

SČÍTANIE OBYVATEĽSTVA A INTERPRETÁCIA DRUHEJ NÁRODNOSTI

Možnosť označiť si dve národnosti v Sčítaní obyvateľov, domov a bytov je regionálny štandard krajín Vyšehradskej štvorky. V susednom Česku a Maďarsku majú obyvatelia túto možnosť už od roku 2001, Poľsko ju zaviedlo v roku 2011. Slovensko prijalo podobnú metodiku v roku 2018, prvýkrát má byť použitá pri sčítaní v roku 2021. Začiatkom roka 2021 však bola debata na tému pripravenosti tohto štatistického postupu opäť otvorená. Vo verejnej diskusii sú komunikované obavy z toho, či máme dostatočne pripravené interpretačné rámce na spracovanie dát, ako aj zo samotného dopadu tejto zmeny na legislatívu Slovenskej republiky.

Interpretácia výsledkov

Dopad otázky týkajúcej sa druhej národnosti na oficiálne národnostné zloženie Slovenska bude známy až po interpretácii zozbieraných dát. Rozhodujúce slovo o tom má Štatistický úrad, keďže ide o štatistický úkon. Nie je však jedno, akým spôsobom táto interpretácia prebehne. Podľa odpovede Štatistického úradu na spoločný list troch maďarských strán zatiaľ interpretačný rámec vypracovaný nie je, avšak pripúšťajú viaceré možnosti, ako výsledky sčítania interpretovať.

Medzinárodná prax pozná dve relevantné cesty k interpretácii. Prvou možnosťou je brať do úvahy odpovede na obe otázky rovnocenne. Takto to robí Maďarsko, nazvime to preto **maďarský model**.¹ Druhou možnosťou je brať do úvahy iba odpovede na prvú otázku o národnosti, a druhú otázku brať iba ako dodatočnú informáciu. Takto to robí Poľsko, nazvime to preto **poľský model**. Aké rozdiely predstavujú tieto dva interpretačné rámce v praxi?

¹ Takto to robí i Česko, ale interpretáciu českých dát sťažuje fakt, že posledný zber, ktorý sa robil metodikou jednej národnosti, sa uskutočnil ešte počas éry Československej republiky, pričom prvé sčítanie s dvoma národnosťami sa realizovalo už počas éry samostatného Česka. Preto radšej v tejto analýze interpretujeme maďarské dáta.

Maďarský model

Maďarsko zaviedlo možnosť označiť si dve národnosti v roku 2001. Interpretácia údajov je nasledovná: ak človek označí príslušnosť k národnosti v aspoň jednej z otázok,² je braný ako člen tejto menšiny v obecných aj celoštátnych štatistikách. Je to inkluzívna interpretácia, ktorá umožňuje ľuďom vyjadriť svoju príslušnosť k národnosti akýmkoľvek spôsobom.

Štatistický dopad tohto modelu je, že súčet národností v jednotlivých obciach, resp. v krajine, môže byť *viac ako 100 %*. To znamená, že v obci môže byť 90 % Maďarov, 20 % Slovákov a 10 % Rómov, dokopy 120 %. Predstavuje to problém? V žiadnom prípade nie. Maďarská ani naša slovenská legislatíva totiž v nijakom ohľade nesleduje relatívny pomer národností (koľko majú Slováci v porovnaní s Maďarmi), iba ich absolútny pomer (koľko je Slovákov v rámci obce alebo krajiny vcelku).

Národnosti v Maďarsku ³	Pred (1990)	Po (2001)	Teraz (2011)	Zmena v %
Chorváti	14 tis.	26 tis.	27 tis.	197 %
Nemci	31 tis.	120 tis.	186 tis.	602 %
Rómovia	143 tis.	206 tis.	316 tis.	221 %
Rumuni	11 tis.	15 tis.	36 tis.	332 %
Slováci	10 tis.	39 tis.	35 tis.	337 %
Slovinci	2 tis.	5 tis.	3 tis.	146 %
Srbi	3 tis.	7 tis.	10 tis.	346 %

