

Carlos Flores Juberías*

SYSTEMY WYBORCZE I MNIEJSZOŚCI NARODOWE W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ. OD PRZEJŚCIA DO KONSOLIDACJI DEMOKRACJI

WSTĘP

PROBLEM REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIEJSZOŚCI ETNICZNYCH PODCZAS PRZEJŚCIA DO DEMOKRACJI

Praktycznie we wszystkich nowych demokracjach Europy Środkowej i Wschodniej treść ustaw wyborczych była uwarunkowana pilną potrzebą osiągnięcia celu, jakim było stworzenie równej, sprawiedliwej i niedyskryminującej reprezentacji dla wszystkich obywateli oraz tym, że wszystkie społeczeństwa tych państw były wielonarodowe. Ta okoliczność poddała pod dyskusję kwestię, czy będzie możliwe pogodzenie odwołania się do zasad równości i niedyskryminacji, z równoczesnym odrodzeniem się świadomości narodowej, odczuwalnym, po upadku komunizmu, przez mniejszości etniczne zamieszkałe na tych terytoriach. Podczas gdy zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji obywateli z przyczyn narodowych jest cechą szczególną demokratycznego państwa prawa, poszanowanie pluralizmu narodowego i jego promowanie wydaje się być cechą równie istotną – a nawet więcej – kluczowym instrumentem stabilności politycznej i spójności społecznej w krajach, w których ten pluralizm występuje.

Na początku minionego dziesięciolecia, w trakcie rozważań na temat problemów, jakie stwarza uczestnictwo w życiu politycznym mniejszości narodowych w nowych demokracjach Europy pokomunistycznej¹, propono-

* Dr, prof. prawa konstytucyjnego Uniwersytetu w Walencji, Hiszpania, carlos.flores@uv.es.

¹ J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.

walęm klasyfikację różnych sposobów, w jakie ustawodawstwo wyborcze tych krajów podejmowało kwestię reprezentacji parlamentarnej mniejszości, próbując w niektórych przypadkach pogodzić podobne – a, być może, rzeczywiście – sprzeczne cele, o których pisaliśmy, przychylając się do innych, aby wzmocnić jeden z nich, nawet za cenę wykluczenia innego, bądź po prostu próbując ignorować tę kwestię na tyle, na ile dałaby się pominąć. W artykule² publikowanym nie tylko w języku angielskim, ale również w języku hiszpańskim i węgierskim³, i który był wielokrotnie przywoływany w wielu pracach⁴, twierdziłem, że traktowanie mniejszości narodowych w prawie wyborczym w Europie postkomunistycznej oscylowało między skrajną wrogością, znajdującą wyraz w ustawach zabraniających tworzenia partii na fundamencie narodowym, a pojawieniem się zjawiska różnorodności etnicznej tak pełnego, że można by przekształcić identyfikację etniczną w podstawę reprezentacji politycznej, przechodząc przez serię strategii pośrednich, wśród których nich można by wyróżnić tę, która:

- utrudniała reprezentację,
- obojętna wobec niej,
- ułatwiała reprezentację za pomocą przywilejów przewidzianych w prawie wyborczym na korzyść partii o charakterze narodowym,

² C. Flores Juberías, *Post-Communist electoral systems and national minorities: a dilemma in five paradigms*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National...*, s. 31–64.

³ C. Flores Juberías, *Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában*, „Politikatudományi Szemle” 1998, no. 2, s. 61–92; tenże, *Minorías étnicas y sistemas electorales en la Europa del Este*, „Cuadernos Constitucionales” 1999, no. 26/27, s. 65–96.

⁴ Zob. m.in. A. Mungiu, I. Krastev, *Nationalism After Communism: Lessons Learned*, Budapeszt, 2004; J. Snyder, *Lagestión de la etnopolítica en Europa Oriental: unavaloración de los enfoques institucionales*, [w:] R. Ferrero (ed.), *Nacionalismos y minorías en Europa Central y Oriental*, Barcelona 2004, s. 49–76; M. Spirova, *Electoral Rules and the Political Representation of Ethnic Minorities: Evidence from Bulgaria and Romania*, Center for Policy Studies, Central European University / Open Society Institute, Budapest 2004; D. Tsoneva, *The Puzzle of the Bulgarian-Turkish Interethnic Cooperation in Post-Communist Bulgaria*, Central European University, Budapest 2005 (niepubl. praca magisterska); D. Bochsler, *Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies*, „European Yearbook of Minority Issues” 2007, no. 8–7, s. 153–180; F. Bieber, *Regulating minority parties in Central and South-Eastern Europe*, [w:] B. Reilly, P. Nordlund (eds.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*, Tokyo–New York–Paris 2008, s. 95–125; M. Spirova, B. Stefanova, *The European dimension of the political representation of minorities*, prezentacja w EUSA (konferencja odbyła się 24–26.04.2009 r.), Los Angeles, CA; J. Bernauer, D. Bochsler, *Electoral entry and success of ethnic minority parties in Central and Eastern Europe: a hierarchical selection model*, „Electoral Studies” 2011, no. 30/4, s. 738–755; M. Spirova, *European integration and minority politics: ethnic parties at the EP elections*, „East European Politics” 2012, no. 28/1.

- zapewniała prawne gwarancje dla jej urzeczywistnienia.

Bardziej szczegółowo, w tamtym czasie głosiłem, że różne traktowanie kwestii pluralizmu narodowego, które można było odnaleźć w tym szerokim zestawie ustaw wyborczych, mogło być sklasyfikowane w pięć grup, w zależności od realizowanych celów i strategii, wprowadzonych do prawa wyborczego w celu osiągnięcia własnej korzyści. W związku z tym przechodząc, z jednej strony – od radykalnego zahamowania pluralizmu narodowego, co najmniej na płaszczyźnie jej reprezentacji parlamentarnej, aż do przeciwległej strony – wyniesienie pluralizmu narodowego do rangi podstawowej zasady konstytucyjnej i rozważenie etniczności jako kluczowego elementu uczestnictwa w życiu politycznym, strategie te były następujące.

SPRZECIWIENIE SIĘ REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIJSZOŚCI ETNICZNYCH

W słowach Floriana Biebera⁵ „choć żaden z krajów Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej od chwili wprowadzenia systemów wielopartyjnych w 1990 r. nie uniemożliwił w pełni reprezentacji mniejszościom w swoich parlamentach, dążenia do zmniejszenia reprezentacji mniejszości w systemie politycznym było dla licznych rządów w Europie pokomunistycznej celem ukrytym, a czasami jawnym”. Tak było w przypadku Albanii, jak również Bułgarii, jedynych krajów w regionie, które przeciwstawiły się obecności mniejszości narodowych w swoich legislaturach; ale jest to również przypadek Rosji i innych republik postsowieckich, które, niebezpiecznie uwikłały się w niekończący się proces rozpadu, a w rezultacie pojawienia się nowych partii o charakterze narodowo-nacjonalistycznym, nie sięgnęły jednak po środek ostateczny i nie zakazały ich istnienia, ale wprowadziły w swoim prawie wyborczym reguły czyniące trudniejszym, bądź po prostu niemożliwym, osiągnięcie w praktyce przez te partie reprezentacji parlamentarnej⁶.

W Albanii ustawa 7556 z dnia 4 lutego 1992 roku o wyborach do Zgromadzenia Narodowego – wielokrotnie nowelizowana w latach późniejszych, i w końcu uchylona ustawą 8609 z dnia 8 maja 2000 roku⁷ potwierdziła, że

⁵ F. Bieber, *Regulating minority parties...*, s. 106.

⁶ Teksty prawne cytowane w tym miejscu i na kolejnych stronach były zebrane przez: S.B. Nix (ed.), *Election Law Compendium of Central and Eastern Europe*, Kiev 1995. Szeroki wybór tych ustaw, zaktualizowany w 2002; zob. www.essex.ac.uk/elections (odczyt 01.09. 2012).

⁷ Na temat albańskiej ustawy wyborczej z 1992, zob. K. Loloci, *Electoral Law in Eastern Europe: Albania*, „East European Constitutional Review” 1994, no. 3/2, s. 42–50; F. Gjila-

obywatele mieli prawo kandydować w wyborach deputowanych bądź jako przedstawiciele jednej partii czy koalicji, bądź jako niezależni; jedyne postanowienie, które musiało być zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych z 1991 roku, która jednocześnie wyłączała z rejestracji partie o charakterze religijnym, etnicznym i regionalnym.

W ten sam sposób uniemożliwiono występowanie reprezentacji mniejszości narodowych w parlamencie w Bułgarii, co uczyniono w postanowieniach zawartych w Konstytucji z dnia 12 lipca 1991 roku i późniejszej ustawy wyborczej z dnia 22 sierpnia 1991 roku; podczas gdy pierwsza regulacja stanowiła wart. 11 ust. 4, że nie będzie partii politycznych o charakterze narodowym, rasowym czy religijnym, ani partii, które chcą gwałtownego zawłaszczenia praw państwa, ta późniejsza przyznawała możliwość zgłaszania kandydatów i prowadzenia kampanii wyborczej jedynie tym partiom politycznym, które zostały zarejestrowane oczywiście przy uwzględnieniu wspomnianego wymogu konstytucyjnego⁸.

W obu przypadkach konsekwencje tych ograniczeń prawnych były w zasadzie takie, że organizacje powołane dla ochrony interesów mniejszości narodowych reprezentujące wspólnotę grecką w Albanii (8% ogółu ludności według spisu powszechnego przeprowadzonego w 1992 r.) i turecką w Bułgarii (8,5% ogółu ludności według spisu przeprowadzonego w 1992 r.)⁹ były zmuszone udawać inne partie polityczne – w przypadku mniejszości greckiej była to Unia na rzecz Praw Człowieka, a w przypadku mniejszości tureckiej Ruch na rzecz Praw i Wolności¹⁰, aby w ten sposób uzyskać rejestrację i uzasadnić w przekonujący sposób swoje zaangażowanie w interesie ogólnym kraju, jak i wykazać, bez cienia wątpliwości, swoje otwarcie na działaczy o różnym pochodzeniu narodowym, aby w ten sposób ochronić się przed kolejnymi zagrożeniami delegalizacji, którym musiały stawić czoła.

Strategie przyjęte w krajach, które zdecydowały się zmniejszyć, bądź *de facto* wyłączyć, reprezentację mniejszości narodowych w swoich parlamen-

ni, *La legislazione elettorale in Albania*, F. Lanchester (ed.), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Milan 1995, s. 229–245.

