, Events of 2015](#), Edited by Peter Grant, London, July 2016, p. 23.

⁴⁸ גביזון ובבלפור, *זכויות קיבוציות של מיעוטים*, בעמ' 18.

⁴⁹ אילן סבן, "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו", *עיני משפט* כו(1) תשס"ב (יולי 2002), 241-319, בעמ' 251.

⁵⁰ לפידות, "אוטונומיה", בעמ' 52.

אלה מועברות לתושבי אזור מסוים במדינה (למשל, מחוז, פרובינציה, קנטון, מדינה בתוך פדרציה), כאשר בדרך כלל, כאמור, קבוצת המיעוט (מבחינה כלל-מדינתית) מהווה רוב באזור ספציפי זה. משמעות הדבר היא שאוטונומיה טריטוריאלית מעניקה כוח למיעוט להסדיר סוגיות שונות, למשל בתחום החינוך, גם בחייהם של בני קבוצת הרוב הגרים באזור האוטונומי. לעומת זאת, אוטונומיה לא טריטוריאלית (או פרסונלית או תרבותית) מעניקה לקהילת המיעוט סמכות להסדרה עצמית של תחומים מסוימים, כמו למשל חינוך, רק כלפי בני אדם שמשתייכים או משויכים אליה אישית, ללא תלות במקום מגוריהם.⁵¹

להלן ייסקרו זכויות חינוך של מיעוטים לאומיים, אתניים, לשוניים וילידים כפי שהן באות לידי ביטוי בכמה הכרזות ואמנות מרכזיות של המשפט הבין-לאומי.

אמנת אונסק"ו נגד אפליה בחינוך מ-1960

אמנת אונסק"ו⁵² נגד אפליה בחינוך מ-1960 (להלן - **האמנה נגד אפליה בחינוך**) מכירה בזכויותיהם של מיעוטים לאומיים להקים או להחזיק, מסיבות לשוניות או דתיות, מערכות חינוך נפרדות.⁵³ עוד קובעת האמנה, כי "מן ההכרח להכיר בזכותם של בני-המיעוטים הלאומיים לנהל את פעולתם החינוכית שלהם, לרבות החזקת בתי ספר, וכן - בהתאם למדיניות החינוכית של כל מדינה - להשתמש בשפתם שלהם ולהורותה, אולם בתנאי -

(1) שאין להשתמש בזכות זו באופן המונע את בני-המיעוטים הללו מלהבין את תרבותם ושפתם של הציבור בכללו ומלהשתתף בפעולותיו או הפוגע בריבונות הלאומית;

(2) שרמת החינוך בבתי הספר הללו אינה נמוכה מהרמה הכללית שנקבעה או אושרה על-ידי הרשויות המוסמכות;

(3) שהביקור בבתי-ספר אלה הוא רשות".⁵⁴

לדברי ווילסון (Wilson), האמנה נגד אפליה בחינוך מבטאת ניסיון לאזן בין האינטרסים של בני מיעוטים לאלה של המדינה בתחום זה. עם זאת, התוצאה שמשתקפת ממנה היא הבטחה חלקית בלבד של זכויות מיעוטים. **אין מדובר כאן על הבטחת חינוך ציבורי רב-לשוני או רב-תרבותי, אלא על זכות שלילית שעניינה חירות מפני התערבות המדינה בכל הנוגע להקמה והחזקה של בתי ספר פרטיים מקבילים לבני מיעוטים.**⁵⁵ גם על-פי גביון ובבלפור, האמנה מציגה "גישה של הכרה צנועה" בזכויות קיבוציות למיעוט בתחום האוטונומיה בחינוך. לדבריהן, "חובת המדינה על-פי אמנה זו היא לאפשר לקבוצות מיעוט לקיים בתי ספר נפרדים, בתנאי שלא ייעשה שימוש באוטונומיה זו לפגיעה בריבונות המדינה או בדרישות מערכת החינוך הכללית או ביכולתם להשתלב בחיי החברה והמשק של המדינה".⁵⁶

⁵¹ שם, בעמ' 54; סבן, "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני", בעמ' 251. על אוטונומיה טריטוריאלית ולא טריטוריאלית ראו גם, למשל:

John Coakley, "[Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy](#)", *Ethnopolitics*, 15:1, 2016, 1-23.

⁵² אונסק"ו הוא ארגון החינוך, המדע והתרבות של האומות המאוחדות (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).

⁵³ סעיף 2(ב) **לאמנה נגד אפליה בחינוך**.

⁵⁴ סעיף 5(1)ג) לאמנה, כפי שמופיע אצל יורם רבין, *הזכות לחינוך*, הוצאת נבו, תשס"ב-2002, בעמ' 184.

⁵⁵ Wilson, *Minority Rights in Education*, p. 11.

⁵⁶ גביון ובבלפור, *זכויות קיבוציות של מיעוטים*, בעמ' 62.

ב-1966 נחתמה האמנה הבינ"ל בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (The International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR), שנכנסה לתוקף ב-1976. סעיף 27 לאמנה זו קובע כי "באותן מדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, לא ישללו מבני אדם המשתייכים למיעוטים אלה את הזכות לקיים את תרבותם, להחזיק בדתם ולשמור על מצוותיהם, או להשתמש בלשונם, בצוואת עם החברים האחרים שבקבוצתם".⁵⁷ על-פי האופן שבו ועדת זכויות האדם של האו"ם פירשה את סעיף 27 ל-ICCPR,⁵⁸ המדינה מחויבת לפעול נגד מעשים המגבילים את החירויות התרבותיות, הדתיות והלשוניות שמעוגנות בסעיף.⁵⁹ לטענת וילסון, מלשון סעיף 27 עולה כי אין מדובר פה בזכות קולקטיבית אלא "בזכות אינדיבידואלית עם אלמנט קבוצתי".⁶⁰ בדומה לכך, גם גבזון ובבלפור טוענות, כי "על-פי רוב הגישות, הניסוח של סעיף 27 משקף את הנטייה הכללית של מנסחי האמנה שלא להכיר בזכויות קיבוציות ייחודיות למיעוטים". לדבריהן, למעשה מדובר כאן "בזכויות של חברי הקבוצות ולא של הקבוצות עצמן" והן אף מדגישות כי "הסעיף דן במיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, ואינו כולל התייחסות למיעוטים לאומיים. זהירות זו מבוססת [...] על לקחי משטר המיעוטים של חבר הלאומים וההשפעה הקשה של בדלנות מיעוטים לאומיים על ההתפתחות ההיסטורית באירופה".⁶¹ עם זאת, הן מציירות, ישנן גם גישות אחרות, שלפיהן יש לפרש את סעיף 27 האמור באופן שמקנה זכויות קיבוציות למיעוטים, לרבות הזכות להקים ולהפעיל מוסדות משותפים שחיוניים לשימור תרבותם, כמו בתי ספר.⁶² יצוין כי סעיף 30 לאמנה בדבר זכויות הילד (Convention on the Rights of the Child) מ-1989, מנוסח באופן דומה מאד לסעיף 27 ל-ICCPR, אך תוך התייחסות גם לאוכלוסיות ילידות.⁶³

מסמך קופנהגן של הוועידה לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (1990)

ב-1990, מפגש קופנהגן של הוועידה לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה הוליד מסמך שלמרות היותו חסר תוקף משפטי מחייב, לדברי לפידות, היתה לו חשיבות פוליטית רבה כצעד גדול קדימה להכרה בזכויותיהם של בני מיעוטים. במסמך נקבע, בין השאר, כי בני המיעוט רשאים להקים מוסדות מתאימים; המדינות חייבות לשמור על הזהות של המיעוטים; ובבתי הספר שלהן יש ללמד גם את שפת המיעוט. זאת ועוד, על-פי המסמך, יש לאפשר לבני המיעוט להשתתף באופן פעיל בחיים הציבוריים של המדינה, ובהקשר זה

⁵⁷ ב-1992 אומצה האמנה גם על-ידי ישראל. הנוסח האמור בעברית של סעיף 27 ל-ICCPR מופיע באתר משרד המשפטים.

⁵⁸ General comment no. 23 on article 27 of the international covenant on civil and political rights 1966, HRI/GEN/1/Rev. I. p. 38.

לנוסח המלא של הערה 23 הנ"ל לסעיף 27 ראו:

Human Rights Committee, [General Comment 23, Article 27 \(Fiftieth session, 1994\)](#), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 38 (1994).

⁵⁹ גבזון ובבלפור, זכויות קיבוציות של מיעוטים, בעמ' 61.

⁶⁰ Wilson, *Minority Rights in Education*, p. 12.

⁶¹ גבזון ובבלפור, זכויות קיבוציות של מיעוטים, בעמ' 60-61.

⁶² שם, בעמ' 60. כך למשל, על-פי הוועדה לזכויות הילד של האו"ם, הזכות שנקבעה בסעיף 27 ל-ICCPR (כמו גם זו שבסעיף 30 לאמנה בדבר זכויות הילד) היא זכות אינדיבידואלית וקולקטיבית גם יחד. ראו:

Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 11 (2009), Indigenous children and their rights under the Convention, Geneva, 12 February 2009, p. 4, article 16.

⁶³ סעיף 30 לאמנה בדבר זכויות הילד קובע כי במדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, או אנשים שהם מילידי המקום המקוריים, אין לשלול מילד השייך למיעוט כאמור או שהוא מילידי המקום את הזכות, בצוואת עם חברים אחרים שבקבוצתו, ליהנות מתרבותו, להצהיר על דתו ולקיים את מצוותיה, או להשתמש בשפתו הוא. לנוסח הסעיף באנגלית ראו: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>.

המסמך מצביע במפורש על כך שאחת הדרכים האפשריות להשגת המטרות הללו היא מתן אוטונומיה. בד בבד, המסמך דורש מבני המיעוט לכבד את השלמות הטריטוריאלית של המדינה.⁶⁴

הכרזת האו"ם על מיעוטים מ-1992

הכרזת האו"ם על מיעוטים מ-1992, מתייחסת בצורה ספציפית, בין השאר, גם לזכויות חינוך. כאמור, באופן כללי, ההכרזה מעגנת את זכותם של מי ששייכים למיעוט לאומי, אתני, דתי או לשוני להשתתף בצורה אקטיבית, ברמה הלאומית והמקומית, בהחלטות הנוגעות למיעוט או לאזורים שבהם הוא חי, באופן ההולם את החוק המקומי. בנוסף, ההכרזה גם **מעגנת את זכותם להקים ולהחזיק ארגונים משלהם**, כאשר על-פי נציב זכויות האדם של האו"ם, ארגונים אלה יכולים לכלול גם **מוסדות חינוך ודת**.⁶⁵

יתרה מכך, הכרזת האו"ם על מיעוטים דורשת מן המדינות **לנקוט באמצעים מתאימים, ככל שניתן, כדי שלאנשים ששייכים למיעוטים יהיו הזדמנויות נאותות ללמוד את שפת אמם או לקבל חינוך בשפה זו; וכדי לעודד ידע לגבי ההיסטוריה, המסורות, השפה והתרבות של המיעוטים החיים במדינה**. בד בבד גם מודגשת זכותם של בני המיעוטים לקבל הזדמנויות הולמות לרכוש ידע על החברה בכללותה.⁶⁶ בנוסף, סעיף 4(8) להכרזה מבהיר כי אין באמור בה כדי לאפשר פעילות כלשהי בניגוד למטרות ולעקרונות של האו"ם, לרבות עקרונות השוויון הריבוני, השלמות הטריטוריאלית והעצמאות הפוליטית של המדינות.

הצ'רטר (האירופי) לשפות מיעוטים

כאמור, **הצ'רטר (האירופי) לשפות מיעוטים** מחייב את המדינות שהן צד לו **ליצור מסגרות ואמצעים מתאימים ללימוד שפת המיעוט או להוראה בשפה זו בכל השלבים ההולמים של מערכת החינוך**.⁶⁷ במסגרת פירוט האמצעים הקונקרטיים בתחום החינוך, המדינות מתחייבות - באזורים שבהם שפת המיעוט נמצאת בשימוש ובהתאם למצב השפה - לספק, בכל הרמות, חינוך (או חלק מהותי ממנו) בשפת המיעוט, או ללמד את שפת המיעוט כמקצוע במסגרת תכנית הלימודים, או לפחות לספק אחת מהאפשרויות הללו למשפחות או לילדים שמבקשים זאת, אם יש די כאלה מבחינה מספרית.⁶⁸ מודגש כי אין באמור לעיל כדי לפגוע בהוראת השפה הרשמית של המדינה באותם אזורים, שכן על-פי דברי ההסבר לצ'רטר, המטרה אינה ליצור "גטאות לשוניים" אלא **לקדם עקרונות של בין-תרבותיות ורב-לשוניות**.⁶⁹

כמו כן, המדינות גם נדרשות ליצור הסדרים שיבטיחו את הוראת ההיסטוריה והתרבות שמשתקפות משפת המיעוט; לספק למורים את ההכשרה הנדרשת על-מנת למלא אחר מכלול הדרישות הללו; ולהקים גופי פיקוח למעקב אחר אופן יישומן. באזורים שבהם שפת המיעוט אינה נמצאת בשימוש מסורתי, המדינות מתחייבות, אם מספר המשתמשים באותה שפה מצדיק זאת, לספק הוראה בשפת המיעוט או לימוד של שפה זו כמקצוע, או לכל הפחות לאפשר או לעודד זאת.⁷⁰ ההוראה האחרונה נועדה לתת מענה גם לבני מיעוטים שמעוניינים לשמר את שפתם על-אף שאינם חיים עוד באזורים שבהם באופן מסורתי אותם מיעוטים חיו בעבר (לרוב מדובר באנשים שהיגרו לערים מרכזיות). עם זאת, מתוך מודעות לקשיים

⁶⁴ לפידות, "אוטונומיה", בעמ' 41. לנוסח המסמך באנגלית ראו [כאן](#).

⁶⁵ סעיף 2.4 להכרזת האו"ם על מיעוטים.

⁶⁶ סעיפים 4.3 ו-4.4 להכרזת האו"ם על מיעוטים.

⁶⁷ סעיף 1(7) לצ'רטר לשפות מיעוטים.

⁶⁸ סעיף 8 לצ'רטר לשפות מיעוטים.

⁶⁹ [Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages, Strasbourg, 5.XI.1992, p. 13.](#)

⁷⁰ סעיף 8 לצ'רטר לשפות מיעוטים.

שכרוכים בכך, ההוראה האמורה מנוסחת בצורה גמישה יותר.⁷¹ כאמור, לגבי כל שפה שמוכרת על-ידי המדינה כשפת מיעוט (או שפה אזורית), המדינה צריכה לבחור לפחות 35 מתוך 68 האופציות המוצעות ב"תפריט הזכויות" של החלק השלישי של הצ'רטר. לפחות שלוש מתוכן חייבות להיות מתחום החינוך.

אמנת המסגרת

הוראות **אמנת המסגרת** של מועצת אירופה בתחום החינוך מבטאות מדרג של זכויות בנושא זה. על-פי סעיף 12(3) לאמנה, המדינות שהן צד לה מתחייבות **לקדם שוויון הזדמנויות בגישה לחינוך בכל הרמות עבור אנשים שמשתייכים למיעוטים לאומיים**. במלים אחרות, חובתה הראשונה של המדינה היא למנוע אפליה של בני מיעוט הלאומי בכל הנוגע לזכות לקבלת חינוך. סעיף 13 לאמנת המסגרת **מכיר בזכותם של מי שמשתייכים למיעוטים לאומיים להקים ולנהל מוסדות חינוך והכשרה פרטיים משלהם, אך הסעיף ממשיך וקובע כי זכות זו אין פירושה חוב המדינה להקצות לכך משאבים כספיים**. אם כך, סעיף זה (בדומה לאמנה נגד אפליה בחינוך) לא מטיל על המדינה חובה פוזיטיבית לספק למיעוט הלאומי מוסדות חינוך משלו, אלא מחייב את המדינה שלא למנוע או לפגוע בזכות המיעוט להקים ולנהל מוסדות חינוך פרטיים. בדברי ההסבר לסעיף זה נכתב כי מוסדות החינוך הפרטיים הללו יכולים להיות כפופים לאותם הסדרי פיקוח כמו מוסדות אחרים, במיוחד בכל הנוגע לסטנדרטים של הוראה. כמו כן מצוין בדברי ההסבר שכאשר מתקיימים הסטנדרטים הנדרשים חשוב שהתעודה שמעניקים מוסדות אלה תזכה להכרה רשמית. לבסוף מודגש כי החקיקה הלאומית הרלוונטית להסדרים האמורים חייבת להתבסס על קריטריונים אובייקטיביים ולהיצמד לעיקרון של אי-אפליה.⁷²

סעיף 14(1) לאמנת המסגרת מחייב את המדינות שהן צד לה **להכיר בזכותו של כל אדם ששייך למיעוט לאומי ללמוד את שפתו**. בדברי ההסבר להוראה זו נכתב כי מדובר באחד האמצעים העיקריים שבהם יכולים אותם אנשים לשמר ולבטא את זהותם, ולכן לא יכול להיות שום חריג להוראה זו. עם זאת מובהר כי אין מדובר כאן בחובה שמוטלת על המדינה לנקוט בפעולה פוזיטיבית (לממן את הוראת שפת המיעוט לכל אדם בכל מקום בשטחה) אלא לכל היותר בדרישה ממנה שלא למנוע את מימוש זכות יסוד זו.⁷³

לעומת זאת, סעיף 14(2) לאמנת המסגרת מסמן עליית מדרגה בכל הנוגע לזכויות החינוך של המיעוט, תוך הגבלתה או תיחומה לאזור מסוים. סעיף 14(2) קובע כי **באזורים שחיים בהם באורח מסורתי או במספרים ניכרים אנשים שמשתייכים למיעוט לאומי, אם יש דרישה מספקת לכך, המדינות שהן צד לאמנה יעשו מאמץ להבטיח, ככל שניתן ובמסגרת מערכות החינוך שלהן, שלאותם אנשים שמשתייכים למיעוט הלאומי תהיה הזדמנות נאותה ללמוד את שפת המיעוט שלהם או לקבל חינוך בשפה זו**. דהיינו, באזורים אלה המדינה כבר נדרשת לנקוט פעולה פוזיטיבית, ככל שניתן במסגרת מערכת החינוך שלה, כדי לאפשר למיעוט לקבל חינוך בשפתו או ללמוד שפה זו. גם כאן צוין בדברי ההסבר לסעיף כי מתוך הכרה בקשיים האפשריים - הכלכליים, המנהליים והטכניים - שכרוכים ביישום הוראה זו, ההוראה נוסחה בצורה גמישה שמאפשרת לכל מדינה מרחב של שיקול דעת. כמו כן מובהר בדברי ההסבר כי שתי האפשרויות שמציג הסעיף - ללמוד את שפת המיעוט (כמקצוע) או לקבל חינוך בשפה זו - אינן בהכרח אפשרויות חלופיות אלא הן גם יכולות להיות משלימות זו לזו. יתרה מכך, מצוין, **חינוך דו-לשוני** יכול להיות אחד האמצעים להשגת מטרותיה של ההוראה האמורה בסעיף זה. עוד צוין כי את המחויבות שעולה מהסעיף ניתן להרחיב ולהחיל

⁷¹ [Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages, Strasbourg](#), 5.XI.1992, p. 14.

⁷² Council of Europe, [Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report](#), H (95) (10), Strasbourg, February 1995, p. 21.

⁷³ Ibid.

גם על החינוך הקדם בית-ספרי (דהיינו בגני הילדים).⁷⁴ סעיף 14(3) מוסיף כי הסעיף הקודם צריך להיות מיושם מבלי לפגוע בלימוד השפה הרשמית של המדינה או בהוראה בשפה זו. הרציונל ברור: ידיעת השפה הרשמית של המדינה היא גורם לאינטגרציה ולכידות חברתית ולכן לימוד שפה זו או ההוראה בה צריכים להמשיך להתקיים בצד זכותו של המיעוט לשמר ולפתח את שפתו ותרבותו.⁷⁵

לבסוף, סעיף 15 לאמנת המסגרת מכיר בצורך לשותף את המיעוט בהחלטות ובהחלטות הנוגעות אליו. הסעיף מורה למדינות שהן צד לאמנה ליצור את התנאים הנדרשים להשתתפות אפקטיבית של מי שמשתייכים למיעוטים לאומיים בחיי התרבות, החברה והכלכלה ובעניינים ציבוריים, במיוחד אלה שנוגעים להם. מטרת הסעיף היא מעל לכל לעודד יצירת שוויון אמיתי בין מי שמשתייכים למיעוטים לאומיים לבין אלה השייכים לאוכלוסיית הרוב במדינה.⁷⁶ על-פי דברי ההסבר לסעיף, כדי ליצור את התנאים הנדרשים להשתתפות אפקטיבית כאמור של מי שמשתייכים למיעוטים לאומיים, המדינות יכולות לקדם, במסגרת השיטות החוקתיות שלהן, בין השאר את האמצעים הבאים:

- התייעצות עם בני המיעוטים - באמצעות פרוצדורות מתאימות ובמיוחד דרך המוסדות המייצגים שלהם - כאשר המדינות שוקלות חקיקה או צעדים מנהליים שסביר שישפיעו ישירות על אותם מיעוטים.
- שיתוף בני המיעוטים בהכנה, ביישום ובהערכה של יוזמות ותכניות פיתוח ברמה הלאומית והאזורית שסביר שישפיעו עליהם ישירות.
- עריכת מחקרים, ביחד עם בני המיעוטים, כדי להעריך את ההשפעה האפשרית עליהם של פעולות פיתוח מתוכננות.
- השתתפות אפקטיבית של אנשים ששייכים למיעוטים לאומיים בתהליכי קבלת החלטות ובגופים נבחרים הן ברמה הלאומית והן ברמות המקומיות.
- צורות ממשל ביזוריות או מקומיות.

כאמור, אמנת המסגרת, על מעמדה המשפטי המחייב, למעשה מותירה לכל מדינה שמאשררת אותה להגדיר מיהם המיעוטים הלאומיים שלה, ורק עליהם יחולו הוראותיה. יתרה מכך, מבקריה טוענים, בין השאר, כי הוראותיה הספציפיות בנוגע לזכויות שפה וחינוך מנוסחות בצורה גמישה שלמעשה מאפשרת למדינות, במידה רבה, להימנע מיישומן.⁷⁷ אמנת המסגרת, בדומה לשאר המסמכים שפורטו בתת-פרק זה, גם אינה מעגנת בצורה מפורשת וברורה זכות לאוטונומיה בחינוך. לעומת זאת, כפי שנראה מיד, בדיני המשפט הבין-לאומי הנוגעים לעמים ילידים, הזכות לחינוך אינה רק בעלת מימד קולקטיבי ברור, אלא היא גם כוללת, בצורה ברורה ומפורשת יותר, מידה רבה של זכות לאוטונומיה חינוכית.⁷⁸

⁷⁴ Ibid, pp. 21-22.

⁷⁵ Ibid, p. 22.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Stephen May, "Language, Imperialism and the Modern Nation-State System", p. 46.

⁷⁸ www.right-to-education.org/issue-page/marginalised-groups/minorities-and-indigenous-peoples.

מדובר בגוף שנוסד בשנת 2000 על-ידי הדווח המיוחד הראשון של האו"ם לעניין הזכות לחינוך וב-2008 הוקם מחדש כיוזמה משותפת הנתמכת בידי ארגוני זכויות אדם שונים כמו Human Rights Watch, Amnesty International ועוד.

באשר לעמים ילידים, על-פי ה-ILO, דיני זכויות האדם הבינ"ל מכירים בכך שהזכות האינדיבידואלית לחינוך, גם אם היא מיושמת במלואה, אין די בה כדי לענות על צרכיהן של חברות ילדות. לכן, בנוסף לזכות ולדרישה האינדיבידואלית לחינוך, לעמים ילידים יש גם **זכויות חינוך קולקטיביות** וצרכי חינוך קולקטיביים, המבוססים על ההיסטוריה, התרבויות, הערכים, השפות, הידע, אסטרטגיות הקיום ודרכי הלמידה הייחודיות שלהם ועל רצונם להעביר את כל אלה לדורות הבאים.⁷⁹

סעיף 27 לאמנה 169 של ה-ILO עוסק בזכויות החינוך הקולקטיביות של עמים ילידים. סעיף (1)27 קובע כי תכניות ושירותי חינוך לעמים אלה יפותחו ויושמו בשיתוף פעולה איתם כדי לתת מענה לצרכיהם המיוחדים; והם ישלבו בתוכם את ההיסטוריה, הידע, הטכנולוגיות ומערכות הערכים של עמים אלה, כמו גם את שאיפותיהם החברתיות, הכלכליות והתרבותיות. על-פי ה-ILO, משמעות הדבר היא **שעמים ילידים זכאים להשתתף באופן מלא בפיתוח תכניות החינוך שלהם וביישומן**, כדי להבטיח שתכניות אלה נותנות מענה יעיל לצרכיהם הספציפיים וכדי לוודא שהערכים, התרבויות, הידע והלשונות שלהם יהיו חלק אינטגרלי מאותן תכניות לימוד. זאת ועוד, מושם דגש על כך שתכניות הלימוד האמורות יישקפו את שאיפותיהם של העמים הילידים עצמם באשר לעתידם בכל הנוגע לעניינים חברתיים, כלכליים ותרבותיים. החינוך בהקשר זה נתפס כאמצעי חשוב להבטחת התפתחותן של חברות ילדות בהתאם לשאיפות ולסדרי העדיפויות שלהן עצמן.

סעיף (2)27 לאמנה 169 מחייב את הרשויות המוסמכות בכל מדינה להבטיח מתן הכשרה לחברי הקבוצות הילידות וכן להבטיח את מעורבותם בניסוחן וביישומן של תכניות החינוך המיועדות להן, כל זאת מתוך מגמה להעביר בצורה פרוגרסיבית את האחריות לניהול תכניות החינוך הללו לעמים הילידים עצמם.

לבסוף, סעיף (3)27 קובע כי הממשלות צריכות להכיר בזכותם של עמים אלה להקים לעצמם מוסדות ומתקני חינוך משלהם, ובלבד שאותם מוסדות יפעלו בהתאם לסטנדרטים חינוכיים מינימליים שייקבעו בידי הרשות המדינתית המוסמכת לעניין זה, בהתייעצות עם אותם עמים ילידים. הסעיף גם מחייב את ממשלות המדינות לספק לעמים הילידים משאבים הולמים למטרה זו. **על-פי ארגון העבודה הבין-לאומי, משמעות הוראות אלה היא הכרה בכך שלעמים ילידים יש זכות לרמה מסוימת של אוטונומיה חינוכית - ביישום של תכניות ושירותי חינוך כלליים וכן באמצעות הקמת מוסדות חינוך משלהם.**⁸⁰

באשר לתכני החינוך הילידי, סעיף 29 לאמנה 169 קובע כי אחת המטרות של חינוך זה היא להנחיל לילדי העמים הילידים ידע כללי ומיומנויות כלליות שיסייעו להם להשתתף באופן מלא ועל בסיס שווה הן בחיי הקהילה שלהם והן בחיי הקהילה הלאומית הרחבה יותר.⁸¹

על-פי ה-ILO, הוראות הסעיפים האמורים באמנה 169 (לרבות סעיף 28 שנוצר לעיל שדן בזכויות שפה) משקפות את דרישת העמים הילידים לחינוך **בין-תרבותי ודו-לשוני**, המתבסס על כיבוד המגוון התרבותי

⁷⁹ ILO (International Labour Organization), Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice. A Guide to ILO Convention No. 169, May 2009, p. 130.

⁸⁰ Ibid, p. 131.

⁸¹ Ibid, p. 133.

והלשוני ועל תפיסת החינוך כאמצעי לקידום דמוקרטיה, סובלנות וזכויות אדם. עקרונות המפתח שעליהם מושתת חינוך בין-תרבותי ודו-לשוני כאמור כוללים, ברוח אמנה 169, את העקרונות הבאים:⁸²

- שילוב הידע, ההיסטוריה, הערכים והשאיפות של העמים הילידים בתכניות הלימודים.
- גישה לידע כללי ולמיומנויות כלליות המאפשרים השתתפות מלאה על בסיס שוויוני בחיי החברה ובשוק העבודה.
- חינוך דו-לשוני ולימוד קרוא וכתוב בשפות הילידיות.

יש להוסיף שסעיף 31 לאמנה 169 מחייב את המדינות לנקוט בקרב כלל מגזרי הקהילה הלאומית, ובמיוחד בקרב אוכלוסיות שנמצאות במגע ישיר עם עמים ילידים, באמצעים החינוכיים הנדרשים על-מנת למגר דעות קדומות ביחס אליהם. לשם כך, מוסיף הסעיף, יש לפעול לכך שספרי לימוד בהיסטוריה ושאר חומרי הלימוד, יתייחסו לחברות ולתרבויות הילידות בצורה אינפורמטיבית, הוגנת ומדויקת.⁸³

הכרזת האו"ם מ-2007 על זכויותיהם של עמים ילידים (UNDRIP)

הכרזת האו"ם מ-2007 על זכויותיהם של עמים ילידים (UNDRIP), קובעת, בין השאר, כי לעמים ילידים, בממשם את זכותם להגדרה עצמית, שמורה הזכות לאוטונומיה או לממשל עצמי בנושאים הקשורים לענייניהם הפנימיים או המקומיים, כמו גם לדרכים ואמצעים למימון הפונקציות האוטונומיות שלהם.⁸⁴

ספציפית יותר לעניין החינוך, ההכרזה קובעת כי לעמים ילידים יש זכות להקים מערכות חינוך משלהם ולשלוט עליהם; לחנך בשפתם ובאופן שהולם את מתודות הלימוד וההוראה התרבותיות שלהם.⁸⁵ ההכרזה גם קוראת למדינות, בשיתוף עם העמים הילידים וככל שהדבר אפשרי, לנקוט בצעדים אפקטיביים על-מנת לאפשר ליחידים ובמיוחד לילדים, לרבות אלה החיים מחוץ לקהילותיהם, גישה לחינוך בשפתם ועל-פי תרבותם.⁸⁶ כמו כן קובעת ההכרזה כי החינוך והמידע הציבורי צריכים לשקף נאמנה יחס של כבוד והכרה במגוון התרבויות, המסורות, ההיסטוריות והשאיפות של עמים ילידים.⁸⁷

על-פי ה-ILO, הכרזת האו"ם האמורה מאשרת מחדש את זכותם של עמים ילידים להקים ולנהל מערכות חינוך משלהם ומוסדות חינוך מהוראות סעיפים 4 ו-14 להכרזה זו למעשה מעניקות להם את הזכות לאוטונומיה חינוכית. תפקידה העיקרי של המדינה בכל הנוגע לחינוך הילידי, במקום בו עמים ילידים מבקשים לממש את אותה אוטונומיה חינוכית, הוא להבטיח שמערכות חינוך ומוסדות החינוך שלהם יעלו בקנה אחד עם הסטנדרטים החינוכיים הלאומיים המינימליים. גם את הבדיקה הזו צריכה המדינה לערוך בשיתוף פעולה ובהשתתפות מלאה של העמים הילידים עצמם. יתרה מכך, המדינה גם מחייבת לספק את המשאבים הפיננסיים הנדרשים להקמתם וניהולם של אותם מוסדות חינוך ילידיים.⁸⁸

⁸² Ibid, pp. 133-134.

⁸³ Ibid, p. 136.

⁸⁴ סעיף 4 ל-UNDRIP.

⁸⁵ סעיף 14(1) ל-UNDRIP. על-פי [נוסח הסעיף באנגלית](#):

Indigenous peoples have the right to establish and control their educational systems and institutions providing education in their own languages, in a manner appropriate to their cultural methods of teaching and learning.

⁸⁶ סעיף 14(3) ל-UNDRIP.

⁸⁷ סעיף 15(1) ל-UNDRIP.

⁸⁸ ILO, Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice, p. 132.

2. המיעוט הלשוני הגרמני והמיעוט הלשוני הלאדיני באיטליה

2.1. מעמד המיעוטים הלשוניים בדרום טירול

דרום טירול (Südtirol) הוא שמה הגרמני של הפרובינציה האוטונומית של בולצאנו (Bozen או Bolzano בגרמנית), השוכנת בקצה הצפוני של איטליה על גבול אוסטריה ושווייץ. פרובינציה זו (הנקראת גם אלטו אדיג'ה [Alto Adige]) מרכיבה ביחד עם שכנתה מדרום, הפרובינציה האוטונומית של טרנטו (Trento), את אזור טרנטינו-אלטו אדיג'ה/דרום טירול (Trentino-Alto Adige/Südtirol), שנהנה אף הוא ממעמד אוטונומי.⁸⁹ אוכלוסיית דרום טירול, המונה כחצי מיליון תושבים, משתייכת ברובה למיעוט הלשוני הגרמני. כיום, כמעט 70% מתושבי החבל הם דוברים גרמנית, כ-26% הם דוברי איטלקית וכ-4% הם דוברי לאדינית.⁹⁰ דוברי הגרמנית מאכלסים בעיקר את האזורים הכפריים של הפרובינציה, בעוד שדוברי האיטלקית מתרכזים בעיקר בערים המרכזיות שלה, ובראשן עיר הבירה בולצאנו.⁹¹ המיעוט הלשוני הגרמני בפרובינציה נהנה מסמכויות אוטונומיות משמעותיות ונרחבות במיוחד. בעיני רבים, דרום טירול נחשבת למודל מוצלח ביותר להסדרת יחסים עם מיעוטים באמצעות ממסל עצמי טריטוריאלי.⁹²

הסכסוך הלאומי בדרום טירול התעורר עם תום מלחמת העולם הראשונה והתמוטטות האימפריה האוסטרו-הונגרית, כאשר האזור, שרוב מכריע של אוכלוסייתו היו דוברי גרמנית, סופח ב-1919 לאיטליה. תחילה הובטחה לדוברי הגרמנית אוטונומיה טריטוריאלית ותרבותית, אך בשנים 1922-1943 המשטר הפשיסטי נקט במדיניות "איטלייניזציה" וניסה במסגרתה להטמיע בכפיה את האוכלוסייה דוברת הגרמנית, תוך הפעלת אמצעי דיכוי שונים כלפיה. תחת המשטר הפשיסטי, השפה האיטלקית היתה השפה הרשמית היחידה בכל המשרדים הציבוריים, גופי השלטון, לשכות המסחר ומוסדות החינוך והבריאות. פקידי ציבור שלא שלטו באיטלקית בכתב ובעל-פה ברמה הנדרשת פוטרו ממשורותיהם ואת מקומם תפסו מורים, פקידים ואנשי מקצוע אחרים איטלקים. גם בבתי המשפט בדרום טירול איטלקית הפכה לשפה היחידה. תושבי החבל לא יכלו להשתמש בשפה הגרמנית, בכתב או בעל-פה, בדיונים בבתי המשפט ורק למסמכים באיטלקית ניתן תוקף משפטי. במרחב הציבורי, שלטים פרטיים ורשמיים בשפה הגרמנית הוסרו ושמות של מקומות ואתרים גיאוגרפיים ברחבי החבל הוסבו לאיטלקית. בבתי הספר היסודיים, שפת הלימוד היחידה היתה איטלקית (למעט שיעורי דת שיכלו להינתן בגרמנית). עד 1934 לא ניתן היה כלל ללמוד גרמנית כמקצוע בבתי הספר ולאחר מכן התאפשר ללמוד גרמנית אך רק כשפה זרה.⁹³

ב-1939 (לאחר שאוסטריה כבר סופחה לגרמניה) היטלר ומוסוליני הגיעו להסכמה ביניהם על שאלת דרום טירול, שבמסגרתה ניתנה לתושבי החבל דוברי הגרמנית אפשרות לבחור בין שמירה על זהותם התרבותית,

⁸⁹ סעיף 116 לחוקת איטליה.