Dopad možnosti vybrať si aj druhú národnosť má v Maďarsku jednoznačne pozitívny dopad na početnosť menšín. Posilnili sa všetky oficiálne uznané národnostné menšiny. Nová metodika mala prevažne takýto dopad už v roku 2001, a pozitívny efekt sa udržal aj desať rokov po (ba v niektorých prípadoch sa aj posilnil). Za obdobie dvoch dekád vzrástla početnosť väčšiny národnostných komunít na niekoľkonásobok v porovnaní s rokom 1990. Najväčšie prírastky zaznamenali Nemci (602 %), Srbi (346 %) či Slováci (337 %). Najmenší, ale stále dôležitý rast zaznamenali Slovinci (146 %) a Chorváti (197 %).

² V tomto prípade: prvá národnosť, druhá národnosť, prvý jazyk, druhý jazyk.

³ Do zoznamu sme zaradili menšiny, ktoré boli oficiálne uznané počas všetkých troch sčítaní obyvateľstva od roku 1989. Skupina ďalších národností bola uznaná po prvom sčítaní, v roku 1991. V ich prípade nevieme porovnať stav pred zaradením možnosti druhej národnosti so stavom po, a preto sme ich nezaradili do analýzy. Zdroj údajov: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_nemzetiseg

Poľský model

Poľsko možnosť označenia druhej národnosti zaviedlo až v roku 2011, čiže máme údaje z jediného sčítania. Táto krajina ale, tak ako sme uviedli vyššie, pracovala pri interpretácii nazbieraných dát iba s údajmi z prvej otázky. Oficiálne sa vykazujú aj dáta ohľadom druhej národnosti, ale pri pridelení menšinových práv nie sú brané do úvahy.

Obraz v prípade takejto interpretácie nie je pre národnostné menšiny úplne jednoznačný, i keď zväčša vidíme rastúci trend. Existujú ale dve, ktorých početnosť sa pri tomto výklade výrazne znižuje: Bielorusi a Nemci. Je otázne, do akej miery je to dané iba neprirátaním druhej národnosti. Pozrime sa preto, ako by vyzerali výsledky pri prirátaní druhej národnosti (použitie maďarského modelu na údaje z poľského sčítania).

Národnosti v Poľsku ⁴	Pred (2002)	Po (2011)	Zmena v %
Bielorusi	49 tis.	36 tis.	73 %
Kašubovia ⁵	5 tis.	18 tis.	360 %
Lemkovia ⁶	6 tis.	7 tis.	120 %
Litovčania	6 tis.	6 tis.	97 %
Nemci	153 tis.	75 tis.	48 %
Rómovia	13 tis.	13 tis.	103 %
Rusi	6 tis.	8 tis.	134 %
Slezania	173 tis.	436 tis.	251 %
Ukrajinci	31 tis.	38 tis.	123 %

V tomto prípade vidíme takmer to isté, čo v prípade maďarských dát, kde bol vývoj početnosti všetkých národnostných menšín absolútne pozitívny. Bielorusi aj Nemci sú pri poľských dátach síce vo veľmi miernom ústupe, treba však zdôrazniť, že ide o menšiny, ktoré majú v krajine dlhodobo klesajúce tendencie. Ostatné menšiny by si v prípade zarátania druhej národnosti výrazne polepšili. „Regionálnym národnostiam“, ako sú Kašubovia a Slezania, by sa početnosť zvýšila mnohonásobne.

Poľsko – maď. model	Pred (2002)	Prvá (2011)	Druhá (2011)	Zmena pri zarátaní
Bielorusi	49 tis.	36 tis.	10 tis.	96 %
Kašubovia	5 tis.	18 tis.	215 tis.	4559 %
Lemkovia	6 tis.	7 tis.	3 tis.	180 %
Litovčania	6 tis.	6 tis.	2 tis.	136 %
Nemci	153 tis.	75 tis.	73 tis.	97 %
Rómovia	13 tis.	13 tis.	5 tis.	132 %
Rusi	6 tis.	8 tis.	5 tis.	217 %
Slezania	173 tis.	436 tis.	411 tis.	489 %
Ukrajinci	31 tis.	38 tis.	13 tis.	165 %

⁴ Do zoznamu sme zaradili menšiny, ktorých počet presiahol 5 tisíc. Zdroj údajov: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnie/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/struktura-narodowo-etniczna-jezykowa-i-wyznaniowa-ludnosci-polski-nsp-2011,22,1.html>

⁵ Ide slovanský národ žijúci v Pomoransku na pobreží Baltického mora.