⁸ Zob. R. Kolarova, D. Dimitrov, *Electoral Law in Eastern Europe: Bulgaria*, „East European Constitutional Review” 1994, no. 3/2, s. 50–55; S. Botusciarova, *La legislazione elettorale in Bulgaria*, [w:] F. Lanchester (ed.), *La legislazione elettorale...*, s. 267–281.

⁹ Dane odnoszące się do wielkości demograficznej różnych mniejszości narodowych w regionie pochodzą z *The CIA World Factbook* z odpowiedniego roku (dostępne na stronie www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html). Proszę zauważyć, iż dane pochodzące z innych źródeł nie zawsze są zbieżne.

¹⁰ Zob. I. Ilchev, *Emigrational the Politics of Identity: The Turkish Minority in Bulgaria*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority...*, s. 237–268; I.J. Pettifer, *The Greek Minority in Albania: Ethnic Politics in a Pre-National State*, tamże, s. 67–188.

tach było wiele. Jak twierdził F. Bieber¹¹, oprócz tego, że zabroniono wyraźnie tworzenia partii o charakterze narodowym, było także kilka innych mniej widocznych obostrzeń, jednak podobnych w skutkach, które zostały wykorzystane w tym samym celu. Wśród nich:

- a) wyłączenie mniejszości ze wszystkich sposobów uczestnictwa w życiu politycznym, bądź zmniejszenie go do minimum, poprzez wprowadzenie ograniczających ustaw o obywatelstwie, które nie uwzględniały mniejszości w spisie ludności bądź zmniejszały w nim ich obecność;
- b) wprowadzenie reguł odnośnie do tworzenia partii i/bądź zgłaszania kandydatów, które okazywały się być trudne do zrealizowania przez mniejszości narodowe;
- c) zastosowanie *gerrymanderingu* przy wytyczaniu granic okręgów wyborczych, w celu rozproszenia w nich mniejszości narodowych, przenosząc członków tych mniejszości do okręgów mieszanych, bądź brak dostatecznej liczby okręgów, w których mniejszości stanowiłyby większość;
- d) zastosowanie progów wyborczych trudnych do osiągnięcia przez partie niektórych bądź wszystkich mniejszości narodowych w kraju.

Pierwsza strategia była stosowana przez znaczną część dekady lat dziewięćdziesiątych w Estonii i na Łotwie, kiedy przyjęte w tych, od niedawna niepodległych, państwach ustawy o obywatelstwie ograniczyły prawo do posiadania obywatelstwa jedynie dla osób, które żyły, bądź których przodkowie żyli, w jednym i drugim państwie przed jego zajęciem przez ZSRR. Skutkiem tej strategii, było pozbawienie prawa wyborczego od 30 do ponad 40% ludności – w większości pochodzenia rosyjskiego – która osiedliła się w obu krajach w czasach radzieckich¹².

Druga strategia była wykorzystywana w takich krajach jak Rosja, Ukraina i Mołdawia, których ustawy wymagały zebrania określonej liczby podpisów osób pochodzących z ustalonej liczby obwodów, aby partia mogła być zarejestrowana, bądź aby jej ogólnokrajowe bądź regionalne listy kandydatów mogły zostać zarejestrowane, zapobiegając w ten sposób, możliwości zorganizowania się mniejszościom skupionym na określonym terytorium i/bądź uzyskania przez nie reprezentacji na poziomie krajowym. *Gerrymandering* i *malapportionment*, kierując się w obu przypadkach dążeniem do zmniejszenia reprezentacji ludności albańskiej (22% według spisu powszechnego

¹¹ F. Bieber, *Regulating minority parties...*, s. 107 i n.

¹² Zob. N.J. Melvin, *Russians Beyond Russia: The Politics of National Identity*, London 1995 i, dokładniej, *Post-Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority...*, s. 129–166.

z 1998 roku) były cechami stałymi – chociaż w żaden sposób nie wyłącznymi – w macedońskich systemach wyborczych, podczas dekady lat dziewięćdziesiątych, za każdym razem kiedy był stosowany system większościowy dwóch tur w wyborach w 1990i 1994 roku, jak i mieszany, zastosowany w wyborach w 1998 roku (na którego podstawie 35 miejsc w Parlamencie pochodziło z listy krajowej, zgodnie z system proporcjonalnym, podczas gdy pozostałe 85 było obsadzanych w okręgach jednomandatowych według systemu większościowego dwóch tur), który utrzymał wyraźnie specjalnie dobrany układ okręgów wyborczych, w których te, które obejmowały terytoria, gdzie Macedończycy pochodzenia albańskiego byli większością, liczyły średnio 25% wyborców więcej niż okręgi wyborcze znajdujące się w części słowiańskiej kraju¹³. W przypadku Rosji, podczas obowiązywania ustawy z 1995 roku (wprowadzającej system wyborczy mieszany, według którego 225 miejsc w Parlamencie było obsadzanych z listy krajowej według systemu proporcjonalnego, a pozostałe 225 mandatów było obsadzanych w okręgach jednomandatowych według systemu większościowego z jedną turą wyborów)¹⁴, od partii politycznych uczestniczących w wyborach nie tylko wymagano dla formalnego zgłoszenia listy krajowej wyrażonego podpisami poparcia co najmniej 200 000 wyborców, ale również aby podpisy te były zbierane w taki sposób, że nie więcej niż 7% spośród nich pochodziło od tego samego *podmiotu*(termin ogólny, którym określa się każdą z 89 jednostek terytorialnych kraju) Federacji Rosyjskiej. Dodatkowo, system wyborczy wymagał co najmniej 5% głosów na poziomie federalnym, aby móc ubiegać się o przydział miejsc z listy krajowej, a zatem wielkość nie do osiągnięcia dla żadnej z licznych mniejszości narodowych w Rosji (Tatarzy – 3,8%, Ukraińcy – 3,0%, Czuwasze – 1,2% i Baszkirzy – 0,9% ludności według spisu powszechnego przeprowadzonego w 1995 r.).

IGNOROWANIE KWESTII REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIejszości NARODOWYCH

Stanowisko to było zaaprobowane przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które przyjęły w swoich ustawach wyborczych nieczynienie wyjątków

¹³ C. Flores Juberías, *Macedonia: entre la crisis y la consolidación*, „Revista CIDOB d’Afers Internacionals” 2000/2001, no. 51–52, s. 61–94.

¹⁴ Na temat rosyjskiej ustawy wyborczej z 21.06.1995 r., zobacz C. Flores Juberías, *Vybory '95: las elecciones del 17 de diciembre a la Duma Estatal de la Federación Rusa*, „Cuadernos Constitucionales” 1995, no.13, s. 157–196.

od podstawowej zasady konstytucyjnej równości i braku dyskryminacji. Przyczyny takiej decyzji były dwojakie. Z jednej strony brak na ich terytorium mniejszości narodowych, których obecność mogłaby uzasadnić jakiś wyjątek od tej reguły. Z drugiej strony – wręcz przeciwnie – występowanie mniejszości istotnych pod względem demograficznym i silnych tendencji nacjonalistycznych, a więc w związku z tym wołały zmniejszyć w swoich procesach wyborczych znaczenie opcji o podłożu narodowym, w celu zmniejszenia tym samym możliwości, zdobycia przez te mniejszości znaczącej reprezentacji parlamentarnej.

W pierwszym przypadku, bardzo jednorodna Republika Czeska (w której Czesi stanowią obecnie według spisu 90,4% ludności) była prawdopodobnie najlepszym możliwym przykładem, jako że ani jej Konstytucja, ani ustawa wyborcza nie zawierały żadnego postanowienia poświęconego zagwarantowaniu bądź ochronie, ale także utrudniającego bądź uniemożliwiającego reprezentację swoim mniejszościom w życiu politycznym¹⁵. Także Węgry, kolejny z krajów w regionie bardzo jednorodny etnicznie (w którym Węgrzy stanowią według spisu ludności obecnie 92,3% ludności) zaliczony jest do tych krajów, które wybrały ignorowanie kwestii reprezentacji mniejszości narodowych w odniesieniu do wyboru członków Zgromadzenia Narodowego, chociaż wprowadziły w zamian mechanizmy mające na celu ułatwienie reprezentacji tych mniejszości na poziomie lokalnym, i stworzyły skuteczny system organów doradczych w celu udzielenia pomocy w organizowaniu się tych mniejszości i umożliwienia im dochodzenia swoich praw¹⁶.

Słowacja mogłaby służyć jako dobry przykład drugiego przypadku, gdyż od chwili bezwzględnego przestrzegania zasady niedyskryminacji z przyczyn narodowych i odmowy przyznania jakiegokolwiek szczególnego traktowania zarówno mniejszości węgierskiej (obecnie 9,7% ludności według spisu pow-

¹⁵ Zob. P. K o p e c k y, *The Czech Republic: Entrenching Proportional Representation*, [w:] J.M. C o l o m e r, *Handbook of Electoral System Choice*, New York–London 2004, s. 347–358.

¹⁶ Węgierska ustawa o wyborach lokalnych z 1990 r. zezwoliła kandydatom mniejszości narodowych, którzy na kartach do głosowania są przedstawieni, jako ich reprezentanci, na umieszczenie na kartach do głosowania, swojego nazwiska i nazwy organizacji, którą reprezentują, w języku ojczystym kandydata; zażądała także od węgierskiego publicznego radia i telewizji zarezerwowania programów specjalnie dla nich. Ponadto na mocy ustawy w sytuacji gdy kandydat należący do mniejszości narodowej nie zostanie wybrany w okręgu jednomandatowym, będzie uznany za wybranego, jeśli liczba uzyskanych przez niego głosów stanowiła będzie co najmniej dwie trzecie liczby głosów uzyskanych przez ostatniego wybranego kandydata, a kiedy odbywać się będą wybory według systemu proporcjonalnego i z listy, pierwszy kandydat na jakiegokolwiek liście mniejszości etnicznej będzie wybrany zawsze wtedy, kiedy jego lista uzyskalaby co najmniej dwie trzecie głosów uzyskanych przez ostatniego kandydata wybranego w zwykłym trybie.

szechnego), jak i innym grupom mniejszościowym (jak Romowie – 1,7% czy Rusini (Łemkowie) – 1,0%), przewidzianej zarówno w Konstytucji, jak i w ustawie wyborczej, co spowodowane było bardziej obawą o rozbudzenie wpływu politycznego społeczności węgierskiej i zapewnienie jej możliwości domagania się terytorialnej autonomii niż jedynie bezinteresownym uznaniem wartości równości¹⁷.