⁹⁰ לאדינית היא שפתה הרומאנית של הקהילה הלשונית השלישית בגודלה בדרום טירול והיא מדוברת באזור זה בעיקר בשני עמקים באזור האלפים הדולומיטים - Badia ו-Gröden. יש המתייחסים לשפה הלאדינית באזור זה כאל "לאדינית מרכזית" או "לאדינית דולומיטית", להבדיל מלאדינית מזרחית (Friulan) שמדוברת בצפון-מזרח איטליה או "לאדינית מערבית" שמדוברת בקנטון Graubünden שבשווייץ. לסקירה מקיפה על החינוך בלאדינית בדרום-טירול ראו:

Mercator – European Research Centre on Multilingualism and Language Learning, [The Ladin language in education in Italy](#) (2nd Edition), 2016.

⁹¹ Elisabeth Alber and Carolin Zwilling, "South Tyrol", Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, at www.world-autonomies.info, p. 2.

⁹² Ibid, p. 15; Elisabeth Alber, "South Tyrol's Education System: Plurilingual Answers for Monolingualistic Spheres?", L'Europe en Formation 2012/1 (n° 363), 399-415, p. 399.

⁹³ Antony Alcock, *The South Tyrol Autonomy: A Short Introduction*, County Londonderry, Bozen/Bolzano, May 2001, p. 2.

עזיבת ביתם ומעבר לתחומי הרייך השלישי, לבין שמירה על ביתם ואזרחותם האיטלקית תוך היטמעות מלאה בתרבות האיטלקית וויתור מצדם על השפה והתרבות הגרמנית. חלק ניכר מתושבי דרום טירול החליטו לעזוב את ביתם ולעבור לרייך הגרמני, אך רק מעטים עשו זאת בפועל, שכן זמן קצר לאחר מכן פרצה מלחמת העולם השנייה.⁹⁴

עוד יש לציין שלאורך השנים מדיניות האיטליניזציה של דרום טירול באה לידי ביטוי לא רק בהכבדת ידו של הממשל האיטלקי על האוכלוסייה דוברת הגרמנית, אלא גם בעידוד הגירה איטלקית פנימית לחבל ארץ זה. אם בשנת 1900 דוברי האיטלקית היו 4% בלבד מאוכלוסיית דרום טירול בעוד שדוברי הגרמנית היו כמעט 90% מהאוכלוסייה, הרי שב-1961 דוברי האיטלקית כבר הפכו ליותר משליש מהאוכלוסייה (34%) ואילו שיעור דוברי הגרמנית ירד ל-62%. ואולם, ב-50 השנים האחרונות, בד בבד עם תהליך חיזוק האוטונומיה של דרום טירול, ניכרת מגמה הדרגתית אך יציבה של התחזקות המיעוט הלשוני הגרמני, שכאמור, שיעורו הגיע לכמעט 70% מהאוכלוסייה.⁹⁵

לאחר תום מלחמת העולם השנייה, ב-1946 אוסטריה ואיטליה חתמו על הסכם שהבטיח, בין השאר, הגנה מצד איטליה למיעוט דובר הגרמנית של דרום טירול. בעקבותיו, ב-1948 חוקקה איטליה את חוק האוטונומיה הראשון, שהפך לחלק מהחוקה האיטלקית של אותה שנה. חוק זה נתן אוטונומיה אזורית משותפת לפרובינציות של טרנטו ובולצאנו, דהיינו לא לכל פרובינציה בנפרד אלא לכל אזור טרנטינו-אלטו אדיגיה / דרום טירול. משמעות אוטונומיה אזורית זו היתה מתן העדפה ברורה לרוב האיטלקי, שעמד על למעלה מ-70% מכלל אוכלוסיית האזור כולו (לנוכח הרוב האיטלקי הברור של פרובינציית טרנטו). זאת ועוד, במרוצת השנים הבאות ממשלות איטליה במידה רבה נמנעו מלהגן על המיעוט דובר הגרמנית של דרום טירול והמתייחות בפרובינציה בין הקבוצות הלאומיות והלשוניות השונות החרפה. בתחום החינוך, למשל, נעשתה אמנם הפרדה בין בתי ספר בשפה הגרמנית לבתי ספר בשפה האיטלקית, אך בעוד שהראשונים היו חייבים ללמד גם איטלקית, האחרונים לא נדרשו ללמד את השפה הגרמנית.

אוסטריה, מדינת-הזיקה של רוב תושבי הפרובינציה, מילאה לאורך השנים תפקיד מתמשך וקונסטרוקטיבי בכינון האוטונומיה של חבל ארץ זה.⁹⁶ ממשלתה העלתה את סוגיית דרום טירול בפני האו"ם ובשנים 1960-1961 העצרת הכללית של האו"ם קיבלה כמה החלטות שקראו לאיטליה ואוסטריה ליישב את הסוגיה בדרך של משא ומתן ביניהן. לאורך שנות ה-60, חרף מעשי טרור מצד גורמים שתבעו את השבת דרום טירול לשליטת אוסטריה, המשיך להתקיים משא ומתן בשני ערוצים מקבילים: בין אוסטריה לאיטליה ובין ממשלת איטליה לנציגי המיעוט הלשוני הגרמני של דרום טירול.

בעקבות משא ומתן זה, ב-1972 חוקקה איטליה את **חוק האוטונומיה השני**, שהעביר כמעט את כל הסמכויות החקיקתיות והאדמיניסטרטיביות של האזור האמור לידי הפרובינציות טרנטו ובולצאנו (דרום טירול), שכל אחת מהן בנפרד הפכה לפרובינציה אוטונומית.⁹⁷ במסגרת זו **לתושבי דרום טירול ניתנה אוטונומיה טריטוריאלית, משופרת במידה רבה, שכללה סמכויות חקיקתיות ואדמיניסטרטיביות רחבות**

⁹⁴ Günther Pallaver, "South Tyrol's changing political system: from dissociative on the road to associative conflict resolution", Nationalities Papers, 2014, 42:3, 376-398, p. 376; Alber and Zwilling, "South Tyrol", pp. 5-6.

⁹⁵ Pallaver, "South Tyrol's changing political system", p. 377.

⁹⁶ Alber and Zwilling, "South Tyrol", p. 27.

⁹⁷ חוק האוטונומיה השני, בנוסחו האיטלקי ובנוסחו הגרמני, מופיע [כאן](#).

ביותר, למעט בנושאי צבא, מערכת משפט, משטרה ותחומים שוליים יותר. חוק האוטונומיה השני העניק למעשה הגנה נרחבת יותר הן למיעוט דובר הגרמנית והן למיעוט דובר הלאדינית. במסגרת קידום רעיון ההגנה על הקבוצות הלשוניות השונות, לכל אחת מהן ניתנה אוטונומיה בקבלת החלטות לגבי סוגיות שנוגעות לה ושאינן לגביהן אינטרס משותף לכלל הקבוצות, כאשר בראש ובראשונה מדובר בהקשר זה על אוטונומיה חינוכית ותרבותית. עקרון ההפרדה בא לידי ביטוי לא רק בבתי ספר (כפי שיפורט בהמשך), אלא גם, במידה פחותה יותר, במוסדות תרבות שונים כמו ספריות, תזמורות, להקות ותיאטראות.⁹⁸ יישום הצעדים הספציפיים שנקבעו בחוק נמשך כ-20 שנה עד לסיומו הפורמלי של הקונפליקט ב-1992, כאשר איטליה ואוסטריה הצהירו בפני האו"ם על קץ הסכסוך ביניהן בשאלת חבל דרום טירול.⁹⁹ חוק האוטונומיה השני הביא לצמיחה כלכלית משמעותית וכיום דרום טירול הוא אחד האזורים הכלכליים החזקים ביותר של איטליה ובין האזורים העשירים באירופה.¹⁰⁰

יישום הוראות חוק האוטונומיה נעשה באמצעות חקיקת-משנה של enactment decrees, הנדונים ומתקבלים בידי ועדה משותפת המורכבת משישה נציגים נבחרים שמייצגים בחלוקה שווה הן את המדינה והפרובינציה, והן את הקבוצות דוברות האיטלקית והגרמנית. מעמד המשפטי של אותם צווים זהה לזה של חוקי הפרלמנט האיטלקי כך שהם כפופים רק להוראות החוקה. במצב דברים זה, לא ניתן למעשה לשנות את כללי היסוד של הממשל האוטונומי כנגד רצון האוכלוסייה הדומיננטית של דרום טירול - המיעוט דובר הגרמנית.

המסגרת האוטונומית הממוסדת של הפרובינציה היא מערכת של חלוקה מוסכמת, על בסיס אתני, של סמכויות וכוח שלטוני, המתבססת, מחד, על הפרדה קפדנית בין הקבוצות הלשוניות העיקריות ומאידך, על שיתוף פעולה הכרחי ביניהן.¹⁰¹ על-פי אלבר (Alber) וצבילינג (Zwilling), העקרונות המנחים שעליהם מתבססת שיטת ממשל זו הם אוטונומיה תרבותית, שוויון לשוני ופרופורציונליות אתנית. לדבריהן, התנאים שהביאו להצלחת מודל זה של דמוקרטיה הם הכרה הדדית, דיאלוג ופשרה.¹⁰²

לטענת פלבר (Pallaver), מודל האוטונומיה של דרום טירול נועד קודם כל למנוע אלימות וליצור סוג של "שלום קר", באמצעות הפרדה פיסית, מרחבית וחברתית בין הקבוצות הלשוניות. ההפרדה באה לידי ביטוי במיוחד בתחום החינוך, השפה והתרבות, אך גם בתחומים נוספים של ארגון החברה כמו מפלגות פוליטיות, ארגוני עובדים והתאגדויות נוספות. עם זאת, לדבריו, מאז 1992, מודל ההפרדה הזה עבר תהליך של שינוי והפיכה הדרגתית למודל שהוא יותר מודל של חיבור, שנועד לבסס "שלום חיובי", לחזק את שיתוף הפעולה בין הקבוצות ולהבטיח שהאינטרסים המשותפים לתושבי החבל גוברים על שיקולים אתניים. שינוי זה התאפשר לאחר שהובטח המשך הפיתוח הכלכלי, החברתי והתרבותי של המיעוט האתני, ובזכות הגברת האמון ההדדי בין הקבוצות הלשוניות, במיוחד על רקע תהליך האינטגרציה האירופי.¹⁰³

⁹⁸ Pallaver, "South Tyrol's changing political system", pp. 381-382.

⁹⁹ Ibid, p. 377; Alber, "South Tyrol's Education System", pp. 403-404; Alber and Zwilling, "South Tyrol", pp. 5-6.

¹⁰⁰ Pallaver, "South Tyrol's changing political system", p. 379.

¹⁰¹ Alber, "South Tyrol's Education System", pp. 404-405.

¹⁰² Alber and Zwilling, "South Tyrol", pp. 18-19, 27.

¹⁰³ Pallaver, "South Tyrol's changing political system", pp. 377-378.

: להרחבה נוספת בכל הנוגע להסדרי האוטונומיה בדרום טירול ולהתפתחותם המשפטית-היסטורית ראו:

Jens Woelk, Francesco Palermo and Joseph Marko, *Tolerance through Law: Self-Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

2.2. זכויות שפה

על-פי סעיף 99 לחוק האוטונומיה השני, **השפה הגרמנית בדרום טירול נהנית ממעמד זהה לזה של האיטלקית. המנהל הציבורי בפרובינציה חייב להיות דו-לשוני, דהיינו איטלקי-גרמני.** סעיף 100 לחוק מבטיח לדוברי הגרמנית את הזכות לדבר בשפתם בבואם במגע עם פקידי מערכת המשפט האיטלקית ועם כל שאר הגופים והמשרדים של המנהל הציבורי המדינתי שממוקמים בפרובינציה. לפיכך, בכל מקום בדרום טירול ניתן לפנות לרשות השופטת ולמוסדות המנהל הציבורי באיטלקית או בגרמנית, בהתאם לרצון הפונה. על-פי סעיף 100[3] לחוק האוטונומיה, פקידי המנהל הציבורי חייבים לענות לפונה בשפתו, בכתב או בעל-פה. מסמכים המופנים מטעם המנהל הציבורי אל הציבור הרחב חייבים להיות דו-לשוניים. על-פי צו מ-1976, **לא רק כל עובדי הציבור אלא גם כל מי שעובדים בחברות שמספקות שירותים ציבוריים חייבים להיות דו-לשוניים.** דרישה זו היא תנאי להעסקתם של עובדים בשירותים אלה. מועמדים לעבודה במגזר הציבורי נדרשים, באמצעות מבחן, להוכיח את שליטתם בשפות האמורות. בנוסף, **לקבוצות הלשוניות המיוצגות בפרלמנט של הפרובינציה שמורה הזכות להטיל וטו על הצעות חוק שלדעתן עומדות בסתירה לשוויון בין הקבוצות.**¹⁰⁴

שפת המיעוט הלאדיני לא נהנית מאותו מעמד משפטי שיש לגרמנית ולאיטלקית בדרום טירול, אך גם היא זוכה להגנה משפטית. על-פי חוק האוטונומיה וחקיקה נוספת מ-1988 בנוגע לשימוש בשפות,¹⁰⁵ לדוברי הלאדינית שמורה הזכות להשתמש בשפתם במשרדים ציבוריים שנמצאים בעירות הלאדיניות. בהתאם לכך, **בעמקים שבהם חיים דוברי הלאדינית, המנהל הציבורי חייב להיות תלת-לשוני, דהיינו איטלקי-גרמני-לאדיני.** לדוברי הלאדינית שמורה הזכות להשתמש בשפתם גם במשרדי רשויות פרובינציאליות ואזוריות שממוקמים מחוץ לאותם עמקים, אם מדובר במשרדים שמייצגים אינטרסים לאדיניים, כמו למשל רשות החינוך הלאדינית והמכון הפדגוגי הלאדיני שנמצאים שניהם בעיר בולצאנו.¹⁰⁶

באשר למערכת המשפט, יש לציין שכינון **מערכת משפטית דו-לשונית** היה תהליך מורכב ומתמשך שדרש השקעה נרחבת של משאבים אנושיים. בין השאר היה צורך בהתאמת הטרמינולוגיה המשפטית הגרמנית לזו של מערכת המשפט האיטלקית הנהוגה בדרום טירול. במסגרת זו, מכוח אותה חקיקה מ-1988 בנוגע לשימוש בשפות, הוקמה ועדה משותפת מיוחדת - **ועדת טרמינולוגיה** המורכבת משישה מומחים משפטיים, שלושה דוברי איטלקית ושלושה דוברי גרמנית - שתכליתה ליצור, לעדכן ולהסדיר את הטרמינולוגיה המשפטית שבה משתמשים הרשויות והגופים הציבוריים. בפועל, הגרמנית היא כיום השפה הדומיננטית במנהל הציבורי של דרום טירול, בעוד שהאיטלקית עדיין שומרת על מעמדה הדומיננטי במערכת המשפטית של הפרובינציה.¹⁰⁷

בנוסף לאמור עד כה, העיקרון המנחה של חלוקת הכוח והסמכויות בדרום טירול על-פי מפתח של חלוקה אתנית פרופורציונלית בא לידי ביטוי, בין השאר, בכך **שמשורות ותפקידים במנהל הציבורי ובמערכת המשפט מוקצים לקבוצות הלשוניות בהתאם לגודלן היחסי**, שנקבע על-סמך נתוני מפקד האוכלוסין האחרון.¹⁰⁸ במפקד האוכלוסין כל תושב בפרובינציה, על-פי בחירתו, מוסר הצהרה פורמלית בנוגע לקבוצה

¹⁰⁴ Alber, "South Tyrol's Education System", pp. 399-400; Alber and Zwilling, "South Tyrol", p. 22.

¹⁰⁵ Presidential Decree no. 574 of 1988.

¹⁰⁶ Alber and Zwilling, "South Tyrol", p. 24; Alber, "South Tyrol's Education System", pp. 407-408.

¹⁰⁷ Alber and Zwilling, "South Tyrol", pp. 23-24.

¹⁰⁸ Article 89(3) of the Autonomy Statute and the enactment decree no. 752 of 1976.

הלשונית שאליה הוא משתייך. הצהרה זו משמשת בסיס לזכותו להיבחר לתפקיד ציבורי, להיות מועסק במנהל הציבורי או לשיוכו למערכת חינוך כזו או אחרת. מבחינת אפשרויות התעסוקה במגזר הציבורי, המשמעות הפרקטית היא שמועמדים מתמודדים בעצם רק על המשרות ששמורות לקבוצה הלשונית שאליה הם שייכים. כמו כן, שיטת המכסות האמורה חלה לא רק ברמת הפרובינציה כולה אלא גם ברמת השלטון המקומי והמוניציפאלי. כך למשל, בבולצאנו, שבה יש רוב לדוברי האיטלקית, גם המנהל העירוני מוחזק ברובו בידי עובדי ציבור השייכים לקבוצה לשונית זו. לעומת זאת, ישנם עיירות וכפרים שבהם רוב (ולפעמים כל) התושבים משתייכים למיעוט הלשוני הגרמני ובהתאם לכך, במקומות אלה גם המנהל הציבורי המקומי מאויש ברובו (או כולו) בידי עובדי ציבור ששפתם הראשונה היא גרמנית.

שיטה זו של מכסות ייצוג נועדה לאזן בהדרגתיות את הדומיננטיות שהיתה בעבר לדוברי השפה האיטלקית במנהל הציבורי של הפרובינציה. היא נועדה להבטיח הן את ייצוגן היחסי של הקבוצות הלשוניות השונות והן את אספקת השירותים בשפות הנדרשות לאוכלוסייה המקומית. יש לציין שהשיטה חלה **לא רק על מוסדות וגופים ציבוריים אלא גם על כאלה שהופרטו** כמו שירותי הדואר והרכבות.¹⁰⁹

בנוסף על כל אלה, אופיו הדו-לשוני (או התלת-לשוני) של האזור בא לידי ביטוי ויזואלי גם במרחב הציבורי כאשר שמות המקומות נכתבים באיטלקית, גרמנית ולאדינית.¹¹⁰

2.3. זכויות חינוך

סעיפים 8, 9 ו-19 לחוק האוטונומיה השני הקנו לדרום טירול **סמכויות של חקיקה ראשית ומשנית בכל הנוגע למערכת החינוך**. על-פי סעיפים אלה, **דרום טירול נהנית מסמכויות חקיקה בלעדיות בכל הנוגע לגני ילדים, ענייני הרווחה של בית הספר, מבני חינוך והכשרה מקצועית**. יתרה מכך, הפרובינציה רשאית לחוקק חוקים בנוגע לחינוך היסודי והעל יסודי ולהכשרת מורים בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוקי המדינה, כמו חינוך חובה והזכות לחינוך חינם. באשר לתכני ההוראה, לדרום טירול ניתנה הזכות להתאים את תכנית הלימודים הכללית לצרכיה המקומיים.¹¹¹

סעיף 19 לחוק האוטונומיה השני גם מאפשר לפרובינציה להסדיר בחקיקה את שפת ההוראה. סעיף זה הוא למעשה אבן הפינה של מערכת החינוך בדרום טירול. הוא קובע את העיקרון המנחה של הוראה בשפת האם, כשבצדו חובת לימוד השפה האחרת (גרמנית או איטלקית, בהתאם למקרה) כשפה שניה. על-פי צו של הפרובינציה מ-1983, המורים המלמדים את אותה "שפה שניה" נדרשים להראות ידע הולם גם בשפת ההוראה של בית הספר.¹¹²

מערכת החינוך בדרום טירול מתבססת, אם כך, על עקרון הפרדה וההוראה החד-לשונית, שעל-פיו ישנה הפרדה בין מערכת בתי הספר המלמדים בגרמנית למערכת בתי הספר המלמדים באיטלקית. בהתאם לכך, מגני הילדים ועד בתי הספר התיכוניים, הילדים לומדים את כל השיעורים רק בשפת אמם ועל-ידי מורים שדוברים את שפתם. כתנאי להעסקתם במקום נדרשים המורים להראות ששפת בית הספר היא אכן שפת אמם. תעודה מבית ספר על-יסודי ששפת ההוראה שלו גרמנית היא שוות ערך לתעודה מבית

¹⁰⁹ Alber and Zwilling, "South Tyrol", pp. 19-20; Alber, "South Tyrol's Education System", p. 405.

¹¹⁰ Günther Rautz, "[South Tyrolean Autonomy as a Model for Coexistence between Ethnic Groups](#)", 59-67, p. 66.

¹¹¹ Ibid, p. 407.

¹¹² Ibid, p. 406.

ספר שבו איטלקית היא שפת ההוראה. כדי להבטיח את השוויון הזה, יש צורך להיוועץ במועצה הלאומית להשכלה גבוהה בכל הנוגע לתכניות ההוראה והבחינות שנערכות בבתי הספר בגרמנית.

סעיף 19 לחוק האוטונומיה השני קובע גם כי להורים יש זכות לבחור לאיזה בית ספר לשלוח את ילדיהם. עם זאת, בית ספר יכול לסרב לקבל ילד שכישורי השפה שלו אינם תואמים את שפת הלימוד של בית הספר.¹¹³

בנוסף, קיימת בדרום טירול מערכת חינוך שלישית של בתי ספר לאדיניים רב-לשוניים, שבמסגרתם ניתנות שעות לימוד באיטלקית ובגרמנית באופן שווה לגמרי. במקביל, באותם בתי ספר מלמדים גם לאדינית ומשתמשים בה כשפת עזר וגיבוי להוראה בשתי השפות האחרות. למעשה, בחינוך היסודי והעל-יסודי (עד תיכון) מקבלים הילדים שיעורים בלאדינית שעתיים בשבוע ובתיכון - שעה אחת.

במסגרת מערכת חינוך זו, החל מגן הילדים לומדים הילדים שלוש שפות, ובשנת הלימודים החמישית הם מתחילים ללמוד גם אנגלית כשפה זרה. באשר לרישום לבתי הספר, כמו במקרה של בתי הספר בשפה האיטלקית והגרמנית, גם על בתי הספר הלאדיניים חל אותו עיקרון מנחה של חופש בחירה להורים. כל אחד רשאי לרשום את ילדיו לבית ספר לאדיני. כדי ללמד בבתי ספר אלה על מורים להיות בקיאים בכל שלוש השפות. בנוסף, בגני הילדים ובבתי הספר היסודיים, העסקה בהוראה מותנית בכך שהמורה המיועד הצהיר על השתייכותו לקבוצת דוברי הלאדינית. לדברי אלבר, המודל של בתי הספר הלאדיניים הרב-לשוניים מעורר כיום עניין ציבורי רב ובעיני דוברי הלאדינית עצמם נתפס כמודל אידיאלי.¹¹⁴

בדרום טירול פועלות, אפוא, שלוש מערכות חינוך נפרדות ועצמאיות - איטלקית, גרמנית ולאדינית. כל אחת מהן כפופה למשרד חינוך משלה, שהוא חלק ממשלת הפרובינציה, ואחראית בנפרד על ניהול ותכנון חלקי של תכניות הלימודים, על העסקת מורים ותשלום שכרם. כך יוצא שכל קבוצה לשונית מנהלת בנפרד את מוסדות החינוך שלה. ממשלת הפרובינציה ממנה שלושה מפקחים עצמאיים שאחראים לפקח על התפקוד הכללי של שלוש מערכות החינוך: מפקח (superintendent) על החינוך באיטלקית (מינוי שנעשה בהסכמת משרד החינוך הלאומי ברומא), ושני מפקחים (school inspectors) על בתי הספר הגרמנים והלאדיניים (מינויים שנעשים לאחר התייעצות עם משרד החינוך ברומא). בנוסף קיימים בדרום טירול גם שלושה מכונים פדגוגיים שמסייעים לפתח את בתי הספר הללו ושלושה מרכזי ההערכה שונים לכל אחת מהמערכות.¹¹⁵

ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה בדרום טירול נעשית באיטלקית, גרמנית ואנגלית. אוניברסיטת בולצאנו (Free University of Bolzano) שהוקמה ב-1997 סימנה סטייה ראשונה מעקרון החינוך הלשוני הנפרד ואפשרה לימוד בשלוש השפות האמורות. אוניברסיטה זו גם כוללת פקולטה למדעי החינוך שמכשירה מורים להוראה בשלושה מסלולים עבור כל אחת משלוש מערכות החינוך - הגרמנית, האיטלקית והלאדינית - תוך מתן אפשרות לסטודנטים להוראה לקחת קורסים מהמסלולים המקבילים. כמו כן, באוניברסיטת אינסברוק שבאוסטריה (המרוחקת 30 ק"מ מהגבול האיטלקי) קיימת מאז 1985 תכנית לימודים משולבת ודו-לשונית במשפט איטלקי, שנערכת בשיתוף פעולה עם אוניברסיטת פדובה שבאיטליה.¹¹⁶ התכנית מאפשרת לסטודנטים למשפטים ללמוד את המשפט האיטלקי הן באיטלקית והן

¹¹³ Ibid, pp. 406-407.

¹¹⁴ Ibid, pp. 400, 405, 408-409.

¹¹⁵ Ibid, pp. 400, 405-406; Alber and Zwilling, "South Tyrol", p. 26.

¹¹⁶ Alber, "South Tyrol's Education System", pp. 400-401, 403, 410.

בגרמנית, להפוך לעורכי דין דו-לשוניים, ולהשתלב בתום לימודיהם ביתר קלות במנגנוני המנהל הציבורי של דרום טירול, לרבות בתחום החינוך.¹¹⁷

יצוין לבסוף, כי גם במקומות אחרים באיטליה מיעוטים לשוניים נהנים מזכויות וממעמד מיוחד בתחום החינוך (ובתחומים נוספים). למיעוט הסלובני באזור האוטונומי Friuli-Venezia Giulia שבצפון-מזרח איטליה יש גני ילדים ובתי ספר בכל הרמות שבהם שפת ההוראה היא סלובנית.¹¹⁸ באשר למיעוט הלשוני הצרפתי באזור האוטונומי של Valle d'Aosta (צפון-מערב איטליה), חוק האוטונומיה של אזור זה מעניק לשפה הצרפתית מעמד שווה לאיטלקית בבתי הספר וישנם באזור גם מוסדות חינוך דו-לשוניים.¹¹⁹ כמו כן, חוק מס. 482 מ-1999 שעוסק במיעוטים לשוניים היסטוריים באיטליה (ובהם אלבנים, קטלאנים, יוונים, קרואטים ועוד) מגן במידה מסוימת על שפתם של מיעוטים אלה בבתי ספר, במנהל הציבורי ובתקשורת.¹²⁰

3. המיעוט הדני בגרמניה

3.1. המיעוט הדני ומיעוטים אחרים במדינת שלזוויג-הולשטיין

המיעוט הדני הוא אחד מארבעה מיעוטים לאומיים שמוכרים רשמית בגרמניה וזוכים להגנה מיוחדת ולתקציבים ספציפיים, הן מהממשל הפדראלי והן מממשל המדינות המרכיבות את הפדרציה הגרמנית.¹²¹ מעמד המשפטי המיוחד של מיעוטים אלה ושל לשונותיהם מתבסס בראש ובראשונה על שני הסכמים של מועצת אירופה (Council of Europe) בעלי תוקף מחייב בגרמניה: "אמנת המסגרת" (The Framework Convention for the Protection of National Minorities) מ-1998 והצירטר האירופי לשפות אזוריות או שפות מיעוטים (European Charter for Regional or Minority Languages) מ-1999.¹²² ב-2002 ממשלת גרמניה מינתה לראשונה נציב פדראלי למיעוטים לאומיים שאחראי על הטיפול בסוגיות הנוגעות למיעוטים לאומיים בגרמניה וכן לענייני המיעוט הגרמני שמחוץ לגבולותיה.

המיעוט הדני חי במדינת שלזוויג-הולשטיין (Schleswig-Holstein) שבצפון גרמניה, על גבול דנמרק, ועל סמך הערכות הוא מונה כ-50,000 איש המהווים כ-1.8% מהאוכלוסייה המקומית. מעברו השני של הגבול חי בדרום דנמרק מיעוט גרמני שמונה בין 15,000 ל-18,000 איש (ראו בפרק הבא).¹²³ בשלזוויג-הולשטיין קיימות שתי קהילות נוספות של מיעוטים לאומיים: קהילה פריזיאנית (Frisian community) בת כ-50,000

¹¹⁷ Alber and Zwilling, "South Tyrol", p. 24.

לסקירה משווה מפורטת יותר של מוסדות להשכלה גבוהה עבור קהילות מיעוט במדינות שונות ראו: עדו אבר, "מוסדות אקדמיים לקבוצות מיעוט – סקירה משווה", הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 21 בדצמבר 2015.

¹¹⁸ <http://minorityrights.org/minorities/slovenes/>.

¹¹⁹ <http://minorityrights.org/minorities/aostans/>; Response of Italy to [ECPRD Request n. 1726 on Language of instruction in schools for national minorities](#), 30.5.2011

¹²⁰ Response of Italy to [ECPRD Request n. 1387 on Position of national minorities](#), 2.3.2010.

¹²¹ שלושת המיעוטים האחרים הם הפריזיאנים (Frisians) - מיעוט אתני שחי בגרמניה בחוף המערבי של מדינת שלזוויג-הולשטיין ובצפון-מערב סקסוניה התחתונה (Niedersachsen); הסורבים (Sorbs) - מיעוט שחי במדינות סקסוניה וברנדנבורג שבמזרח גרמניה; והסינטי והרומה (Sinti and Roma) - שמם הרשמי של הצוענים שחיים בגרמניה באזורים שונים מאז המאה ה-14. ראו במסמך של משרד הפנים הגרמני: [National minorities, minority and regional languages in Germany](#), 1.3.2016, p. 10.

¹²² Ibid, p. 4.

¹²³ Tove H. Malloy, "Functional Non-Territorial Autonomy in Denmark and Germany", in Tove H. Malloy, Alexander Osipov and Balázs Vizi (eds.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford Scholarship Online, 2015, p. 189 and end note n. 27.

איש וקהילה של הרומה והסינטי (Roma and Sinti) המונה כ-5,000 איש. שלזוויג-הולשטיין היא המדינה היחידה בגרמניה שחיים בה שלושה מיעוטים לאומיים שמוכרים רשמית.¹²⁴

הצהרת קיל (Kiel) מ-1949, שאומצה על-ידי הפרלמנט של שלזוויג-הולשטיין, היתה צעד ראשון בתהליך הנורמליזציה של היחסים בין המדינה למיעוט הלאומי הדני שבשטחה, לאחר תום מלחמת העולם השנייה (שבמהלכה נכבשה דנמרק בידי גרמניה הנאצית). הצהרה זו הבטיחה לבני המיעוט הדני לא רק זכויות אזרח מלאות אלא גם הכרה בזכותו של כל אזרח להגדיר בעצמו את שייכותו לקהילת המיעוט הלאומי, מבלי שהשלטונות יתערבו בכך. בנוסף, **הצהרת קיל הדגישה את זכותו של המיעוט הדני להקים לו בתי ספר משלו וכן את זכותם של ארגוניו ומוסדותיו לקבל סיוע כספי ממדינת הזיקה שלו** (kin-state) - דנמרק.