⁶ Na Slovensku by sme Lemkov kategorizovali ako Rusínov.

Čo to znamená pre Slovensko?

Maďarský model interpretácie, t.j. zarátanie oboch otázok na národnosť rovnocenne, je pre menšiny jednoznačne priaznivejší ako poľský model, a to aj popri poznaní, že poľský rámec rovnako pomáha väčšine národností. Jedinou nevýhodou maďarského modelu je mierne komplikovanejšia interpretácia údajov. Označenie *mierne* je však absolútne adekvátne. Maďarsko bez väčších problémov dokázalo nastaviť svoje štatistiky na nový model sčítania a interpretácie, a mieni v ňom pokračovať aj v roku 2021.⁷ Slovensko sa teda pri interpretácii môže spoliehať aj na aplikáciu praxe z Maďarska. Aj použitie poľského rámca je pre menšiny lepšie, než súčasný model počítajúci s označením jednej národnosti, avšak maďarský model sa v tomto ohľade na základe konkrétnych výsledkov javí pre menšiny priam vynikajúco.

Slovenská legislatíva

Na výsledky sčítania nadväzujú aj niektoré slovenské zákony. Úrad splnomocnenca vlády SR pre národnostné menšiny a Štatistický úrad SR pripravili v roku 2018 analýzu týchto zákonov. Tu zrekapitulujeme hlavné zistenia so zreteľom na súčasnú diskusiu.

Analýza pripravená Úradom splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity v roku 2018 (ktorá je prílohou 2 citovaného metodického dokumentu) kategorizuje legislatívne dokumenty takto:

Zákony, na ktorých tzv. multietnicita má priamy dopad: 184/1999 (zákon o používaní jazykov národnostných menšín).

Zákony, na ktorých má multietnicita nepriamy dopad: 211/200 (infozákon, skrz 184/1999), 126/2017 (o vzdelaní štátnych zamestnancov, skrz 184/1999), nariadenie 221/1999 (zoznam obcí, skrz 184/1999), nariadenie 535/2011 (k zákonu o používaní jazykov národnostných menšín, skrz 221/1999).

Zákony, na ktorých nemá multietnicita žiadny dopad: všetky ostatné, vrátane 270/1995 (jazykový zákon), 183/2000 (o knižniciach), 68/1997 (o Matici Slovenskej), 532/2012 (o RTVS), 138/2017 (o Fonde na podporu kultúry národnostných menšín), 245/2008 (školský zákon),

⁷ Vid' napríklad Ágnes Tóth a János Vékás (2019) National and Ethnic Minorities in Hungary in the Period 2001–2011 – Ethno-Demographic Trends as Reflected in the Census Data. *Hungarian Statistical Review*, Special Number 17.

596/2003 (o štátnej správe v školstve), 154/1994 (o matrikách), 364/2004 (antidiskriminačný zákon), 369/1990 (o obecnom zriadení), 308/2000 (o vysielaní a retransmisii), 564/2001 (o verejnom ochrancovi práv), 160/215 (civilný sporný poriadok), zásady vlády 593/2009 (o štátnom jazyku).

Do poslednej kategórie spadajú zákony, ktoré síce v nejakej forme operujú s národnostnými menšinami alebo menšinovými jazykmi, avšak ich ustanovenia nie sú viazané na výsledky sčítania, a to ani nepriamo. Pozrime si bližšie zákony, kde analýza preukázala priamy alebo nepriamy dopad zmeny metodiky sčítania.