UŁATWIENIA DLA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W ICH REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ

W takich krajach jak Polska i, przez krótki okres, Litwa ustawodawstwo wyborcze było skonstruowane w sposób ułatwiający, ale niegwarantujący, reprezentantom mniejszości narodowych obecność w parlamencie, albo za pomocą wyjątków od wymogów formalnych przy zgłaszaniu kandydatów, albo za pomocą wyjątków od przepisów wyborczych powszechnie stosowanych w celu redystrybucji miejsc w parlamencie, ułatwiających partiom o charakterze etnicznym zgłaszanie kandydatów albo uzyskanie mandatu. Pierwszą wspomnianą praktykę można było spotkać w polskich ordynacjach wyborczych z 1991 i 1993 roku¹⁸: pozwoliła ona organizacjom reprezentującym mniejszości narodowe w Polsce (Niemcy – 1,3%, Ukraińcy – 0,6% i Białorusini – 0,5%, odpowiednio według spisu powszechnego przeprowadzonego w 1992 r.) zgłaszać kandydatów w którymkolwiek okręgu wyborczym, dopóki byli w stanie zebrać podpisy zaledwie 20 000 wyborców, kiedy liczba ta dla pozostałych partii wynosiła 50 000 podpisów; a także pozwalała im przedstawić listę krajową kandydatów niezależnie od liczby zarejestrowanych okręgowych list kandydatów, kiedy w przypadku pozostałych partii wymagano, żeby miały one zarejestrowane listy w co najmniej pięciu takich okręgach. Reforma przyjęta w 1993 roku wprowadziła do polskiego systemu wyborczego drugą wskazaną strategię, dodając możliwość, że partie o charakterze narodowym będą zwolnione od przekroczenia progę wyborczego w wy-

¹⁷ S. Szomolányi, J. Gould (eds), *Slovakia: Problems of Democratic Consolidation and the Struggle for the Rules of the Game*, Bratislava 1997; E. Friedman, *Electoral System Design and Minority Representation in Slovakia and Macedonia*, „Ethnopolitics” 2005, no. 4/4, s. 381–396.

¹⁸ F. Millard, *The Polish Parliamentary Election of October 1991*, „Soviet Studies” 1992, no. 44/5, s. 837–855, tenże, *The Polish Parliamentary Election of September 1993*, „Communist and Post-Communist Studies” 1994, no. 27/3, s. 295–313. Dla uzyskania szerszej perspektywy por. M. Kamiński, M.A. Nalepa, *Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules*, [w:] J.M. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System...*

sokości 5%, aby uzyskać mandat na szczeblu okręgowym, bądź progę 7% aby uzyskać mandat z listy krajowej, dwa wymagania, które, nie ulega wątpliwości, uczyniłyby niemożliwe osiągnięcie jakiegokolwiek reprezentacji w parlamencie.

W podobny sposób między rokiem 1992 i 1996 ułatwiła reprezentację parlamentarną mniejszościom narodowym litewska ustawa wyborcza, która wprowadziła mieszany system wyborczy, według którego połowa deputowanych wybierana była w okręgach jednomandatowych na podstawie systemu większościowego w dwóch turach, podczas gdy druga połowa była wybierana na poziomie krajowym w drodze systemu proporcjonalnego z 4-procentowym progiem zaporowym, z osiągnięcia którego zostały zwolnione partie o charakterze narodowym (odpowiednio według spisu powszechnego z 1992 roku: Rosjanie – 8,6%, Polacy – 7,7% i Białorusini – 1,5%), co pozwoliło kandydatom tych partii uzyskać mandaty, osiągając jedynie tak zwaną »kwotę Hare«¹⁹.

ZAPEWNIENIE REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIejszościom Narodowym

To czwarte podejście, wciąż bardziej korzystne dla zagadnienia reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych, zostało przyjęte przez Rumunię, Słowenię i – przez krótki okres – Chorwację, trzy kraje, których prawo wyborcze – i, w zasadzie, których już same konstytucje – wyraźnie gwarantowały mniejszościom narodowym minimalną liczbę miejsc w izbach niższych swoich dwuizbowych i – w niektórych przypadkach – także w lokalnych organach przedstawicielskich. W Rumunii dekret wykonawczy z 14 marca 1990 roku, który regulował pierwsze wybory wielopartyjne odbywające się w tym samym roku, wprowadził proporcjonalny system wyborczy, ustanowił również, że organizacjom reprezentującym mniejszości narodowe w kraju (m.in.: Węgrów – 8,9% i Niemców – 0,4 %, odpowiednio według spisu powszechnego z 1990 roku), które nie zdołały osiągnąć liczby głosów koniecznych dla uzyskania miejsca w Zgromadzeniu, przydzielony będzie jeden mandat deputowanego, pod warunkiem, że będą oni jedynymi przedstawicielami określonej wspólnoty. Przy tej okazji jedynie trzy organizacje o charakterze narodowym: Demokratyczny Związek Węgrów w Rumunii, który otrzymał prawie

¹⁹ N. Gelazis, *Institutional Engineering in Lithuania: Stability Through Compromise*, [w:] J. Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. I: *Institutional Engineering*, Oxford 2001, s. 165–185.

milion głosów, Demokratyczne Forum Niemców w Rumunii i Związek Demokratyczny Romów, zdołały osiągnąć reprezentację na podstawie otrzymanych głosów, jednak przy zastosowaniu wspomnianej reguły, pozostałe dziewięć organizacji o charakterze etnicznym, reprezentujących wspólnoty armeńską, bułgarską, grecką, rosyjską (staroobrzędowcy), polską, serbską, słowacką, turecką i ukraińską, uzyskały dodatkowe miejsce każda. Przewidziany i zagwarantowany przez nową Konstytucję z grudnia 1991 roku system został ograniczony przez nową ustawę wyborczą z 15 lipca 1992 roku, która ustaliła, że mniejszość narodowa uzyska reprezentację z tytułu tego mechanizmu prawnego jedynie w przypadku, gdy ich kandydaci uzyskali w całym kraju co najmniej 5% średniej liczby głosów ważnych, wymaganych dla wyboru deputowanego, i że pozostaną wyłączone z tego przywileju organizacje o charakterze narodowym, które brały udział w wyborach w całości lub częściowo połączone w koalicje z innymi siłami politycznymi²⁰.

W Chorwacji system wprowadzony przez krótkotrwałą ustawę wyborczą z sierpnia 1992 roku także zagwarantował minimalną reprezentację w Parlamencie (*Sabor*) wszystkim mniejszościom narodowym w kraju, jednak z taką różnicą, że zostało uwzględnione istnienie mniejszości szczególnie znaczącej – serbskiej (12% według spisu powszechnego z 1992 roku), dla przyznania jej nie tylko potwierzonego mandatu, ale także części całkowitej liczby mandatów, proporcjonalnej do jej udziału w ogóle ludności całego kraju. W konsekwencji, ustawa stworzyła cztery specjalne okręgi wyborcze dla – odpowiednio: Węgrów, Włochów, Czechów, Słowaków, Rosjan i Ukraińców oraz Niemców i Austriaków. Natomiast w odniesieniu do Serbów uznano, że w przypadku, gdy ich kandydaci nie zostaliby wybrani w wystarczającej liczbie, która nie przekładałaby się na ich obecność w parlamencie, odpowiadającą udziałowi Serbów w ogólnej liczbie ludności całego kraju, liczba ich przedstawicieli zostanie zwiększona, tak by wielkość serbskiej reprezentacji odpowiadała ich udziałowi w ogólnej liczbie ludności całego kraju. Aby to osiągnąć kandydaci, którzy nie zostali wybrani będą uznani za wybranych w kolejności zgodnej z liczbą otrzymanych w wyborach głosów. System ten istniał jedynie do 1995 roku, kiedy nowa reforma wyborcza ograniczyła drastycznie reprezentację parlamentarną mniejszości serbskiej, gdyż były dla niej zarezerwowane jedynie trzy miejsca w okręgach specjalnych; ograniczenie to pogłębiło się w kodeksie wyborczym z 1999 roku, w którym zmniejszono liczbę reprezentantów zagwarantowaną zgodnie z prawem dla mniejszości na-

²⁰ Zob. V. G i o n e a, *La législation électorale en Roumanie après la révolution de 1989*, [w:] F. L a n c h e s t e r (ed.), *La legislazione elettorale...*, s. 23–57.

rodowych do (jedyne) pięciu, przyznając wspólnocie serbskiej tylko jedno miejsce²¹.

Wreszcie warto zauważyć, że Konstytucja Słowenii z 1991 roku przyznaje dwóm mniejszościom: węgierskiej i włoskiej (odpowiednio: 0,4 i 0,2% ludności według spisu powszechnego z 1991 roku) jedno miejsce dla każdej z nich w Zgromadzeniu Narodowym, składającym się z 90 członków, chociaż żadna z tych wspólnot, osiadłych historycznie na aktualnym terytorium Słowenii, nie znajduje się wśród najliczniejszych w kraju (gdyż Chorwaci stanowią 3%, a Serbowie 2% ludności według spisu powszechnego z 1991 roku)²². Wspomniani deputowani są wybrani wyłącznie przez członków tych wspólnot w okręgach szczególnych, położonych w przypadku wspólnoty włoskiej w miejscowości Koper (wł. Capodistria) i w Murskiej Sobocie, w przypadku mniejszości węgierskiej.

CZYNIENIE Z PRZYNALEŻNOŚCI NARODOWEJ PODSTAWY REPREZENTACJI POLITYCZNEJ

Najbardziej wyrazisty przykład tego, jak kwestia etniczna stała się czynnikiem dominującym w procesie przedstawicielskim, a nawet w systemie politycznym jako całości, pochodzi z Bośni, przed i – zaskakująco – po wojnie w latach 1992–1995. Porozumienia pokojowe z Dayton, które wciąż określają bośniacki system polityczny, stworzyły całość nowych instytucji politycznych, które między innymi ustanawiają dwuizbowy Parlament, trzyosobowe Prezydium Republiki, rząd i Trybunał Konstytucyjny, wszystkie uwzględniają trzy główne zamieszkujące w państwie narody (Bośniacy około 44%, Serbowie 33% i Chorwaci 17% według spisu powszechnego z 1992 roku), z jednoczesnym ustanowieniem systemu podziału władzy w sposób zadowalający każdą z tych trzech, będących w konflikcie głównych wspólnot. W szczególności, Izba Narodów Zgromadzenia Parlamentarnego składa się z piętnastu członków, którzy są powoływani przez Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej (*Republika Srpska*) oraz przez chorwackich delegatów legislatury

²¹ Zob. I. Šiber, M. Kasapović, *Electoral Policy and the Determinants of Electoral Behaviour in Croatia (1990-2000)*, „Central European Political Science Review” 2001, no. 2/3, s. 112–139; M. Kasapović, *Electoral politics in Croatia 1990-2000*, „Politič kamisao” 2000, no. 37/5, s. 3–20; N. Zakošek, *Ethnic War and Disempowerment: The Serb Minority in Croatia*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority...*, s. 213–236.