ב-1955 נקטו גרמניה ודנמרק יוזמה משותפת שהתבטאה בהצהרת כוונות זוהה מצדן לגבי מחויבותן להגנת המיעוטים שבשטחן, בעלי הזיקה למדינה השכנה (The Bonn-Copenhagen Declarations). להצהרות אלה לא היה אמנם תוקף משפטי מחייב, אך הן נתפסו כבעלות ערך מוסרי רב וכעקרונות מנחים להסדרת זכויות המיעוטים וההגנה עליהם בכל אחת מהמדינות.¹²⁵ במסגרת **הצהרות בון-קופנהגן** שתי המדינות הבטיחו למיעוטים בעלי הזיקה למדינה השכנה את מלוא הזכויות האזרחיות המעוגנות בחוקותיהן וכן **זכויות תרבותיות, לשוניות וחינוכיות, לרבות הזכות להקים לעצמם גני ילדים ובתי ספר משלהם**.¹²⁶ הן גם חזרו והבטיחו את זכותו של כל אדם להגדיר את זהותו כדני או כגרמני ואת מחויבות הרשויות בדנמרק ובגרמניה לכבד את אותה הגדרה עצמית. המדינות גם הסכימו על כך שכל אחת מהן תתמוך כלכלית במיעוט הלאומי שבאזור הגבול ביניהן. בנוסף, **זכותו של המיעוט הדני לייצוג בפרלמנט של שלזוויג הולשטיין על-ידי מפלגה משלו הובטחה בכך שמפלגה זו קיבלה פטור מהדרישה הכללית לעבור את רף אחוז החסימה (5% מהקולות)**. פטור זה אף עוגן בהמשך בחוק הבחירות של שלזוויג-הולשטיין.¹²⁷

בהמשך לאותן הצהרות, ממשלות גרמניה ודנמרק פיתחו לאורך השנים מנגנונים שונים כדי לספק לקהילות המיעוטים שלהן אפשרויות לשמור על לשונן, תרבותן וזהותן, תוך קידום היחסים ושיתוף הפעולה הדו-צדדי בין המדינות. על-פי דוח שפרסם לאחרונה המרכז האירופי לסוגיות מיעוטים (European Centre for Minority Issues - ECMI),¹²⁸ מדיניות זו של קידום שתי התרבויות, הזהויות והלשונות בשלזוויג-הולשטיין תרמה ליצירת יחסים המתאפיינים בסובלנות, אמון הדדי וכיבוד השוני ולצמיחת זהות אזרחית דו-תרבותית ייחודית. זהות זו משמשת בסיס איתן לאינטגרציה ולהתלכדות חברתית, שהפכו את שלזוויג-הולשטיין למודל של דיאלוג בין-תרבותי ודו-קיום בשלום.¹²⁹

כיום, לא רק המיעוט הדני אלא גם שני המיעוטים הלאומיים הנוספים בשלזוויג-הולשטיין זוכים למעמד מוכר בחוקת המדינה ונהנים הן מזכויות מיעוטים והן מכלל זכויות האזרח. המסגרת החוקתית

¹²⁴ מקרב קבוצות אוכלוסייה נוספות באזור זה, שאינן מוכרות כמיעוטים לאומיים, שתי הקבוצות הגדולות ביותר הן זו של התורכים (כ-1% מאוכלוסיית האזור) וזו של הפולנים (0.7% מהאוכלוסייה). ראו:

Zora Popova, Inga Marken and Lavinia Bădulescu, *Inter-Cultural Coexistence and Cooperation: Is the Model of Schleswig-Holstein Transferable?* ECMI Working Paper # 94, September 2016, pp. 4, 9.

¹²⁵ הבסיס לאותן הצהרות היה, בין השאר, הסכם פוליטי בין שתי המדינות שבמסגרתו דנמרק, שהיתה חברה בברית נאט"ו, התחייבה לתמוך בהצטרפות מערב גרמניה לברית. Malloy, "Functional Non-Territorial Autonomy in Denmark and Germany", p. 191.

¹²⁶ Consul General Henrik Becker-Christensen, *"From Confrontation to Cooperation": The Danish-German Minority Model*, The Danish Consulate General in Flensburg, 2014, p. 5.

¹²⁷ Malloy, "Functional Non-Territorial Autonomy in Denmark and Germany", p. 192; [National minorities, minority and regional languages in Germany](#), pp. 16, 70; ECMI Working Paper # 94, p. 7.

¹²⁸ ה-ECMI הוא מוסד בלתי-מפלגתי שהוקם ב-1996 בידי ממשלות דנמרק וגרמניה וכן ממשלת שלזוויג-הולשטיין, במטרה לקדם מחקר בין-תחומי בסוגיות הקשורות למיעוטים וליחסים אתניים באירופה.

¹²⁹ ECMI Working Paper # 94, pp. 3, 9.

והחקיקתית מעניקה הגנה למיעוטים אלה, מקדמת את זכויותיהם ומעודדת את השתתפותם בחיים הפוליטיים, הכלכליים, החברתיים והתרבותיים.¹³⁰

3.2. זכויות שפה

ב-1988, שלווויג-הולשטיין היתה המדינה הפדראלית הראשונה בגרמניה שמינתה נציב לענייני מיעוטים במטרה לטפח את היחסים הטובים בין קבוצות המיעוט השונות ואוכלוסיית הרוב במדינה.¹³¹ ב-1990 אימצה שלווויג-הולשטיין חוקה חדשה שהרחיבה עוד יותר את זכויות המיעוטים במדינה, תוך התייחסות מפורשת לקהילה הדנית ולקהילה הפריזיאנית. **סעיף 5 לחוקה עיגן את זכויות המיעוטים לפתח את תרבותם ולשמור על לשונם, דתם ומסורותיהם כזכויות חוקתיות.** הסעיף חזר והדגיש את זכותו של כל אדם להגדיר את עצמו כמי ששייך לאחת מאותן קהילות מיעוטים. כמו כן, **החוקה מדגישה את מחויבות המדינה להגן על האוטונומיה התרבותית ועל ההשתתפות הפוליטית של אותם מיעוטים לאומיים.**

באוקטובר 2000 הפרלמנט של שלווויג-הולשטיין הצהיר על **מחויבות הממשלה להגיש דוחות סדירים על יישום הוראות הצ'רטר האירופי לשפות מיעוטים בכל הנוגע לשפת המיעוט הדני ולשפת המיעוט הפריזיאני וכן בנוגע לשפה הרומאנית של קהילת הסינטי והרומה.** ב-2004 אישר הפרלמנט המקומי את החוק הפריזיאני (Frisian Act) שנועד לחזק גם את השימוש בשפה זו במרחב הציבורי. החוק קבע, בין השאר, חובת שילוט בשפה זו וכן את הזכות לפנות בה לרשויות המנהל הציבורי. ב-2012 הוכנסו לחוקת שלווויג-הולשטיין תיקונים נוספים שעיגנו את הכרת המדינה גם בסינטי והרומה כמיעוט לאומי הזכאי להגנה וקידום בידי המדינה.¹³²

המיעוטים בשלוויג-הולשטיין נהנים מאוטונומיה תרבותית נרחבת, שמתבטאת בקיום מסגרות ארגוניות ומוסדיות משלהם הפועלות לשימור וטיפוח הזהויות, השפות והתרבויות של אותם מיעוטים. הרשויות הגרמניות מצדן מספקות תמיכה כלכלית לכל קבוצות המיעוט באזור כדי לסייע להן לשמר ולפתח את שפתן ואת מוסדות התרבות והחינוך שלהן. המיעוט הדני, שהוא המיעוט הלאומי היחיד בשלוויג-הולשטיין שיש לו גם מדינת-זיקה, מקבל בנוסף לתמיכה כספית מגרמניה גם סיוע כלכלי מדנמרק.¹³³

בשל גודלו היחסי וכן בזכות קשריו ההדוקים עם מדינת הזיקה שלו, המיעוט הדני הוא המיעוט הפעיל ביותר בשלוויג-הולשטיין. הוא מקיים ומפעיל מגוון רחב של גופים, ארגונים חברתיים, מוסדות ופעילויות תרבות כמו ספריות, עיתון יומי בשפה הדנית, שירותי רווחה ובריאות (בעיקר לאוכלוסייה המבוגרת, לילדים ולבני נוער), מועדוני ספורט ומוסיקה, ארגוני סטודנטים, תנועת נוער דנית, קונצרטים, הצגות, הרצאות ועוד. בשלוויג-הולשטיין פועלת גם כנסיה אוונגלית-לותרנית דנית המספקת שירותי דת לקהילת המיעוט.¹³⁴ ארגונים וגופים אלה ואחרים פועלים ביחד עם המועצה המשותפת של המיעוט הדני (Joint Council for the Danish Minority) ובשיתוף פעולה עם המפלגה המייצגת בפרלמנט המקומי את המיעוט

¹³⁰ Ibid, pp. 8-9; [National minorities, minority and regional languages in Germany](#), pp. 70-71.

¹³¹ ECMI Working Paper # 94, p. 7.

¹³² Council of Europe, [Fifth Periodical Report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter \[the European Charter for Regional or Minority Languages\] - Germany](#), Strasbourg, 8 April 2013, p. 13.

¹³³ ECMI Working Paper # 94, p. 14.

¹³⁴ Ibid; [National minorities, minority and regional languages in Germany](#) p. 18.

הדני והמיעוט הפריזיאני (SSW).¹³⁵ פעילותם המשותפת של מוסדות אלה הופכת את השפה והתרבות הדנית לחלק בלתי נפרד מחיי היומיום של האזור. מאז 2009, שלטי דרכים דו-לשוניים (בגרמנית ובדנית) גם מוצגים ברחבי המדינה.¹³⁶

באשר לאינטראקציה בין קהילת המיעוט הדני לבין הרשויות הציבוריות, על-פי ממשלת גרמניה, מזה שנים מכירות הרשויות בחשיבות שיש לכך שהשפה הדנית, ברמה זו או אחרת, תהיה שגורה בפיה של לפחות חלק מהפקידות הציבורית בשלווייג-הולשטיין. לכן מוצעים לעובדי השירות הציבורי קורסים בדנית ואף ניתנים מענקים כספיים לעובדי ציבור שמשתתפים בקורסים שכאלה מחוץ להכשרתם המקצועית הרגילה. כמו כן, נעשה מאמץ לשלב ברשויות המנהל הציבורי עובדים שדוברים דנית, במשרות ובמקומות שבהם נראה כי יש צורך בכך.¹³⁷

3.3. זכויות חינוך

על-פי Malloy, חינוך אדם בשפתו ועל-פי תרבותו הוא מרכיב חיוני לשימור וקידום הזהות התרבותית של קהילת המיעוט. לפיכך, באמצעות מערכות חינוך משלהן, קהילות המיעוט הדני בצפון גרמניה (וכן המיעוט הגרמני בדרום דנמרק) מתעקשות על חינוך ילדיהם בעצמן, מיומם הראשון בגן הילדים ועד לשנת הלימודים האחרונה במסגרת חינוך החובה. לדבריה, חינוך הוא התחום ששואב מקהילת מיעוט, שמפעילה מערכת חינוך משלה, את מירב משאביה, אך זה גם המוסד שמספק לקהילה את משאביה החשובים ביותר - את דור העתיד שלה. על כן, היכולת לנהל את מוסדות החינוך שלהם בעצמם, במסגרת אוטונומיה פונקציונלית לא-טריטוריאלית, היא בגדר אמצעי הישרדות של אותם מיעוטים לאומיים.¹³⁸

בהתאם לתפיסה זו, משני צדי הגבול בין גרמניה לדנמרק פועלים למעלה מ-140 מוסדות חינוך פרטיים, בניהול עצמי של קהילות המיעוטים. בתי הספר הללו הם אמנם מוסדות פרטיים, אך הם מאושרים ומוכרים כבתי ספר שמקיימים את אותן דרישות שחלות על בתי הספר הציבוריים. יתרה מכך, הם גם זוכים למימון משותף של הרשויות הלאומיות - גם של המדינה שבה חי המיעוט וגם של מדינת הזיקה שלו. בתי הספר של המיעוטים הלאומיים נתפסים בו-זמנית הן כאמצעי לשימור וטיפוח תרבותם וזהותם הלאומית של אותם מיעוטים והן כאמצעי להכשרת התלמידים לחיים אזרחיים במסגרת תרבות הרוב של מדינתם. משמעות הדבר היא שתכנית הלימודים בהם היא דו-לשונית, כלומר נלמדת במקביל בשתי שפות - שפת הרוב ושפת המיעוט הלאומי - תוך התייחסות אל שתיהן כאל שפות האם של התלמידים.

בוגרי בתי הספר של המיעוט הלאומי רוכשים לא רק את שתי השפות האמורות (ועוד שפה זרה נוספת) אלא גם היכרות קרובה עם שתי התרבויות הלאומיות. תעודת הבגרות שניתנת להם מוכרת הן בגרמניה והן בדנמרק והיא מקלה עליהם למצוא עבודה או להמשיך בלימודים גבוהים בשתי המדינות. יצוין בנוסף כי באזור הגבול בין שתי המדינות, שפות המיעוט הלאומי נלמדות כמקצועות בחירה גם במסגרת מערכת

¹³⁵ מפלגה זו נוסדה כבר ב-1948 ומאז (למעט בשנים 1954-1958) היא מיוצגת בפרלמנט המקומי. עם השנים היא הפכה ממפלגת מיעוטים למפלגה שמייצגת גם חלק ניכר מהמצביעים הגרמנים והייתה למפלגה השלישית בגודלה בשלווייג-הולשטיין. ראו: ECMI Working Paper # 94, p. 10.

¹³⁶ Ibid, p. 16.

¹³⁷ Council of Europe, [Second Periodical Report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter \[the European Charter for Regional or Minority Languages\] - Germany](#), Strasbourg, 2 April 2004, pp. 89-91.

¹³⁸ Malloy, "Functional Non-Territorial Autonomy in Denmark and Germany", pp. 183, 201-202.

החינוך הציבורי. כמו כן, שיתופי פעולה רבים בתחומים כמו חינוך, תרבות וספורט מתקיימים בין בתי ספר גרמנים ודנים משני צדי הגבול, והם כוללים הן בתי ספר "רגילים" (דהיינו בתי ספר של אוכלוסיית הרוב) והן בתי ספר של המיעוט הלאומי.¹³⁹

בתי הספר של המיעוט הלאומי הדני בשלזוויג-הולשטיין קיימים מאז 1920.¹⁴⁰ כיום, מערכת החינוך של המיעוט הדני כוללת 56 גני ילדים, 46 בתי ספר ושני תיכונים, ולומדים בה כ-5,700 תלמידים וכ-1,900 ילדי גן. מוסדות פרטיים אלה, לרבות מעונות יום ומוסדות לחינוך מבוגרים של המיעוט הדני, מנוהלים בידי איגוד בתי הספר הדנים (Danish Schools Association), גוף פרטי שאליו מעבירה המדינה (שלזוויג-הולשטיין) את המימון שהיא מעניקה למערכת החינוך של המיעוט הדני.

איגוד בתי הספר הדנים הוא המעסיק של כלל המורים ושאר העובדים במערכת חינוך זו והוא שמשלם את שכרם. האיגוד גם משלם את הוצאות ההקמה וההחזקה של אותם בתי ספר והוא גם אחראי על גיוס הכספים מהרשויות השונות ועל הקשר איתן בכל עניין שנוגע לבתי הספר של המיעוט הדני, לרבות הקשר עם משרד החינוך של דנמרק שכאמור, מעביר אף הוא מימון לבתי הספר הדנים בגרמניה. כדי שילד יתקבל למוסד חינוכי של המיעוט הדני על הוריו להיות חברים באיגוד. ככלל, **תכנית הלימודים של בתי הספר של המיעוט הדני מותאמת הן לזו של מערכת החינוך הציבורי הגרמנית והן לזו של מערכת החינוך הציבורי הדנית.** חומרי הלימוד שבהם משתמשים בתי הספר של המיעוט הדני הם שילוב של חומרים המיובאים מדנמרק (זהו החלק הארי של חומרי הלימוד), חומרים שבהם משתמשים במערכת החינוך הציבורי הגרמנית וכן חומרים שמפתחים אנשי החינוך של אותם בתי ספר דנים עצמם, המיועדים ספציפית לצרכי התלמידים של המיעוט הדני.¹⁴¹

עוד יצוין באשר למימון **בתי הספר של המיעוט הלאומי**, כי לאורך השנים התפתחה מערכת מימון מורכבת, שבמסגרתה בתי הספר של המיעוטים תלויים בתקציב שהם מקבלים הן מהמדינה שהם חיים בה והן ממדינת הזיקה שלהם. גם דנמרק וגם גרמניה מספקות לבתי הספר של המיעוטים שבשטחן תקציבים בסיסיים, בהתאם למספר התלמידים שלהם ובאופן שווה למה שמקבלים מהמדינה בתי הספר של אוכלוסיית-הרוב. **חוק החינוך שאומץ בשלזוויג-הולשטיין בינואר 2007 הבטיח את השוויון הפיננסי בין בתי הספר הציבוריים לאלה של המיעוט הדני, ובעקבות תיקון חוקתי שהתקבל בדצמבר 2014 עיקרון המימון השוויוני של בתי הספר האמורים אף עוגן בחוקת המדינה.** עם זאת, העלות הממוצעת לתלמיד בבית ספר של המיעוט הלאומי גבוהה בהרבה מזו של תלמיד במערכת החינוך הציבורית. בבתי הספר של המיעוט הדני מספר התלמידים בכיתה קטן יותר בהשוואה לבתי ספר ציבוריים בגרמניה; התלמידים מקבלים יותר שעות הוראה בשבוע ולומדים בקבוצות קטנות יותר. בנוסף, בשונה מבתי ספר ציבוריים, בתי הספר של המיעוט הדני גם מציעים לתלמידיהם סיוע בלימודים ומגוון רחב של פעילויות חברתיות ותרבויות אחר-הצהריים, לאחר שעות הלימודים הפורמליות. אחת הסיבות המרכזיות לעלויות הגבוהות

¹³⁹ Ibid, pp. 192, 196; [Competence Analysis: National Minorities as a Standortfactor in the German-Danish Border Region: "Working with each other, for each other"](#) – A report written by the European Academy Bozen/Bolzano (EURAC), Institute for Minority Rights (IMR) and Institute for Regional Development and Location Management (IRDELM) [Project leader: Dr. Tove Malloy], 2007, pp. 2, 19-21, 71-72.

¹⁴⁰ חוקת ויימאר, בהתאם להסכמי ורסאי, הכירה בזכויות המיעוט הדני בצפון גרמניה, לרבות הזכות להקים בתי ספר פרטיים משלו. חוקה זו גם כללה הוראות בדבר הקמת בתי ספר ציבוריים למיעוטים ואכן, בשלזוויג-הולשטיין הוקם באותה עת בית ספר ציבורי דני שיועד אך ורק לילדים ששפת אמם היתה דנית. בצדו הוקמו בראשית שנות ה-20 גם בתי ספר פרטיים למיעוט הדני. לאחר מלחמת העולם השנייה כל בתי הספר למיעוט הדני הפכו לבתי ספר פרטיים. ראו: Sonja Wolf, Danish Minority Education in Schleswig-Holstein, ECMI Working Paper # 87, October 2015, pp. 5-6.

¹⁴¹ Ibid, pp. 11-13; [National minorities, minority and regional languages in Germany](#), pp. 17-18, 70; Malloy, "Functional Non-Territorial Autonomy in Denmark and Germany", p. 196.

יותר של בתי הספר הללו היא הלימוד בשתי שפות-אם במקביל; דבר שמחייב, בין השאר, העסקת מורים ממדינת הזיקה של המיעוט הלאומי. על-כן, **בתי הספר של המיעוטים מקבלים גם מימון חיצוני ממדינת הזיקה שלהם, מימון שנועד במיוחד להבטחת החינוך הדו-לשוני ושימוש במשא ומתן ישיר בין איגוד בתי הספר הדניים בגרמניה למשרד החינוך של דנמרק**. בפועל, למעלה ממחצית מההוצאות הכוללות של איגוד בתי הספר הדניים בשלזוויג-הולשטיין מכוסות על-ידי משרד החינוך הדני. בנוסף, חלק מתקציבו מגיע מתרומות ומתשלומים שהוא גובה מההורים.

לאור האמור לעיל, בתי ספר של המיעוט הדני הפכו לאטרקטיביים גם עבור הורים גרמנים שמעוניינים לשלוח את ילדיהם לאותם בתי ספר, ובלבד שהם מצטרפים לאיגוד בתי הספר הדניים ומסכימים ללמוד דנית. בהקשר זה יצוין כי על-פי סעיף 8 לחוקת שלזוויג-הולשטיין, להורים יש זכות לבחור בית ספר לילדיהם ללא הגבלות, כך שבאפשרות כל הורה להחליט אם לשלוח את ילדיו לבית ספר "רגיל" או לבית ספר של המיעוט הדני.¹⁴²

ככלל, **בתי הספר של המיעוט הדני בשלזוויג-הולשטיין כפופים להוראות חוק החינוך המדינתי שחלות גם על שאר בתי הספר הפרטיים במדינה**. כך למשל, פתיחת בית ספר פרטי (לרבות בית ספר של המיעוט הלאומי הדני) דורשת אישור של משרד החינוך המקומי ואישור שכזה יינתן אם בית הספר עומד בסטנדרטים של בתי הספר הציבוריים, הן בהיבט של מטרות ההוראה והן בהיבט של הכשרת המורים, וכל עוד בית הספר לא יוצר סגרגציה לפי רקע כלכלי של התלמידים. כמו כן, **בתי הספר של המיעוט הדני כמו שאר בתי הספר הפרטיים נתונים לפיקוח משפטי של המדינה**. עם זאת, בעניינים מסוימים בתי הספר של המיעוט הדני נהנים מהטבות חוקיות שבתי ספר פרטיים אחרים אינם מקבלים, כמו למשל בנוגע לסבסוד הסעות תלמידים.¹⁴³

4. המיעוט הגרמני בדרום דנמרק

4.1. זכויות שפה

ב-1920 חבל **צפון שלזוויג** (Nordschleswig), או בשמו הדני **דרום יוטלנד** (Sønderjylland) על המיעוט הגרמני שחי בו, עבר משליטה גרמנית לשלטון דני, לאחר משאל עם שנערך שם, בעקבות הסכמי ורסאי. לאחר עליית המפלגה הנאצית לשלטון בגרמניה ב-1933 המיעוט הגרמני בצפון שלזוויג דרש להחזיר את החבל כולו לשליטת גרמניה ובמלחמת העולם השנייה, כאשר דנמרק היתה כבושה בידי גרמניה הנאצית (1940-1945), רוב המיעוט הגרמני בחבל תמך במפלגה הנאצית. לאחר סיום המלחמה חתמו נציגיו על הצהרת נאמנות למלך דנמרק, אך היחסים בין המיעוט הגרמני לרוב הדני בצפון שלזוויג נותרו מתוחים. ב-1949, במקביל להצהרת קיל (ראו בפרק הקודם) ממשלת דנמרק פרסמה **פרוטוקול המפרט את זכויות המיעוט הגרמני, לרבות הזכות לשמור על זהות גרמנית, לדבר גרמנית ולהקים גני ילדים גרמנים**. התפתחות משמעותית ביחסי המיעוט הגרמני עם הרוב הדני בחבל חלה ב-1955, כאשר גרמניה ודנמרק חתמו על הצהרות בון-קופנהגן, שצוינו לעיל.¹⁴⁴

¹⁴² Ibid, pp. 19-20; Malloy, "Functional Non-Territorial Autonomy in Denmark and Germany", pp. 196-197; ECMI Working Paper # 94, p. 15; ECMI Working Paper # 87, pp. 7, 12-14.

¹⁴³ Ibid, pp. 9-11.

¹⁴⁴ Mercator – European Research Centre on Multilingualism and Language Learning, [The German language in education in Denmark](#), 2015, pp. 5-6; Council of Europe, [Initial Periodical Report presented to the Secretary](#)

בהחלטת הפרלמנט הדני מ-1955, שאישרה את הצהרות בון-קופנהגן, נקבע בין השאר, שחברי המיעוט הגרמני בחבל וארגוניהם יהיו **רשאים להשתמש בשפתם בעל-פה ובכתב במקומות ציבוריים וכי השימוש בשפה הגרמנית בבתי המשפט בחבל ובפני רשויות המנהל הציבורי יוסדר בחקיקה**. עוד נקבע שבהתאם להוראות החוק המתאימות, המיעוט הגרמני יהיה רשאי להקים לעצמו בתי ספר, גני ילדים ומרכזים לחינוך מבוגרים. בנוסף צוין בהחלטת הפרלמנט שממשלת דנמרק ממליצה שהמיעוט הגרמני בחבל יילקח בחשבון באופן ראוי במסגרת הרגולציה של שידורי הרדיו באזור וכן הוצהר שחברי המיעוט הגרמני ייהנו מייחס שווה לכל אזרח אחר בדנמרק בכל הנוגע לקבלת סיוע והטבות ממקורות מימון ציבוריים.¹⁴⁵

כיום, המיעוט הגרמני בדרום דנמרק מונה, כאמור, בין 15,000 ל-18,000 איש.¹⁴⁶ מדובר באזרחי דנמרק המזדהים כגרמנים אתניים ושומרים על שפתם ותרבותם, בין השאר באמצעות חינוך ילדיהם בבתי ספר בשפה הגרמנית הפזורים ברחבי החבל ובעזרת מוסדות דת ותרבות רבים בשפה הגרמנית.¹⁴⁷ כמו המיעוט הדני בצפון גרמניה, גם המיעוט הגרמני בדרום דנמרק נהנה מאוטונומיה תרבותית וחינוכית נרחבת, שמאפשרת לו ניהול עצמי של מוסדותיו והנשענת על סיוע כלכלי הן מממשלת דנמרק והן מהממשלה הפדראלית של גרמניה וממדינת שלזוויג-הולשטיין.

ה-Bund Deutscher Nordschleswiger הוא הארגון העיקרי של המיעוט הגרמני בדרום דנמרק, המשמש כארגון גג למגוון מוסדות חינוך, חברה ותרבות, במטרה לייצג את האינטרסים של המיעוט הגרמני ולקדם את השפה והתרבות הגרמנית באזור. על-פי הארגון, בני המיעוט הגרמני רואים עצמם **אזרחים דנים בעלי זהות גרמנית, המשמשים "גשר חי" בין התרבות הגרמנית לזו הדנית**. גם המיעוט הגרמני בדרום דנמרק מקיים ומפעיל מוסדות חינוך משלו ועוד מגוון רחב של ארגונים חברתיים, מוסדות ופעילויות תרבות כמו ספריות, מוזיאונים, ארכיונים, עיתון יומי בגרמנית, תחרויות ספורט, מופעי תיאטרון ומוסיקה, פסטיבלים ועוד. קהילת המיעוט הגרמני נהנית גם משירותי דת בגרמנית שמספקות הכנסיות הגרמניות באזור. למיעוט הגרמני יש גם מפלגה פוליטית (Schleswigsche Partei) שהיא מפלגה עצמאית אזורית.¹⁴⁸

בספטמבר 2000 אשררה דנמרק את הצ'רטר האירופי לשפות אזוריות או שפות מיעוטים והצהירה על כך שהצ'רטר יחול על השפה הגרמנית בכל הנוגע למיעוט הגרמני בדרום יוטלנד (צפון שלזוויג).¹⁴⁹ בהתאם להוראות הצ'רטר, דנמרק הצהירה כי קיבלה על עצמה, **בכל הנוגע להליכים אזרחיים ואדמיניסטרטיביים בבתי המשפט בצפון שלזוויג, לאפשר הגשת מסמכים וראיות בשפה הגרמנית, ואם יש צורך בכך, בסיוע מתורגמנים ותורגומים בכתב**.¹⁵⁰ בדוח מאוחר יותר הבהירה ממשלת דנמרק בהקשר זה שמסמכים

[General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter \[the European Charter for Regional or Minority Languages\] - Denmark](#), Strasbourg, 23 January 2003, p. 5.

¹⁴⁵ Mercator, [The German language in education in Denmark](#), 2015, pp. 6-9.

¹⁴⁶ Malloy, "Functional Non-Territorial Autonomy in Denmark and Germany", p. 189 and end note n. 27.

¹⁴⁷ Mercator, [The German language in education in Denmark](#), 2015, p. 6.

אתר האינטרנט של ה-Bund Deutscher Nordschleswiger וכן:

Malloy, "Functional Non-Territorial Autonomy in Denmark and Germany", pp. 193-196.

¹⁴⁹ Council of Europe, [Initial Periodical Report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter \[the European Charter for Regional or Minority Languages\] - Denmark](#), Strasbourg, 23 January 2003, p. 3.

¹⁵⁰ Ibid, p. 13.

שמוגשים בגרמנית במסגרת התדיינות בפני בית המשפט ב-Sønderborg שבצפון שלזוויג מתורגמים לדנית מבלי לחייב את הצד שהגיש אותם לשאת בעלויות התרגום, אם מדובר בבני המיעוט הגרמני.¹⁵¹

בכל הנוגע לרשויות המנהל הציבורי ולמתן שירותים ציבוריים, ממשלת דנמרק הצהירה כי דוברי השפה הגרמנית רשאים להגיש מסמכים בשפה זו לרשויות המדינה בצפון שלזוויג ככל שהדבר מעשי באופן סביר. על-פי ההסבר של ממשלת דנמרק, רשויות רבות באזור זה מעסיקות עובדים ששולטים בשפה הגרמנית ועל-כן רק לעתים רחוקות יש צורך להיעזר בתרגום של מסמכים אלה. כמו כן, ממשלת דנמרק הבהירה בהקשר זה כי באזור ננקטים צעדים על-מנת להבטיח את העסקתם של בני המיעוט דובר הגרמנית ברשויות שונות של המנהל הציבורי הדני.¹⁵²

4.2. זכויות חינוך

חוק החינוך לבתי ספר פרטיים וחופשיים (Education Act for free and private primary schools) מ-2013 מניח את הבסיס המשפטי למערכת החינוך של המיעוט הגרמני באזור (בדנמרק, המונח primary schools מתייחס לבתי ספר שבהם לומדים ילדים בגילאי 6 עד 16 או 17). החוק האמור מאפשר לבתי ספר גרמנים בדנמרק ללמד את כל השיעורים (למעט כמובן שיעורי דנית ואנגלית) בשפה הגרמנית. כמו כן, החוק מאפשר לכל בית ספר (פרטי וחופשי) מרחב פדגוגי ליצור לעצמו פרופיל משלו, כמו למשל, להתמקד במיוחד בלימודי שפות, דת או ספורט. החוק גם מאפשר לאותם בתי ספר לבחור לעצמם את מוריהם.¹⁵³

יש לציין כי בדנמרק בתי ספר פרטיים הם מרכיב בולט במערכת החינוך. ב-2013 היו בדנמרק 1,312 בתי ספר ציבוריים ו-508 בתי ספר פרטיים, שבהם למדו כ-100,000 תלמידים. משמעות הדבר היא שכ-15% מכלל התלמידים בדנמרק לומדים במסגרת החינוך הפרטי. בתי ספר פרטיים מקבלים ממשרד החינוך הדני 75% מהמימון שמקבלים בתי ספר ציבוריים ועל ההורים מוטל לשאת ביתרת ההוצאות (דהיינו 25% מהתקציב). בעיקרון, כללים אלה חלים גם על בתי הספר של המיעוט הגרמני, אך עם זאת, בתי ספר אלה מקבלים גם תוספת של מימון הסעות לתלמידים, השקעות במבני בתי הספר ומימון כללי עודף בנוסף לכך. מימון נוסף זה נתפס כנחוץ על-מנת להשוות את הסובסידיות שניתנות לכל תלמיד במגזר החינוך הציבורי. ראש ממשלת דנמרק ציין בהקשר זה (ב-2013) שהממשלה הדנית מתייחסת אל בתי הספר של המיעוט הגרמני כאילו היו "בתי ספר ציבוריים עבור המיעוט הגרמני", אף כי מדובר, כאמור, בבתי ספר שפועלים מכוח החוק שחל על בתי ספר פרטיים. יש גם ליזכר כי הקמה והחזקה של מערכת בתי ספר למיעוטים יקרה יותר ממערכת רגילה של חינוך ציבורי, אך יודגש כי המימון הנוסף שמקבלים בתי הספר של המיעוט הגרמני לא נופל על הוריהם של התלמידים אלא הוא מכוסה בידי ממשלת גרמניה. נכון ל-2013, בצפון שלזוויג פעלו 14 בתי ספר של המיעוט הגרמני, שבהם למדו בסך הכל 1,400 תלמידים. כל בתי הספר הללו הם דו-לשוניים. גרמנית ודנית נלמדות בהם במקביל ובאופן מוגבר כשפות אם ואנגלית נלמדת כשפה זרה ראשונה.¹⁵⁴

¹⁵¹ Council of Europe, [Fourth Periodical Report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter \[the European Charter for Regional or Minority Languages\] - Denmark](#), Strasbourg, 11 March 2014, p. 17

¹⁵² Council of Europe, [Initial Periodical Report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter \[the European Charter for Regional or Minority Languages\] - Denmark](#), Strasbourg, 23 January 2003, pp.13-15.

¹⁵³ Mercator, [The German language in education in Denmark](#), pp. 9, 18.

¹⁵⁴ Ibid, pp. 11-13, 19.

לבתי הספר הגרמנים בצפון שלזוויג תכנית לימודים משלהם, אשר שמה דגש יתר על לימודי השפה, ההיסטוריה והתרבות הגרמנית. עם זאת, תכנית הלימודים של בתי הספר הללו מתייחסת גם לתכנית הלימודים הדנית ולמעשה משלבת בינה לבין תכנית הלימודים הגרמנית שנלמדת מעבר לגבול, בשלזוויג-הולשטיין. תכנית הלימודים של בתי הספר של המיעוט הגרמני הוכרה ואושרה על-ידי משרד החינוך של דנמרק, ככזו שמכינה את תלמידי בתי הספר בגרמנית (כמו את כל שאר התלמידים בדנמרק) למבחני הבגרות בדנמרק, עם תום הלימודים. לכך יש חשיבות רבה שכן למעשה תכנית הלימודים בבתי הספר של המיעוט הגרמני אמורה להכשיר את התלמידים להמשיך ללימודים גבוהים או להשתלבות בשוק העבודה הן בדנמרק והן בגרמניה.¹⁵⁵

האגודה למען השפה ובתי הספר הגרמנים בצפון שלזוויג (להלן - DSSV) היא אחד הארגונים הראשיים של המיעוט הגרמני בחבל, שפועלים לקידום השפה, החינוך והתרבות של מיעוט זה, והיא למעשה ארגון-הגג שאחראי על החינוך בכל בתי הספר הגרמנים בצפון שלזוויג. על-פי תקנון האגודה, שחייב להיות מוכר על-ידי משרד החינוך הדני, מטרתו של בית הספר הגרמני היא להכיר לתלמידיו את התרבות הגרמנית ולחזק את הקהילה הגרמנית. בד בבד, תקנון ה-DSSV מדגיש כי מדובר בבית ספר גרמני בדנמרק ששואף להנחיל לתלמידיו גם את השפה והתרבות הדנים ולהכשירם לחיים כאזרחי דנמרק. בנוסף מצהירה ה-DSSV כי בית הספר הגרמני הוא בית ספר פתוח ששואף לתרום באופן פעיל לפיתוח התרבותי והחברתי-פוליטי באזור הגבול שבין המדינות. בתי הספר הגרמנים תלויים בהעסקת מורים דו-לשוניים שהשפה הראשונה שלהם היא גרמנית ולכן ה-DSSV מסייע למורים משלזוויג-הולשטיין לעבוד בבתי הספר הגרמנים בדרום דנמרק. ה-DSSV גם מארגן קורסים בשפה הגרמנית להורים שהחליטו לשלוח את ילדיהם ללמוד בבתי הספר של המיעוט הגרמני ושמדברים בביתם דנית או שפה אחרת.¹⁵⁶

בכל הנוגע לפיקוח על בתי הספר הללו, יצוין כי באתר משרד החינוך הדני מפורסמת רשימה של מפקחים מורשים שאושרו על-ידי המשרד בכל רחבי דנמרק. מדי ארבע שנים, הורי התלמידים בכל בית ספר גרמני בצפון שלזוויג בוחרים מפקח מאותה רשימה עבור בית ספרם.¹⁵⁷ עוד יצוין כי ב-2009 הוקם ב-University College South Denmark מכון פדגוגי למיעוטים (Institut für Minderheitenpädagogik) שעובד בשיתוף פעולה גם עם ה-DSSV וגם עם אגודת בתי הספר הדנים של דרום שלזוויג (שבגרמניה) במטרה לפתח ולהנחיל כישורים מקצועיים ופדגוגיים לחינוך ולימוד ילדים שגדלים כחלק מקבוצה של מיעוט לאומי.¹⁵⁸

למיעוט הגרמני בצפון שלזוויג יש גם גני ילדים משלו המיועדים לילדים עד גיל 6. החינוך בגני הילדים אינו חובה והורים ששולחים את ילדיהם לאותם גנים משלמים עבורם תשלום חודשי לכיסוי הוצאות שוטפות. הגנים גם מקבלים מימון מהרשויות המקומיות (שאחראיות על כלל גני הילדים שבתחומן, דנים וגרמנים כאחד); וה-DSSV משמש כארגון גג גם עבורם. גני הילדים הללו, שאף הם דו-לשוניים, פתוחים לכולם, לא רק לחברי קהילת המיעוט הגרמני. ישנם הורים דנים רבים באזור שבוחרים לשלוח את ילדיהם לגנים אלה, בשל היתרונות שמקנה החינוך הדו-לשוני. גרמנית היא השפה שבה משתמשים בגני הילדים של המיעוט הגרמני אך הגנים והגננות צריכים להיות דו-לשוניים מכיוון שחלק מהילדים מדברים בעיקר דנית בביתם.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Ibid, pp. 11-14, 19, 23.