Zákon o používaní jazykov národnostných menšín (184/1999)

§ 2 (1) Ak občania Slovenskej republiky, ktorí **sú osobami patriacimi k národnostnej menšine** a majú trvalý pobyt v danej obci, tvoria podľa **dvoch po sebe nasledujúcich sčítaniach obyvateľov v obci najmenej 15 % obyvateľov**, majú právo v tejto obci používať v úradnom styku jazyk menšiny.

§ 2 (2) Zoznam obcí podľa odseku 1, ako aj zoznam označení obcí podľa odseku 1 v jazykoch menšín ustanoví nariadenie vlády Slovenskej republiky.

§ 2 (3) Občan Slovenskej republiky, ktorý je osobou patriacou k národnostnej menšine, má právo v obci^{2a}) podľa odseku 1 komunikovať v ústnom a písomnom styku pred orgánom miestnej štátnej správy, orgánom územnej samosprávy a územnou samosprávou zriadenou právnickou osobou (ďalej len „orgán verejnej správy“) vrátane predkladania písomných listín a dôkazov aj v jazyku menšiny a orgán verejnej správy poskytne odpoveď na podanie napísané v jazyku menšiny okrem štátneho jazyka aj v jazyku menšiny s výnimkou vydávania verejných listín, pričom táto výnimka sa netýka verejných listín podľa odsekov 4 a 5. V pochybnostiach je rozhodujúce znenie odpovede orgánu verejnej správy v štátnom jazyku. Orgán verejnej správy vytvorí podmienky na uplatnenie práva podľa prvej vety adekvátnym spôsobom, pričom si môže určiť časový priestor na vybavovanie vecí v jazyku národnostnej menšiny. Orgán verejnej správy zabezpečí informáciu o možnostiach používania jazyka menšiny v sídle orgánu verejnej správy na viditeľnom mieste.

§ 7c (1) V § 2 ods. 1 sa pod dvomi po sebe nasledujúcimi sčítaniami obyvateľov rozumejú sčítania obyvateľov, ktorých výsledky boli vyhlásené po 1. júli 2011.

§ 7c (2) Ustanovenie § 2 ods. 1 sa nevzťahuje na tie obce, ktoré sú uvedené v nariadení vlády Slovenskej republiky podľa § 2 ods. 2 platného a účinného k 1. júlu 2011, pričom tieto obce právo používať jazyk národnostnej menšiny stratia, ak podľa výsledkov **troch po sebe nasledujúcich sčítaní obyvateľov po 1. júli 2011** občania Slovenskej republiky, ktorí sú osobami patriacimi k národnostnej menšine a majú trvalý pobyt v danej obci, ani jedenkrát netvorí v obci najmenej 15 % obyvateľov.

Tento zákon priamo nadväzuje na výsledky sčítania a hovorí o tom, že menšina nadobudne jazykové právo v obci, ak sa k tejto menšine prihlási viac ako 15% obyvateľstva danej obce dvakrát za sebou (od roku 2011). Jazykové právo národnostná menšina v obci stratí, ak je podiel tejto menšiny v danej obci trikrát po sebe nižší ako 15 % obyvateľstva obce.

Kto sa považuje za „osobu patriacu k národnostnej menšine“, zákon nedefinuje presne, preto je možné „maďarský model“ interpretácie aplikovať aj **bez legislatívnej zmeny**. Ak sa zákonodarca rozhodne, **definíciu takejto osoby vie uzákoniť aj priamo** (a posilniť tak interpretačný rámec Štatistického úradu), napr.: „*Pod pojmom patriaci k národnostnej menšine sa rozumie obyvateľ, ktorý si v otázke č. 12 alebo v otázke č. 13 Sčítania obyvateľstva v roku 2021 označil menšinovú národnosť.*“

Na tento zákon nadväzuje aj **Nariadenie vlády 535/2011 Z. z.**, ktoré definuje presné pravidlá využitia menšinových jazykov v obciach, ktoré nadobudli takéto práva.

Nariadenie vlády č. 221/1999 Z. z.