²² F. Grad, *The Slovene Electoral System*, [w:] F. Lancaster (ed.), *La legislazione elettorale...*, s. 245–266.

Federacji Bośni i Hercegowiny i przez boszniackich delegatów tego samego organu; w odniesieniu do Izby Reprezentantów, dwie trzecie z 42 członków jest wybierana bezpośrednio przez obywateli Federacji, a pozostała jedna trzecia jest wybierana przez obywateli Republiki Serbskiej. Kolegialne Prezydium składa się z trzech członków, którzy są przedstawicielami wspólnoty bośniackiej, chorwackiej i serbskiej, wybranych bezpośrednio przez obywateli każdej z dwóch części składowych Republiki; z kolei w składzie gabinetu co najmniej jedna trzecia jego członków musi pochodzić z Republiki Serbskiej, zaś wice ministrowie bezwzględnie pochodzą z innego narodu niż ten, z którego pochodzi minister. Odnośnie do Trybunału Konstytucyjnego, to czterech z jego dziewięciu sędziów powinno być nominowanych przez władzę ustawodawczą Federacji chorwacko-muzułmańskiej, kolejni dwaj przez legislatywę serbską i pozostali trzech przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, zaskakująco, spośród prawników, którzy nie są obywatelami Bośni i Hercegowiny, ani żadnego z państw sąsiadujących²³. Na koniec, system zawiera gwarancje dla różnych grup narodowych, w tym możliwość blokowania każdej inicjatywy ustawodawczej bądź każdej decyzji o znaczeniu politycznym, jeśli uzna się ją za szkodliwą dla swoich interesów, co w dużej mierze uzasadnia, że określa się Bośnię, iż jest to nie tyle demokracja co »etnokracja«.

KWESTIA REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W KONTEKŚCIE KONSOLIDACJI DEMOKRACJI

Po dziesięciu latach, w warunkach pełnej konsolidacji demokracji we wszystkich krajach regionu, te młode państwa zostały w pełni włączone do wspólnoty międzynarodowej, ich integracja w Europie jest zaawansowana w takim stopniu, że dziesięć dawnych państw socjalistycznych należy dziś do Unii Europejskiej, a cztery inne są na drodze do przystąpienia do niej, ich bezpieczeństwo, zarówno wewnętrzne, jak zewnętrzne, jest zagwarantowane dzięki poszerzeniu Paktu Północnoatlantyckiego, a dziedzictwo zbrojnych konfliktów, które dotknęły region Bałkanów w latach dziewięćdziesiątych, jest stopniowo przezwyciężane. W takich okolicznościach wydaje się logiczne, że postrzeganie tego, co powinno być odpowiednim traktowaniem plura-

²³ Na temat systemu konstytucyjnego Bośni zob. m.in. D. Sokolović, F. Bieber, (eds.), *Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina*, Aldershot 2001; F. Bieber, *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, London 2006.

lizmu narodowego w prawie wyborczym tych krajów, również powinno zmienić się w znaczący sposób²⁴.

Czy tak było? A jeśli tak, to w jakim sensie zweryfikowała się ta zmiana? Jakie były konkretne przyczyny, które ją spowodowały? Jakie były tego konsekwencje jakościowe i ilościowe w odniesieniu do skutecznej obecności mniejszości narodowych w parlamentach w tym regionie? I, w skrócie, która z dwóch zasad w teoretycznym konflikcie, do których się odnieśliśmy na początku tego artykułu – zasada równości wobec prawa i zasada szacunku dla różnorodności – została wprowadzona bądź jest na drodze do uczynienia tego.

ALBANIA I BUŁGARIA, ESTONIA I ŁOTWA, MACEDONIA

Począwszy od krajów, które opisaliśmy jako wrogo nastawione do idei, zgodnie z którą mniejszości narodowe powinny cieszyć się szczególną reprezentacją we władzy ustawodawczej, zmiany prawne, potwierdzone w tym znaczeniu w ostatnim dziesięcioleciu, były dość istotne w większości przypadków i doprowadziły do większej obecności mniejszości w parlamentach.

W Albanii, a jeszcze wyraźniej w Bułgarii, ich bardziej znaczące mniejszości narodowe (grecka w pierwszym przypadku i turecka w drugim) są obecnie regularnie reprezentowane w parlamencie i, w niektórych przypadkach, brały nawet udział w tworzeniu organów wykonawczych. Było to wynikiem przewyciężenia przez nie przeszkód prawnych dla funkcjonowania ich partii politycznych, jak również stałego wsparcia ze strony swoich wyborców. W Albanii, partia Unia na rzecz Praw Człowieka, która uzyskała 1,2% głosów w wyborach w 2009 roku, ma jednego deputowanego, zaś w Bułgarii, Ruch na rzecz Praw i Wolności, który w wyborach w 2009 roku otrzymał 14,5% głosów, ma 38 parlamentarzystów, z których 33 zostało wybranych zgodnie

²⁴ Zob. J. Bugajski, *Political Parties of Eastern Europe: A Guide to Politics in the Post-Communist Era*, New York, 2002; S. Birch, F. Millard, M. Popescu, K. Williams, *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*, London 2003; F. Millard, *Elections, Parties, and Representation in Post-communist Europe*, London 2004; S. Birch, *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*, London 2004; D. Pavlovic, G. Petrov, D. Syrri, D.A. Stone (eds.), *Democratisation in Southeast Europe: An Introduction to Election Issues*, Thessaloniki 2005; R. Rose, N. Munro, *Elections and Parties in New European Democracies*, Washington 2009. Także C. Flores Juberías, *Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995–2003)*, „Cuadernos Constitucionales” 2002/2003, no. 41/42, s. 75–97 i tenże, *Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995–2005)*, [w:] C. Flores Juberías (ed.), *De la Europa del Este al este de Europa*, Valencia 2006, s. 41–70.

z systemem proporcjonalnym, a pozostałych pięciu w okręgach jednomandatowych. Fakt, że obie partie były w stanie przewyciężyć różne prawne próby odsunięcia od życia politycznego,²⁵ że są w pełni skonsolidowane, i że stały się istotną częścią krajobrazu politycznego w swoich krajach (Ruch na rzecz Praw i Wolności był obecny w każdym parlamencie od wprowadzenia demokracji, a jego wynik w ostatnim głosowaniu stanowi historyczny rekord) – jak i to, że wciąż nie posiadają żadnych prawnych przywilejów w odniesieniu do swoich możliwości uzyskania reprezentacji parlamentarnej, mogłby sprawić, że te dwa przypadki można by zakwalifikować do kolejnej z naszych kategorii, zdefiniowanej przez istnienie norm wyborczych niewyróżniających żadnej z grup narodowościowych. Jest to z pewnością przypadek Albanii, gdzie w wyniku nacisków wewnętrznych i zewnętrznych, w roku 2000 nowa ustawa o partiach politycznych zniosła zakaz tworzenia partii mniejszości narodowych, który obowiązywał od 1992 roku; jednak nie jest to oczywiste w przypadku Bułgarii, jako że ten zakaz obowiązuje formalnie i w rzeczywistości był on zastosowany, gdy wspólnota macedońska, dużo słabsza niż turecka, próbowała utworzyć własne organizacje polityczne.

W przypadku Estonii i Łotwy ciągle presja ze strony UE – skuteczna, biorąc pod uwagę, iż oba kraje zgłosiły swoją kandydaturę do członkostwa w Unii Europejskiej już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych – wraz ze stałą obecnością Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych, przyczyniła się do stopniowego przyczyniły się do stopniowej zmiany interpretacji ustawodawstwa dotyczącego kwestii narodowości, które pierwotnie miało bardzo restrykcyjny. To doprowadziło do stopniowego wzrostu liczby osób posiadających obywatelstwo estońskie bądź łotewskie i osiągnięcia wartości, która obecnie wynosi około 80% ludności. W rezultacie wzrosła również obecność w parlamencie partii, które reprezentują interesy mniejszości rosyjskiej: na Łotwie jej obecność w parlamencie wzrosła z 5–6% w latach dziewięćdziesiątych, do około 20% w ostatnim dziesięcioleciu. Natomiast w Estonii poparcie wyborcze dla tej grupy było znacznie słabsze i jej reprezentacja parlamentarna miała charakter nieregularny²⁶.

W przypadku Macedonii najbardziej znaczące osiągnięcie dotyczące reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych miało miejsce w 2002 roku, kiedy trzy nowe ustawy – o wyborze członków parlamentu, o cenzusie

²⁵ Zob. I. I l c h e v, *Emigration and the Politics of Identity...*, s. 249.

²⁶ Zob. D. G a l b r e a t h, *The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia*, „Perspectives on European Politics and Society” 2003, no. 4/1, s. 35–53; P. V a n E l s u w e g e, *Russian-Speaking Minorities in Estonia and Latvia: Problems of Integration at the Threshold of the European Union*, European Centre for Minority Issues, Working Paper 2004, no. 20, www.ecmi.de.

wyborczym i o wytyczeniu na nowo okręgów wyborczych²⁷ zostały przyjęte jako część kompleksowego pakietu środków prawnych wprowadzonych po przyjęciu tak zwanego Porozumienia Pokojowego z Ohrid²⁸. W tym samym czasie wprowadzenie tych regulacji położyło kres rosnącym przez całe dziesięciolecie konfliktom ze wspólnotą albańską, które zaledwie rok wcześniej doprowadziły kraj na krawędź wojny domowej. Zredagowany pod presją Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, i przy udziale licznych międzynarodowych organizacji mających obserwować przebieg wyborów. Nowy pakiet ustawodawczy uregulował większość problematycznych kwestii, które ujawniły się we wcześniejszych procesach wyborczych i zastąpił system mieszany, używany do tej pory, systemem całkowicie proporcjonalnym, z sześcioma okręgami wyborczymi, w którym każdy liczy 20 mandatów, bez żadnego progu. Podjęcie decyzji o ustaleniu elementów proporcjonalnego istniejącego systemu wyborczego było odpowiedzią na powtarzające się zapotrzebowanie opozycji socjaldemokratycznej, zaś wytyczenie nowych, wielomandatowych okręgów wyborczych było próbą zaspokojenia jednego z najpoważniejszych żądań mniejszości albańskiej, tradycyjnie mniej reprezentowanej, jak również miało ograniczyć możliwość wystąpienia konfliktu, który często się rodził po wyborach, przez okresowe przeprojektowanie okręgów jednomandatowych²⁹. Ponadto, w nowych ustawach przewidywano także użycie języka albańskiego, zarówno na kartach do głosowania, jak i w komisjach wyborczych.