¹⁵⁶ Ibid, pp. 11-14.

¹⁵⁷ Ibid, pp. 13-14.

¹⁵⁸ Ibid, p. 15.

¹⁵⁹ Ibid, p. 16.

ה-DSSV מפעיל בית ספר תיכון אחד למיעוט הגרמני בצפון שלזוויג שלומדים בו החל מגיל 16-17, למשך שלוש שנים, לימודים בגרמנית שדומים לאלה שלומדים בתיכון דני. לבוגרי בית הספר יש אפשרות להיבחן בבחינת בגרות נוספת גם בגרמנית. בחינה זו נשלחת לבדיקה במשרד החינוך הגרמני בשלזוויג-הולשטיין. מי שעובר את הבחינה בהצלחה יכול להתקבל ללימודים גבוהים לא רק באוניברסיטאות של דנמרק אלא גם באלה של גרמניה, ללא צורך במבחני כניסה נוספים.¹⁶⁰

כיום, אפוא, מערכת החינוך של המיעוט הגרמני כוללת 21 גני ילדים, 14 בתי ספר ותיכון אחד; כולם, כאמור, מוסדות פרטיים הזוכים לאותה הכרה שמקבלים מוסדות החינוך הציבוריים.¹⁶¹ מערכת חינוך זו מבוססת היטב בכל הרמות ולומדים בה לא רק ילדיהם של בני המיעוט הגרמני אלא גם ילדים דנים, שהוריהם בוחרים בה בשל היתרונות שגלומים בחינוך הדו-לשוני וכן בזכות העובדה שמדובר בבתי ספר קטנים ואיכותיים שמאפשרים לימוד אישי ופרטני יותר לכל תלמיד.¹⁶²

5. המיעוט הלשוני הצרפתי בקנדה (והמיעוט הלשוני האנגלי בקוויבק)

5.1. זכויות שפה

קבוצת דוברי האנגלית היא הקבוצה הגדולה ביותר בקנדה ומהווה את רוב האוכלוסייה בתשע מתוך עשר הפרובינציות שמרכיבות את המדינה (ביחד עם עוד שלוש טריטוריות). קבוצת דוברי הצרפתית מרוכזת ברובה בפרובינציה של קוויבק (קבק [Québec] בצרפתית). פרובינציה זו, הגדולה ביותר בקנדה מבחינת שטחה והשניה בגודלה מבחינת אוכלוסייתה, היא גם היחידה שבה קיים רוב לשוני לדוברי הצרפתית, בעוד שדוברי האנגלית מהווים בה מיעוט לשוני.

קנדה, שבעבר היתה מושבה צרפתית (1604-1763) ולאחר מכן מושבה בריטית (1763-1867) הפכה באופן רשמי לקונפדרציה ב-1867, עם חקיקת ה-British North America Act (המכונה גם חוקת 1867) והקמת הדומיניון של קנדה, שאיחד במסגרת הקונפדרציה, את הפרובינציות של ניו ברנסוויק, נובה סקוטיה, אונטריו וקוויבק (שתי האחרונות היו עד אז פרובינציה אחת - "הפרובינציה של קנדה"). האבות המייסדים של הקונפדרציה עיגנו בחוקת 1867 את חובת השימוש באנגלית ובצרפתית בפרלמנט ובבתי המשפט ברמה הפדרלית וברמת הפרובינציה של קוויבק.¹⁶³ ב-1982 תוקנה החוקה עם אימוץ ה-Constitution Act, ובמסגרתו גם מגילת הזכויות והחירויות הקנדית (The Canadian Charter of Rights and Freedoms), להלן בפרק זה - הצ'רטר).

על-פי סבן, הצ'רטר משרטט תמונה של קנדה דו-לשונית ורב-תרבותית, להבדיל מדו-לאומית. "זוהי קנדה שזכויות השפה והתרבות בה מבוססות על העיקרון הפרסונלי, להבדיל מהטריטוריאלי - משמע, פרט המשתיך לקהילת שפה רשמית זכאי לשוויון הזדמנויות, לתחושת שייכות וליכולת לשמר את לשונו ותרבותו, יהא אשר יהא מקום מושבו בקנדה".¹⁶⁴ הצ'רטר חיזק את המעמד המשפטי של המיעוט דובר

¹⁶⁰ Ibid, pp. 22-23.

¹⁶¹ Malloy, "Functional Non-Territorial Autonomy in Denmark and Germany", pp. 193-196; [Competence Analysis: National Minorities as a Standortfactor in the German-Danish Border Region: "Working with each other, for each other"](#), p. 19.

¹⁶² Mercator, [The German language in education in Denmark](#), p. 36.

¹⁶³ סעיף 133 ל-British North America Act 1867.

¹⁶⁴ אילן סבן, המעמד המשפטי של מיעוטים במדינות דמוקרטיות שסועות: המיעוט הערבי בישראל והמיעוט דובר הצרפתית בקנדה, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור במשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, מרץ 2000, בעמ' 190-191.

הצרפתית (המיעוט הפרנקופוני) **שמחוץ לקוויבק והפך אותו ל"מיעוט שפה רשמית"**. בזכויותיו של מיעוט זה (כמו גם זכויותיו של המיעוט דובר האנגלית בקוויבק עצמה) מתמקדת הסקירה בפרק הנוכחי.

סעיף 16(1) לצ'רטר קובע כי **אנגלית וצרפתית הן השפות הרשמיות של קנדה. לשתי השפות מעמד שווה והן נהנות מאותן זכויות ופריבילגיות בכל הנוגע לשימוש בהן בכל מוסדות הפרלמנט והממשל של קנדה**. סעיף 16(3) מבהיר כי הזכויות הלשוניות הניתנות בו הן זכויות מינימליות ולא מקסימליות, כלומר המחוקק הפדראלי או הפרובינציאלי מוסמך ליצור זכויות לשוניות נוספות על אלה שמוענקות בחוקה.¹⁶⁵ סעיף 17 לצ'רטר מוסיף וקובע כי **לכל אדם יש זכות להשתמש באחת מהשפות הרשמיות בכל דיון או הליך שמתקיים בפרלמנט הפדראלי**.

סעיף 18 לצ'רטר קובע כי **כל החוקים, דברי הפרלמנט והרשומות חייבים להתפרסם בשתי השפות הרשמיות גם יחד** והגרסאות של פרסומים אלה באנגלית ובצרפתית נהנות מאותו מעמד משפטי.

בנוסף, על-פי סעיף 19 לצ'רטר, **לכל אדם יש זכות להשתמש באנגלית או בצרפתית בכל עתירה או הליך משפטי בבית משפט שהוקם בידי הפרלמנט**.

סעיף 20 לצ'רטר מעגן את זכותו של כל קנדי לפנות ולקבל שירותים באנגלית או בצרפתית בכל משרד בשירות הציבורי הפדראלי. הסעיף הרחיב את המערך הדו-לשוני על-ידי **הטלת חובה חוקתית על הממשל הפדראלי באוטוואה לספק שירותים ציבוריים פדראליים באנגלית ובצרפתית בכל רחבי קנדה**, והטלת חובה חוקתית על הפרובינציה של ניו ברנסוויק לספק שירותים ציבוריים דו-לשוניים בתחומה. יצוין כי גם פרובינציות נוספות בקנדה ובראשן קוויבק, בחקיקה או בפרקטיקה מנהלית, מספקות בפועל חלק מהשירותים הציבוריים שלהן בשתי השפות.¹⁶⁶

אין ספק שזכויות שפה דוגמת אלה שמעוגנות בסעיפים 16-23 לצ'רטר הן זכויות מקיפות, אך יש לזכור כי מדובר בזכויות סלקטיביות שאינן נחלתו של כל מיעוט לשוני בקנדה אלא רק נחלתו של מי שהוא בגדר **"מיעוט שפה רשמית"**, דהיינו דוברי אנגלית בקוויבק ודוברי צרפתית בכל שאר הפרובינציות של קנדה. זכויות אלה, כפי שמציינת פינטו, הן תוצר היסטורי של תהליכי משא-ומתן ופשרה פוליטית, שנועדו להשיג איזון ביחסי הכוח בין קבוצת הרוב השולטת בקנדה (דוברי האנגלית) לבין קבוצת המיעוט הלשוני המוגנת (דוברי הצרפתית).¹⁶⁷

יצוין בנוסף כי ב-1988 העביר הפרלמנט הקנדי את **חוק השפות הרשמיות** (The Official Languages Act) שמדגיש את מחויבות הממשלה הפדראלית לשפר את החיות וההתפתחות של המיעוט הלשוני-הרשמי במדינה, לקדם את ההכרה המלאה בשפתו ובזכויותיו הלשוניות, ולנקוט באמצעים פוזיטיביים על מנת ליישם זאת הלכה למעשה.¹⁶⁸ החוק נועד, בין השאר, להבטיח את יישומן ומימושן של הזכויות הלשוניות המפורטות בצ'רטר בכל המוסדות הפדראליים של קנדה.¹⁶⁹

165 שם, בעמ' 198.

166 שם, בעמ' 197; גביון ובבלפור, **זכויות קיבוציות של מיעוטים**, בעמ' 76; וכן מידע מאתר משרד המשפטים של קנדה תחת הכותרת [Official language rights](#).

167 מיטל פינטו, "בזכותן של זכויות שפה", **משפט ואדם – משפט ועסקים** יד, תשע"ב (ספטמבר 2012), 639-676, בעמ' 650-651.

168 Raphaëlle Mathieu-Bédard, The Notion of 'Institutional Completeness' in Canada: The Contribution of the Judiciary towards new Avenues of Non-Territorial Autonomy, ECMI Working Paper # 93, June 2016, p. 11.

169 [חוק השפות הרשמיות](#), סעיף 2.

חוק השפות הרשמיות שב ומדגיש כי אנגלית וצרפתית הן השפות הרשמיות של בתי המשפט הפדראליים וכל אדם רשאי להשתמש באחת מהן בכל עתירה או הליך בפני בית משפט כאמור.¹⁷⁰ על-פי החוק, **אנגלית וצרפתית הן גם שפות העבודה בכל מוסד פדראלי ולכל עובד במוסדות אלה יש את הזכות להשתמש בהן**, בהתאם להוראות החוק.¹⁷¹ ממשלת קנדה מחויבת להבטיח שלקנדים דוברי אנגלית ולקנדים דוברי צרפתית, ללא קשר למוצאם האתני או לשפה הראשונה שלמדו, יהיו הזדמנויות שוות לתעסוקה ולקידום בעבודה במוסדות פדראליים; ושהרכב כוח העבודה של מוסדות אלה יישאף לשקף את נוכחותן של שתי קהילות השפות הרשמיות של קנדה, תוך לקיחה בחשבון של המאפיינים של כל מוסד שכזה, לרבות, המנדט שלו, הציבור שאותו הוא משרת והמקום שבו הוא נמצא.¹⁷²

5.2. זכויות חינוך

לאורך שנים, בפרובינציות השונות של קנדה (למעט בקוויבק שבה רוב האוכלוסייה דוברת צרפתית), הרוב הדובר אנגלית לעתים קרובות התנגד לרצונם של הורים דוברי צרפתית לחנך את ילדיהם בשפתם. החינוך הפך לסוגיה נפוצה שחצצה בין קנדים דוברי אנגלית לקנדים דוברי צרפתית. מדיניות שנקטה נגד חינוך בצרפתית הפכה לאחד הגורמים המרכזיים למשבר האחדות הלאומית שהחריף בקנדה בשנות ה-60 של המאה ה-20.

במסגרת הניסיונות לפתור את המשבר הזה, ב-1963 הוקמה **ועדה מלכותית לדו-לשוניות ודו-תרבותיות** (Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism). הוועדה המליצה על הקמת בתי ספר נפרדים בשפה הצרפתית מחוץ לקוויבק, לפחות במקומות שבהם מספרם של בני המיעוט-הלשוני הצרפתי הצדיק זאת, כך שלהורים המשתייכים למיעוט הפרנקופוני תינתן הזכות לכך שילדיהם יקבלו חינוך בצרפתית. כמו כן המליצה הוועדה על ניהול עצמי של אותם בתי ספר, אם כי לא באופן מלא. הוועדה המלכותית לא המליצה על הקמת מועצות חינוך אוטונומיות למיעוטים, אלא תחת זאת על הקמת מועצות חינוך מקומיות משותפות שבהן יהיה ייצוג גם לאוכלוסיית המיעוט. בנוסף המליצה הוועדה שבמקומות שבהם מספרם של בני המיעוט הלשוני מצדיק זאת, מועצת החינוך המקומית תמנה ועדה של המיעוט הלשוני שתפקח על ניהולם של בתי הספר למיעוטים ועל תכנית הלימודים שלהם, בכל הנוגע לאספקטים הלשוניים והתרבותיים שלה. עוד המליצה הוועדה שבתי הספר למיעוט הלשוני ילמדו את אותה תכנית לימודים שנלמדת בבתי הספר של אוכלוסיית הרוב שבפרובינציה, ובמקביל, שבתחום מדעי החברה תכנית זו תותאם ל"סיטואציה הפרטיקולרית" של תלמידי המיעוט וקהילותיהם ושיתכניות הלימוד בשפת המיעוט יפותחו וינחלו על-ידי בני קהילת המיעוט. באמצעות המלצות אלה ביקשה הוועדה המלכותית לאזן בין אינטגרציה של החינוך למיעוט הלשוני בתוך מערכת החינוך הכללית של הפרובינציה, על מנת להבטיח את אותה רמת חינוך לכלל התלמידים, לבין "אדמיניסטרציה פרטיקולרית" של החינוך למיעוטים שתשקף ותכבד את ערכי המיעוט ותספק את צרכיו המיוחדים.

המלצות הוועדה המלכותית לבתי ספר ייחודיים לבני המיעוט הלשוני אומצו בסעיף 23 לצ'רטר, שהוא אבן הפינה של זכויות החינוך למיעוטי שפה רשמית בקנדה. **הסעיף קובע שלהורים המשתייכים לבני המיעוט הלשוני (צרפתי או אנגלי) יש זכות לכך שילדיהם יקבלו חינוך יסודי ועל-יסודי בשפתם בפרובינציה שבה הם גרים. זכות זו חלה בכל מקום שבו מספר הילדים להורים בעלי זכות כאמור מספיק**

170 שם, סעיף 14.

171 שם, סעיף 34.

172 שם, סעיף 39(1).

כדי להצדיק הפעלת מוסדות חינוך למיעוט הלשוני במימון ציבורי.¹⁷³ בהתאם לסעיף 23 לצ'רטר, אזרחי קנדה שהם דוברי אנגלית או צרפתית, ואשר שייכים למיעוט לשוני במקום מגוריהם, יכולים לבחור לחנך את ילדיהם באנגלית או בצרפתית, אם הם שייכים לאחת משלוש הקטגוריות הבאות:¹⁷⁴

1. שפת המיעוט בפרובינציה שבה הם חיים (אנגלית או צרפתית) היתה שפת האם של ההורים והם עדיין מבינים אותה.

2. ההורים קיבלו את חינוכם היסודי והעל-יסודי בקנדה בשפה שהיא שפת המיעוט הלשוני (אנגלית או צרפתית) בפרובינציה שבה הם חיים כיום.

3. להורים יש ילד אשר לומד או כבר למד בבית ספר יסודי או תיכון בקנדה המחנך בשפת המיעוט של הפרובינציה (אנגלית או צרפתית).

הזכות על-פי סעיף 23 לצ'רטר נוגעת לחינוך יסודי ותיכוני, והיא מטילה על הפרובינציה את החובה הפוזיטיבית לממן את החינוך בשפת המיעוט הלשוני (אנגלית או צרפתית) על חשבון כספי ציבור. עם זאת, הפרובינציות יכולות להימנע ממימון ציבורי אם אין לכך הצדקה מבחינת מספר הילדים הזכאים.

הפסיקה הקנדית שהתבססה על סעיף 23 לצ'רטר ופירשה אותו כוננה הלכה למעשה משטר ניהול עצמי של חינוך למיעוטים הלשוניים במדינה זו.¹⁷⁵ הסעיף האמור נדון בהרחבה בפסק הדין המנחה שניתן בפרשת *Mahé v. Alberta* (1990). באותו מקרה מדובר היה בזוג הורים דוברי צרפתית מהעיר אדמונטון שבאלברטה, שטענו כי זכותם לא רק לקבל חינוך בצרפתית מכוח סעיף 23 לצ'רטר, אלא כי בנוסף לכך, לקבוצת המיעוט הלשוני יש זכות למעורבות בניהול ובפיקוח על החינוך של בני המיעוט הלשוני שעליהם חל הסעיף. בעקבות כמה ערעורים התגלגל המקרה לפתחו של בית המשפט העליון של קנדה, שקבע כי במקרה הספציפי שנדון כאן אין בעיר אדמונטון מספר מספיק של תלמידים דוברי צרפתית המצדיק הקמה של מועצת חינוך (מועצת בית ספר) עצמאית ונפרדת לקהילת המיעוט הלשוני הצרפתי באותה עיר (על מועצות החינוך יורחב בהמשך). עם זאת, בית המשפט פסק כי מספר התלמידים מספיק כדי להקים זכות לכך שבמועצת החינוך הקיימת יישבו גם נציגים פרנקופוניים ומספרם צריך להיות לפחות פרופורציונלי למספר התלמידים דוברי הצרפתית באותו מחוז חינוך. זאת ועוד, בית המשפט קבע, כי אותם נציגים הם שיפעילו את בית הספר דובר הצרפתית, ויהיו בעלי שליטה בלעדית ביחס להוראה בשפה הצרפתית, לרבות הוצאת המשאבים הדרושים לכך, מינוי מנהלים ומורים ותכנון תכניות הוראה.¹⁷⁶

בית המשפט העליון קבע באותו פסק דין כמה עקרונות מרכזיים בכל הנוגע לזכויות החינוך של המיעוטים הלשוניים במדינה, עקרונות שבסופו של דבר יובילו לניהול עצמי של החינוך למיעוט הלשוני, בידי קהילת המיעוט. פסק הדין בעניין *Mahé* סימן, אפוא, התפתחות חדשה בשדה האוטונומיה הלא-טריטוריאלית בקנדה. הוא לא רק אימץ הכרה בזכויות לשוניות קולקטיביות של המיעוט הלשוני הצרפתי מחוץ לקוויבק,

¹⁷³ Daniel Bourgeois, "Minority Educational Self-Management in Canada", in "in Tove H. Malloy, Alexander Osipov and Balázs Vizi (eds.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford Scholarship Online, 2015, 141-162, pp. 141-147.

¹⁷⁴ רבין, הזכות לחינוך, בעמ' 271; מידע באתר משרד המשפטים של קנדה תחת הכותרת [Minority language educational rights](#).

¹⁷⁵ Bourgeois, "Minority Educational Self-Management in Canada", p. 147.

¹⁷⁶ סבן, המעמד המשפטי של מיעוטים במדינות דמוקרטיות שסועות, בעמ' 201. ראו גם: רבין, הזכות לחינוך, בעמ' 273-272; פינטו, "בזכותן של זכויות שפה", בעמ' 650.

אלא גם היה הראשון שהכיר בזכותם של בני המיעוט הזה, כאשר מספרם מצדיק זאת, להיות הבעלים והמנהלים של מוסדות חינוך משלהם, הממומנים בידי המדינה.¹⁷⁷ במלים אחרות, הזכות המעוגנת בסעיף 23 לצ'רטר אינה רק זכות לחינוך בשפת המיעוט, אלא גם "זכות, תלוית-נסיבות, לאוטונומיה חינוכית (זכות לניהול עצמי)".¹⁷⁸

פסק הדין בעניין Mahé קובע כי סעיף 23 לצ'רטר יוצר מעין מדרג או סולם של זכאות, בהתאם לנסיבות ובעיקר למספר הילדים המשתייכים למיעוט שפה רשמית במקום מסוים. בקצה האחד שלו, מספר התלמידים קטן עד כדי כך שלא קמה כל מחויבות מצד הרשויות, מלבד אולי חובה לספק לתלמידי המיעוט הלשוני הסעה למרחק סביר; במעלה הסולם נוצרת חובה להעניק להם כיתה ותוכניות הוראה בשפת המיעוט בתוך בית-ספר המתנהל בשפת הרוב; בהמשך נוצרת מחויבות גדולה יותר להקצות לאותם תלמידים חלק מבית-ספר או בית-ספר שלם משלהם; ובראש הסולם מוטלת החובה להקים מועצת חינוך עצמאית נפרדת לאותו מיעוט.¹⁷⁹

על-פי בית המשפט, סעיף 23 לצ'רטר נועד לתקן את העוולות שנעשו בעבר ביחס לקהילות המיעוט הלשוני (הצרפתי) ולשמר ולקדם את שתי השפות הרשמיות של קנדה - האנגלית והצרפתית - ואת התרבויות הקשורות אליהן. על-כן, יש לדאוג לכך ששפות אלה ישגשו גם באזורים שבהם הן אינן שפת הרוב. לפיכך, ציין בית המשפט, את זכויות החינוך של המיעוט יש לפרש וליישם בצורה רחבה, והפרובינציות מצדן חייבות להבטיח שקבוצות המיעוט הלשוני שבתחומן מקבלות חינוך משלהן, שתורם לחינוניות ומעודד את שימורן ופריחתן. **בית המשפט הוסיף וציין שגורלה של שפת המיעוט מושפע במידה רבה מהחלטות הנוגעות לסוגיות של ניהול ופיקוח במערכת החינוך וכי המטרה היא להעניק יכולת פיקוח לבני המיעוט הלשוני על אותם תחומים בחינוך שמשפיעים על השפה והתרבות של אותו מיעוט.** לפיכך, בית המשפט העליון קבע שסעיף 23 לצ'רטר כולל גם זכויות של ניהול ופיקוח של המיעוט או נציגיו בבתי ספר ייחודיים של המיעוט הלשוני. בנוסף, הסעיף מקנה לדוברי שפת המיעוט זכות לייצוג ולמידה מסוימת של סמכות ייחודית בקשר לחינוך בשפת המיעוט, גם במועצות הניהול של בתי הספר הרגילים, דהיינו בתי ספר של הרוב הלשוני (זאת כאשר מבחינה מספרית במקום מסוים אין הצדקה לפתוח מועצת חינוך או מועצת ניהול ייחודית לקהילת המיעוט הלשוני).

בראיית בית המשפט, בתי ספר ייחודיים למיעוט הלשוני הכרחיים לפיתוח השפות הרשמיות והתרבויות שקשורות אליהן ולכן הם ממלאים תפקיד מרכזי בקהילות שבהן הם ממוקמים. בית המשפט הוסיף שבתי הספר הייחודיים למיעוט הלשוני "שייכים" לקהילת המיעוט. עם הקמת בית ספר שכזה, ההורים השייכים לקהילת המיעוט - בין אם מספרם מצדיק הקמת מועצת חינוך נפרדת משלהם ובין אם הוא מצדיק רק מתן כמה מושבים לנציגיהם במועצת החינוך המקומית המשותפת - חייבים להפעיל שליטה בלעדית על האספקטים הלשוניים והתרבותיים של מערכת החינוך. **ההורים המשתייכים למיעוט, באמצעות נציגיהם במועצת החינוך (המשותפת או הנפרדת), צריכים לשלוט ולפקח על תכניות החינוך, המשאבים הכספיים והמשאבים האנושיים של המערכת (מורים ואנשי מנהל).**

¹⁷⁷ Raphaëlle Mathieu-Bédard, "The Notion of 'Institutional Completeness' in Canada: The Contribution of the Judiciary towards new Avenues of Non-Territorial Autonomy", *ECMI Working Paper # 93*, June 2016, p. 11.

¹⁷⁸ סבן, המעמד המשפטי של מיעוטים במדינות דמוקרטיות שסועות, בעמ' 201.

¹⁷⁹ שם.

יצוין בהקשר זה שכעשור לאחר מכן, בית המשפט העליון של קנדה הוסיף לנציגי המיעוט במועצות החינוך סמכויות בלעדיות נוספות: **הסמכות לקבוע את הצרכים החינוכיים של קהילת המיעוט הלשוני ואת הפרוגטיבה להקים בתי ספר למיעוט ולקבוע את מיקומם**.¹⁸⁰

בנוסף, בית המשפט קבע שעל הפרובינציות להבטיח שרמת החינוך בבתי הספר של המיעוט הלשוני תשתווה לזו של בתי הספר של הרוב ולכן התקציב שניתן להם עבור כל תלמיד חייב להיות שווה. יתרה מכך, נסיבות מיוחדות עשויות להצדיק הקצאת תקציב נוסף לבתי ספר של המיעוט הלשוני כדי להשיג את אותו שוויון. לסיכום, בית המשפט העליון הדגיש את מחויבויותיהן של הפרובינציות בכל הנוגע לחינוך עבור המיעוט הלשוני שבתחומן: עליהן לתקן את עוולות העבר בנושא זה; לספק ולקדם חינוך למיעוט הלשוני; לענות לצרכים החינוכיים הפרטיקולריים של קהילות המיעוט; לדאוג לכך שאיכות החינוך של המיעוט הלשוני לא תיפול מזו של אוכלוסיית הרוב; ולהתאים את המערכת האדמיניסטרטיבית שלהן לטובת החינוך למיעוט הלשוני. יצוין שקהילת מיעוט לשוני שמעוניינת לפתוח בהליך משפטי נגד ממשלת הפרובינציה שלה כדי לתבוע ממנה לכבד את זכויות החינוך שגלומות בסעיף 23 לצירטר זכאית לקבל סיוע במימון פדראלי לכיסוי הוצאותיה המשפטיות.¹⁸¹

אם כן, על-פי פסיקת בית המשפט העליון ופרשנותו לסעיף 23 לצירטר, ככלל, **הפרובינציות חייבות להקים מועצות חינוך למיעוט שפה-רשמית שבשטחן (minority school boards) ולהעניק להן סמכויות בלעדיות בתחום החינוך**.¹⁸² יצוין כי מועצות חינוך הוקמו כבר לפני דורות רבים בקנדה בחקיקה פרובינציאלית, כדי לנהל את שירותי החינוך בבתי הספר הציבוריים המקומיים. בכל הפרובינציות של קנדה, חוקי החינוך אמנם מקנים את הסמכות העליונה בתחום החינוך לשר החינוך (של הפרובינציה) ולמשרדו, אך לצד משרדי החינוך יש צורך גם במועצות חינוך מקומיות מכיוון שהללו מאפשרות את מעורבות ההורים בחינוך - מעורבות שלתפיסת הקנדים, מהווה מרכיב מהותי בהשגת חינוך אפקטיבי - ומכיוון שעובדי המדינה היושבים במרכזי השלטון שבערים המרכזיות אינם יכולים לנהל לבדם את כלל המשאבים ולקבל את ההחלטות הנדרשות ברמת החינוך המקומי. מועצות החינוך הן, אפוא, חוליה מקשרת בין משרד החינוך של הפרובינציה לבתי הספר המקומיים. מועצות חינוך הן התאגדויות ציבוריות מקומיות שנועדו ליישם בשטח את החקיקה ואת מדיניות החינוך של הפרובינציה, תוך התאמות מקומיות; ולנהל את המשאבים הכלכליים, החומריים והאנושיים שמספקת הפרובינציה בהליך התקצוב השנתי. מועצות החינוך מעסיקות לשם כך מפקח (Chief Administrative Officer) מטעמן, שמיישם את החקיקה והמדיניות ומנהל את המשאבים על בסיס יומיומי. חברי המועצות נבחרים בבחירות מקומיות-כלליות כל שלוש או ארבע שנים, בהתאם להוראות החקיקה של כל פרובינציה.¹⁸³

מאז 1990, כל הפרובינציות והטריטוריות בקנדה הקימו מועצות חינוך למיעוט הלשוני שלמעשה מכסות את קנדה כולה ומשרתות את התלמידים בני המיעוט הלשוני הצרפתי או האנגלי. מועצות אלה הן גופים מוכרים חוקתית שמקבלים מימון ציבורי ומספקים שירותי חינוך על בסיס חקיקה של הפרובינציות, תוך התאמת החינוך לצרכים ולמאפיינים הפרטיקולריים של קהילת המיעוט. מועצות החינוך הללו מנהלות

¹⁸⁰ Bourgeois, "Minority Educational Self-Management in Canada", pp. 147-148;

רבין, *הזכות לחינוך*, בעמ' 272-273.

¹⁸¹ Bourgeois, "Minority Educational Self-Management in Canada", p. 160.

¹⁸² Ibid, pp. 149, 155.

¹⁸³ Ibid, p. 149.

בעצמן את המשאבים האנושיים, הכספיים והחומריים המיועדים למטרה זו. כיום ישנן בקנדה 38 מועצות חינוך כאמור: 9 מועצות חינוך למיעוט הלשוני-האנגלי מכסות את כל הפרובינציה של קוויבק, שבה כ-110,000 תלמידים לומדים ב-270 בתי ספר של המיעוט הלשוני האנגלי. 29 מועצות חינוך למיעוט הלשוני-הצרפתי מכסות את שאר קנדה. בתי הספר למיעוטים פזורים בכל רחבי המדינה, אך הם מרוכזים יותר בכמה אזורים מוגבלים שבהם יש אוכלוסיית מיעוט ניכרת.¹⁸⁴

הסמכויות שמפעילות מועצות החינוך למיעוט הלשוני אינן אחידות. כך למשל, מועצת החינוך הפרנקופונית של מניטובה (Manitoba's Francophone school board) היא מועצת החינוך היחידה של מיעוט לשוני שגובה ישירות מסים כחלק מהכנסותיה. ממשלת נובה סקוטיה (Nova Scotia) היתה הראשונה והיחידה עד כה שהעבירה למועצת החינוך למיעוטים שלה את האחריות על פיתוח תכנית הלימודים לבתי הספר בשפה הצרפתית כמו גם את ששת הפקידים האמונים על משימה זו, אשר קודם לכן הועסקו ישירות על-ידי משרד החינוך של נובה סקוטיה.¹⁸⁵ מועצות חינוך אחרות של מיעוטים לשוניים מתמקדות בפדגוגיה תרבותית, בהתאמת תכנית הלימודים של הפרובינציה למאפיינים ולצרכים התרבותיים הייחודיים של קהילת המיעוט, ובשילוב תרבות המיעוט בתוך תכנית הלימודים של הפרובינציה. כל מועצות החינוך למיעוטים, מעבר למנדט הפדגוגי שלהן, ממלאות תפקיד תרבותי וקהילתי חשוב. רובן גם משתפות פעולה עם קבוצות מתנדבים ומוסדות נוספים של בני המיעוט הלשוני המקומי בארגון פעילויות ומימוש פרויקטים חברתיים-תרבותיים שונים.¹⁸⁶ כל 29 מועצות החינוך למיעוט דובר הצרפתית בקנדה משלבות את תרבות המיעוט בתכניות הלימודים ונטולות חלק בפרויקטים קהילתיים משותפים.¹⁸⁷

לטענת Bourgeois, הפרקטיקה של חלוקת הסמכויות בין משרדי החינוך לבין מועצות החינוך של המיעוט הלשוני בכל פרובינציה אינה תמיד פשוטה. על-פי פסיקת בית המשפט העליון, **הכנת תכניות הוראה (להבדיל מתכניות לימוד) היא בגדר סמכות בלעדית של מועצות החינוך למיעוט הלשוני**, שכן אין לצפות מהרוב להבין ולהעריך את שלל הדרכים שבהן פרקטיקות חינוכיות יכולות להשפיע על לשונו ותרבותו של המיעוט. עם זאת, בית המשפט גם פסק שמשרדי החינוך של הפרובינציות יכולים לחבר בעצמם את תכניות הלימודים. ההבדל בין תכניות לימודים (curriculum) לתכניות הוראה (programs of instruction) אינו תמיד כה ברור, וכך גם אין מענה ברור לשאלה למי יש קדימות על פני מי: לתכנית לימודים שמכין משרד החינוך של הפרובינציה או לתכנית הוראה שמכינה מועצת החינוך של המיעוט.¹⁸⁸

עוד הוא מציין שמפסיקת בית המשפט העליון עולה, אמנם, שלמועצות החינוך של המיעוט צריכה להיות סמכות לקבוע את העדיפויות החינוכיות שלהן, אך מצד שני הן זקוקות לאישורו של שר החינוך כדי להוציאן אל הפועל. כמו כן, לדבריו, לא לגמרי ברור מהם אותם משאבים נוספים שמשרדי החינוך אמורים לספק למועצות החינוך של המיעוט כדי לאפשר להן לממש במלואן את המנדט התרבותי והקהילתי שלהן. הוא מציין שבפועל משרדי החינוך של הפרובינציות אינם מספקים משאבים נוספים ומועצות החינוך של המיעוטים מצדן רק לעתים רחוקות מבקשות לקבל משאבים כאמור. לפיכך, הוא טוען, אוטונומיה

¹⁸⁴ Ibid, pp. 141, 151.