§ 1 Zoznam obcí, ako aj zoznam označení obcí v jazykoch národnostných menšín, v ktorých **občania Slovenskej republiky patriaci k národnostnej menšine** tvoria podľa posledného sčítania obyvateľov najmenej **20 % obyvateľstva**, je uvedený v prílohe k tomuto nariadeniu.

Prílohu zákona tvorí zoznam obcí podľa národností, vrátane oficiálneho označenia v menšinovom jazyku. Ako vidno z hore uvedeného paragrafu, tento zákon je neaktuálny, nakoľko ešte ráta so starým kvórom 20 %. Kvôli pravidlu z hore uvedeného menšinového jazykového zákona, nemohli po roku 2011 do zoznamu zatiaľ pribudnúť žiadne obce (keďže potrebujú mať aspoň 15 % menšinového obyvateľstva dvakrát za sebou po roku 2011 vrátane), ani ubudnúť (potrebujú byť až trikrát pod 15 %). Po roku 2021 ale s najväčšou

pravdepodobnosťou **bude nutné meniť tento zákon** nezávisle od počtu otázok na národnosť v dotazníku, keďže veľmi pravdepodobne pribudnú do zoznamu obcí nové.

Je použitá formulácia „občan patriaci k národnostnej menšine“: opäť je možná inkluzívna interpretácia aj bez zmeny zákona. Ak sa však definícia ukotví v zákone o použití jazykov národnostných menšín, tak stačí dať odvolávku do tohto nariadenia.

Infozákon (211/2000)

§ 6 (5) V obciach, ktoré sú vymedzené osobitným zákonom,¹¹⁾ povinná osoba zverejní tieto informácie aj v jazyku národnostných menšín. Ak takáto obec zverejňuje informácie podľa § 5 spôsobom umožňujúcim hromadný prístup, je povinná ich uvádzať aj v jazyku národnostných menšín.

§ 16 (8) Ak je žiadateľom občan Slovenskej republiky, ktorý je osobou patriacou k národnostnej menšine, a ktorý má právo používať jazyk národnostnej menšiny podľa osobitného predpisu,¹¹⁾ obec vymedzená osobitným predpisom,¹¹⁾ pokiaľ je to možné, sprístupní informácie aj v jazyku národnostnej menšiny.

11) Zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín.

Infozákon nadväzuje na sčítanie iba nepriamo, a to odkazovaním na zákon o používaní jazykov národnostných menšín. Možnosť používať menšinový jazyk v úradnej komunikácii je podľa infozákona vymedzené hore uvedenými pasážami zákona o používaní jazykov národnostných menšín. Tento zákon taktiež netreba po zmene metodiky sčítania osobitne meniť.

Zákon o vzdelaní štátnych zamestnancov (126/2017)

§ 4 (2) Jazykové kompetenčné vzdelávanie je zamerané na udržiavanie a zdokonaľovanie úrovne ovládania

a) štátneho jazyka,

b) cudzieho jazyka najmä pre skupinu štátnych zamestnancov, ktorým ovládanie cudzieho jazyka vyplýva z opisu štátnozamestnaneckého miesta, alebo jazyka národnostnej menšiny pre skupinu štátnych zamestnancov vykonávajúcich štátnu službu v obciach vymedzených v osobitnom predpise.¹⁾

1) Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 221/1999 Z. z., ktorým sa vydáva zoznam obcí, v ktorých občania Slovenskej republiky patriaci k národnostnej menšine tvoria najmenej 20 % obyvateľstva.

Rovnako ako v prípade infozákona, aj tu nájdeme odvolávku na zoznam obcí, tentokrát je zoznam definovaný priamo nariadením 221/1999. Platí to isté, čo pri infozákone, dopad sčítania je nepriamy, viaže sa na zoznam obcí, a nie je potrebná novelizácia.

Zákon o Fonde na podporu kultúry národnostných menšín (138/2017)

§ 22 (1) Sumu finančných prostriedkov určených na podpornú činnosť podľa § 20 ods. 6 a 8 rozdelí fond medzi odborné rady podľa § 7 ods. 4 v takomto pomere:

a) odborné rady kultúry maďarskej národnostnej menšiny 53 %,

b) odborné rady kultúry rómskej národnostnej menšiny 22,4 %,

c) odborné rady kultúry rusínskej národnostnej menšiny 6,4 %,

[...]

n) odborná rada interkultúrneho dialógu a porozumenia 3 %.