WĘGRY

Między państwami, które określiliśmy na początku jako neutralne w odniesieniu do reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych, zmiana najbardziej godna uwagi miała miejsce ostatnio na Węgrzech, jako rezultat przyjęcia ustawy CCIII o wyborach członków Parlamentu węgierskiego. Przyjęcie nowego kodeksu wyborczego³⁰ stanowi część szerokiej reformy różnych instytucji dokonanej przez rząd Viktora Orbána, po przyjęciu nowej Konstytucji Węgier z 25 kwietnia 2011 roku, która wymogła zmianę kilku ustaw o podstawowym znaczeniu i przyjęciu kilku nowych. Nowa ustawa wy-

²⁷ Wersja angielska tych trzech ustaw jest dostępna w International Foundation for Electoral Systems: *Macedonian Electoral Laws*, Skopje 2002.

²⁸ C. Flores Juberías, *Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación*, „Revista CIDOB d’Afers Internacionals” 2002/2003, no. 60, s. 61–92.

²⁹ E. F r i e d m a n, *Electoral System Design and Minority...*

³⁰ European Commission for Democracy Through Law i OSCE Office For Democratic Institutions and Human Rights, *Draft Joint Opinion on the Act on the Elections of members of Parliament of Hungary*, N°. 662/2012, European Council, Strasbourg 2012.

borcza, która zastąpiła dość złożoną, ale bardzo skuteczną ustawę z 1989 roku, była przyjęta przez Parlament 23 grudnia 2011 roku i zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2012, chociaż z zastosowaniem będzie musiała poczekać aż do wyborów w 2014 roku. Poza radykalną reformą obowiązującego systemu wyborczego, jednego z najstarszych w regionie, nowa ustawa wprowadziła całkowicie nową formułę dla reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych, pozwalając na wypełnienie postanowienia zawartego w § 2 art. 2 nowej Konstytucji Węgier – zgodnie z którym „Udział narodowości żyjących na Węgrzech w pracy Zgromadzenia Krajowego określi ustawa organiczna”. W tym samym czasie, uzupełniając reformy zapoczątkowane przez wcześniejszą ustawę CLXXIX o prawach narodowości na Węgrzech, w której została wymieniona lista mniejszości narodowych uznanych w kraju, określono procedury do powoływania ich instytucji samorządowych.

Na podstawie tych przepisów i zgodnie z art. 9 ust. 2 nowej ustawy wyborczej, instytucje samorządowe różnych narodów mogły zgłosić własne listy wyborcze zawsze, kiedy są poparte przez co najmniej 1%, chociaż nigdy nie więcej niż 1500 głosujących wyborców zarejestrowanych jako członkowie tej narodowości. Partie, które zgłosiły swoich kandydatów na tych listach mogą się cieszyć trzema korzyściami w stosunku do pozostałych ugrupowań. Po pierwsze, zwolnione są one z wymogu przekroczenia progu 5% głosów, będącego warunkiem dostania się do parlamentu; po drugie, instytucja zgłaszająca kandydatów na danej liście ma prawo do jednego mandatu w parlamencie, jeśli uzyska co najmniej jedną czwartą część kwoty Hare; zaś w przypadku, gdy jej nie osiągnie, ma prawo posiadania rzecznika parlamentarnego bez prawa głosu, zostaje nim niewybrany kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów na narodowej liście kandydatów, co jest niewątpliwym przywilejem, zważywszy na znaczne ograniczenie liczby miejsc w Zgromadzeniu Krajowym (z 386 do jedynie 199) wprowadzone nową ustawą wyborczą. Wreszcie przywilej trzeci, art. 12 ust.2 nowej ustawy stanowi, że wyborcy zarejestrowani jako mniejszość, oprócz głosowania na swojego kandydata w okręgu jednomandatowym, mogą głosować na listę swojej narodowości bądź na listę partyjną na poziomie okręgu wielomandatowego, o wyborze tym powinni jednak poinformować w momencie rejestrowania się w spisie narodowości.

LITWA, POLSKA I SERBIA

Polska i Litwa były pierwotnie sklasyfikowane jako kraje które wspierały, chociaż nie gwarantowały, reprezentację parlamentarną mniejszościom

etnicznym. W przypadku Litwy już wspomnieliśmy, że prawny przywilej przyznany partiom reprezentującym mniejszości etniczne przez ustawę wyborczą z 1993 – zwolnienie z progu 4% głosów aby uzyskać dostęp do 70 miejsc w *Seimas*, przyznanych zgodnie z system proporcjonalnym – już został usunięty w drodze reformy z 1996 roku, która także podwyższyła próg wyborczy do 5%. Obie zmiany okazują się być wysoce szkodliwe dla reprezentacji polskiej mniejszości – najliczniejszej w kraju – której obecność w Parlamencie zmniejszyła się z siedmiu miejsc do jednego w 1996 i dwóch w 2000 i 2004 roku, wszystkie uzyskane w okręgach jednomandatowych; podobnie też było w przypadku Rosjan³¹. Poczucie niesprawiedliwości wynikające z tej sytuacji nasiliło się jeszcze bardziej w ostatnich latach minionej dekady, jako że Akcja Wyborcza Polaków na Litwie (która obecnie stanowi 6,9% spisu powszechnego) stopniowo zwiększała swoje wsparcie wyborcze, aż osiągnęła godne uwagi 4,8% głosów w wyborach w 2008 roku, które jednak było niewystarczające, aby przekroczyć wspomnianą klauzulę zaporową, i przelożyło się jedynie na trzy miejsca w okręgach jednomandatowych.

W odniesieniu do Polski, ustawa wyborcza z 2001, która zamieniła istniejący do tej pory system mieszany, wprowadzając w jego miejsce całkowicie proporcjonalny w okręgach wielomandatowych nakładających się na podział administracyjny już istniejący, zdecydowała się zachować przywilej, którym cieszyły się już partie reprezentujące mniejszości etniczne, niewymagania poziomu 5-pięcioprocentowego progu głosów, wymaganego od wszystkich innych partii – podniesionego aż do 8% w przypadku koalicji – aby dostać się do Sejmu. Ten środek jednak okazał się niewystarczający aby mniejszość niemiecka (obecnie 0,4% według spisu powszechnego) zachowała swój wpływ polityczny³², ponieważ liczba wyborców stale malała i jej reprezentacja parlamentarna spadła z siedmiu do jednego miejsca; szczególnie że nie został uznany za dającą się zastosować w przypadku mniejszości śląskiej, więc jej wpływ znacznie zmalął.

Podobna dynamika, chociaż z bardziej istotnymi konsekwencjami, miała miejsce w Serbii. Ustawa o wyborach przedstawicieli republiki Serbii z 2000 roku³³, która wprowadziła system proporcjonalny w jednym okręgu krajowym z pięcioprocentowym progiem, miała taki wtórne następstwo, że żadna z partii

³¹ Zob. A. Ramonaite, *The Development of the Lithuanian party System: From to Stability to Perturbation*, [w:] S. Jungerstam-Mulders (ed.), *Post-Communist EU Member States: Parties and Party Systems*, Aldershot 2006, s. 69–91, 78.

³² M. Fleming, *The Limits of the German Minority Project in Post-Communist Poland: Scale, Space and Democratic Deliberation*, „Nationalities Papers” 2003, no. 31/4, s. 399.

³³ *Assessment of election legislation of the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia*, OSCE/ODIHR, Warszawa 2000; S. Birch, *The 2000 Elections in Yugoslavia: the 'Bulldozer Revolution'*, „Electoral Studies” 2002, no. 21, s. 499–511.

reprezentującej jakąkolwiek mniejszość etniczną nie była w stanie uzyskać miejsca w kolejnych wyborach parlamentarnych w 2003. Aby zmniejszyć wspomniany skutek, ustawa została poprawiona w celu zapewnienia udziału w rozdzieleniu mandatów partiom politycznym, reprezentującym mniejszości etniczne Serbii, chociaż nie osiągnęły one wymaganego progu, a więc będą miały prawo do reprezentacji parlamentarnej, osiągając jedynie $\frac{1}{250}$ łącznej sumy głosów na szczeblu krajowym, środek, dzięki któremu od tego czasu stała się możliwa regularna reprezentacja Węgrów (obecnie, 3,8% według spisu powszechnego), Bośniaków (1,8%), Albańczyków i Romów (1,1%) w Zgromadzeniu Narodowym Serbii.

SŁOWENIA, RUMUNIA, CHORWACJA, CZARNOGÓRA I KOSOWO

Wśród trzech krajów, w których reprezentacja mniejszości narodowych została zagwarantowana bądź przez prawo wyborcze, bądź przez samą konstytucję, Słowenia nie zmieniła pierwotnego kształtu swojego systemu, tak więc zarówno wspólnota węgierska, jak i włoska nadal cieszą się z konstytucyjnie zagwarantowanej nadreprezentacji, której nie osiągają ani Serbowie, ani Chorwaci – obecnie dwie najliczniejsze mniejszości w kraju – ani pozostałe wspólnoty narodowe obecne w Słowenii.

Pomimo znacznego zmodyfikowania swojej Konstytucji z 2003 roku i ustawy wyborczej z 2004 roku³⁴, także Rumunia nie zmieniła sposobu, w jaki jej system wyborczy zajmuje się mniejszościami, tak że partie prawidłowo zarejestrowane i organizacje kulturalne, które reprezentują różne mniejszości narodowe w Rumunii (od 1990 roku ich liczba wzrosła z jedenastu do niewiele więcej niż osiemnastu, włączając Włochów, Macedończyków, Rusinów (*Rusyns*), Tatarów, Żydów, Albańczyków i Chorwatów) mają wciąż zagwarantowane jedno miejsce w izbie niższej rumuńskiego parlamentu, jeżeli tylko uzyskają odpowiednik kilku tysięcy głosów. Prawo, z którego, nigdy nie skorzystała wspólnota węgierska, największa w kraju, zważywszy, że jej główna formacja polityczna, Demokratyczny Związek Węgrów w Rumunii (UDMR/RMDSz), zawsze był w stanie utrzymać, jedynie siłą otrzymanych głosów, swoją znaczącą reprezentację parlamentarną (obecnie: 22 deputowanych i 20 senatorów) i nawet pozyskać kluczową pozycję polityczną, która miała prze-

³⁴ *Romania: Parliamentary and Presidential Elections*, 28 November and 12 December 2004, Assessment Mission Report, OSCE/ODIHR, Warszawa 2005, s. 39.