¹⁸⁵ Ibid, pp. 156-157.

¹⁸⁶ Ibid, p. 152.

¹⁸⁷ Ibid, p. 157.

¹⁸⁸ Ibid, p. 155.

חינוכית למיעוט היא תפיסה בהתהוות שבהיבטים שונים צריכה עדיין להיתרגם מהלכה משפטית לצעדים אדמיניסטרטיביים בשטח, אם כי במקומות שונים בקנדה כבר נעשו לא מעט מהלכים בכיוון זה.¹⁸⁹

לסיכום, טוען Bourgeois, חינוך בניהול עצמי הוא ביטוי מהותי של אוטונומיה לא-טריטוריאלית עבור המיעוטים הלשוניים הרשמיים של קנדה. סעיף 23 לצ'רטר תרם רבות לחיזוק השרידות והחיוניות של המיעוט דובר הצרפתית שמחוץ לקוויבק ושיפר את היחסים בינו לבין קהילות הרוב. מיעוט זה מפעיל מערכת חינוך בניהול עצמי. הזכות לחינוך בשפת המיעוט ולניהול בתי ספר של מיעוט זה מעוגנת בחוקה הקנדית. 29 מועצות חינוך למיעוט הלשוני הצרפתי, המכסות את הפרובינציות והטריטוריות הקנדיות שמחוץ לקוויבק, מנהלות את בתי הספר בשפה הצרפתית ואת המשאבים האנושיים, הכלכליים והחומריים שלהם. אחת מהמועצות הללו גם מנהלת את תכנית הלימודים. מעבר למנדט הפדגוגי שניתן להן, המועצות ממלאות תפקיד קהילתי ותרבותי חשוב בקרב המיעוט דובר הצרפתית. המועצות הללו הן התאגדויות דמוקרטיות שמפעילות אוטונומיה פונקציונלית בצורות שונות, תוך שהן מוגנות על-ידי זכויות חוקתיות ונהנות ממשאבים אנושיים, כלכליים וחומריים משמעותיים.¹⁹⁰

6. הונגריה

6.1 מיעוטים לאומיים ואתניים בהונגריה

בהונגריה ישנם כיום 13 מיעוטים לאומיים ואתניים דוברי שפות שונות שמוכרים רשמית: בולגרים, רומה (צוענים), יוונים, קרואטים, פולנים, גרמנים, ארמנים, רומנים, סרבים, סלובקים, סלובנים ואוקראינים. על-פי נתוני מפקד האוכלוסין שבוצע ב-2011, כלל מיעוטים אלה מהווים 6.5% מאוכלוסיית הונגריה. המיעוט הגדול ביותר הוא זה של הרומה, ולאחריו (בסדר יורד), המיעוט הגרמני, הרומני, הסלובקי והקרואטי.¹⁹¹ בהתאם לחוק זכויות הלאומים של הונגריה מ-2011 (ראו להלן), המיעוטים הלאומיים המוכרים רשמית במדינה הם קבוצות אוכלוסייה שחיות בהונגריה לפחות מזה 100 שנה; מהווים מיעוט מספרי ביחס לשאר האוכלוסייה; נבדלים ממנה בשפתם, בתרבותם ובמסורותיהם; והם בעלי תודעה של זיקה משותפת ביניהם שמכוונת לשימור מאפייניהם האמורים ולהגנתם וייצוגם של האינטרסים של הקהילות ההיסטוריות שלהם.¹⁹²

בהונגריה יש כ-3,200 רשויות מקומיות, בכ-2,500 מתוכם חיים אנשים המשתייכים למיעוטים אלה, כך שלמעשה בני המיעוטים פזורים בכל רחבי המדינה ומציאות זו מונעת כל אפשרות לאוטונומיה טריטוריאלית.¹⁹³ מאפיין מרכזי נוסף של הונגריה הוא שהמיעוטים שלה - למעט הרומה, שהם כאמור קבוצת המיעוט הגדולה ביותר - השתלבו בה היטב מבחינה סוציו-אקונומית.¹⁹⁴ לגבי הרומה יצוין כי דוחות

¹⁸⁹ Ibid, p. 156.

¹⁹⁰ Ibid, pp. 142, 160-162.

¹⁹¹ Balázs Dobos, "The Minority Self-Governments in Hungary", Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, at www.world-autonomies.info, pp. 1-3.

¹⁹² Council of Europe, *Sixth periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter [the European Charter for Regional or Minority Languages] - Hungary*, Strasbourg, 10 March 2015, p. 24.

¹⁹³ Dobos, "The Minority Self-Governments in Hungary", p. 6.

¹⁹⁴ Ibid, p. 9.

של ארגונים אירופים ובין-לאומיים שונים מצביעים על פערים ניכרים בין אוכלוסייה זו לאוכלוסיות אחרות, בתחומים כמו דיור, תעסוקה, חינוך וגישה לשירותי בריאות.¹⁹⁵

לאחר נפילת הקומוניזם, הונגריה עשתה מאמצים מתמשכים לכוון ולפתח מערכת של אוטונומיה לא-טריטוריאלית או אוטונומיה תרבותית עבור בני המיעוטים שחיים בה. לדעת חוקרים רבים, המוטיבציה למאמצים אלה היתה, בין השאר, רצונה של הונגריה לחזק את קשריה שלה, כמדינת-זיקה, עם המיעוטים ההונגרים שחיים במדינות שכנות לה. יצוין בהקשר זה כי הונגריה גם חתמה על הסכמים עם רוב שכנותיה (קרואטיה, אוקראינה, רומניה, סלובקיה, סרביה) המכירים בזכויותיהם של מי שמשתייכים למיעוטים לאומיים או אתניים להשתמש בשפתם ולפתח את תרבותם. הונגריה וסלובניה גם פרסמו הכרזה משותפת בדבר מחויבותן להבטיח את זכויות המיעוטים שלהן.¹⁹⁶

מאפיין חשוב של הסדרי האוטונומיה התרבותית בהונגריה הוא העובדה שיש במדינה זו מערכת של ממשלים עצמיים למיעוטים (MSGs – Minority Self-Governments), ששולבה בתוך מערכת השלטון בעיקר ברמה המקומית.¹⁹⁷ ברמה המקומית או המוניציפאלית, הממשלים העצמיים למיעוטים, שנבחרים על-ידי בני המיעוטים, פועלים לצד עיריות ומועצות מקומיות ובשיתוף פעולה עמן. העיריות והמועצות המקומיות צריכות לספק לממשלים העצמיים של המיעוטים את כוח האדם והתנאים החומריים שנחוצים לפעולותיהם, על-פי הסכמים בין גופים אלה. במסגרת החקיקה המוניציפאלית, השלטון המקומי צריך לקבוע את היעדים הרלוונטיים בתחום ההגנה על המיעוטים באזור שיפוטו, את מערכת היחסים שבינו לבין הממשלים העצמיים למיעוטים באותו מקום, ואת הפרוצדורות שבאמצעותן ה-MSGs יכולים לממש את זכויותיהם בכל הנוגע להעלאת יוזמות, הצעות חקיקה, חיווי דעה ומתן הסכמה בסוגיות הנוגעות למיעוטים.¹⁹⁸

הממשלים העצמיים של המיעוטים, על מוסדותיהם השונים, זכאים לתמיכה כספית של המדינה, שסכומה המדויק נקבע בחוקי התקציב השנתיים. בנוסף, גם ארגונים, קרנות ואנשים פרטיים בהונגריה ומחוצה לה רשאים לתרום להם. כדי לבדוק אם החלטות ה-MSGs עולות בקנה אחד עם שלטון החוק, משרדי הממשלה המחוזיים והעירוניים מפקחים על תפקודם ברמות השונות. הפרלמנט מצדו רשאי לפזר ממשל עצמי למיעוטים אם הוא פועל בצורה שאינה חוקתית.¹⁹⁹

מדי שנה מאמץ הפרלמנט חוק בנוגע לתקציב המדינה אשר בין השאר מעניק הקצבות גם לממשלים העצמיים של המיעוטים ולמוסדותיהם. מדי שנתיים נדרשת הממשלה המרכזית לסקור את מצבם של המיעוטים החיים בהונגריה ולהגיש על כך דוח לפרלמנט.²⁰⁰ יצוין כי המיעוטים הלאומיים רשאים להקים לעצמם ממשלים עצמיים הן ברמה המקומית והאזורית (בעיירות, ערים ומחוזות) והן ברמה הכלל-ארצית. בממשל עצמי מקומי של מיעוט לאומי יש 3-4 חברים; בממשל עצמי אזורי יש 7 חברים; ובממשל

195 ראו למשל דוח של ה-OECD על מדיניות החינוך בהונגריה מנובמבר 2015, בעמ' 6-8; הודעה לעיתונות שפרסמה מועצת אירופה בנושא זה ב-19.9.2016 - [Press release - DC147\(2016\)](#).

196 Response of Hungary to [ECPRD Request n. 1387 on Position of national minorities](#), 23.2.2010; Mercator – European Research Centre on Multilingualism and Language Learning [The Serbian language in education in Hungary](#), 2014, p. 11.

197 Dobos, "The Minority Self-Governments in Hungary", pp. 6-8.

198 Ibid, p. 23.

199 Ibid, pp. 21-23.

200 Ibid, pp. 23-24.

עצמי של מיעוט לאומי ברמה הכלל ארצית ישנם בין 15 ל-47 חברים, תלוי במספר הבוחרים הרשומים במרשם של אותו מיעוט לאומי.²⁰¹

כבר ב-1989 הוכנס תיקון לחוקת הונגריה (מ-1949) שקבע כי המיעוטים הלאומיים והאתניים במדינה זכאים להקים ממשלים עצמיים משלהם. ב-1992 חתמה הונגריה על הצ'רטר האירופי לשפות אזוריות או שפות מיעוטים.²⁰² התנאים למימוש הזכות לממשל עצמי וזכויות מיעוטים נוספות נקבעו ביתר פירוט בחוק מס' 77 מ-1993 בדבר זכויותיהם של המיעוטים הלאומיים והאתניים. חוק זה תוקן בהמשך הדרך כמה פעמים, כשהתיקון החשוב ביותר נעשה ב-2005 (בחוק מס' 114 מאותה שנה). לאחר הבחירות של 2010 הוקמה בהונגריה ממשלת ימין שנשענה על תמיכת רוב פרלמנטרי חסר תקדים. ממשלה זו העבירה ב-2011 חוקה חדשה שהחליפה את קודמתה מ-1949 והדגישה את התפיסה האתנו-תרבותית של האומה ההונגרית.²⁰³ ההסדרים החוקתיים החדשים שנקבעו ב-2011, ביחד עם חוק מיעוטים חדש מאותה שנה, שינו במידה ניכרת את ההסדרים המוסדיים שנקבעו בעבר בכל הנוגע לממשלים העצמיים של המיעוטים, ויש שראו בשינויים אלה משום נסיגה לאחור בכל הנוגע להגנה על מיעוטים בהונגריה.²⁰⁴ עם זאת, החוקה החדשה גם שימרה חלק מהוראותיה של החוקה הישנה, לרבות בנוגע לזכויותיהם של המיעוטים להשתמש ולהתחנך בשפתם, לפתח את תרבותם ולכונן ממשלים עצמיים ברמה המקומית והכלל-ארצית.²⁰⁵

6.2. זכויות שפה

במבוא לחוקת 2011 מוצהר כי "המיעוטים הלאומיים שחיים עמנו מהווים חלק מהקהילה הפוליטית ההונגרית וחלקים המרכיבים את המדינה", ובהמשך לכך מצהירה החוקה על מחויבותם של ההונגרים לקדם ולשמר את "השפות והתרבויות של מיעוטים לאומיים שחיים בהונגריה".²⁰⁶ **החוקה מעגנת את זכותו של כל אזרח הונגרי השייך למיעוט לאומי לשמר ולבטא בחופשיות את זהותו, ואת זכותם של מיעוטים לאומיים להשתמש בשפת אמם ובשמות בלשונותיהם שלהם באופן אינדיבידואלי וקולקטיבי גם יחד; לטפח את תרבויותיהם; ולקבל חינוך בשפת אמם.**²⁰⁷

כאמור, ב-2011, בעקבות כינון החוקה החדשה, הפרלמנט ההונגרי אימץ גם חוק חדש בדבר זכויות המיעוטים הלאומיים בהונגריה (Act 179 on the Rights of Nationalities, להלן - **חוק זכויות הלאומיים**), שהחליף את החוק הקודם מ-1993 ונכנס לתוקף בינואר 2012.²⁰⁸ על-פי ממשלת הונגריה, בהתאם להוראות חוק זכויות הלאומיים, זכויות השפה של המיעוטים הלאומיים נועדו לא רק לאנשים שמשתייכים למיעוט זה או אחר אלא גם לקהילות של אותו מיעוט. **הזכות להשתמש בשפת האם של המיעוט היא זכות אישית וקולקטיבית גם יחד בכל תחומי החיים הציבוריים.**²⁰⁹

²⁰¹ סעיפים 50-52 [לחוק זכויות הלאומיים מ-2011](#). נוסח באנגלית של החוק, מעודכן למאי 2012, נמצא באתר הנציבות האירופית לדמוקרטיה באמצעות המשפט (Venice Commission).

²⁰² הצ'רטר האירופי לשפות אזוריות או שפות מיעוטים נכנס לתוקפו בהונגריה במרץ 1998.

²⁰³ Dobos, "The Minority Self-Governments in Hungary", p. 12.

²⁰⁴ Ibid, p. 31.

²⁰⁵ Ibid, p. 13.

²⁰⁶ [נוסח באנגלית של חוקת הונגריה מ-2011](#), כפי שתוקן לאחרונה ב-19 במאי 2017 ומופיע באתר הרשמי של ממשלת הונגריה.

²⁰⁷ סעיף 29(1) לחוקת הונגריה מ-2011 (סעיף XXIX בפרק שכותרתו Freedom and Responsibility).

²⁰⁸ Council of Europe / European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), [Opinion no. 671/2012 on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session](#), Strasbourg, 19 June 2012, p. 4.

²⁰⁹ Council of Europe, [Sixth periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter \[the European Charter for Regional or Minority Languages\] - Hungary](#), Strasbourg, 10 March 2015, p. 23.

במבוא לחוק זכויות הלאומים נכתב, בין השאר, כי הגיוון התרבותי והלשוני אינו מקור לפילוג אלא להעשרה וכי הערכים התרבותיים שנוצרים על-ידי הלאומים השונים מהווים חלק אינטגרלי מהמורשת התרבותית ההונגרית. עוד נכתב בהמשך המבוא כי הונגריה מגנה על הלאומים, מבטיחה את טיפוח תרבותם ואת השימוש בשפות האם שלהם, מספקת חינוך באותן שפות-אם, מאפשרת לבני הלאומים להשתתף באופן קולקטיבי בחיים הציבוריים, **מקדמת את השגת האוטונומיה התרבותית שלהם, ומבטיחה את זכות הקהילות שלהם לניהול עצמי ולממשל עצמי**. עוד נקבע כי המדינה מכירה בשפות האם של הלאומים בהונגריה כמרכיב בלכידות החברתית.²¹⁰

חוק זכויות הלאומים ממשיך וקובע את **הזכות להשתמש בשפות האם של הלאומים בהליכים אזרחיים, פליליים ומנהליים**. חברי פרלמנט שמשתייכים לאחד מהלאומים רשאים להשתמש בשפתם **בפרלמנט**. כמו כן, חברי הממשלים העצמיים של המיעוטים הלאומיים רשאים אף הם להשתמש בשפות האם שלהם באספות הנציגים של עיריות ומועצות מקומיות ואם נאומם היה באחת משפות אלה יש לצרף לפרוטוקול הישיבה את תרגום הנאום או תמציתו לשפה ההונגרית. בנוסף, ברשויות מקומיות שבהן בני לאום מסוים מהווים לפחות 20% מכלל התושבים, על-פי בקשת הממשל העצמי המקומי שלהם, כל הפרוטוקולים וההחלטות של המועצות המקומיות יישמרו בנוסף להונגרית גם בשפתו של אותו לאום, אך במקרה של מחלוקת פרשנית, הנוסח ההונגרי יהיה הנוסח הקובע.²¹¹

ברשויות מקומיות שבהן בני מיעוט לאומי מסוים מהווים לפחות 10% מכלל התושבים, על-פי בקשת הממשל העצמי המקומי שלהם, המועצה המקומית תוודא את קיומן של ההוראות הבאות:²¹²

- (א) הצווים וההודעות מטעמה לציבור יתפרסמו גם בשפת המיעוט הלאומי, בנוסף להונגרית.
- (ב) הטפסים הנדרשים בהליכים מנהליים ציבוריים יהיו נגישים בשפתו של המיעוט הרלוונטי.
- (ג) שלטים ופרסומים המציגים את שמותיהם של משרדים ציבוריים ושל סוכנויות המספקות שירותים ציבוריים יוצגו גם בשפה של אותו מיעוט לאומי, כאשר תוכנם וצורתם יהיו זהים לאלה שמוצגים בשפה ההונגרית.

שלטים וסימונים המציגים את שמותיהם של מקומות, ישובים ורחובות בהונגרית יציגו בנוסף גם את שמו המסורתי של אותו מקום או רחוב בשפתו של המיעוט הלאומי הרלוונטי. אם אין לאותו מקום או רחוב שם נוסף כאמור, אזי השם ההונגרי של המקום יוצג בשפת המיעוט הלאומי, כאשר תוכנו וצורתו של השילוט או הסימון בשפת המיעוט יהיו זהים לזה שמוצג בהונגרית.

ברשויות מקומיות שבהן בני מיעוט לאומי מסוים מהווים לפחות 20% מכלל התושבים, על-פי בקשת הממשל העצמי המקומי של אותו מיעוט לאומי, במשרות של עובדי ציבור מקומיים, פקידים במגזר הציבורי, נוטריונים ציבוריים ופקידים של בתי המשפט, יועסקו גם אנשים שדוברים את שפתו של אותו מיעוט לאומי, בכפוף לעמידתם בדרישות התפקיד המקצועיות הכלליות.²¹³

ברשויות מקומיות שבהן בני לאום מסוים מהווים לפחות 10% מכלל התושבים, על-פי בקשת הממשל העצמי המקומי של אותו מיעוט לאומי (ואם אין לו ממשל עצמי מקומי - על-פי בקשת הארגון המייצג

210 סעיף 22(2) לחוק זכויות הלאומים.

211 סעיף 5 לחוק זכויות הלאומים.

212 סעיף 6(1) לחוק זכויות הלאומים.

213 סעיף 6(2) לחוק זכויות הלאומים.

אותו), ספק שירותי תקשורת שמופעל או ממומן בידי הרשות המקומית יספק או ישדר תכניות סדירות לשירות הציבור גם בשפת המיעוט הלאומי הרלוונטי, במטרה לשמור על חיותה של הקהילה הלאומית המקומית. הוראה זו חלה גם על פרסומי עיתונות שמתפרסמים או ממומנים בידי הרשות המקומית.²¹⁴ בנושאים הקשורים לאספקת שירותי התקשורת האמורים חלה חובת היוועצות בממשל העצמי המקומי של אותו מיעוט לאומי או בארגון שמייצג אותו.²¹⁵

חוק זכויות הלאומים קובע, בין השאר, גם את זכותו של מי שמשתייך למיעוט לאומי להשתמש בחופשיות בשפת אמו, בעל-פה ובכתב, וללמוד שפה זו.²¹⁶ כמו כן הוא קובע את הזכות להשתמש בשם פרטי ושם משפחה בשפת האם ולבקש הכרה רשמית בשמות אלה; לבחור לצאצאיו שמות בשפת אמו ולדרוש את רישומם הרשמי בתעודת הזהות באותה שפה (במקרה שאין מדובר בשפה לטינית, חובה במקביל לרשום את השם גם בתעתיק פונטי לאותיות לטיניות).²¹⁷ עוד קובע החוק לזכויות הלאומים כי הזכות לשימור השפה וטיפוחה היא לא רק זכות אינדיבידואלית אלא גם זכות קולקטיבית של המיעוט הלאומי כולו.²¹⁸ בכל הנוגע לאמצעי התקשורת, חוק זכויות הלאומים קובע את זכותם של מיעוטים לאומיים לגישה חופשית למידע בשפת אמו; ואת זכותם להעביר, לקבל ולהפיץ מידע בשפת אמו דרך אמצעי תקשורת המונים.²¹⁹

6.3. זכויות חינוך

חוק זכויות הלאומים קובע את זכותו של אדם המשתייך למיעוט לאומי לשוויון הזדמנויות בחינוך, לקבלת חינוך ציבורי ולהשתתפות באירועי חינוך ומורשת תרבותית בשפתו.²²⁰ על-פי החוק, ללא קשר לגורם המפעיל את מוסדות החינוך הציבורי, המדינה תומכת בשימוש בשפות הלאומים בחינוך הציבורי ומתחייבת לשאת בעלויות עודפות שכרוכות בכך.²²¹

על-פי החלטת הוריהם (או החלטה משותפת של ההורים והילדים - אם מדובר בילדים מעל גיל 14), ילדים השייכים למיעוט לאומי רשאים לקבל חינוך ציבורי בשפת אמו (דהיינו ללמוד בבתי ספר שבהם כלל הלימודים מתבצעים בשפת המיעוט, כמו למשל בית ספר יווני או בית ספר סלובני, למעט כמובן שיעורים ללימוד השפה ההונגרית או שפה זרה כלשהי) או חינוך ציבורי דו-לשוני או חינוך ציבורי רגיל, שבמסגרתו גם יוכלו ללמוד את שפתם.²²² את החינוך בשפת האם או את הלימוד וההוראה של שפת האם ניתן לספק לילדי המיעוטים הלאומיים בגני ילדים או בתי ספר משלהם, או במסגרת כיתות או קבוצות לימוד (בתוך בתי ספר רגילים), בהתאם לאפשרויות ולצרכים המקומיים.²²³

על-פי חוק זכויות הלאומים, חינוך בשפת האם בגני ילדים או בבתי ספר חייב להינתן לאותם מיעוטים במקום מגוריהם אם עלתה דרישה לכך מצד הוריהם של לפחות שמונה תלמידים שמשתייכים לאותו

214 סעיף 6(3) לחוק זכויות הלאומים.

215 סעיף 6(4) לחוק זכויות הלאומים.

216 סעיף 12(1) לחוק זכויות הלאומים.

217 סעיף 16 לחוק זכויות הלאומים.

218 סעיף 17 לחוק זכויות הלאומים.

219 סעיף 44(1) לחוק זכויות הלאומים.

220 סעיף 12 לחוק זכויות הלאומים.

221 סעיף 22(2) לחוק זכויות הלאומים.

222 סעיף 22(3) לחוק זכויות הלאומים; p. 50, Council of Europe, [Sixth periodical report \[...\] - Hungary](#).

223 סעיף 22(4) לחוק זכויות הלאומים.

מיעוט לאומי, ואם ניתן לארגן את קבוצת הגן או את כיתת בית הספר על בסיס הוראות חוק החינוך הציבורי. אם מספר התלמידים נמוך יותר, אזי על-פי בקשת הממשל העצמי של אותו מיעוט לאומי ברמה הכלל-ארצית, הממשל העצמי המקומי של מיעוט זה יארגן את התנאים הנדרשים כדי לספק לתלמידים חינוך משלים בשפת אמם. המדינה (הונגריה) תישא בעלויות הנוספות שכרוכות בחינוך למיעוט, אך גם מדינת הזיקה של המיעוט רשאית לספק לתלמידיו את התנאים הדרושים לחינוך בשפת אמם.²²⁴

עד כה, בכמה מקומות שבהם מספרם של ילדי מיעוטים היה נמוך מדי בשביל לפתוח עבורם כיתה משלהם, ממשלים עצמיים של אותם מיעוטים לאומיים הקימו מוסדות חינוך משלימים לטובת אותם ילדים. במסגרת זו, אחר הצהריים, לאחר שסיימו את שעות לימודיהם הסטנדרטיות בבתי ספר רגילים שונים, יכולים אותם ילדי מיעוטים לקבל חינוך משלים במוסדות אלה, שמתמקד בהוראת השפה והתרבות שלהם. חינוך משלים זה הוכר רשמית כחלק מהחינוך הציבורי והישגיהם של התלמידים בשיעורי השפה והתרבות הלאומית שלהם נכללים בתעודותיהם.²²⁵

חוק זכויות הלאומים קובע בנוסף כי במסגרת החינוך למיעוטים לאומיים בגני ילדים ובבתי ספר, חומרי הוראה שכלולים בתכנית הלימודים הלאומית הכללית ישולבו בתכניות הלימודים של אותם מיעוטים עם התייחסות מיוחדת לרכישת ידע בנוגע להיסטוריה, לספרות, לגיאוגרפיה, לערכים התרבותיים ולמסורות של אותו מיעוט לאומי ושל מולדתו (מדינת הזיקה שלו), וכן בנוגע לזכויותיו של המיעוט הלאומי ולמערכת המוסדות שלו.²²⁶ הגופים האמונים על-פי חוק על ביצוע תפקידים בתחום החינוך ביחד עם הממשלים העצמיים של המיעוטים הלאומיים ישתפו פעולה אלה עם אלה בכל הנוגע להערכת וארגון הדרישה לחינוך בשפת המיעוט בגני ילדים ובבתי ספר.²²⁷

חוק זכויות הלאומים מוסיף כי ממשלת הונגריה אחראית לדאוג להכשרה של מורים לחינוך בשפת האם של המיעוט הלאומי או להוראת אותה שפה. במסגרת אחריות זו, הממשלה תומכת בהעסקתם בהונגריה של מורים ממדינות הזיקה או מארצות שדוברות את השפה של אותם מיעוטים לאומיים.²²⁸

החקיקה ההונגרית מאפשרת לממשלים העצמיים המוניציפאליים של המיעוטים להקים ולהפעיל מוסדות חינוך ציבוריים למיעוטים או לקחת מידי מפעיל אחר את השליטה עליהם.²²⁹ על-פי חוק זכויות הלאומים, הממשלים העצמיים של המיעוטים הלאומיים רשאים להקים ולהחזיק מוסדות חינוך ציבוריים בכל הרמות (כמו גם מוסדות תרבות אחרים) ולקחת לידיהם את זכויות ההפעלה והניהול של מוסדות חינוך ציבוריים שהוקמו על-ידי המדינה או ארגונים אחרים, בהתאם לפרוצדורה שנקבעה בחוק זה.²³⁰

בהתאם לכך, כמה ממשלים עצמיים של מיעוטים לאומיים הקימו מוסדות חינוך משלהם או לקחו לידיהם את זכויות הניהול של מוסדות חינוך קיימים לאחר שהגיעו להסכם בעניין זה עם מפעיליהם הקודמים או עם משרד החינוך ההונגרי. הפרקטיקה השנייה ננקטה, למשל, לגבי כמה בתי ספר קרואטים, סרבים,

224 סעיף 5)22 לחוק זכויות הלאומים; Mercator, [The Serbian language in education in Hungary](#), p. 13.

225 Mercator, [The Serbian language in education in Hungary](#), p. 17.

226 סעיף 2)23 לחוק זכויות הלאומים.

227 סעיף 3)23 לחוק זכויות הלאומים.

228 סעיף 4)23 לחוק זכויות הלאומים.

229 Council of Europe, [Sixth periodical report \[...\] - Hungary](#), p. 50.

230 סעיף 1)24 לחוק זכויות הלאומים. ראו גם: Mercator, [The Serbian language in education in Hungary](#), p. 10.

סלובקים, גרמנים, רומנים, סלובנים, סלובקים ובתי ספר של קהילת הרומה, שהממשלים העצמיים של אותן קהילות הפכו לגופים שמנהלים אותם.²³¹

הונגרים שאינם שייכים לקהילת מיעוט לאומי רשאים להשתמש בשירותיו של מוסד חינוכי של קהילה כאמור רק אם נשארו במוסד מקומות פנויים לאחר שסיפק את צרכיה של אותה קהילה. הקבלה למוסד שכזה יכולה להתבצע על-פי כללים שיפורסמו מראש.²³² לימוד השפה ההונגרית יובטח במסגרת החינוך למיעוט הלאומי בהיקף השעות ובסטנדרטים הנדרשים לרכישת שפה זו.²³³ ממשלת הונגריה תדאג לפרסום ספרי לימוד ולהוצאת עזרי הוראה נוספים לחינוך עבור מיעוטים לאומיים במסגרת המגבלות שנקבעו בחוק תקציב המדינה.²³⁴

מערכת הממשלים העצמיים למיעוטים בהונגריה נוצרה במטרה להבטיח להם אוטונומיה תרבותית ולאפשר להם לקבל החלטות במיוחד בכל הנוגע להקמה, אחזקה וניהול של מוסדות חינוך, תרבות ותקשורת, הן ברמה המקומית והן ברמה הכלל-ארצית. מערכת זו קיבלה, בין השאר, את הזכות לקבוע מהם המונומנטים הציבוריים ואתרי הזיכרון המוגנים של אותו מיעוט לאומי ומהם מועדי החגים המקומיים והלאומיים שלו. ברמה המקומית, הממשלים העצמיים של המיעוטים קיבלו זכות להטיל וטו על הצעות שעניינן סוגיות תרבותיות, חינוכיות או לשוניות שנוגעות לאותו מיעוט. זכות הווטו היתה למעשה הזכות בעלת העוצמה החזקה ביותר שניתנה למיעוטים ברמה המקומית, והחל מ-2005 היא הקיפה כל צו מוניציפאלי שנגע למיעוטים בתחומי התקשורת המקומית, קידום המסורות והתרבות והשימוש הקולקטיבי בשפת המיעוט. כמו כן, גם מינוים של ראשי מוסדות של המיעוטים והחלטות מקומיות בנוגע לחינוך של בני מיעוטים דרשו אף הם את אישורם של אותם ממשלים עצמיים.

ברמה הלאומית או הכלל-ארצית, הממשלים העצמיים של המיעוטים, כשותפים של הפרלמנט והממשלה, קיבלו את הזכות להביע את דעתם על הצעות חקיקה שמשפיעות על קהילות המיעוטים. הם גם קיבלו את הזכות לפקח על החינוך למיעוטים ולהשתתף בפיתוח תכנית לימודי הליבה המשמשת בחינוך למיעוטים (למעט בכל הנוגע ללימודים גבוהים). כמו כן, גם לממשלים העצמיים של המיעוטים ברמה הלאומית ניתנה הזכות להטיל וטו על החלטות בנוגע לשימור ישובים ומונומנטים ארכיטקטוניים של מיעוטים ועל צווי הממשלה בנוגע ליישום חוק החינוך הציבורי.²³⁵

במסגרת קידום האוטונומיה התרבותית הושם דגש רב על פיתוח מוסדות שיאפשרו לממשלים העצמיים של המיעוטים ברמה המקומית והלאומית גם יחד להקים ולנהל מוסדות חינוך ותרבות ברמות שונות. בעוד שבשנות ה-90 כוונות אלה נותרו בעיקר על הנייר, בשנות ה-2000, בעקבות שינויי החקיקה של אותו עשור, נעשתה התקדמות של ממש בכל הנוגע להרחבת מוסדות שונים של המיעוטים, כמו בתי ספר, תאטראות, אמצעי תקשורת ומוסדות מחקר ותרבות.²³⁶

חוק זכויות הלאומים מ-2011 העניק לממשלים העצמיים של המיעוטים בכל הרמות זכויות נרחבות להיוועצות ולקבלת החלטות משותפות עם רשויות השלטון. על-פי חוק זה, במסגרת הממשל העצמי

²³¹ Mercator, [The Serbian language in education in Hungary](#), pp. 16-17.

232 סעיף 28 לחוק זכויות הלאומים.

233 סעיף 29 לחוק זכויות הלאומים.

234 סעיף 31 לחוק זכויות הלאומים.

²³⁵ Dobos, "The Minority Self-Governments in Hungary", pp. 19-20.

²³⁶ Ibid, p. 20.

החינוכי והתרבותי של המיעוטים, החלטות הנוגעות לחינוך הציבורי ולחיי התרבות שלהם דורשות את הסכמת הממשל העצמי של המיעוט הנוגע בדבר ובמקרה של הפרת זכויות אלה רשאי הממשל העצמי של המיעוט לפנות לערכאות שיפוטיות.²³⁷ עם זאת, לטענת דובוס (Dobos), בשנים האחרונות חל כרסום באוטונומיה החינוכית של המיעוטים הלאומיים בהונגריה. לדבריו, מרחב סמכויות הוטו שהיה להם הוגבל וזכות האישור שניתנה להם בנוגע להסדרים חקיקתיים שונים הפכה בעיקר לזכות להיוועצות.²³⁸

דוח שפרסמה בדצמבר 2016 ועדת השרים של מועצת אירופה (Council of Europe's Committee of Ministers) בנוגע ליישום הצ'רטר האירופי לשפות אזוריות או שפות מיעוטים בהונגריה שיבח את הונגריה על שיפורים שהכניסה במדיניותה בכל הנוגע להגנה על שפות המיעוטים הלאומיים והאתניים שחיים בה. עם זאת, הדוח קרא להונגריה להתרחק מהמודל של הוראת שפת המיעוט הלשוני כמקצוע לימודי בפני עצמו ותחת זאת להגביר את החינוך הדו-לשוני במדינה בכל הרמות, תוך הגדלת מספר המורים שמסוגלים ללמד מקצועות שונים בשפות המיעוט.²³⁹

7. המיעוט השבדי בפינלנד

7.1. זכויות שפה

מקורותיה של האוכלוסייה דוברת השבדית בפינלנד הם בימי הביניים, כאשר איכרים משבדיה התיישבו בפינלנד, בעיקר באזורי החוף המערבי והדרומי שלה. למעשה, במשך למעלה מ-600 שנים (עד 1809) פינלנד היתה חלק משבדיה. כיום, שבדית היא שפת האם של קצת פחות מ-300,000 פינים, שהם כ-5% בלבד מתוך 5.5 מיליון התושבים שחיים בפינלנד.²⁴⁰ אף על-פי כן, גם השפה הפינית וגם השפה השבדית מוגדרות רשמית בחוקת פינלנד כשתי השפות הלאומיות של המדינה.²⁴¹ יצוין שפינית ושבדית משתייכות לשתי משפחות לשוניות שונות זו מזו. פינים שהשבדית היא שפת אמם על-פי רוב גם דוברים פינית.²⁴²

החוקה מעגנת את זכותו של כל אדם להשתמש באחת משתי השפות הלאומיות, פינית או שבדית, בבתי המשפט ובפני כל רשות אחרת ולקבל מסמכים רשמיים בשפות אלה. עוד קובעת החוקה כי הרשויות הציבוריות ידאגו לצרכים החברתיים והתרבותיים של האוכלוסיות דוברות הפינית והשבדית במדינה על בסיס שווה.²⁴³

בנוסף, על-פי החוקה, פינית או שבדית הן השפות שבהן יעשה שימוש בעבודה הפרלמנטרית. לצורך כך, הממשלה ושאר הרשויות נדרשות להגיש לפרלמנט מסמכים בשתי השפות גם יחד ובהתאם, גם מסמכים

²³⁷ Mercator, [The Serbian language in education in Hungary](#), p. 12.