Ako vidno z paragrafového znenia, **zákon o Fonde nepoužíva údaje zo sčítania** na určenie pomeru rozdelenia zdrojov medzi menšinami. Ako vyplýva z dôvodovej správy, pomery sa určili aj vychádzajúc zo sčítania, ale nie sú naň viazané.⁸ Maďarská menšina napríklad vykazovala v sčítaní v roku 2011 450 tisíc osôb, Rómovia 105 tisíc osôb. Rómovia tak majú 23 % obyvateľov v porovnaní s Maďarmi. Zdroje z Fondu sú však rozdelené 53 % ku 22,4 %, čiže Rómovia majú 42 % zdrojov v porovnaní s Maďarmi. Toto nemôže vyplývať z údajov sčítania.

V praxi to znamená, že niektoré menšiny sa po nových výsledkoch sčítania síce môžu dožadovať zmeny rozdelenia zdrojov Fondu, ale charakter takýchto požiadaviek by bol politický, a nevyplýval by z legislatívy. **Legislatíva sa kvôli sčítaniu meniť nemusí.**

⁸ Poznámka: Niektorí z autorov tejto analýzy sú zároveň autormi percentuálneho rozdelenia Fondu. Konečné čísla boli výstupom po rokovaníach s menšinovými organizáciami ako aj po vypracovaní kompenzačných mechanizmov pre malé menšiny a tie menšiny, ktoré sú pravidelne podhodnotené sčítaním.

Sčítanie má teda priamy dosah iba na zákon o používaní jazykov národnostných menšín, a cez neho nepriamo na dva ďalšie zákony a dve nariadenia. Ako sme videli, tieto dopady sú nulové až minimálne. Pre absolútnu istotu je možné ich riešiť jedným definičným bodom menšinového jazykového zákona. Ďalej, zmena metodiky sčítania nemá vplyv na delenie zdrojov z Fondu na podporu kultúry národnostných menšín, ani na delenie akýchkoľvek iných štátnych fondov.

Čo navrhujeme

1. Podľa údajov z analyzovaných krajín je zrejmé, že možnosť zvoliť si dve národnosti v rámci sčítania obyvateľstva má veľký potenciál na posilnenie a rozvoj národnostných menšín. Inkluzívny interpretačný rámec – obe otázky zarátané rovnakou váhou, tzv. maďarský model – by bol tejto možnosti veľmi nápomocným, ale ani v prípade druhého interpretačného rámca, ktorý berie do úvahy iba prvú národnosť (tzv. poľský model), nehrozia menšinám nijaké straty.

Navrhujeme preto ukotviť v interpretačnom rámci sčítania rovnomerné zarátanie odpovedí z oboch otázok na národnosť.

2. Dopady tejto zmeny na legislatívu sú minimálne. Pre zvýšenie právnej istoty ale **navrhujeme definovať pojem „osoba patriaca k národnostnej menšine“, a to v zákone 184/1999, aby sme zabránili akýmkoľvek nejasnostiam.** Zoznam obcí s jazykovými právami sa má po sčítaní aktualizovať v každom prípade. Ak teda zvolíme správny interpretačný rámec, a vykonáme tieto nepatrné zmeny v zákonoch, vieme zaistiť priaznivý dopad tejto metodickej zmeny pre všetky naše národnostné menšiny.

3. V strednodobom horizonte navrhujeme ešte jednu zmenu – **odviazať jazykové práva od národnostných údajov, a naviazať ich na jazykové údaje.** Odstránili by sme tým situáciu, kde zmeny v národnostných údajov spôsobia zmeny v jazykových právach, čo vie vytvoriť absurdné situácie (napr. v prípade maďarsky hovoriacich Rómov).

Autori: Ábel Ravasz, Ľuboš Kovács