łożenie na objęcie licznych resortów w rządzie, między 1996 rokiem i rokiem 2008 i ponownie od 2009³⁵,

W odniesieniu do Chorwacji, praktyka zmiany systemu wyborczego w przededniu każdego nowych wyborów, która charakteryzowała pierwsze dziesięciolecie Chorwacji jako niepodległego państwa, i która – w kwestii zagadnienia reprezentacji mniejszości narodowych – była podstawą do korzystnej dla mniejszości narodowych regulacji (tej z 1992 roku), stopniowo jednak ograniczanej przez każdą nową reformę wyborczą (1995–1999), co miało miejsce także w ostatnim dziesięcioleciu. Ostatni rozdział tej niekończącej się serii reform wyborczych, podążających w przeciwnych kierunkach, został zweryfikowany w 2003 roku³⁶, kiedy parlament chorwacki przyjął kolejną zmianę kodeksu wyborczego, nadając nowe brzmienie art. 16, w celu zwiększenia z pięciu do ośmiu liczby reprezentantów przypisanych *ex lege* mniejszościom etnicznym w *Saborze*. Z tych, trzy (o dwa więcej niż we wcześniejszym ustawodawstwie) przydzielać się będzie wspólnocie serbskiej (1,0% według spisu powszechnego z 2001 roku), jeden Włochom, jeden Węgrom, jeden dla wspólnoty czeskiej i słowackiej, kolejny dla Austriaków, Bułgarów, Niemców, Polaków, Romów, Rumunów, Rusinów (*Rusyns*), Rosjan, Turków, Ukraińców, Wołochów i Żydów, i kolejny dla Albańczyków, Bośniaków, Macedończyków, Czarnogórców i Słoweńców (ogółem 2,9% ludności według spisu powszechnego z 2001 roku), a więc, w rezultacie, muszą oni »dzielić się« swoją reprezentacją parlamentarną. W każdym przypadku obywatele należący do tych wspólnot mogą wybierać między głosowaniem na kandydatów z listy ogólnej bądź oddaniem głosu na jedną z list mniejszości; w praktyce większość wyborców serbskich skłania się ku pierwszej opcji, zamiast wybierać przedstawicieli swoich mniejszości, którzy mają zagwarantowane miejsca w parlamencie.

Wydaje się być trudne twierdzenie, że minimalne wzrosty w liczbie reprezentantów mniejszości etnicznych w parlamentach rumuńskim i chorwackim są rezultatem istotnej zmiany perspektywy, z jakiej w tych krajach patrzy się na zagadnienie reprezentacji mniejszości narodowych. W przypadku Chorwacji, zmiana wydaje się być minimalna, podczas gdy w przypadku Rumunii, wzrost liczby reprezentantów mniejszości etnicznych był raczej wynikiem

³⁵ Zob. C.C. Alionescu, *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*, „Southeast European Politics” 2004, no. 5/1; O. Protsyk, M. Matichescu, B. Chatre, *Representational Consequences of Special Mechanisms for Ethnic Minority Inclusion: Evidence from Romania*, European Centre for Minority Issues Working Paper 2008, no. 41, www.ecmi.de.

³⁶ Election Observation Mission: *Republic of Croatia. Parliamentary Elections*. 23 November 2003. Final Report, OSCE/ODIHR, Warszawa 2004, s. 23.

lepszej organizacji tych wspólnot i bardziej przejrzystej wizji, w jaki sposób można skutecznie osiągnąć swoją reprezentację w parlamencie. Tak więc w tym przypadku ciągłość wydaje się być regułą.

W tej ostatniej grupie, krótka lista należących do niej państw została znacząco rozszerzona w ostatnim dziesięcioleciu przez dodanie dwóch nowych przypadków, oba wywodzące się z państw, które niedawno uzyskały niepodległość: Czarnogóra i Kosowo. Czarnogóra, która uzyskała niepodległość 3 czerwca 2006 roku w wyniku referendum, mającego miejsce tego samego roku, które odbyło się w tym samym roku po zawarciu porozumienia z Belgradem popieranym przez UE, zdecydowała się na wybór 81 deputowanych do *Skupštiny* w sposób proporcjonalny i z listy w jednym okręgu krajowym, z progiem 3% głosów, jednocześnie postanawiając, postanowiono też, że pięć z jego miejsc, wybieralnych w specjalnych okręgach wyborczych, pozostanie zarezerwowane dla wspólnoty albańskiej (która obecnie stanowi 5,0% ludności według spisu powszechnego). Ta formuła, która już była stosowana – z niewielkimi zmianami – od 1998 roku, kiedy kraj nadal był częścią Federalnej Republiki Jugosławii, nie doprowadziła jednak do utworzenia jednej albańskiej partii, tylko pomogła przetrwać grupie drobnych frakcji, tak więc w tej chwili, i w wyniku wyborów z 2009 roku, w parlamencie Czarnogóry zasiadają nie mniej niż cztery albańskie partie, podczas gdy piąte miejsce zarezerwowane dla albańskiej mniejszości jest w posiadaniu Koalicji na rzecz Europejskiej Czarnogóry. To co stanowi jasną – chociaż dość powszechną – dyskryminację, ani wspólnota serbska, dość istotna w Czarnogórze (32,0% ludności według spisu powszechnego), ani wspólnoty mniej liczne, jak bośniacka (7,8%) i chorwacka (1,1%), nie mają prawa do szczególnej reprezentacji parlamentarnej, stąd ich obecność w *Skupštinie* może być osiągnięta jedynie na podstawie głosów zebranych przez różne formacje o charakterze etnicznym, to znaczy: Partię Bośniacką, Chorwacką Inicjatywę Obywatelską, Nową Serbską Demokrację i głównie proserbską Socjaldemokratyczną Partię Czarnogóry.

W odniesieniu do Kosowa, które pomimo jednostronnej deklaracji o niepodległości z lutego 2008 roku wciąż nie jest powszechnie uznawane, gdyż nawet nie uczyniły tego państwa Unii Europejskiej oraz te z jego najbliższego otoczenia, jej Konstytucja – także z 2008 roku – ustanowiła szeroki wachlarz mechanizmów zapewniających reprezentacjom różnych mniejszości, a w szczególności serbskiej, zdecydowanie najważniejszej ze wszystkich, udział w różnych organach władzy, które mają być utworzone w nowej Republice. Działanie to miało na celu nie tyle zaspokojenie żądań tej społeczności, której sprzeciwu wobec niepodległości Kosowa nie było można złagodzić ustępstwami na mniejszą skalę, co zadowolenie międzynarodowej wspólnoty, która

powinna ratyfikować i zagwarantować niepodległość Kosowa. Działanie to, w rzeczywistości, było silnie inspirowane postanowieniami tak zwanego *Planu Ahtisaari*, traktującego szczegółowo prawa mniejszości i nalegającego na uwzględnienie Kosowa jako państwa wielonarodowego.

W ten sposób, stosując art. 64 Konstytucji Kosowa ustanowiono zgromadzenie przedstawicielskie złożone ze 120 członków, wybranych według systemu proporcjonalnego i z listy w jednym okręgu krajowym zakładając, że dwadzieścia z tych miejsc pozostanie zarezerwowanych dla reprezentacji mniejszości etnicznych w Kosowie (ogółem 8% ludności), z których dziesięć będzie koniecznie zarezerwowane dla mniejszości serbskiej, cztery dla romskiej, trzy dla bośniackiej, dwa dla tureckiej i jeden dla gorańskiej³⁷. System, który już był zastosowany w wyborach w 2001 roku, pozwala kandydatom tych mniejszości ubiegać się o niezarezerwowane mandaty, podwajając w ten sposób szanse na osiągnięcie reprezentacji parlamentarnej. Po ostatnich wyborach z 12 grudnia 2010 roku, i mimo bojkotu ze strony mniejszości serbskiej osiadłej w miejscowościach na północ od rzeki Ibar, mandaty przyznane tej wspólnocie zostały rozdzielone między Zjednoczoną Listę Serbską i Niepodległą Partię Liberalną, która uzyskała dla siebie trzy mandaty z listy krajowej, i która następnie objęła trzy resorty w rządzie Thaci, podczas gdy reszta wspólnot podzieliła się na mnóstwo mniejszych formacji, często o charakterze ściśle lokalnym.

BOŚNIA I HERCEGOWINA

Na drugim końcu naszej klasyfikacji, gdzie umieściliśmy przypadek Bośni i Hercegowiny, sytuacja wciąż nie została zmieniona. Zapotrzebowanie na głęboką reformę modelu konstytucyjnego, który pochodzi z Dayton, będzie

³⁷ W dodatku, Konstytucja także ustanowiła utworzenie dwóch organów specjalnie zaprojektowany dla zwiększenia reprezentacji mniejszości w nowych instytucjach Kosowa: tak zwana Rada Konsultacyjna ds. Wspólnot (art. 60), która z upoważnienia prezydenta Republiki i licząc się z reprezentacją wszystkich wspólnot Kosowa, pozwalałaby im «komentować na wczesnym etapie [procesu ustawodawczego] inicjatywy ustawodawcze bądź polityczne, które mogą być przygotowane przez Rząd, zaproponować takie inicjatywy, i zapewnić, że ich punkt widzenia będzie włączony do odpowiednich programów i projektów»; a także Komisja ds. Praw i Interesów Wspólnot (art. 78), komisja stała Zgromadzenia, składająca się w równej liczbie z deputowanych albańsko-kosowarskich, serbskich i pozostałych mniejszości, odpowiedzialna za proponowanie ustaw i innych środków, które odpowiadają indywidualnym interesom różnych wspólnot, a także za sformułowanie zaleceń odnośnie do przedstawionych projektów ustaw. Na temat nowych instytucji Kosowa, zob. J. J o r d á G a r c í a, *La disputa en torno al estatus final de Kosovo. Contexto, actores, propuestas e implicaciones*, Valencia 2012, s. 410–422 (nieopublikowana praca doktorska).

obecnie bardziej intensywne niż kiedykolwiek wcześniej, zwłaszcza że istnieje decyzja sądowa, mająca wymiar historyczny, która akcentuje znaczenie tej reformy, co pozwala przewidywać zmiany w niezbyt odległej przyszłości.