²³⁸ Dobos, "The Minority Self-Governments in Hungary", pp. 21.

²³⁹ ידיעה שפרסמה מועצת אירופה ב-14.12.2016 תחת הכותרת: ["Hungary needs to strengthen use of and access to minority languages"](#)

²⁴⁰ www.infopankki.fi/en/information-about-finland.

²⁴¹ סעיף 17 לחוקת פינלנד. יצוין כי בפינלנד מדוברות בנוסף עוד שלוש שפות ילידות של הסאמי (Inari Saami, North Saami, Skolt Saami) ושפות אזוריות או שפות מיעוט מסורתיות אחרות: רומאני (Romani), שפתם של הצוענים, בני הרומה, קרלית (Karelian), טטרית (Tatar), רוסית ויידיש. כמו כן, מלבד אנגלית, שפות זרות מרכזיות שמדוברות בפינלנד בפי מהגרים הן ערבית, אסטונית, כורדית וסומלית. ראו: www.infopankki.fi/en/information-about-finland; וכן:

Mercator – European Research Centre on Multilingualism and Language Learning, [The Swedish language in education in Finland](#) (2nd Edition), 2013, p. 5.

²⁴² Ibid, p. 7.

²⁴³ סעיף 17 לחוקת פינלנד.

פרלמנטריים שונים כמו תשובות, תכתובות, דוחות והודעות של הוועדות הפרלמנטריות ייכתבו בפינית ובשבדית כאחד.²⁴⁴ **חוקים יחוקקו ויתפרסמו אף הם בשתי השפות.**²⁴⁵

לבסוף, **באשר למנהל הציבורי, החוקה קובעת כי הוא יאורגן על-פי חלוקה טריטוריאלית מתאימה כך שלדוברי הפינית והשבדית תהיה אפשרות לקבל שירותים בשפתם בתנאים שווים.**²⁴⁶

בעקבות החוקה, גם **חוק השפה של פינלנד** קובע כי השפות הלאומיות של המדינה הן פינית ושבדית.²⁴⁷ מטרתו של חוק זה היא להבטיח שזכויות השפה החוקתיות של כל אדם - כמו הזכות להשתמש בשפתו, פינית או שבדית, בפני בתי המשפט והרשויות - יכובדו מלכתחילה בידי הרשויות, מבלי שהפרט יצטרך להידרש באופן ספציפי לזכויותיו אלה. בנוסף מדגיש החוק כי כל רשות רשאית לספק שירותים לשוניים טובים עוד יותר מאלה המינימליים שהיא נדרשת לספק על-פי החוק.²⁴⁸

על-פי חוק השפה, היחידה הבסיסית של החלוקה הלשונית במדינה היא הרשות המקומית. **רשויות מקומיות יכולות להיות חד-לשוניות או דו-לשוניות.** מדי עשר שנים מוצא צו ממשלתי שקובע, על סמך נתונים סטטיסטיים רשמיים, אילו רשויות הן דו-לשוניות ומהי שפת הרוב באותן רשויות ואילו רשויות הן חד-לשוניות (פיניות או שבדיות). **רשות מקומית תוכרז בצו דו-לשונית אם אוכלוסייתה כוללת גם דוברי פינית וגם דוברי שבדית, כאשר המיעוט הלשוני שבה מהווה לפחות 8% מהאוכלוסייה המקומית או מונה לכל הפחות 3,000 אנשים.** רשות מוניציפאלית שהיתה דו-לשונית תוכרז כחד-לשונית אם המיעוט הלשוני שבה (שבדי או פיני) מונה פחות מ-3,000 אנשים ושיעורו ירד אל מתחת ל-6% מאוכלוסיית המקום. עם זאת, על-סמך המלצה של המועצה המוניציפאלית המקומית, הממשלה רשאית לקבוע בצו ממשלתי שהרשות המקומית היא דו-לשונית למשך עשר השנים הבאות, גם אם הרשות אינה עומדת בקריטריונים הסטטיסטיים-דמוגרפיים שצוינו לעיל.²⁴⁹

רוב הרשויות המקומיות בפינלנד הן רשויות חד-לשוניות דוברות פינית, אך בצדן ישנן גם רשויות מוניציפליות דו-לשוניות באזורי החוף המערבי והדרומי, שבהם בעיקר מתרכזת האוכלוסייה דוברת השבדית. ברשויות אלה ניתן לקבל שירותים עירוניים כמו למשל שירותי בריאות גם בשפה השבדית.²⁵⁰ יצוין כי באיי Åland, השייכים לפינלנד, רוב מוחלט של האוכלוסייה הם דוברי שבדית והם נהנים מחוק אוטונומיה,²⁵¹ שבמסגרתו מוסדרות גם זכויות השפה שלהם.²⁵²

ככלל, החובה לספק שירותים ציבוריים בשתי השפות הלאומיות מוגבלת יותר כאשר מדובר ברשויות מקומיות חד-לשוניות לעומת רשויות מקומיות דו-לשוניות. יובהר כי רשויות המדינה הן תמיד דו-לשוניות,

244 סעיף 51 לחוקת פינלנד.

245 סעיף 79 לחוקת פינלנד.

246 סעיף 122 לחוקת פינלנד.

247 סעיף 1 לחוק השפה (Language Act 423/2003).

248 Response of Finland to [ECPRD Request on The Promotion of Regional or Minority Languages in Europe](#), 2.11.2016, p. 7.

249 סעיף 5 לחוק השפה.

250 www.infopankki.fi/en/living-in-finland/finnish-and-swedish/swedish-language-in-finland.

251 Act 1144/1991 on Autonomy of Åland.

252 סעיף 7 לחוק השפה; וכן ראו מידע על המיעוט הלשוני השבדי בפינלנד באתר הארגון [Minority Rights](#).

בעוד שהלשכות או היחידות האדמיניסטרטיביות שלהן ברמה המקומית והאזורית הן חד-לשוניות אם המחוץ האדמיניסטרטיבי שלהן מורכב רק מרשויות מוניציפליות שיש להן שפה רשמית אחת.²⁵³

פרק 2 לחוק השפה עוסק ב**זכות להשתמש בפינית ובשבדית בפני הרשויות הציבוריות**. לכל אדם יש זכות להשתמש בשתי השפות הללו בפני רשויות המדינה ובפני רשות של עירייה או מועצה מקומית דו-לשונית.²⁵⁴ רשות של עירייה או מועצה מקומית חד-לשונית תשתמש בשפה של אותה עירייה או מועצה, אלא אם כן הרשות מחליטה אחרת בעקבות בקשה שהופנתה אליה או שחלה עליה חובה שונה לעניין זה מכוח חוק אחר. זאת ועוד, לאדם יש זכות להשתמש ולהישמע בשפתו שלו - פינית או שבדית - אם הוא מעורב בעניין שעלה ביוזמת הרשות ושנוגע ישירות לזכויות היסוד שלו או לזכויות היסוד של אדם שנמצא תחת חסותו.²⁵⁵ בנוסף, גם לחברה, התאגדות או ישות משפטית אחרת יש זכות, במגעה עם הרשויות, להשתמש בשפה שבה היא נרשמה - פינית או שבדית. עם זאת, בעניין שנדון בפני בית משפט או רשות אחרת, ישות משפטית שהיא דו-לשונית בהתאם לרשום בתקנותיה או במסמכי ההתאגדות שלה תענה לבית המשפט או לרשויות בשפה שבה החל הדיון בעניין.²⁵⁶

פרק 3 לחוק השפה עוסק בהליכים מנהליים, פליליים ואזרחיים שמתנהלים בפני בתי משפט ורשויות אחרות. בין השאר נקבע בפרק זה כי **בהליכים פליליים בפני בתי משפט מקומיים דו-לשוניים**, שפתו של הנאשם תשמש כשפת ההליך. אם מדובר בכמה נאשמים שמדברים שפות שונות או אם מדובר בנאשם שמדבר שפה אחרת שאינה פינית או שבדית, בית המשפט יחליט על השפה שבה יתנהל ההליך המשפטי, בשים לב לזכויות ולאינטרסים של הצדדים לאותו הליך. אם לא ניתן להחליט על השפה שבה יתנהל ההליך המשפטי על בסיס שיקולים אלה, שפת הרוב במחוץ השיפוט הרלוונטי תהיה השפה שבה ההליך יתקיים.

בבתי משפט מקומיים חד-לשוניים שפת ההליך תהיה השפה של מחוז השיפוט של אותו בית משפט, אלא אם כן בית המשפט בחר בשפה אחרת (פינית או שבדית) לאחר ששקל את הזכויות והאינטרסים של הצדדים. ההוראות האמורות בנוגע לבתי המשפט חלות בשינויים המתחייבים גם בנוגע להליכים שמתקיימים על-ידי או בפני רשויות החקירה והתביעה.²⁵⁷ יצוין כי הבחנות בין בתי משפט דו-לשוניים לבתי משפט חד-לשוניים בכל הנוגע לשפת ההליך המשפטי שמתנהל בהם חלות גם לגבי הליכים מנהליים ואזרחיים.²⁵⁸ באשר לבית משפט לערעורים ולבית המשפט העליון - שפת ההליך שמתקיים בפניהם היא השפה שבה התנהל ההליך בערכאה הנמוכה יותר, אלא אם כן, בשים לב לזכויות ולאינטרסים של הצדדים, בית המשפט החליט לבחור בשפה השנייה (פינית או שבדית).²⁵⁹

פרק 5 לחוק עוסק ב**חובתן של הרשויות הציבוריות לכבד ולהבטיח את זכויות השפה של הפינים**. בין השאר נקבע בו שכל רשות חייבת להבטיח בפעולותיה ועל-פי יוזמתה שזכויות השפה של כל אדם מוגנות הלכה למעשה. רשות דו-לשונית צריכה לשרת את הציבור בפינית ובשבדית כאחד. בכל מגעיה עם אנשים ועם ישויות משפטיות, רשות דו-לשונית צריכה לפנות אליהם באותה שפה מבין השתיים שהיא יודעת או

²⁵³ Response of Finland to [ECPRD Request on The Promotion of Regional or Minority Languages in Europe](#), 2.11.2016, p. 7.

סעיף 10(1) לחוק השפה.	254
סעיף 10(2) לחוק השפה.	255
סעיף 11 לחוק השפה.	256
סעיף 14 לחוק השפה.	257
סעיפים 13 ו-15 לחוק השפה.	258
סעיף 17 לחוק השפה.	259

סבורה שהיא שפתם, או לפנות אליהם בשתי השפות גם יחד.²⁶⁰ על **חברה שנמצאת בבעלות של רשות דו-לשונית** (כמו רשות מדינתית) חלות אותן הוראות חוק לעניין זה כפי שהן חלות על הרשות עצמה.²⁶¹

בפרק 7 לחוק השפה, שעוסק **בענייני חקיקה והודעות לציבור**, נקבע, בין השאר, שלא רק חוקים אלא גם צווים ותקנות של הרשויות מותקנים בשתי השפות הלאומיות.²⁶² הצעות חוק ודוחות שקשורים להן של נציבויות, ועדות שרים וכיו"ב גופים מתפרסמים בפינית, אך הפרסום צריך לכלול תמצית בשבדית של הדוחות הנלווים וכן נוסח בשבדית של הצעת החוק עצמה. עם זאת, אם המשרד הממשלתי הנוגע בדבר סבור שלדוח יש משמעות ניכרת עבור האוכלוסייה דוברת השבדית הדוח יפורסם במלואו גם בשבדית.²⁶³ מידע שנמסר לציבור בתחומה של רשות מוניציפלית דו-לשונית מטעם רשות ממשלתית או מוניציפלית יהיה בפינית ובשבדית. כמו כן, כאשר מדובר במידע רלוונטי לחייהם, בריאותם, בטיחותם, רכושם וסביבתם של אנשים, המשרד הממשלתי הרלוונטי ידאג לפרסומו בכל רחבי המדינה בשתי השפות.²⁶⁴ טקסטים של שלטי רחוב ותעבורה שמכוונים לציבור מטעם הרשויות בתחומן של רשויות דו-לשוניות יהיו בפינית ובשבדית והוראות נוספות לעניין זה ייקבעו בחקיקת התעבורה.²⁶⁵

בכל הנוגע **לצבא פינלנד**, חוק השפה קובע כי פינית היא השפה של היחידות הצבאיות והיא גם שפת הפיקוד בצבא. עם זאת, בצבא צריכה להיות לפחות יחידה אחת של דוברי שבדית. ניתן גם להקים יחידות צבא אחרות שדוברות שבדית או יחידות צבאיות דו-לשוניות בהתאם לצרכים שייקבעו בחקיקה בתחום זה. זכותו של מועמד לשירות צבאי להישלח ליחידה שבה שפת האימון או ההכשרה היא שפת האם שלו – פינית או שבדית.²⁶⁶ כאשר **לשירות בתי הסוהר**, חוק השפה קובע כי פינית היא השפה של בתי הסוהר ועם זאת, מכוח צו של משרד המשפטים, ניתן להקים בבתי הסוהר אגפי כליאה דוברי שבדית או דו-לשוניים.²⁶⁷ יצוין בנוסף כי בפינלנד יוצאים לאור עיתונים רבים בשפה השבדית; יש בה שידורי רדיו וטלוויזיה בשפה זו; בחמישה מוזיאונים שממומנים בידי המדינה השפה הראשונה היא שבדית; על-פי חוק התיאטרון והתזמורת של פינלנד, משרד החינוך והתרבות מממן תאטראות בשפה השבדית ברחבי המדינה; ובמערכת הפוליטית קיימת גם מפלגה שמייצגת את האינטרסים של הפינים דוברי השבדית.²⁶⁸

7.2. זכויות חינוך

רוב מוחלט (כ-98%) של בתי הספר בפינלנד בכל הרמות הם בתי ספר ציבוריים שמופעלים על-ידי הרשויות המקומיות. ככלל, המדינה מממנת כ-70%-60% מתקציבם ושאר המימון מקורו ברשויות המקומיות. עיקרון מנחה שאליו שואפת מדיניות החינוך בפינלנד הוא מתן הזדמנויות שוות לכל תלמיד, ללא קשר לרקע חברתי או שפה. עיקרון זה, בצד העובדה שלפינלנד, כאמור, יש שתי שפות לאומיות רשמיות, הביא ליצירתן של **שתי מערכות חינוך מקבילות במדינה - אחת לדוברי הפינית ואחת לדוברי השבדית**.

סעיף 23 לחוק השפה.	260
סעיף 24 לחוק השפה.	261
סעיף 30(1) לחוק השפה.	262
סעיף 31 לחוק השפה.	263
סעיף 32(1) לחוק השפה.	264
סעיף 33(1, 2) לחוק השפה.	265
סעיף 39 לחוק השפה.	266
סעיף 40 לחוק השפה.	267

²⁶⁸ <http://minorityrights.org/minorities/swedish-speakers/>; Response of Finland to ECPRD Request on The Promotion of Regional or Minority Languages in Europe, 2.11.2016, pp. 5-6.

מבנה מערכת החינוך לדוברי השבדית דומה ככל האפשר לזה של דוברי הפינית. שתי המערכות מנוהלות זו בצד זו, עם **תכניות לימודים כמעט זהות ומשאבים כמעט שווים**. בבתי הספר שבהם שפת הלימוד היא שבדית המורים הם בדרך כלל דוברי שבדית כשפת אם. נכון לשנת 2012 היו בפינלנד 150 בתי ספר בשפה השבדית. כל התלמידים בפינלנד לומדים את שפת אמם ולפחות עוד שתי שפות נוספות, כשאחת מהן צריכה להיות השפה הלאומית הרשמית השניה, דהיינו **תלמידים בבתי הספר בשפה השבדית צריכים ללמוד גם פינית ותלמידים בבתי הספר בשפה הפינית צריכים ללמוד גם שבדית**.²⁶⁹ יצוין שב-2015, הפרלמנט הפיני, ברוב של 134 נגד 48, דחה הצעה לבטל את לימודי החובה של השפה השבדית בבתי הספר שבהם שפת ההוראה היא פינית.²⁷⁰

בכל הנוגע **לחינוך בגיל הרך**, הרשויות המקומיות בפינלנד מחויבות על-פי חוק (Children's Day Care Act) 36/1973 לארגן מעונות יום בשבדית לילדים שזו להם שפת אמם.²⁷¹ כמו כן, חינוך בגני ילדים ניתן בפינית ובשבדית על-ידי רשויות חברתיות וחינוכיות מקומיות.²⁷² בצד מעונות יום נפרדים בשפה הפינית ובשפה השבדית, ישנם גם מוסדות של מעונות יום דו-לשוניים המקיימים קבוצות לשוניות נפרדות בתוך אותו מוסד עצמו.²⁷³

חינוך יסודי (basic education) הוא חינוך חובה בפינלנד לילדים בגילאי 7-16.²⁷⁴ פינלנד מציעה, כאמור, חינוך יסודי ציבורי, לרבות מסגרות של חינוך מיוחד, גם בשפה השבדית. נכון ל-2007, 6% מכלל תלמידי החינוך היסודי בפינלנד קיבלו חינוך בשפה זו.²⁷⁵ **חוק החינוך היסודי קובע כי רשות מקומית בישוב שחלק מתושביו דוברים פינית וחלקם דוברי שבדית תהיה מחויבת לספק חינוך יסודי נפרד לכל אחת משתי הקבוצות הלשוניות**.²⁷⁶ על-פי חוק זה, שפת ההוראה והשפה שמשתמשים בה גם בלימודים שמחוץ לתכנית הלימודים תהיה פינית או שבדית.²⁷⁷ **הרשויות המקומיות מחויבות לדאוג למתן חינוך בשבדית ללא קשר למספר התלמידים שישתתפו בו**.²⁷⁸ עם זאת, קרן התרבות השבדית בפינלנד השתתפה במימון הוצאות הבנייה של בתי ספר בשבדית בישובים שבהם יש מיעוט קטן של דוברי שפה זו.²⁷⁹

באשר לתכנית הלימודים, חוק החינוך היסודי קובע כי היא תותאם בנפרד לחינוך בפינית ובשבדית (כמו גם בשפות הסאמי ובשפות אחרות אם יש צורך בכך).²⁸⁰ תכנית הלימודים לבתי הספר היסודיים בשפה

²⁶⁹ Mercator, *the Swedish language in education in Finland*, pp. 9-14.

²⁷⁰ https://yle.fi/uutiset/osasto/news/swedish_remains_obligatory_in_finnish_schools/7850431.

²⁷¹ Council of Europe, *The Forth Periodic Report of Finland on the Application of the European Charter for Regional or Minority Languages*, September 2010, p. 38.

²⁷² Ibid, p. 39.

²⁷³ Mercator, *the Swedish language in education in Finland*, p. 18.

²⁷⁴ Ibid, p. 10.

²⁷⁵ Council of Europe, *The Forth Periodic Report of Finland on the Application of the European Charter for Regional or Minority Languages*, p. 39.

²⁷⁶ *Basic Education Act 628/1998* (Amendments up to 1136/2010), chapter 2, section 4(4).

²⁷⁷ Ibid, section 10(1).

²⁷⁸ Council of Europe, *Third periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter [the European Charter for Regional or Minority Languages] - Finland*, Strasbourg, 13 March 2006, p. 38.

²⁷⁹ Council of Europe, *The Forth Periodic Report of Finland on the Application of the European Charter for Regional or Minority Languages*, September 2010, p. 39.

²⁸⁰ *Basic Education Act 628/1998* section 15(1).

השבדית היא ברובה אותה תכנית של בתי הספר בשפה הפינית. ההבדל ביניהן הוא במקצועות הלימוד של שפת אם וספרות.²⁸¹

בכל הנוגע לחינוך העל-יסודי, ה-629/1998 General Upper Secondary Schools Act מכיל הוראות דומות לאלה של חוק החינוך היסודי. שפת ההוראה בבתי הספר העל-יסודיים הכלליים יכולה להיות פינית או שבדית.²⁸² ב-2007 היו בפינלנד 406 בתי ספר על-יסודיים כלליים, מתוכם 32 סיפקו לתלמידיהם חינוך בשבדית. כאמור, לימוד השפה השבדית הוא מקצוע חובה בכלל בתי הספר הללו (גם אלה שבהם שפת ההוראה היא פינית). חינוך על-יסודי יכול להיות גם חינוך מקצועי ויצוין כי ב-2007, מתוך כ-152,000 תלמידים בבתי ספר מקצועיים, כ-6,500 למדו בבתי ספר שבהם ההוראה היתה בשבדית וקרוב ל-8,000 למדו במסגרות של חינוך מקצועי דו-לשוני. מתוך 157 מוסדות חינוך מקצועי באותה שנה, 17 היו בשפה השבדית ו-6 היו דו-לשוניים.²⁸³ כמו בבתי הספר הרגילים, גם בבתי הספר המקצועיים לימוד השפה השבדית הוא מקצוע חובה באותם בתי ספר שבהם שפת ההוראה היא פינית וכך גם להיפך: לימודי פינית הם מקצוע חובה בבתי הספר המקצועיים שבהם שפת ההוראה היא שבדית.²⁸⁴

מוסדות להשכלה גבוהה בפינלנד נחלקים לשני סוגים: מוסדות פוליטכניים (בתי ספר גבוהים למדעים ולהכשרה מקצועית טכנולוגית) ואוניברסיטאות. נכון ל-2013, מתוך 27 פוליטכניים בפינלנד, בחמישה מוסדות שפת ההוראה ותכניות הלימוד היו בשפה השבדית ושניים נוספים הציעו לימודים דו-לשוניים. בשלוש מתוך 16 אוניברסיטאות בפינלנד שפת ההוראה ותכניות הלימוד היו בשבדית וכמה אוניברסיטאות נוספות היו דו-לשוניות והציעו חלק מתכנית הלימודים שלהן בשפה השבדית.²⁸⁵ חוק האוניברסיטאות מ-2009 הגדיר משימה מיוחדת לאוניברסיטה הראשית בשפה השבדית (Åbo Akademi): להכשיר לתועלת החברה הפינית מומחים וחוקרים בשפה השבדית ולהביא בחשבון את צרכי האוכלוסייה הדו-לשונית במדינה. מוסד אקדמי זה גם מכשיר מורים למערכת החינוך בשפה השבדית. גם במוסדות להשכלה גבוהה משני הסוגים האמורים, סטודנטים שתכנית הלימודים שלהם היא בפינית מחויבים לקחת קורסים בשפה השבדית ולהיפך, סטודנטים שלומדים בשבדית מחויבים גם ללמוד פינית. באוניברסיטאות הדו-לשוניות של הלסינקי וואזה (Vasa) אותם קורסים בפינית ובשבדית נלמדים זה בצד זה.²⁸⁶

עוד יצוין כי על-פי חוק, במנהל החינוך הלאומי של פינלנד (The Finnish National Board of Education), גוף שכפוף למשרד החינוך והתרבות ואחראי על פיתוח החינוך במדינה ועל הפיקוח עליו, צריכה תמיד להיות מחלקה האמונה על תפקידי המנהל האמור בכל הנוגע לחינוך בשבדית.²⁸⁷

²⁸¹ Mercator, [the Swedish language in education in Finland](#), p. 20.

²⁸² Council of Europe, [Third periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter \[the European Charter for Regional or Minority Languages\] - Finland](#), Strasbourg, 13 March 2006, p. 38.

²⁸³ Council of Europe, [The Forth Periodic Report of Finland on the Application of the European Charter for Regional or Minority Languages](#), pp. 40-41.

²⁸⁴ Mercator, [the Swedish language in education in Finland](#), p. 33.

²⁸⁵ Ibid, pp. 34-35.

²⁸⁶ Ibid, pp. 35-38.

²⁸⁷ [Finnish National Board of Education Act \(182/1991\)](#), section 4(1).

8. הסאמי במדינות הנורדיות

8.1. מעמד הסאמי כמיעוט לאומי-ילידי

הסאמי (Sami, Sámi או Saami) הם עמים ילידים בעלי היסטוריה, השקפת עולם, שפות ואמצעי קיום ייחודיים משלהם, שחיים באזור שנקרא Sápmi, המתפרש על-פני החלקים הצפוניים של פנוסקנדיה (Fennoscandia): נורבגיה, שבדיה, פינלנד וחצי האי קולה (Kola) השייך לרוסיה. בעבר כונו הסאמי בשם לאפים, אך כיום הם אינם משתמשים בשם זה, שנתפס ככינוי של זלזול המשמר את זיהוים הקולוניאלי. הסאמי נחשבים למתיישבים הראשונים באזור מבין הקבוצות המאכלסות אותו כיום ולעמים הילידים (indigenous people) היחידים באיחוד האירופי. עד לעשורים האחרונים הם התקיימו בעיקר מדייג ורעיית איילים, אך כיום רבים מהם כבר חיים בערים.²⁸⁸

על-פי הערכות, אוכלוסיית הסאמי מונה כיום בין 70,000 ל-100,000 נפש. מתוכם, בין 40,000 ל-60,000 איש חיים בנורבגיה, בין 15,000 ל-20,000 בשבדיה, כ-10,000 בפינלנד וכ-2,000 ברוסיה. בעבר, במרבית האזורים ננקטה כלפיהם מדיניות של הטמעה תרבותית שבאה לידי ביטוי, בין השאר, בחינוך ילדי הסאמי אך ורק בשפת הלאום של המדינה ובאיסור עליהם לדבר בשפתם בבתי הספר. התפשטות השפות הלאומיות של המדינות הנורדיות על חשבון מגוון השפות של הסאמי הביאה את האחרונות לכדי סכנת הכחדה.²⁸⁹ כיום ישנן עשר שפות שונות של הסאמי שעדיין השתמרו באזורים אלה.²⁹⁰ מדובר בשפות עשירות ובאופן לא במיוחד מפתיע, יש בהן למעלה מ-300 דרכים שונות לומר שלג...²⁹¹

נורבגיה, שהיא כאמור המדינה בעלת אוכלוסיית הסאמי הגדולה ביותר, נחשבת כמודל בכל הנוגע להגנה על זכויותיו של מיעוט ילידי זה.²⁹² כבר ב-1987 חוקקה נורבגיה את **חוק הסאמי** (Sami Act) שנכנס לתוקף ב-1989 ונועד, על-פי לשונו, לאפשר לסאמי לשמר ולפתח את שפתם, תרבותם ואורח חייהם.²⁹³ הוראה דומה אומצה ב-2014 **בחוקת נורבגיה**, שמעגנת את מחויבותן של רשויות המדינה ליצור תנאים שיאפשרו כאמור לסאמי "לשמר ולפתח את שפתם, תרבותם ואורח חייהם".²⁹⁴ הוראות חקיקתיות אלה הן הבסיס המשפטי ליחסה של נורבגיה אל הסאמי שחיים בה, כמו גם אמנות בין-לאומיות כגון אמנה 169 משנת 1989 של ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO) בדבר עמים ילידים ושבטיים במדינות עצמאיות, שנורבגיה אשררה ב-1990.²⁹⁵ ב-2001 פסק בית המשפט העליון הנורבגי שלאוכלוסיית הסאמי במדינה יש ללא ספק מעמד של עמים ילידים על-פי סעיף 1b לאמנה זו.²⁹⁶

²⁸⁸ Adam Stępień, Anna Petrétei and Timo Koivurova, "Sámi Parliaments in Finland, Norway, and Sweden", in Tove H. Malloy, Alexander Osipov and Balázs Vizi (eds.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford Scholarship Online, 2015, 117.

²⁸⁹ Madoka Hammime, Sami Languages in Education in Sweden and Finland, ECMI Working Paper # 92, May 2016, pp. 3-5;

²⁹⁰ מסמך שפרסמה ממשלת נורבגיה באתר הרשמי שלה: [What Defines an Indigenous People?](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/108-tilforrordning-2014-11-03), 3.11.2014.

²⁹¹ Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion, [Action Plan for Sami Languages](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/108-tilforrordning-2014-11-03), November 2009, p. 17.

²⁹² <https://sweden.se/society/sami-in-sweden/>

²⁹³ Hammime, Sami Languages in Education in Sweden and Finland, p. 3.

²⁹⁴ Act of 12 June 1987 No. 56 concerning the Sameting (the Sami parliament) and other Sami legal matters ([the Sami Act](#)), sec. 1-1.

²⁹⁵ [סעיף 108 לחוקת נורבגיה](#).

²⁹⁶ האתר הרשמי של ממשלת נורבגיה: [The Foundation for Sámi Policy](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/108-tilforrordning-2014-11-03), עודכן ב-29.5.2008. מסמך שפרסמה ממשלת נורבגיה באתר הרשמי שלה: [What Defines an Indigenous People?](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/108-tilforrordning-2014-11-03), 3.11.2014.

גם חוקותיהן של שבדיה ופינלנד מכירות במעמדן של הסאמי כעמים או עמים ילידים. **בשבדיה** מבטיחה החוקה לקדם את ההזדמנויות של העם הסאמי (ושל מיעוטים אתניים, לשוניים ודתיים) לשמר ולפתח חיי תרבות וחברה משלו.²⁹⁷ כמו כן, החוקה השבדית מבטיחה להסדיר בחקיקה את זכותם של הסאמי לגדל איילים.²⁹⁸ **בפינלנד** קובעת החוקה כי לסאמי, כעמים ילידים, יש זכות לשמר ולפתח את שפתם ואת תרבותם וכי הוראות בנוגע לזכותם להשתמש בשפתם בפני הרשויות ייקבעו בחקיקה.²⁹⁹ כמו כן, על-פי החוקה הפינית, באזור "מולדת הסאמי" (Sámi Homeland) - החלק הצפוני ביותר של לפלנד הפינית) יש לסאמי ממשל עצמי לשוני ותרבותי, כפי שייקבע בחוק.³⁰⁰

נדבך מרכזי ביחס המדינות הנורדיות אל המיעוטים הילידים שבתחומן היה הקמת **פרלמנטים לסאמי**. הפרלמנטים הם למעשה **הציר הראשי של האוטונומיה הסאמית**, שלנוכח פיזור האוכלוסייה על-פני שטח גיאוגרפי נרחב מתבססת על השתייכות והזדהות אתנית יותר מאשר על גבולות טריטוריאליים, ומהווה על-כן **אוטונומיה תרבותית לא-טריטוריאלית**. הפרלמנטים של הסאמי הם **בראש ובראשונה גופים מייעצים לרשויות המדינה ללא סמכויות חקיקה משלהם, ותפקידם מוגבל בעיקר להשתתפות (חלקית) בתהליכי קבלת החלטות מבלי לבטא ממשל עצמי של ממש**.³⁰¹ עם זאת, שפה, תרבות וחינוך הם התחומים העיקריים שבהם האוטונומיה התרבותית של הסאמי באה לידי ביטוי ובנושאים אלה הפרלמנטים של הסאמי השיגו מידה רבה יותר של אוטונומיה מאשר בכל תחום מדיניות אחר.³⁰²

הפרלמנט הסאמי הראשון הוקם ב**נורבגיה**. חוק הסאמי הנורבגי קובע כי הסאמי זכאים לפרלמנט משלהם שייבחר על-ידם, מדי ארבע שנים, במקביל לבחירות שנערכות לפרלמנט הנורבגי באוסלו.³⁰³ עניינו של הפרלמנט הסאמי (Sámediggi), שמתכנס ארבע פעמים בשנה, הוא לשמש גוף בעיקר בעל סמכות מייעצת בכל סוגיה שנראית לו כבעלת השפעה מיוחדת על הסאמי (כמו למשל ענייני שפה וחינוך, חקלאות, הגנת הסביבה וזכויות במקרקעין). הפרלמנט רשאי על-פי יוזמתו לחוות את דעתו על כל נושא כאמור ואף להפנות את הסוגיה לדיון בכל רשות ציבורית או מוסד פרטי. גופים ציבוריים צריכים מצדם לתת לפרלמנט הסאמי הזדמנות להביע את דעתו לפני שהם מקבלים החלטות בעניינים שמצויים בתחומם.³⁰⁴

בנוסף, הפרלמנט הסאמי אחראי על פיתוח השפה הסאמית ב**נורבגיה**, על קרן התרבות הסאמית, על הגנת אתרי מורשת התרבות הסאמית ועל פיתוח חומרי הוראה בסאמית. מדי שנה הפרלמנט הסאמי מדווח לפרלמנט הנורבגי על הפעולות והצעדים שנקט למען השפה, התרבות והחברה של הסאמי.³⁰⁵ בהיותם עמים ילידים, לסאמי יש זכות לכך שיוועצו בהם בכל עניין שנוגע להם ישירות, לרבות כמובן, בנושאי שפה וחינוך. כדי לממש זכות זו הלכה למעשה ממשלת נורבגיה והפרלמנט הסאמי חתמו ב-2005 על הסכם שמסדיר את פרוצדורת ההיוועצות בין רשויות המדינה השונות לפרלמנט הסאמי.³⁰⁶

297 חוקת שבדיה מ-2011, פרק 1, סעיף 2.

298 שם, פרק 2, סעיף 17.

299 סעיף 17 לחוקת פינלנד מ-1999.

300 סעיף 121 לחוקת פינלנד.

301 Stępień, Petrétei and Koivurova, "Sámi Parliaments in Finland, Norway, and Sweden", 117, pp. 124, 128.

302 Ibid, p. 132.

303 The Sami Act, sec. 1-2 & 2-3.

304 The Sami Act, sec. 2-1 & 2-2.

305 Stępień, Petrétei and Koivurova, "Sámi Parliaments in Finland, Norway, and Sweden", p. 125.

306 האתר הרשמי של ממשלת נורבגיה: [Procedures for Consultations between State Authorities and The Sami Parliament \[Norway\]](#), Ministry of Local Government and Modernisation, 13.2.2007.

יש הטוענים כי הליך ההיוועצות אינו שקוף דיו ושככל שמדובר בסוגיות בעלות חשיבות כלכלית ופוליטית רבה יותר, מידת ההשפעה של הפרלמנט הסאמי על הממשל הנורבגי מוגבלת יותר. עם זאת, **ישנם תחומים שבהם הפרלמנט הסאמי בנורבגיה הצליח לרכוש סמכויות אוטונומיות משמעותיות, כמו למשל בהגנה על המורשת התרבותית של הסאמי ובהכנת תכניות הוראה.**³⁰⁷ כדי לבחור לפרלמנט הסאמי יש צורך להירשם במרשם הבוחרים הסאמי. את זאת זכאי לעשות מי שהצהיר על עצמו שהוא סאמי ושממלא בנוסף אחר אחד מהתנאים הבאים: סאמי היא שפת אמו, או שפת האם של אבותיו (הוריו, סביו או הסבים של הוריו) או שאחד מהוריו נרשם במרשם הבוחרים הסאמי.³⁰⁸

בעקבות נורבגיה, גם שבדיה ופינלנד הקימו פרלמנטים סאמיים, אם כי קיימים הבדלים בין שלוש המדינות בכל הנוגע למשימות ולפעולות של אותם פרלמנטים.³⁰⁹

בשבדיה, על-פי חוק הפרלמנט הסאמי (Sámi Parliament Act) 1992, שנכנס לתוקפו ב-1993, תחומי פעילותו ותפקידיו של פרלמנט זה (Sametinget) כוללים, בין השאר, הקצאת תמיכות כספיות מהמדינה וכספים מהקרן למען הסאמי שהוקמה במיוחד כדי להגן על התרבות הסאמית ולתמוך בארגונים שפועלים למען מטרה זו; **מינוי מועצת מנהלים לבתי הספר של הסאמי**; **הכוונת הפעילות לשימור השפה הסאמית**; מסירת דיווח לרשויות המדינה על מצב הקהילה הסאמית; פיתוח הקהילה ודאגה לכך שצרכיה - לרבות אינטרסים שקשורים לגידול האיילים ושימוש במשאבי הקרקע והמים לצרכים אלה – יובאו בחשבון על-ידי הרשויות. גם בשבדיה, כדי לבחור לפרלמנט הסאמי יש צורך להירשם במרשם הבוחרים הסאמי, ורישום זה תלוי בעיקר בקריטריון לשוני הכולל את שפת האם של ההורים או הסבים.³¹⁰

בפינלנד, סעיף 1 לחוק הפרלמנט הסאמי מ-1996 קובע שהסאמי הם עמים ילידים בעלי אוטונומיה לשונית ותרבותית באזור מולדתם ולצורך המשימות הכרוכות באוטונומיה זו הם יבחרו לעצמם פרלמנט משלהם. **משימתו של הפרלמנט הסאמי בפינלנד (Saamelaiskäräjät)**, הפועל תחת חסותו של משרד המשפטים, היא **לקדם את השפה והתרבות הסאמית ולטפל בנושאים הקשורים למעמדם של הסאמי כעמים ילידים**. הפרלמנט הסאמי רשאי להגיש לרשויות יוזמות והצעות בהקשר זה ולהחליט על אופן חלוקת המשאבים שהוקצו לו למטרותיו האמורות. על-פי חוק הפרלמנט הסאמי של פינלנד, **על רשויות המדינה מוטלת חובה להיוועץ בפרלמנט הסאמי בנושאים הקשורים בתחומי פעילותו**. יש הטוענים כי מבחינה פורמלית בלבד, חובה סטטוטורית זו מעניקה לפרלמנט הסאמי בפינלנד מעמד משפטי חזק יותר בהשוואה למעמדם המשפטי של הפרלמנטים הסאמיים בנורבגיה ושבדיה.³¹¹

מכל מקום, הנושאים שבהם חלה על רשויות המדינה בפינלנד חובת היוועצות בפרלמנט הסאמי כוללים, בין השאר, תכנון קהילתי; זכויות ניהול, שימוש, החכרה והעברה של אדמות מדינה; אזורי שימור והגנה על הטבע; רישיונות וזיכיונות כרייה; שינויים חקיקתיים או אדמיניסטרטיביים בנוגע למקצועות

³⁰⁷ Stępień, Petrétei and Koivurova, "Sámi Parliaments in Finland, Norway, and Sweden", pp. 130-131.

³⁰⁸ [The Sami Act](#), sec. 2-6.

לקריאה נוספת על הפרלמנט הסאמי בנורבגיה ראו:

Torvald Falch, Per Selle & Kristin Strømsnes, "The Sámi: 25 Years of Indigenous Authority in Norway", *Ethnopolitics*, Vol. 15 Issue 1, 2016, 125-143.

³⁰⁹ Stępień, Petrétei and Koivurova, "Sámi Parliaments in Finland, Norway, and Sweden", p. 125.

³¹⁰ Ibid, pp. 125-126.

³¹¹ Ibid, p. 126.

שקשורים לתרבות הסאמית; **פיתוח ההוראה בשפה הסאמית בבתי הספר**; שירותים חברתיים ושירותי בריאות לקהילה הסאמית; **וכל עניין אחר שמשפיע על השפה והתרבות הסאמית או על מעמדם של הסאמי כעמים ילידים**.³¹²

8.2. זכויות שפה

בנורבגיה, חוק הסאמי קובע כי **הסאמי והנורבגית הן שפות שוות ערך**.³¹³ בישיבות הפרלמנט הסאמי רשאי כל אדם לדבר סאמי או נורבגית על-פי רצונו.³¹⁴ כל ארבע שנים הפרלמנט הסאמי צריך להגיש למלך נורבגיה דוח על מצבן של שפות הסאמי במדינה.³¹⁵ חוק הסאמי הכריז גם על הקמת **מועצה לשפת הסאמי** (Sami language Council) שאת חבריה ימנה הפרלמנט הסאמי. מועצה זו מייעצת לפרלמנט על סוגיות הנוגעות לשפה ומתפקידה לקדם ולפתח את השימוש בשפות הסאמי בכתב ובעל-פה גם יחד. הפרלמנט הסאמי גם נותן סובסידיות ל"מרכזי השפות של הסאמי" הפזורים ברחבי נורבגיה, שתפקידם להחיות, לחזק ולשמר את השימוש בשפות אלה ברמה המקומית. מרכזים אלה מארגנים קורסים בשפות הסאמי ובנושאים שקשורים לתרבות זו והם גם משמשים מקום מפגש לאנשי קהילות הסאמי באזורים שונים.³¹⁶

עוד קובע חוק הסאמי בנורבגיה, כי **חוקים ותקנות שנוגעים במיוחד לאוכלוסייה זו, כולה או חלקה, יתורגמו לשפת הסאמי**. בנוסף, החוק קובע אילו רשויות מקומיות יכללו בתחום האזור שמוגדר בחוק כמחוז המנהלי של שפת הסאמי ("Sami language administrative district"), להלן בפרק זה - **"המחוז הסאמי"**.³¹⁷ על-פי החוק, **הודעות מטעם רשויות וגופים ציבוריים שמופנות לכלל האוכלוסייה במחוז הסאמי או לחלקה יהיו בנורבגית ובסאמית גם יחד**. כמו כן, טפסים של גופים ציבוריים מקומיים או אזוריים במחוז הסאמי צריכים להיות נגישים לציבור בשתי השפות.³¹⁸ **באזור זה, כל אדם שפונה לגוף ציבורי מקומי בשפת הסאמי זכאי לקבל מענה בשפה זו** (כלל זה אינו חל על פניה בעל-פה לפקידים שמבצעים משימות מחוץ למשרדי אותו גוף). מי שמגיש בקשה בכתב בסאמי לגוף ציבורי אזורי זכאי אף הוא לקבל מענה בכתב בשפה זו.³¹⁹

הכללים שיפורטו להלן בכל הנוגע לשימוש בשפת הסאמי במערכת המשפטית הנורבגית חלים על **בתי משפט שתחום השיפוט שלהם כולל את המחוז הסאמי או חלק ממנו**.³²⁰

- כל אדם רשאי להגיש לבתי המשפט הללו כתבי טענות עם נספחים, עתירות וראיות בכתב בשפת הסאמי. אם בית המשפט נדרש להעביר את המסמכים לצד שכנגד באותו הליך משפטי עליו לדאוג לתרגומם לנורבגית, אלא אם הצד השני הביע הסכמה לוותר על התרגום.
- כאשר הפרוצדורה המשפטית מאפשרת פניה לבית המשפט בעל-פה במקום בכתב, רשאי כל אדם לעשות זאת בשפת הסאמי.

³¹² Ibid.

³¹³ [The Sami Act](#), sec. 5-1.

³¹⁴ [The Sami Act](#), sec. 2-13.

³¹⁵ [Action Plan for Sami Languages](#), p. 14.

³¹⁶ Ibid, p. 15.

³¹⁷ [The Sami Act](#), sec. 3-1.

³¹⁸ [The Sami Act](#), sec. 3-2.

³¹⁹ [The Sami Act](#), sec. 3-3.

³²⁰ [The Sami Act](#), sec. 3-4.

- כל אדם רשאי לדבר סאמי במסגרת דיון בבית המשפט. כמו כן, לבקשת צד להליך, נשיא בית המשפט רשאי להחליט שההליך המשפטי כולו יתנהל בשפת הסאמי. אם שותף להליך המשפטי אדם שאינו דובר את השפה ימונה לו מתורגמן.
- אם השפה שבה מתנהל ההליך המשפטי היא סאמי, נשיא בית המשפט רשאי להחליט שהפרוטוקולים של הדיונים יישמרו בשפה זו וגם יתורגמו לנורבגית. במקרים אחרים, על בית המשפט לדאוג לכך שפרוטוקולים של דיונים שנכתבו בנורבגית יתורגמו לסאמי, אם אחד הצדדים להליך מבקש זאת.
- רשויות המשטרה והתביעה שתחום השיפוט שלהן כולל את המחוז הסאמי או חלק ממנו כפופות לכלל שלפיו, כל אדם רשאי לדבר סאמי במהלך חקירה במשרדי המשטרה או התביעה וכן במסגרת הגשת תלונה רשמית בעל-פה או הודעה בעל-פה על בקשה לסעד משפטי.
- במתקני כליאה שנמצאים במחוז זה רשאים האסירים לדבר סאמי זה עם זה ועם קרוביהם וכן במסגרת פניותיהם בעל-פה לרשויות הכלא בבקשה לסעד משפטי. הם גם זכאים לקבל שירות בשפה זו מגורמי הבריאות והרווחה באותם בתי כלא.

במחוז הסאמי, כל אדם שרוצה להשתמש בשפת הסאמי כדי להגן על ענייניו מול מוסדות חברתיים ורפואיים, ציבוריים, מקומיים או אזוריים, זכאי לקבל שירות בשפה זו. במחוז זה זכאי אדם לקבל גם שירותי כנסייה בשפת הסאמי. פקידים בגופים ציבוריים, מקומיים או אזוריים, זכאים לקבל חופשה בתשלום ממקום עבודתם לצורך לימודי שפה זו, אם מדובר בגופים שדרוש בהם ידע של שפת הסאמי.³²¹

מועצה מוניציפלית רשאית להחליט שבתחום המנהל שלה, לשפת הסאמי יהיה מעמד זהה לשפה הנורבגית.³²² כמו כן, לגבי כלל ההוראות דלעיל, שמוגבלות לגופים ציבוריים מקומיים או אזוריים במחוז הסאמי, מלך נורבגיה רשאי להחליט שהן יחולו גם על גופים ציבוריים אחרים או על ישויות משפטיות פרטיות שמוסמכות לקבל החלטות בשם המדינה או הרשות המוניציפלית.³²³

אם גוף ציבורי אינו ממלא אחר ההוראות דלעיל, מי שהמקרה נוגע אליו ישירות רשאי לעתור נגד אותו גוף ציבורי למוסד שממונה או מפקח עליו. עתירה כאמור יכולה להיות מוגשת גם על ידי ארגונים של הסאמי או גופים ציבוריים לאומיים אחרים.³²⁴ חברות במגזר הפרטי אינן כפופות להוראות חוק הסאמי בכל הנוגע לשפת הסאמי. עם זאת, בשנים האחרונות חברות וארגונים פרטיים בנורבגיה החלו להשתמש גם בשפה זו, אם בפרסומים מטעמים ואם בהעסקת עובדים דוברי השפה כדי להקל על לקוחותיהם בקרב הסאמי.³²⁵ יצוין שחוקים נוספים בנורבגיה כוללים אף הם הוראות שנועדו לממש את הזכויות הלשוניות של הסאמי. כך למשל, חוק בתי המשפט (The Courts Act) מתייחס להוראות חוק הסאמי בכל הנוגע לשימוש בשפות הסאמיות במערכת המשפט. כך גם החוק שעוסק בשמות מקומות (Place Names Act) מבטיח ששמות מקומות בשפות הסאמי יילקחו בחשבון בהתאם לחקיקה הלאומית ולאמנות הבין-לאומיות.³²⁶

³²¹ [The Sami Act](#), sec. 3-5, 3-6 & 3-7.

³²² [The Sami Act](#), sec. 3-9.

³²³ [The Sami Act](#), sec. 3-10.

³²⁴ [The Sami Act](#), sec. 3-11.

³²⁵ [Action Plan for Sami Languages](#), p. 14.

³²⁶ Ibid; [The Place Names Act of Norway of 1990 with Amendments of 2005](#).

כמו כן, יצוין כי ב-2009 פרסמה ממשלת נורבגיה **תכנית פעולה למען שפות הסאמי** שלפיה, מטרתה העיקרית של מדיניות הממשלה בתחום זה היא להבטיח לשפות אלה עתיד בטוח בנורבגיה ולהביא לכך שיותר אנשים ישתמשו בהן בפועל.³²⁷ כדי לממש זאת נקבעו בתכנית שלושה יעדי פעולה מרכזיים: הראשון, **חיזוק והגברת ההוראה של אותן שפות** בגני ילדים, בתי ספר וכן בקרב מבוגרים. השני, **הרחבת השירותים הציבוריים שניתנים בשפות אלה**, בין השאר על-ידי העמקת הידע והמומחיות בשפה ובתרבות של הסאמי בקרב המגזר הציבורי, הגדלת היקף המידע שנגיש בשפות הסאמי ופיתוח טכנולוגיות לשוניות לצרכים אלה. השלישי, **חיזוק הנראות (visibility) של אותן שפות במרחב הציבורי**, בין השאר, דרך אמצעי התקשורת והשימוש בשמות מקומות בשפות הסאמי. על-פי משרד העבודה וההכללה החברתית (The Ministry of Labour and Social Inclusion), המשרד האחראי על תיאום מדיניות הממשלה בכל הנוגע לסאמי, לשימור וקידום השפה יש משמעות מרכזית קריטית בכל הנוגע לפיתוח התרבות, היוזמה הכלכלית וחיי הקהילה של הסאמי.³²⁸

שבדיה אשררה בשנת 2000 הן את אמנת המסגרת להגנת מיעוטים לאומיים והן את הצ'רטר האירופי לשפות מיעוטים והכירה **בשפת הסאמי כשפת מיעוטים רשמית**.³²⁹ יצוין כי בשבדיה, **כדי ששפה תזכה למעמד של שפת מיעוט לאומי, עליה לעמוד בשתי דרישות**: ראשית, זו חייבת להיות שפה ולא דיאלקט. שנית, זו חייבת להיות שפה שמדוברת בשבדיה ברציפות לפחות שלושה דורות או כמאה שנה. כמו כן, בפועל, דוברי השפה עצמם הם שצריכים להעלות לדיון את שאלת מעמדה של השפה.³³⁰

בהמשך לכך אמצה שבדיה כמה חוקים שמגנים על זכויות השפה של הסאמי ובמרכזם חוק השפה והחוק בנוגע למיעוטים לאומיים ולשונותיהם.³³¹ **חוק השפה** מ-2009 קובע כי סאמי היא אחת משש שפות המיעוט הלאומי בשבדיה (ביחד עם פינית, יידיש ושפות נוספות).³³² על-פי חוק השפה, **המגזר הציבורי נושא באחריות מיוחדת להגן על שפות המיעוט הלאומי ולקדם**.³³³ כמו כן קובע החוק כי לאנשים שמשתייכים למיעוט לאומי יש לתת הזדמנות ללמוד ולפתח את שפת המיעוט ולהשתמש בה.³³⁴

החוק השבדי בנוגע למיעוטים לאומיים ולשונותיהם שב וקובע כי על מוסדות ציבור מוטלת אחריות מיוחדת להגן על שפות המיעוטים הלאומיים ולקדם וכי בהקשר זה יש לתת תשומת לב מיוחדת לקידום אפשרויותיהם של ילדים לפתח את זהותם התרבותית ולהשתמש בשפת המיעוט שלהם.³³⁵ על-פי החוק, **כל אדם רשאי להשתמש בשפת הסאמי בעל-פה ובכתב במגעיו עם רשות מנהלית שמרחב הפעילות**

³²⁷ [Action Plan for Sami Languages](#), p. 10.

³²⁸ Ibid, p. 14.

³²⁹ <https://sweden.se/society/sami-in-sweden/>

³³⁰ Response of the Swedish Parliament to ECPRD Request no. 1726 on Language of instruction in schools for national minorities, 27 May 2011.

³³¹ Hammine, Sami Languages in Education in Sweden and Finland, p. 6.

³³² Language Act (2009:600), section 7.

לנוסח באנגלית של חוק זה ושל שאר החוקים השבדיים שיפורטו להלן ראו :

Council of Europe, [Fifth periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter \[the European Charter for Regional or Minority Languages\] - Sweden](#), Strasbourg, 10 October 2013, pp. 61-103.

³³³ Language Act (2009:600), section 8.

³³⁴ Ibid, section 14.1

³³⁵ Act (2009:724) on National Minorities and National Minority Languages, section 4.

הגיאוגרפי שלה חופף באופן מלא או חלקי את המרחב המוגדר בחוק כאזור האדמיניסטרטיבי של הסאמי (להלן – **האזור הסאמי**). כלל זה חל לגבי כל עניין שהאדם הוא צד לו או שמייצג אדם אחר שהוא צד לאותו עניין. הרשות מצדה חייבת לענות בעל-פה למי שפנה אליה בשפת הסאמי. בנוסף, אדם שאין לו סיוע משפטי זכאי לקבל, על-פי בקשתו, תרגום בכתב לסאמית של החלטת הרשות בעניינו ושל נימוקה. יצוין כי אם ישנן סיבות מיוחדות לכך, הממשלה רשאית לפטור רשות שכפופה לה ממילוי אחר ההוראות האמורות.³³⁶ מאז 2010, רשויות מוניציפליות ומועצות אזוריות יכולות לפנות לממשלת שבדיה כדי לבקש להצטרף לאותו אזור אדמיניסטרטיבי של הסאמי ובכך לקבל על עצמן את המחויבויות האמורות בכל הנוגע להגנה על זכויות השפה של הסאמי. אותן מועצות מקבלות מממשלת שבדיה מענקים כספיים על-מנת לסייע להן לשאת בעלויות הכספיות שנובעות מהמחויבויות הנדרשות מהן על-פי החוק האמור.³³⁷

מחוץ לאזור הסאמי, לכל אדם יש זכות להשתמש בשפה הסאמית במגעיו עם הרשויות, בעל-פה ובכתב, בעניין שהאדם הוא צד לו (או מייצג את מי שהוא צד לו) אם מי שמטפל בכך מטעם הרשות בקיא בשפה זו.³³⁸ בנוסף, לאדם תמיד שמורה הזכות להשתמש בשפה הסאמית במגעיו בכתב עם גורמי ממשל וגופים ציבוריים אלה: אומבודסמן (נציב קבילות) פרלמנטרי, משרד הביטוח הלאומי, רשות המסים הלאומית (Swedish National Tax Board) או האומבודסמן לענייני אפליה.³³⁹ רשויות המנהל הציבורי בשבדיה מחויבות לפעול על-מנת להבטיח שיש בהן גישה לאנשי צוות בעלי ידע בסאמית, כשיש צורך בכך במגעים בין הרשות לציבור. כמו כן, הן רשאיות להקצות זמנים או מקומות מיוחדים לצורך קבלת קהל דובר סאמית או למתן מענה טלפוני לפניות בשפה זו.³⁴⁰

באשר **למערכת המשפט**, החוק בנוגע למיעוטים לאומיים ולשונותיהם קובע כי **מי שהוא צד (או מייצג צג) בתיק משפטי שנדון בבית משפט מנהלי, בית משפט מחוזי, בית משפט לענייני סביבה ומקרקעין או בית משפט ימי שתחום השיפוט שלו חופף באופן מלא או חלקי את האזור הסאמי, זכאי להשתמש בשפה הסאמית במסגרת ניהול התיק האמור**. זכות זו חלה גם על דיון בערכאת ערעור על החלטה שהתקבלה באותו תיק. כמו כן, הזכות האמורה כוללת גם את הזכות להגיש מסמכים וראיות בסאמית. מי שאין לו סיוע משפטי זכאי לקבל, על-פי בקשתו, תרגום בכתב לסאמית של הפסיקה או ההחלטה של בית המשפט בעניינו ושל נימוקה. מי שמעוניין כאמור לעיל להשתמש בשפה הסאמית בבית המשפט נדרש לבקש זאת עם פתיחת ההליך המשפטי או בהזדמנות הראשונה שבה הוא נדרש למסור הצהרה באותו עניין.³⁴¹

חוקים נוספים בשבדיה כוללים אף הם הוראות הנוגעות לזכויות השפה של הסאמי. כך למשל, חוק השירותים החברתיים קובע כי **רשויות מוניציפליות צריכות לפעול על-מנת לדאוג לכך שאנשי צוות עם ידע בשפה הסאמית יוכלו לטפל באוכלוסייה מבוגרת שזקוקה לכך**.³⁴² חוק שימור המורשת קובע שבמידת

³³⁶ Ibid, sections 8 & 19.

³³⁷ Council of Europe, *Fifth periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter [the European Charter for Regional or Minority Languages] - Sweden*, Strasbourg, 10 October 2013, p. 5.

³³⁸ Act (2009:724) on National Minorities and National Minority Languages, section 9.

³³⁹ Ibid, section 10.

³⁴⁰ Ibid, sections 11-12.

³⁴¹ Ibid, sections 13-15.

³⁴² Social Services Act (2001:453), chapter 5, section 6.

האפשר, שמות של מקומות בשבדית, פינית וסאמית יופיעו זה בצד זה על-גבי מפות וכן על שלטים וציוני-דרך אחרים באזורים שהם רב-לשוניים.³⁴³ דוח שפרסמה ממשלת שבדיה ב-2016 מדווח על פעילות נרחבת בתחום זה.³⁴⁴

פינלנד, לאחר שאשררה ב-1994 את הצ'רטר האירופי לשפות אזוריות ולשפות מיעוטים וב-1997 גם את אמנת המסגרת להגנת מיעוטים לאומיים, חוקה מחדש ב-2003 את חוק השפה הסאמית, שמגן על שפות הסאמי וכולל הוראות שונות בנוגע אליהן בתחומי החינוך, המנהל הציבורי, המשפט, התקשורת ועוד.³⁴⁵ חוק השפה הסאמית, שנכנס לתוקפו בראשית 2004, נועד להבטיח את זכויותיהם החוקתיות של הסאמי לשמר ולפתח את שפתם ותרבותם. החוק מכיל הוראות בדבר זכויותיהם של הסאמי להשתמש בשפתם בבתי המשפט ובפני רשויות ציבוריות אחרות ובדבר חובותיהן של הרשויות לאכוף ולקדם את זכויות השפה של הסאמי. מטרת הוראות אלה היא להבטיח את זכותם של הסאמי למשפט הוגן ולמנהל תקין.³⁴⁶

חוק השפה הסאמית קובע, בין השאר, כי **באזור מולדת הסאמי, בכל מגע עם הרשויות, לרבות בתי המשפט, זכותם של הסאמי לבחור אם להשתמש בשפתם או בשפה הפינית**. זכות זו עומדת להם בבואם במגע עם רשויות המדינה גם מחוץ לאזור מולדתם, כאשר מדובר בהליכי ערעור בפניהן על החלטות שקיבלו הרשויות בתוך האזור האמור.³⁴⁷ כמו כן, בכל עניין שקשור לזכויות, חובות ואינטרסים שלהם, זכותם, על-פי בקשתם, לקבל זימונים, פסקי דין, החלטות ורשומות של הרשויות בשפה הסאמית. במידה שמלכתחילה פנייתם אל הרשויות נעשתה בסאמית, על הרשויות למסור להם את המסמכים האמורים בסאמית מבלי שיצטרכו לבקש זאת בצורה נפרדת.³⁴⁸

בבואן להעסיק עובדים חדשים, הרשויות השונות חייבות להבטיח שכל משרד שלהן יהיה מאויש בפקידים שמסוגלים לשרת את הציבור גם בשפה הסאמית. כמו כן, על הרשויות להבטיח באמצעות הכשרות מתאימות או בדרכים אחרות שכוח האדם שלהן הוא בעל ידע נדרש בסאמית על-מנת לבצע את המשימות והתפקידים שמוטלים על הרשות.³⁴⁹ פקיד של רשות ממשלתית שתחום השיפוט שלה חופף באופן מלא או חלקי את אזור מולדת הסאמי זכאי, בתום שנה לעבודתו באותה רשות, לצאת לחופשה בתשלום לצורך לימודי סאמית, ככל שהדבר נדרש לשירותים שמספקת הרשות לציבור.³⁵⁰

³⁴³ Heritage Conservation Act (1988:950), section 4.

³⁴⁴ Council of Europe, [Sixth periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter \[the European Charter for Regional or Minority Languages\] - Sweden](#), Strasbourg, 1 June 2016, pp. 34-37.

³⁴⁵ Hammine, Sami Languages in Education in Sweden and Finland, p. 6.

יצוין שחוק השפה הסאמית בפינלנד נחקק לראשונה כבר ב-1991 וכאמור, ב-2003 נחקק מחדש. ראו לעניין זה מידע על השפה הסאמית באתר [הפרלמנט הסאמי של פינלנד](#).

³⁴⁶ [Sámi Language Act \(1086/2003\)](#), section 1.

³⁴⁷ Ibid, section 12.

³⁴⁸ Ibid, section 13.

³⁴⁹ Ibid, section 14.

³⁵⁰ Ibid, section 25.

ברשויות מוניציפליות שלמעלה משליש מהתושבים שלהם דוברי סאמית, הגופים המוניציפאליים ישתמשו גם הם בשפה הסאמית ברשומות ובמסמכים ציבוריים אחרים. גם ברשויות מוניציפליות אחרות הרשויות ינהגו כך ככל שהדבר נדרש.³⁵¹ גופים פרטיים שעל-פי חוק הועברו לידיהם סמכויות ותפקידים שונים מתחום המנהל הציבורי ושפועלים באזור מולדת הסאמי, כגופים להוראות חוק השפה הסאמית כמו כל רשות ציבורית.³⁵²

יצוין שבתחומי רשויות מוניציפליות מסוימות גם מחוץ לאזור מולדת הסאמי, יש לסאמי זכות לפנות לרשויות ציבוריות, לרבות בתי משפט, בשפה הסאמית ולרשויות מצדן אסור למנוע או להגביל את זכויות השפה שלו רק מן הטעם שהוא יודע גם שפה אחרת כמו שבדית או פינית. כלל זה חל גם על קרנות ותאגידים שנרשמו במסמכי הרישום שלהם בשפה הסאמית וכן על מוסדות חינוך שסאמית היא שפת ההוראה שלהם.³⁵³ נציגים סאמים במועצות מנהלים, נציבויות וקבוצות עבודה ממשלתיות רשאים להשתמש בשפה הסאמית בכתב ובעל-פה במסגרת מפגשים של גופים אלה באזור המולדת של הסאמי, וכך גם מחוץ לאזור זה, כאשר הנושאים הנידונים בהם הם בעלי נגיעה מיוחדת לסאמי.³⁵⁴

בתחומי אותן רשויות מוניציפליות שצוינו בחוק ובאזור מולדת הסאמי, מודעות והודעות מטעם הרשויות, פרסומים ושלטים רשמיים, צריכים להיכתב גם בשפה הסאמית והרשויות הציבוריות חייבות לקדם בפעילותן את השימוש בשפה זו. מועצת השפה הסאמית (Sámi Language Council), האחראית על סוגיות הנוגעות לשפה זו בפרלמנט הסאמי, ביחד עם המשרד הממשלתי לענייני השפה הסאמית, אחראים לפקח על יישום וקידום זכויות השפה של הסאמי.³⁵⁵

8.3. זכויות חינוך

בנורבגיה, חוק הסאמי קובע כי כל אדם זכאי ללמוד את שפת הסאמי, כאשר הוראה זו חלה הן על מי שמשתייכים לאותם עמים ילידים והן על מי שלא.³⁵⁶ סוגיית החינוך של אנשי הסאמי מוסדרת ביתר פירוט בפרק 6 לחוק החינוך של נורבגיה (להלן בפרק זה - חוק החינוך).³⁵⁷ לצורך חוק זה, סאמי מוגדר כמי שיכול להירשם במרשם הבוחרים הסאמי, בהתאם לתנאים שהציב חוק הסאמי כמפורט לעיל, וכל אחד מילדיו. כמו כן, על-פי חוק החינוך, המונח סאמי כולל שלוש קבוצות שונות של עמים ילידים אלה (North Sami, South Sami, Lule Sami). חוק החינוך גם מרחיב את הגדרת המונח "מחוזות סאמי" וכולל בה רשויות מקומיות נוספות.³⁵⁸

חוק החינוך קובע כי במחוזות הסאמי ילדי הגן והחינוך היסודי זכאים ללמוד סאמית וכן להתחנך בשפה זו. הרשות המקומית גם רשאית להוציא תקנות שקובעות שכל ילדי הגן והחינוך היסודי במחוזות אלה ילמדו סאמית. מחוץ למחוזות הסאמי, אם לפחות עשרה תלמידים בתחומי הרשות המוניציפאלית, ללא

³⁵¹ Ibid, section 16.

³⁵² Ibid, section 18.

³⁵³ Ibid, sections 4-5.

³⁵⁴ Ibid, section 6.

³⁵⁵ אתר הפרלמנט הסאמי של פינלנד.

³⁵⁶ The Sami Act, sec. 3-8; Action Plan for Sami Languages, p. 13.

³⁵⁷ Act of 17 July 1998 no. 61 relating to Primary and Secondary Education and Training (The Education Act).

³⁵⁸ The Education Act, sec. 6-1.

קשר למוצאם, מעוניינים ללמוד סאמית ולהתחנך בשפה זו הם זכאים לכך, כל עוד נשארים בקבוצת הלימוד לפחות שישה תלמידים. כמו כן, מחוץ למחוזות הסאמי, ילדי הסאמי בגיל הגן והחינוך היסודי זכאים ללימודים בסאמית. בהקשר זה, משרד החינוך רשאי להוציא תקנות באשר לדרכי הוראה אלטרנטיביות בסאמית, במידה שאין אפשרות לספק הוראה כאמור על-ידי מורים מתאימים בבית הספר שבו לומדים אותם ילדים. הרשות המקומית רשאית להציע לימודי סאמית באחד או יותר מבתי הספר שבתחומה.³⁵⁹

באשר לחינוך העל-יסודי, החוק קובע כי ילדי סאמי זכאים ללימודים בסאמית גם בכיתות העל-יסודיות. גם בהקשר זה נקבע שמשרד החינוך רשאי להוציא תקנות בנוגע לדרכי הוראה אלטרנטיביות, אם אין אפשרות לספק הוראה בסאמית על-ידי מורים כשירים לכך בבית הספר שבו לומדים הילדים. כמו כן, משרד החינוך רשאי לקבוע בתקנות שבתי ספר מסוימים ילמדו את שפת הסאמי או מקצועות אחרים בשפה זו או נושאים ספציפיים שקשורים לסאמי במסגרת קורסים מסוימים או שלימודים כאמור יינתנו לקבוצות תלמידים מסוימות.³⁶⁰

תכניות הלימודים הכלליות בבתי הספר בנורבגיה, הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי, יכללו גם לימודים על העמים הסאמיים, לשונותיהם ותרבותיהם, בשילוב עם נושאים אחרים. בתוך מסגרת שתקבע על-ידי משרד החינוך, הפרלמנט הסאמי יתקין תקנות בנוגע לתוכן חינוכי זה. כמו כן, הפרלמנט הסאמי מוסמך להתקין תקנות באשר לתכנית הלימודים להוראה בשפת הסאמי בגני הילדים ובמסגרות החינוך היסודי והעל-יסודי וכן בנוגע לתכנית הלימודים בנושאים ספציפיים שקשורים לסאמי בחינוך העל-יסודי, כל זאת בכפוף למסגרת המשאבים והקצאתם, כפי שייקבעו על-ידי משרד החינוך.