Jak już wyjaśniałem, zalecenia zawarte w traktacie pokojowym z Dayton określają, że trzech członków zbiorowego Prezydium Bośni i Hercegowiny – bądź organów ustawodawczych kraju, powinno być wybranych przez obywateli należących do trzech głównych grup etnicznych (gdzie Bośniacy reprezentują 48,0%, Serbowie 37,1% i Chorwaci 14,3% ludności według spisu powszechnego z 2000 roku), a zostanie wybrany ten z kandydatów, który otrzymał największą liczbę głosów w każdej z grup, niezależnie od głosów uzyskanych przez kandydatów z pozostałych grup narodowych; podobna regulacja występuje w zakresie władzy ustawodawczej. Fakt, że Konstytucja Bośni i Hercegowiny przewiduje, iż jedynie obywatele z bośniackiej, serbskiej bądź chorwackiej grupy narodowej mogą zostać wybrani na członków zbiorowego Prezydium Republiki, z prawnym wyłączeniem obywateli innych grup narodowych, został zaskarżony do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, odpowiednio przez obywateli bośniackich pochodzenia romskiego i żydowskiego. W historycznym wyroku *Sejdić i Finci przeciw Bośni i Hercegowinie* z 21 grudnia 2009 roku ETPCz stwierdził, że pozbawienie skarżących biernego prawa wyborczego do Izby Narodów z uwagi na jego pochodzenie narodowe narusza art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (który zabrania dyskryminacji w zakresie praw objętych Konwencją), w związku z art. 3 Protokołu numer 1 (wolne wybory), i że ich niezdolność do brania udziału w wyborach do Prezydium BiH łamie również art. 1 Protokołu numer 12 (powszechny zakaz dyskryminacji)³⁸.

Chociaż odpowiedź Bośni na to orzeczenie była nieśpieszna i zawiła, i nie jest jasne, czy końcowy efekt nie był inny niż zwiększenie politycznych praw obywateli ujętych w kategorii »inni«, utrzymując w ten sposób całkowitą etniczność politycznych instytucji Bośni. Należy jednak stwierdzić, że orzeczenie *Sejdić i Finci przeciw Bośni*, połączone ze stopniowym pojawieniem się partii o orientacji obywatelskiej w tym kraju, a także nacisk ze strony instytucji Unii Europejskiej, z uwagi na negocjacje akcesyjne, mogłyby przekształcić się w punkt wyjścia dla istotnych zmian w sposobie wykonywania polityki w tym kraju³⁹.

³⁸ European Court of Human Rights, *Sejdic-Finci vs. Bosnia and Herzegovina*: „Prohibiting a r/Rom and j/Jew standing for election to the House of Peoples and the Parliamentary Assembly and for the State Presidency amounts to discrimination and breaches their electoral rights”, www.echr.coe.int.

³⁹ Na temat reakcji odnośnie do orzeczenia *Sejdic-Finci*, i wynikłej dyskusji na temat przyszłości „etnopolitycznej” Bośni, zobacz E. K u c u k a l i c I b r a h i m o v i c, *El lugar de*

WNIOSKI. PRYZNAWANIE REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIEJSZOŚCIOM NARODOWYM

To krótkie wyliczenie zmian w prawie wyborczym w Europie Środkowej i Wschodniej w zakresie reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych pozwala sformułować co najmniej pięć wniosków.

Po pierwsze, częstotliwość i waga zmian dokonanych w dziedzinie tak szczególnej jak prawo wyborcze, na którym się obecnie koncentrujemy, były, zarówno w kategoriach bezwzględnych, jak i względnych, raczej skromne. Chociaż, w zasadzie, wystąpiły pewne zmiany, nie były one zbyt duże, i potencjał do ich wprowadzania był raczej ograniczony, były one bardziej zorientowane na uregulowanie systemów reprezentacji mniejszości narodowych już istniejących niż radykalnej ich zmiany. I to w kontekście, w którym inne aspekty prawa wyborczego zainteresowanych krajów przechodziły poważne przemiany. Można by stwierdzić, w związku z tym, że w kontekście powszechnego i nieprzerwanego sporu na temat reguł gry wyborczej, zagadnienie reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych wydaje się być wyjaśnione w nieco większym stopniu niż inne kwestie.

Drugi wniosek, wydaje się niezaprzeczalny, że większość wprowadzonych zmian w odniesieniu do reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych była przede wszystkim konsekwencją wewnętrznej dynamiki politycznej, związanej zarówno z dominującymi stanowiskami dotyczącymi politycznej roli, jaką mniejszości te powinny odegrać w życiu politycznym każdego kraju, jak i z potrzebą wspierania procesu rządzenia, wzmacniając tym samym stabilność rządów, a także z zaspokojeniem żądań wspólnoty międzynarodowej w tym względzie.

Po trzecie, jest możliwe wyróżnienie pewnego rodzaju geograficznego wzorca w tym złożonym zbiorze ustaw wyborczych dotyczących kwestii mniejszości etnicznych. Potwierdzeniem tego jest, że do ustawodawstw najbardziej przychylnych mniejszościom w regionie należą te, które znajdują się w krajach dawnej Jugosławii, wskazują na to przykłady Bośni, Kosowa, Czarnogóry, Chorwacji i Słowenii, a w mniejszym stopniu także Serbii i Macedonii. Może dzieje się tak z tego względu, iż uznanie i włączenie mniejszości etnicznych i grup narodowych było podstawową zasadą konstytucyjną już w socjalistycznej Jugosławii i to dziedzictwo zostało przekazane nowym niepodległym państwom. Jednak może być to także konsekwencją interwencji

“Los Otros” en la Constitución de Bosnia y Herzegovina. La representación constitucional de las minorías y sus consecuencias sobre los derechos individuales, „Cuadernos Constitucionales” 2009, no. 67/68, s. 135–152.

Unii Europejskiej i innych zachodnich demokracji w kwestie postjugosłowiańskie podczas i po zakończeniu konfliktów, które miały miejsce w latach dziewięćdziesiątych – doskonałym przykładem są tutaj przypadki Bośni i Kosowa – dla znaczenia tych wspólnot w państwach, w których są obecne, bądź doniosłości ich oficjalnego uznania dla utrzymania dobrosąsiedzkich stosunków między nimi.

Po czwarte, można stwierdzić, że istnieje również określona logika i określona spójność w tym zestawie zmian: w rzeczywistości ujawniają one, z jednej strony, że wykluczenie mniejszości etnicznych z życia politycznego kraju argumentując, że ich obecność jest szkodliwa dla zasady suwerenności narodowej, co pociąga za sobą ryzyko zerwania jedności narodowej, jest teraz nie do obrony, tak jak praktyka przeciwna: iż obywatele powinni pozostawać zintegrowani we wspólnoty etniczne, do których należą i nie mogą brać udziału w sprawach publicznych, z wyjątkiem sytuacji, gdy są członkami tej społeczności i czynią to za pomocą mechanizmów uczestnictwa przez nią wyrażonych. To nie przypadek, że zarówno stanowiska wrogo nastawione do obecności mniejszości narodowych w życiu politycznym, jak i te – *a sensu* przeciwnie – proponujące pełną etnifikację, zostały już odrzucone bądź, przynajmniej, są poddawane bardzo surowej krytyce.

W związku z tym wydaje się być uzasadnione, że zmierzamy w kierunku pośrednich pozycji, w których dążenie mniejszości narodowych do cieszenia się znaczącą obecnością w życiu parlamentarnym jest, w niektórych z omawianych przypadków, traktowane z tym samym – a nie mniejszym – szacunkiem niż dążenie jakiegokolwiek innej grupy interesu bądź nurtu ideologicznego, w których mogą one skorzystać z ochrony ustawy, kiedy jest ona potrzebna, do zapewnienia mniejszościom narodowym reprezentacji w parlamencie. Ostatecznie, wybór jednej bądź drugiej strategii będzie miał więcej wspólnego ze szczególną sytuacją mniejszości – i, w szczególności, z jej względnym rozmiarem i jej zdolnością do ukształtowania własnej politycznej alternatywy: innymi słowy, z jej zdolnością do bycia wpływową na politycznej scenie we własnym kraju niż z jakimkolwiek rodzajem zajmowania stanowiska ideologicznie umotywowanego za, bądź przeciw, różnorodności narodowej.

Z tego punktu widzenia byłoby błędem myślenie, że państwa, gdzie reprezentacja parlamentarna mniejszości jest zagwarantowana ustawą, mają wyższy stopień poszanowania różnorodności narodowej niż te, które jedynie zapewniają im pewne korzyści, bądź które są z kolei bardziej korzystne dla mniejszości niż te, które stosują jednakowe zasady dla każdego typu kandydatów w swoim prawie wyborczym.

Na zakończenie, skuteczność obecności parlamentarnej mniejszości narodowych zależy bardziej od innych czynników, niektóre z nich są właściwe dla systemu wyborczego – jak wielkość okręgów, bezstronność w rozdziale terytorialnym mandatów, korzystanie z praktyki *gerrymanderingu*, zastosowana formuła wyborcza, bądź istnienie czy nie klauzuli zaporowej. Inne uregulowania są na poziomie konstytucyjnym – jak wielkość parlamentu, wymagania dla uzyskania obywatelstwa i prawa głosu, a nawet mające związek z kulturą polityczną kraju, jak i prawdopodobieństwo utworzenia gabinetu koalicyjnego, zajmowane miejsce przez partie o charakterze narodowym na jednym bądź drugim końcu ideologicznego spektrum, bądź jej zdolność do utrzymania stałego poparcia tych, którzy należą do tej społeczności, bądź do pozyskania głosu tych, którzy są jej dalecy niż od określonej regulacji odnośnie do reprezentacji mniejszości narodowych zawartej w przyjętym prawie wyborczym.