חוק החינוך מוסיף וקובע שמשרד החינוך יתקין תקנות בנוגע לתכניות לימודים מיוחדות אחרות במחוזות הסאמי ועבור תלמידים מחוץ למחוזות אלה שלומדים בשפה זו, לאחר שהפרלמנט הסאמי ינסח את אותן תקנות בהתייעצות עם משרד החינוך.³⁶¹ תמיכה כספית ניתנת על-ידי המדינה גם לפיתוח ספרי לימוד בשפת הסאמי וה-Sami University College אמן על הכשרת מורים בשפה זו.³⁶²

בנוסף, חוק גני הילדים של נורבגיה (Kindergarten Act) מטיל על הרשויות המקומיות אחריות לנקוט בהסדרים ספציפיים לטובת ילדי הסאמי.³⁶³ במחוזות הסאמי הרשויות המקומיות חייבות לדאוג לכך שהלימודים בגני הילדים לילדי הסאמי מתבססים על השפה והתרבות הסאמית. הפרלמנט הסאמי מצדו נותן סובסידיות לגני ילדים של הסאמי וכן לילדים בגני-ילדים נורבגים "רגילים" לצורך לימודי שפת הסאמי. כמו כן הפרלמנט הסאמי מקיים מפגשים שנתיים להכשרת צוותי הניהול והעבודה בגני ילדים של הסאמי ומעניק מלגות ללימודי השפה והתרבות של הסאמי גם בבתי ספר.³⁶⁴

בשבדיה יש חמש רשויות ממשל שמסדירות את תחום החינוך במדינה. אחת מהן היא מועצת החינוך של הסאמי (Sami School Board), גוף מנהלי שאחראי על בתי הספר הציבוריים של הסאמי ועל הפעילויות הקשורות אליהם מתוקף ה-Sami School Ordinance. בין השאר, מועצת החינוך של הסאמי אחראית על פיתוח חומרי לימוד בשפה זאת. שבדיה הקימה את בית הספר הראשון לסאמי כבר ב-1617 במטרה להפיץ

³⁵⁹ [The Education Act](#), sec. 6-2.

³⁶⁰ [The Education Act](#), sec. 6-3.

³⁶¹ [The Education Act](#), sec. 6-4.

³⁶² ILO (International Labour Organization), Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice. A Guide to ILO Convention No. 169, May 2009, p. 141.

³⁶³ [Action Plan for Sami Languages](#), p. 14.

³⁶⁴ Ibid, pp. 15-16.

באמצעותו את הנצרות. חוק בתי הספר של הסאמי (Sami School Law, חוק שתוקן ב-1983) קובע שילדי הסאמי זכאים ללכת לבתי ספר של הסאמי במקום לבתי הספר הקונבנציונליים.³⁶⁵

בכל הנוגע לחינוך בגיל הרך במעונות ובגני ילדים (עד גיל 7), חוק החינוך (Education Act 2010:800) קובע שהחינוך צריך לתרום לכך שלילדים ששפת אמם אינה שבדית תהיה הזדמנות לפתח מיומנויות הן בשבדית והן בשפת אמם. על-פי חוק החינוך, לימודים בשפת האם של המיעוט הלאומי, לרבות בסאמית, צריכים להיות מוצעים לילד גם אם שפה זו אינה שפת האינטראקציה המרכזית בביתו. ממשלת שבדיה מעבירה תקציבים לרשויות המקומיות באזור הסאמי בין השאר גם כדי לאפשר להן לעמוד בדרישות אלה.³⁶⁶

חינוך החובה בשבדיה מתחיל בגיל 7 ולילדי הסאמי בגיל זה מציעה המדינה שלוש אפשרויות בחירה של חינוך חובה: האפשרות הראשונה היא בית ספר סאמי (Sameskolan), שהוא למעשה מערכת חינוך נפרדת לאותם עמים ילידים בתוך מערכת החינוך הציבורית. זהו בית ספר ממשלתי, שתלמידיו גרים במגורים שמספק בית הספר, כמעין פנימייה. מאחר שבתי ספר אלה הם חלק ממערכת החינוך הציבורית, תכנית הלימודים הלאומית הכללית חלה גם עליהם. עם זאת, בנוסף לכך, לבתי הספר הללו יש גם תכנית לימודים מיוחדת להוראה בשפת הסאמי. נכון ל-2016, קיימים בשבדיה שישה בתי ספר כאלה.

אפשרות שניה שפתוחה בפני תלמידי הסאמי היא **בית ספר "רגיל" עם חינוך משולב בשפתם.** ישנן רשויות מקומיות בחלק מאזורי המגורים של הסאמי שאין בתחומן בתי ספר סאמי מן הסוג הראשון. במקומם, באזורים אלה שילבו הרשויות חינוך בשפת הסאמי בבתי ספר יסודיים ועל יסודיים "רגילים". במסגרת החינוך המשולב לומדים התלמידים באותם בתי ספר כמה שעות בשבוע גם את השפה, התרבות ואורח החיים של הסאמי. בנוסף לומדים התלמידים את שאר המקצועות בהתאם לתכנית הלימודים הרגילה בשפה השבדית.

עבור תלמידים שאינם יכולים ללכת לבית ספר סאמי או לבית ספר משולב כאמור, קיימת **אופציה שלישית של קבלת שיעורים בשפת הסאמי** כחצי שעה עד שעה כל שבוע, מחוץ לשעות הלימודים בבית ספר רגיל, על-ידי מורה שסאמית היא שפת אמו. כדי לקבל את שעות הלימוד הללו מהרשות המקומית על התלמיד עצמו להיות בעל ידע בסיסי בסאמי וכן צריך שיהיה במקום מגוריו מורה דובר סאמי כשפת אם שיוכל לספק שירות זה, דרישה שבפועל לא תמיד מתקיימת.³⁶⁷

יצוין כי ב-Jokkmokk שבצפון שבדיה, קיים גם **בית ספר תיכון סאמי** שמציע לתלמידיו, בנוסף ללימודי שפה ותרבות גם שני מסלולי לימוד נפרדים: אחד שמכשיר אותם למלאכות ומקצועות תעשייה נדרשים והשני שמכשיר אותם ללימודי המשך גבוהים עם "אוריינטציה סאמית". ב-2013 למדו באותו בית ספר 23 תלמידים בשני המסלולים הללו. באשר ללימודים אקדמיים, כמה אוניברסיטאות בשבדיה מציעות לסטודנטים קורסים בשפה ובתרבות הסאמית.³⁶⁸

בפינלנד נקבע כבר ב-1983, בחוק המסדיר את מערכת החינוך, כי **תלמידים החיים באזורים שהם חלק ממה שנקרא "מולדת הסאמי" זכאים ללמוד בשפת אמם וכי גם סאמית וגם פינית יכולות לשמש כשפת ההוראה בבתי הספר.** למעשה, רוב ילדי הסאמי מקבלים באזורים אלה חינוך דו-לשוני. כבר בגיל הגן,

³⁶⁵ Hammine, Sami Languages in Education in Sweden and Finland, pp. 7-8.

³⁶⁶ Council of Europe, [Fifth periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter \[the European Charter for Regional or Minority Languages\] - Sweden](#), Strasbourg, 10 October 2013, p. 5.

³⁶⁷ Hammine, Sami Languages in Education in Sweden and Finland, pp. 9-14.

³⁶⁸ Ibid, pp. 12-13.

רשויות מקומיות צריכות להבטיח שמעונות יום יינתנו בשפת האם של הילד, כאשר שפתו היא פינית, שבדית או סאמית. בהתאם לכך, כיום, כל הרשויות המקומיות באזור מולדת הסאמי מספקות שירותי חינוך טרום-חובה בסאמית, או ליתר דיוק בשלוש שפות הסאמי. **הרשויות המקומיות מקבלות סבסוד מהמדינה למימון עלויות החינוך בסאמי כבר מגיל טרום חובה. הפרלמנט הסאמי מצדו מנפק חומרי לימוד בשפות הסאמי הן לילדי הגן בחינוך טרום-חובה והן לילדי בתי הספר.** לצורך זה קיבל הפרלמנט הסאמי בשנים 2015-2016 מימון בסך כחצי מיליון אירו מדי שנה.³⁶⁹

בגיל 7 ילדי סאמי זכאים לחינוך יסודי חובה בכל הרשויות המקומיות. **לתלמידי הסאמי בפינלנד אין מערכת חינוך נפרדת או תכנית לימודים נפרדת משלהם, כדוגמת זו שקיימת בשבדיה. בבתי הספר הציבוריים שברחבי אזור מולדת הסאמי הם יכולים ללמוד את תכנית הלימודים הכללית בשפתם, בכפוף לכך שישנם באותו מקום מורים הכשירים להוראה באותה שפה.** יצוין כי מחסור במורים בשפות הסאמי מונע בחלק מהמקומות מתן שיעורים בשפות אלה, בעיקר בכיתות מתקדמות.

בעיה נוספת הנוגעת לחינוך בשפות הסאמי היא חינוכם של ילדי סאמי שחיים מחוץ לאזור מולדת הסאמי, בין השאר מכיוון ששם חוק השפה הסאמית אינו מחייב את הרשויות המוניציפליות לספק לתלמידים הוראה בשפה זו. כיום, בהתאם לצו של משרד החינוך הפיני, ילדי סאמי שגרים מחוץ לאותו אזור זכאים לקבל **סבסוד ממשלתי לשיעורים בשפת הסאמי**, לכל היותר עבור שתי שעות הוראה בשבוע שניתנות מחוץ לשעות הלימודים הרגילות, וגם זאת בתנאי שקבוצת ההוראה של השפה כוללת לפחות שני תלמידים.³⁷⁰ כמה אוניברסיטאות בפינלנד כוללות בתכניות הלימודים שלהם קורסים בשפה ובתרבות הסאמית. באוניברסיטת לפלנד קיימת גם תכנית לימודים בפדגוגיה סאמית.³⁷¹

9. המיעוט האלבני במקדוניה

9.1 מעמד המיעוט האלבני

בצד אוכלוסיית הרוב המקדונית שמוצאה סלאבי, דתה העיקרית נוצרית-אורתודוקסית ושפתה מקדונית, קיימים במקדוניה מיעוטים לאומיים, אתניים, דתיים ולשוניים שהגדול שבהם הוא **המיעוט האלבני, מוסלמי ברובו, שמהווה למעלה מרבע מאוכלוסיית הרפובליקה.** המיעוט האלבני מתרכז בעיקר בדרום-מערב, מערב וצפון-מערב המדינה, כלומר באזורים שגובלים באלבניה ובקוסובו, ובחלק מהרשויות המוניציפליות באזורים אלה הוא מהווה למעלה מ-50% מהאוכלוסייה המקומית.³⁷²

על-פי מפקד אוכלוסין מ-2002, 25.12% מאוכלוסיית מקדוניה הם דוברי אלבנית, 3.55% דוברי תורכית, 1.91% דוברי רומאני (שפת הצוענים), 1.23% דוברי סרבית, 0.42% דוברי בוסנית ו-0.34% דוברי

³⁶⁹ Ibid, pp. 8-9, 15; Response of Finland to [ECPRD Request on The Promotion of Regional or Minority Languages in Europe](#), 2.11.2016, p. 4.

³⁷⁰ Hammene, Sami Languages in Education in Sweden and Finland, pp. 10-12.

³⁷¹ Ibid, p. 13.

³⁷² Aneta Cekik, "Power-Sharing and Informal Autonomy in the Republic of Macedonia", in Levente Salat, Sergiu Constantin, Alexander Osipov and István Gergő Székely (eds.), *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj: Romanian Institute for Research on National Minorities, 2014, 223-245, pp. 224, 234.

ולאכית.³⁷³ כמו המקדונים, גם הסרבים והוולאכים הם ברובם המכריע נוצרים-אורתודוקסים; ואילו התורכים והבוסנים, כמו האלבנים, הם ברובם המכריע מוסלמים.³⁷⁴

לאחר התפרקות יוגוסלביה הפכה מקדוניה ב-1991 למדינה עצמאית, תוך מעבר ממשטר קומוניסטי למשטר דמוקרטי והתמודדות נמשכת עם יחסים בין-אתניים מורכבים, שבמרכזם הקונפליקט בין הרוב המקדוני למיעוט האלבני. קונפליקט זה, שנסוב, בין השאר, גם סביב סוגיות של זכויות שפה וחינוך, ושהתבטא, למשל, בהקמת מפלגות על בסיס אתני, התדרדר ב-2001 להתנגשויות אלימות בין הצדדים. בעקבות התערבות האיחוד האירופי וגורמים בין-לאומיים נוספים, באוגוסט 2001 נחתם הסכם אחריד (Ohrid Agreement), שהוביל לשורת רפורמות חוקתיות וחקיקתיות, אשר, בין השאר, חיזקו את המעמד המשפטי של המיעוט האלבני, הביאו להכרה בשפה האלבנית כשפה רשמית שנייה במדינה, ואפשרו לאוכלוסייה האלבנית נגישות גם לחינוך ציבורי להשכלה גבוהה בשפתה.³⁷⁵

על-פי Cekik, הסכם אחריד והרפורמות החוקתיות והחקיקתיות שבאו בעקבותיו יצרו מערכת של ממשל עצמי מקומי שמאפשרת צורה של אוטונומיה טריטוריאלית חלשה ולא פורמלית לקהילות אתניות שמהוות רוב מקומי באזור זה או אחר. בהתייחסו לזכויות המיעוטים, הסכם אחריד משתמש במושג "קהילות" ובעקבותיו, כפי שנראה להלן, נעשה שימוש תכוף במושג זה גם בתיקונים שהוכנסו לחוקה.

עקרון חשוב בהסכם אחריד, שבא אף הוא לידי ביטוי בתיקונים לחוקת מקדוניה, הוא **זכות הווטו של המיעוטים**. לעניין זה, בהסדרים חוקתיים שונים יושם עיקרון הרוב הכפול (double majority principle) שלפיו, בנושאים מסוימים, הפרלמנט הלאומי (שבו 120 צירים) נדרש לאמץ חוקים ולקבל החלטות לא רק ברוב של כלל חברי הפרלמנט או אלה המצביעים, אלא בנוסף לכך, גם ברוב קולות של חברי הפרלמנט מקהילות המיעוטים.

עוד עיקרון חשוב מהסכם אחריד שאומץ בחוקה ובחוקים אחרים הוא **ייצוג פרופורציונלי או ייצוג הוגן** (equitable representation) של קהילות המיעוטים במנהל הציבורי המרכזי והמקומי, בחברות ציבוריות, ובחלוקת תקציבים ציבוריים. על-פי הסכם אחריד, עיקרון זה חל במפורש גם על גיוס כוח אדם לכוחות המשטרה.³⁷⁶

המבוא המקורי לחוקה מ-1991 הגדיר את מקדוניה כ"מדינת הלאום של העם המקדוני" מבלי להעניק מעמד קונסטיטוטיובי גם ללאומים האלבני והתורכי (זאת בניגוד להסדרים חוקתיים שהיו קיימים בעבר בחוקת "הרפובליקה הסוציאליסטית של מקדוניה", שהיתה, כאמור, חלק מהפדרציה של יוגוסלביה). חוקרים שונים טוענים כי ניסוח זה של המבוא לחוקת 1991 נתפס על-ידי אותם מיעוטים לאומיים כניסיון של הרוב המקדוני לנכס לעצמו בלבד בעלות על המדינה והיה בו משום תרומה להגברת המתחים האתנית בין חלקי האוכלוסייה השונים.³⁷⁷

לעומת זאת, התיקון הרביעי לחוקת מקדוניה, שהוכנס לחוקה בעקבות הסכם אחריד והחליף את אותו מבוא לחוקה, קובע כי "אזרחי הרפובליקה של מקדוניה, העם המקדוני, כמו גם אזרחים שחיים בתוך גבולותיה שהם חלק מהעם האלבני, העם התורכי, העם הוולאכי (Vlach), העם הסרבי, העם הרומאני

³⁷³ Response of the Assembly (Parliament) of the Republic of Macedonia to ECPRD Request 3211 on the Promotion of Regional or Minority Languages in Europe, Skopje, November 2016.

³⁷⁴ Cekik, "Power-Sharing and Informal Autonomy in the Republic of Macedonia", p. 224.

³⁷⁵ Abdulla Azizi, "The Right to Education in the Republic of Macedonia: The Right to Education in one's Mother Tongue", *Procedia Social and Behavioral Sciences* 15 (2011), 2435–2440.

³⁷⁶ Cekik, "Power-Sharing and Informal Autonomy in the Republic of Macedonia", pp. 229, 240.

³⁷⁷ Ibid, p. 225.

[צוענים], העם הבוסני ואחרים שנוטלים אחריות על ההווה והעתיד של מולדתם [...] החליטו על הקמת הרפובליקה של מקדוניה כמדינה עצמאית, ריבונית [...]”³⁷⁸.

החוקה קובעת כי ערכי היסוד של הסדר החוקתי של הרפובליקה כוללים, בין השאר, **ייצוג הוגן** לאנשים השייכים לכל הקהילות בגופים ציבוריים (בכל הרמות) ובתחומים אחרים של החיים הציבוריים.³⁷⁹ נתונים מצביעים על כך שבכל הנוגע לייצוג מיעוטים במנהל הציבורי המקדוני אכן חלה התקדמות. בעוד שב-1998 שיעור המועסקים במנהל הציבורי מקרב הקהילה האלבנית עמד על קצת יותר מ-3%, הרי שב-2012 הוא עמד על כמעט 18% (אם כי יש להביא בחשבון בהקשר זה פערים בין מגזרים וענפי תעסוקה שונים במנהל הציבורי, וכן פערים בכל הנוגע למיקומם של עובדים בהיררכיה האירגונית).³⁸⁰

על-פי החוקה, **חוקים שיש להם השפעה ישירה על תרבות, שימוש בשפה, חינוך, תיעוד אישי, ושימוש בסמלים (לאומיים)**, צריכים להיות מאושרים בפרלמנט לא רק ברוב קולות של הנציגים הנוכחים בהצבעה, אלא גם **ברוב קולותיהם של הנציגים הנוכחים ששייכים לקהילות המיעוטים במדינה**. במקרה של מחלוקת בקרב חברי הפרלמנט בנוגע ליישום הוראה זו, הוועדה הפרלמנטרית ליחסים בין-קהילתיים (ראו להלן) תכריע, ברוב קולות, לגבי פתרון המחלוקת.³⁸¹

בעקבות הסכם אחריד, החוקה מחייבת את הפרלמנט להקים **ועדה פרלמנטרית ליחסים בין-קהילתיים** (להלן - הוועדה), שמורכבת מ-19 חברים על-פי החלוקה הבאה: 7 צירים מקדונים, 7 צירים אלבנים, ועוד ציר אחד לכל אחד מהמיעוטים הבאים: התורכי, הוולאכי, הסרבי, הרומאני והבוסני. אם לחלק מהקהילות הללו אין נציגים בפרלמנט, ה-Public Attorney, לאחר התייעצות עם נציגים רלוונטיים של אותן קהילות, יציע את שאר חברי הוועדה. הפרלמנט הוא שבחר את חברי הוועדה. הוועדה דנה בסוגיות של יחסים בין-קהילתיים ברפובליקה ומעלה הצעות לפתרון. הפרלמנט מחויב לשקול את ההצעות וההצעות של הוועדה ולקבל החלטות בנוגע אליהן.³⁸²

ה-Public Attorney, על-פי החוקה, אחראי על הגנת הזכויות החוקתיות והחוקיות של אזרחי המדינה, כשהן מופרות בידי גופי ממשל וגופים ציבוריים; והוא נדרש להקדיש תשומת לב מיוחדת לשמירה על עקרונות אי-האפליה והייצוג ההוגן של קהילות בגופים ציבוריים ובתחומים אחרים של החיים הציבוריים. התובע הציבורי נבחר על-ידי הפרלמנט ובחירתו צריכה להיות מאושרת לא רק ברוב קולות של כלל צירי הפרלמנט, אלא גם **ברוב קולותיהם של כלל הצירים ששייכים לקהילות המיעוטים במדינה**.³⁸³

המועצה השיפוטית של הרפובליקה היא מוסד שתפקידו להבטיח את העצמאות והאוטונומיה של הרשות השופטת והיא אחראית, בין השאר, על מינוי שופטים והעברתם מכהונתם. המועצה השיפוטית מורכבת מ-15 חברים, כששניים מהם הם נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים, שחברים בה מתוקף תפקידם. שמונה מחברי המועצה השיפוטית נבחרים על-ידי השופטים עצמם, כששלושה מתוכם **צריכים להיות שייכים לקהילות המיעוטים במדינה, תוך הבטחת ייצוג הוגן לאזרחים ששייכים לכלל הקהילות**. שלושה חברי מועצה נוספים נבחרים בידי הפרלמנט ברוב קולות של כלל חברי הפרלמנט, ובתוך כך, **ברוב קולות של כלל הצירים ששייכים לקהילות המיעוטים**. שני חברי המועצה הנוותרים מוצעים לכהונה בה על-ידי

³⁷⁸ התיקון ה-4 לחוקת מקדוניה.

³⁷⁹ סעיף 8 לחוקת מקדוניה, כפי שתוקן בתיקון ה-6 לחוקה.

³⁸⁰ Cekik, "Power-Sharing and Informal Autonomy in the Republic of Macedonia", p. 239.

³⁸¹ סעיף 69(2) לחוקת מקדוניה, כפי שתוקן בתיקון ה-10 ובתיקון ה-12 לחוקה.

³⁸² התיקון ה-12 לחוקת מקדוניה.

³⁸³ התיקון ה-11 לחוקת מקדוניה.

נשיא המדינה ונבחרים בידי הפרלמנט, כשאחד מהם צריך להיות שייך לאחת מקהילות המיעוטים.³⁸⁴ המועצה השיפוטית, בבחירתה שופטים, רשמים ונשיאים של בתי משפט, צריכה לשמור על ייצוג הוגן של אזרחים ששייכים לכל הקהילות.³⁸⁵ יצוין כי על-פי החוקה, גם בבחירת תובעים ציבוריים בידי ה-Council of Public Prosecutors יש לשמור על ייצוג הוגן של אזרחים ששייכים לכל הקהילות.³⁸⁶

באשר לתשעת שופטי בית המשפט החוקתי, שישה מתוכם נבחרים ברוב קולות של כלל צירי הפרלמנט, ושלושה נוספים נבחרים אף הם בדרך זו, רק שלגביהם צריך גם להיות רוב קולות של כלל הצירים ששייכים לקהילות המיעוטים במדינה.³⁸⁷

ממשל עצמי מקומי מוסדר בחוק שמתקבל ברוב של שני שלישים של כלל הנציגים, כשבמסגרת זו חייב להיות רוב קולות של כלל הנציגים ששייכים לקהילות המיעוט במדינה. חוקים בנוגע לעניינים פיננסיים מקומיים, בחירות מקומיות, גבולות מוניציפליים ובנוגע לעיר הבירה (סקופיה) יתקבלו ברוב קולות של הנציגים הנוכחים בהצבעה, כשבמסגרת זו חייב להיות רוב קולות של הנציגים הנוכחים ששייכים לקהילות המיעוטים.³⁸⁸

הסדר של חלוקת כוח מתקיים גם ברמת הממשל המקומי עצמו, דהיינו ברשויות המוניציפליות. הוא כולל את החלת עיקרון הרוב הכפול גם על קבלת החלטות במועצות מוניציפליות שלפחות 20% מהאוכלוסייה שבתחום שיפוטן שייכים לקהילה מסוימת, וזאת כאשר מדובר בהחלטות שנוגעות לתרבות, שימוש בשפות ובסמלים של הקהילות האתניות, שימוש בשפת המיעוט כשפה רשמית, בחירת מפקד המשטרה המקומית והקמת נציבות מקומית ליחסים בין-אתניים. הוראות אלה חלות על כל הרשויות המוניציפליות במקדוניה, לרבות אלה שבהן הקהילה המקדונית המקומית היא קהילת המיעוט. עם זאת, מחקרים הצביעו על כך כי לא תמיד הן מיושמות הלכה למעשה.³⁸⁹

יצוין לבסוף, כי תיקון הוראות החוקה האמורות, אלה שייסקרו בהמשך וכל הוראה חוקתית שנוגעת לזכויות חברי הקהילות, דורש רוב של שני שלישים של כלל צירי הפרלמנט, ובתוך כך רוב קולות של כלל הצירים ששייכים לקהילות המיעוטים.³⁹⁰

9.2. זכויות שפה

המדיניות בכל הנוגע לשימוש בשפות היא סלע מחלוקת מרכזי בין הקבוצות האתניות הדומיננטיות במדינה, קרי הרוב המקדוני והמיעוט האלבני. כיבוד זכויות השפה היה אחת הדרישות החשובות ביותר של המיעוט האלבני. סוגיה זו תופסת עדיין מקום מרכזי בסדר היום הפוליטי במדינה והיא חלק בלתי נפרד ממצען של כל המפלגות הפוליטיות האלבניות במקדוניה.³⁹¹

הסכם אוחריד תבע, בין השאר, שימוש רשמי נרחב בשפות המיעוטים הן ברמת הממשל המרכזי והן ברמת הממשל המקומי, כאשר הרף שנקבע לכך הוא שהשפה מדוברת על-ידי קהילת מיעוט שמהווה לפחות 20%

³⁸⁴ התיקון ה-28 לחוקת מקדוניה.

³⁸⁵ התיקון ה-29 לחוקת מקדוניה.

³⁸⁶ התיקון ה-30 לחוקת מקדוניה.

³⁸⁷ התיקון ה-15 לחוקת מקדוניה.

³⁸⁸ התיקון ה-16 לחוקת מקדוניה.

³⁸⁹ Cekik, "Power-Sharing and Informal Autonomy in the Republic of Macedonia", pp. 234-235.

³⁹⁰ התיקון ה-18 לחוקת מקדוניה.

³⁹¹ Cekik, "Power-Sharing and Informal Autonomy in the Republic of Macedonia", p. 237.

מהאוכלוסייה, בין אם ברמה הכלל-ארצית ובין אם ברמה המקומית.³⁹² שפת המיעוט היחידה שעונה על קריטריון זה היא השפה האלבנית.

בעקבות הסכם אוחריד, התיקון החמישי לחוקת מקדוניה קובע כי השפה המקדונית, על הכתב הקירילי שלה, היא השפה הרשמית ברחבי הרפובליקה של מקדוניה וביחסיה הבין-לאומיים. עם זאת, כל שפה אחרת שמדוברת על-ידי לפחות 20% מהאוכלוסייה היא גם שפה רשמית. התיקון החמישי לחוקה קובע בנוסף את ההוראות הבאות:³⁹³

- מסמכים אישיים רשמיים של אזרחים שדוברים שפה רשמית שאינה השפה המקדונית יונפקו גם במקדונית וגם באותה שפה, בהתאם לחוק.
 - כל אדם שגר בתחום שיפוט של ממשל עצמי מקומי (רשות מוניציפלית) שבו לפחות 20% מהאוכלוסייה דוברים שפה רשמית שאינה השפה המקדונית, רשאי להשתמש באותה שפה רשמית בפנייתו אל משרד אזורי של הממשל המרכזי שאחראי על אותה רשות מקומית, והמשרד האזורי נדרש לענות לו גם בשפתו וגם במקדונית.
 - כל אדם רשאי להשתמש בכל שפה רשמית בפנייתו אל משרד ראשי של הממשל המרכזי ואותו משרד ישיב לו בשפתו ובשפה המקדונית גם יחד.
 - ברשויות השלטון של הרפובליקה של מקדוניה ניתן להשתמש בהתאם לחוק לא רק בשפה המקדונית אלא גם בכל שפה רשמית אחרת.
 - ביחידות שלטון של ממשל-עצמי מקומי (רשויות מוניציפליות) שבהן לפחות 20% מהאוכלוסייה דוברים שפה פרטיקולרית, אותה שפה והאלפבית שלה יישמשו כשפה רשמית בנוסף לשפה המקדונית ולא לפבית הקירילי. באשר לשפות שמדוברות על-ידי פחות מ-20% מהאוכלוסייה, הרשויות המקומיות יחליטו על השימוש בשפות אלה בגופים ציבוריים.
- בנוסף, התיקון השמיני לחוקת מקדוניה מעגן את זכותם של חברי קהילות לבטא, לטפח ולפתח בחופשיות את מאפייני זהותם וקהילותיהם ולהשתמש בסמלי הקהילה שלהם. על-פי התיקון השמיני, הרפובליקה נוטלת על עצמה אחריות להגנת הזהות האתנית, התרבותית, הלשונית והדתית של כלל הקהילות.
- בכל הנוגע לעבודת הפרלמנט, בהתאם לחוק בנוגע לשימוש בשפות מ-2008,³⁹⁴ השפה האלבנית נמצאת בשימוש בשיבות של מליאת הפרלמנט ושל הוועדות הפרלמנטריות, והפרסומים ברשומות מופיעים אף הם באלבנית. מנגד, רק השפה המקדונית נמצאת בשימוש בבית המשפט החוקתי ובעבודת הממשלה.³⁹⁵
- ברמה המקומית, אלבנית היא שפה רשמית בעיר הבירה סקופיה ובעוד למעלה מ-20 רשויות מוניציפליות. ככלל, ההוראות בנוגע לשימוש בשפות מיושמות ברמה המקומית, אם כי בשל מחסור במשאבים כלכליים וטכניים, בכמה רשויות מוניציפליות הן לא יושמו כהלכה או שיישומן נדחה בכמה שנים. עם זאת, ישנן גם דוגמאות לרשויות שבהן גם ללא חובה משפטית נעשה שימוש רשמי בשפות תורכית, סרבית ורומאני, בנוסף לשימוש במקדונית ובאלבנית.³⁹⁶

³⁹² Cekik, "Power-Sharing and Informal Autonomy in the Republic of Macedonia", p. 229.

³⁹³ התיקון ה-5 לחוקת מקדוניה.

³⁹⁴ Law on the use of language spoken by at least 20% of the citizens of the Republic of Macedonia and in the local self-government units, Official Gazette no. 101/2008 of August 13, 2008.

³⁹⁵ Cekik, "Power-Sharing and Informal Autonomy in the Republic of Macedonia", p. 237.

³⁹⁶ Ibid, pp. 235, 237.

ניתן להשתמש בכל שפות המיעוטים בהליכים פליליים ואזרחיים בכל רחבי המדינה, בהליכים משטריים במקרים של מעצר, ובהנחיות להצבעה בבחירות הארציות והמקומיות.³⁹⁷

9.3. זכויות חינוך

מערכת החינוך הציבורי במקדוניה מאורגנת ומנוהלת על-פי המודל של חינוך נפרד לקהילות שונות.³⁹⁸

התיקון השמיני לחוקת מקדוניה מעגן את זכותם של חברי קהילות להקים מוסדות תרבות, אמנות, מדע וחינוך, כמו גם ארגונים אקדמיים ואחרים, במטרה לבטא, לטפח ולפתח את זהותם. התיקון השמיני גם מעגן את זכותם של חברי הקהילות להוראה בשפתם בחינוך היסודי והעל-יסודי, כפי שייקבע בחוק (יצוין כי על-פי החוקה, חינוך יסודי הוא חינוך חובה בחינם לכלל האוכלוסייה)³⁹⁹. על-פי התיקון השמיני, בתי ספר שבהם החינוך הוא בשפה שאינה מקדונית ילמדו גם מקדונית.

כל שפות המיעוטים שצוינו לעיל נלמדות כמקצוע בבתי ספר במקדוניה. בנוסף לכך ישנם מוסדות חינוך בכל הרמות (החל מטרום חובה ועד לימודים לדוקטורט) שבהם שפת הלימוד היא אלבנית; וישנם גם כאלה (מטרום חובה ועד תיכון) שבהם שפת הלימוד היא תורכית. כמו כן, ישנם בתי ספר שבהם ניתן חינוך יסודי בסרבית ובבוסנית. בנוסף, במוסדות חינוך ציבוריים ניתנת גם הכשרת מורים באלבנית ובתורכית.⁴⁰⁰

יצוין כי הסכם אוחריד תבע, בין השאר, מתן חינוך אוניברסיטאי במימון המדינה בשפות המיעוט לחברי קהילות שמהוות לפחות 20% מכלל האוכלוסייה, או במלים אחרות - חינוך אוניברסיטאי ציבורי למיעוט האלבני. מ-2004 האוניברסיטה הציבורית של Tetovo מספקת חינוך כאמור בשפה האלבנית. בנוסף, כדי לקדם את החינוך להשכלה גבוהה בקרב קהילות המיעוטים ולהביא לכך שייצוגן במוסדות אלה יהיה פרופורציונלי לייצוגן בקרב כלל האוכלוסייה, בכל האוניברסיטאות הציבוריות במקדוניה הונהגה מערכת של מכסות לקבלת סטודנטים מקהילות מיעוט. אחד ההישגים הבולטים של הסכם אוחריד בתחום החינוך אכן בא לידי ביטוי בעלייה משמעותית של מספר הסטודנטים האלבנים במוסדות להשכלה גבוהה (מקצת יותר מ-2% בשנת הלימודים 1993/1994 ליותר מ-18% בשנת הלימודים 2007/2008).⁴⁰¹

לדברי Cekik, בכל הנוגע לתכניות הלימודים הסיטואציה מורכבת למדי. מחקרים שנעשו לגבי מערכת החינוך היסודית העלו שספרי הלימוד מקדמים אתנוצנטריות במקום זהות אזרחית. כמו כן, מדיווחים רבים בתקשורת עולה כי מספרם של בתי הספר היסודיים הרב-לשוניים הולך ופוחת וברשויות מוניציפליות מעורבות, כדי למנוע קונפליקטים על רקע אתני, בפועל מתרחשת הפרדה בין תלמידים על-פי שיוך אתני לא רק בבתי הספר אלא גם בכל הנוגע לפעילויות לימודיות שמחוץ לתכנית הלימודים. מצב זה, היא טוענת, מגביל מאד את אפשרויות התקשורת והאינטראקציה בין תלמידים מקהילות שונות.⁴⁰²

³⁹⁷ Cekik, "Power-Sharing and Informal Autonomy in the Republic of Macedonia", p. 237.

³⁹⁸ Abdulla Azizi, "The Right to Education in the Republic of Macedonia: The Right to Education in one's Mother Tongue", *Procedia Social and Behavioral Sciences* 15 (2011), 2435–2440, p. 2436.

³⁹⁹ סעיף 44 לחוקת מקדוניה.

⁴⁰⁰ Response of the Assembly (Parliament) of the Republic of Macedonia to ECPRD Request 3211 on the Promotion of Regional or Minority Languages in Europe, Skopje, November 2016.

⁴⁰¹ Cekik, "Power-Sharing and Informal Autonomy in the Republic of Macedonia", pp. 230, 238.

⁴⁰² Ibid, p. 238.