Piąty i ostatni wniosek jest taki, że dyskusja na temat celowości, bądź nie, wyposażenia mniejszości narodowych w reprezentację parlamentarną wydaje się schodzić na dalszy plan, i że w rzeczywistości ich obecność w izbach ustawodawczych stała się elementem całkowicie normalnym – a w niektórych przypadkach nawet stałym – w życiu politycznym krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Być może będzie też to czas, aby położyć nacisk w naszych badaniach na ich integrację w odpowiednich organach władzy wykonawczej. Doświadczenie zebrane przez formacje takie jak Ruch na rzecz Praw i Wolności w Bułgarii, Demokratyczny Związek Węgrów w Rumunii, Związek Węgrów w Wojwodinie w Serbii, partia Węgierskiej Koalicji na Słowacji, a przede wszystkim, przez różne partie albańskie, które pojawiały się w kolejnych macedońskich rządach tworzonych od początku przejścia do demokracji w 1990 roku, już zapewniają nam interesującą bazę danych i mnóstwo cennych doświadczeń, na których będzie można oprzeć projekty przyszłych badań⁴⁰.

*Tłumaczenie z języka hiszpańskiego Sylwia Maciaszek-Llaneza
Weryfikacja przekładu Zuzanna Kowalczyk*

⁴⁰ Zob. m.in. M. Robotin, *A Comparative Approach to Minority Participation in Government*, [w:] M. Robotin, L. Salat (eds.), *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*, Budapest 2003, s. 161–162; M. Brusis, *The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries*, „Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2003, no. 1.

BIBLIOGRAFIA

- Alionescu C.C., *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*, „Southeast European Politics” 2004, no. 5/1.
- Assessment of election legislation of the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia*, OSCE/ODIHR, Warszawa 2000.
- Bernauer J., Bochsler D., *Electoral entry and success of ethnic minority parties in Central and Eastern Europe: a hierarchical selection model*, „Electoral Studies” 2011, no. 30/4.
- Bieber F., *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, London 2006.
- Bieber F., *Regulating minority parties in Central and South-Eastern Europe*, [w:] B. Reilly, P. Nordlund (eds.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*, Tokyo–New York–Paris 2008.
- Birch S., *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*, London 2004.
- Birch S., Millard F., Popescu M., Williams K., *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*, London 2003.
- Birch S., *The 2000 Elections in Yugoslavia: the ‘Bulldozer Revolution’*, „Electoral Studies” 2002, no. 21.
- Bochsler D., *Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies*, „European Yearbook of Minority Issues” 2007, no. 8–7.
- Botusciarova S., *La legislazione elettorale in Bulgaria*, [w:] F. Lancaster (ed.), *La legislazione elettorale degli Stati dell’Europa Centro-Orientale*, Milan 1995.
- Brusis M., *The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries*, „Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2003, no. 1.
- Bugajski J., *Political Parties of Eastern Europe: A Guide to Politics in the Post-Communist Era*, New York 2002.
- Election Observation Mission: *Republic of Croatia. Parliamentary Elections*. 23 november 2003. Final Report, OSCE/ODIHR, Warszawa 2004.
- European Commission for Democracy Through Law, OSCE Office For Democratic Institutions and Human Rights, *Draft Joint Opinion on the Act on the Elections of members of Parliament of Hungary*, no. 662/2012, European Council, Strasbourg 2012.
- Fleming M., *The Limits of the German Minority Project in Post-Communist Poland: Scale, Space and Democratic Deliberation*, „Nationalities Papers” 2003, no. 31/4.
- Flores Juberías C., *Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación*, „Revista CIDOB d’Afers Internacionals” 2002/2003, no. 60.
- Flores Juberías C., *Minorías étnicas y sistemas electorales en la Europa del Este*, „Cuadernos Constitucionales” 1999, no. 26/27.
- Flores Juberías C., *Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995–2003)*, „Cuadernos Constitucionales” 2002/2003, no. 41/42.
- Flores Juberías C., *Post-Communist electoral systems and national minorities: a dilemma in five paradigms*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.
- Flores Juberías C., *Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában*, „Politikatudományi Szemle” 1998, no. 2.

- Flores Juberías C., *Macedonia: entre la crisis y la consolidación*, „Revista CIDOB d'Afers Internacionals” 2000/2001, no. 51–52.
- Flores Juberías C., *Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995–2005)*, [w:] C. Flores Juberías (ed.), *De la Europa del Este al este de Europa*, Valencia 2006.
- Flores Juberías C., *Vyborny '95: las elecciones del 17 de diciembre a la Duma Estatal de la Federación Rusa*, „Cuadernos Constitucionales” 1995, no. 13.
- Friedman E., *Electoral System Design and Minority Representation in Slovakia and Macedonia*, „Ethnopolitics” 2005, no. 4/4.
- Galbreath D., *The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia*, „Perspectives on European Politics and Society” 2003, no. 4/1.
- Gelazis N., *Institutional Engineering in Lithuania: Stability Through Compromise*, [w:] J. Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. I: *Institutional Engineering*, Oxford 2001.
- Gionea V., *La législation électorale en Roumanie après la révolution de 1989*, [w:] F. Lanchester (ed.), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Milan 1995.
- Gjilani F., *La legislazione elettorale in Albania*, [w:] F. Lanchester (ed.), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Milan 1995.
- Grad F., *The Slovene Electoral System*, [w:] F. Lanchester (ed.), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Milan 1995.
- Ilchev I., *Emigration and the Politics of Identity: The Turkish Minority in Bulgaria*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.
- Jordá García J., *La disputa en torno al estatus final de Kosovo. Contexto, actores, propuestas e implicaciones*, Valencia 2012 (nieopublikowana praca doktorska).
- Kaminski M., Nalepa M.A., *Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules*, [w:] J.M. Colomer, (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, New York–London 2004.
- Kasapović M., *Electoral politics in Croatia 1990–2000*, „Politič kamisao” 2000, no. 37/5.
- Kolarova R., Dimitrov D., *Electoral Law in Eastern Europe: Bulgaria*, „East European Constitutional Review” 1994, no. 3/2.
- Kopecky P., *The Czech Republic: Entrenching Proportional Representation*, [w:] J.M. Colomer, *Handbook of Electoral System Choice*, New York–London 2004.
- Kucukalic Ibrahimovic E., *El lugar de “los Otros” en la Constitución de Bosnia y Herzegovina. La representación constitucional de las minorías y sus consecuencias sobre los derechos individuales*, „Cuadernos Constitucionales” 2009, no. 67/68.
- Loloci K., *Electoral Law in Eastern Europe: Albania*, „East European Constitutional Review” 1994, no. 3/2.
- Macedonian Electoral Laws*, International Foundation for Electoral Systems, Skopje 2002.
- Melvin N.J., *Post-Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.
- Melvin N.J., *Russians Beyond Russia: The Politics of National Identity*, London 1995.
- Millard F., *Elections, Parties, and Representation in Post-communist Europe*, London 2004.
- Millard F., *The Polish Parliamentary Election of September 1993*, „Communist and Post-Communist Studies” 1994, no. 27/3.
- Millard F., *The Polish Parliamentary Election of October 1991*, „Soviet Studies” 1992, no. 44/5.

- Mungiu A., Krastev I., *Nationalism After Communism: Lessons Learned*, Budapest 2004.
- Nix S.B. (ed.), *Election Law Compendium of Central and Eastern Europe*, Kiev 1995.
- Pavlovic D., Petrov G., Syrri D., Stone D.A. (eds.), *Democratisation in Southeast Europe: An Introduction to Election Issues*, Thessaloniki 2005.
- Pettifer I.J., *The Greek Minority in Albania: Ethnic Politics in a Pre-National State*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.
- Protsyk O., Matichescu M., Chatre B., *Representational Consequences of Special Mechanisms for Ethnic Minority Inclusion: Evidence from Romania*, European Centre for Minority Issues Working Paper 2008, no. 41.
- Ramonaite A., *The Development of the Lithuanian party System: From to Stability to Perturbation*, [w:] S. Jungerstam - Mulders (ed.), *Post-Communist EU Member States: Parties And Party Systems*, Aldershot 2006.
- Robotin M., *A Comparative Approach to Minority Participation in Government*, [w:] M. Robotin, L. Salat (eds.), *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*, Budapest 2003.
- Romania: Parliamentary and Presidential Elections*, 28 November and 12 December 2004, Assessment Mission Report, OSCE/ODIHR, Warszawa 2005.
- Rose R., Munro N., *Elections and Parties in New European Democracies*, Washington 2009.
- Šiberl, Kasapović M., *Electoral policy and the determinants of electoral behaviour in Croatia (1990-2000)*, „Central European Political Science Review” 2001, no. 2/3.
- Snyder J., *Lagestión de la etnopolítica en Europa Oriental: unavaloración de los enfoques-institucionales*, [w:] R. Ferrero (ed.), *Nacionalismos y minorías en Europa Central y Oriental*, Barcelona 2004.
- Sokolović D., Bieber F., (eds.), *Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina*, Aldershot 2001.
- Spirova M., *Electoral Rules and the Political Representation of Ethnic Minorities: Evidence from Bulgaria and Romania*, Center for Policy Studies, Central European University/ Open Society Institute, Budapest 2004.
- Spirova M., *European integration and minority politics: ethnic parties at the EP elections*, „East European Politics” 2012, no. 28/1.
- Spirova M., Stefanova B., *The European dimension of the political representation of minorities*, prezentacja w EUSA. Konferencja odbyła się w dniach 24–26 kwietnia 2009 r., Los Angeles, CA.
- Stein J.P. (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.
- Szomolányi S., Gould J. (eds.), *Slovakia: Problems of Democratic Consolidation and the Struggle for the Rules of the Game*, Bratislava 1997.
- Tsoneva D., *The Puzzle of the Bulgarian-Turkish Interethnic Cooperation in Post-Communist Bulgaria*, Central European University, Budapest 2005 (niepublikowana praca magisterska).
- Van Elsuwege P., *Russian-Speaking Minorities in Estonia and Latvia: Problems of Integration at the Threshold of the European Union*, European Centre for Minority Issues, Working Paper 2004, no. 20.
- www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html.
- www.echr.coe.int.
- www.ecmi.de.

www.ecmi.de.

www.essex.ac.uk/elections.

Zakošek N., *Ethnic War and Disempowerment: The Serb Minority in Croatia*, [w:] J.P. Stein, (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.

Streszczenie

Dziesięć lat temu, w ramach wspólnej refleksji dotyczącej polityki uczestnictwa mniejszości narodowych w pokomunistycznej Europie, zaproponowałem klasyfikację różnych sposobów, według jakich prawo wyborcze tych krajów zajęło się problemem reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych. Wówczas stwierdziłem, że wzory zawarte w ustawach wyborczych oscylowały od ich skrajnej wrogości, zabraniającej tworzenia partii o charakterze narodowym, do ich uwzględnienia, gdzie przynależność narodowa została przekształcona w podstawę reprezentacji politycznej, przechodząc przez szeroki zakres pośrednich strategii, jak utrudniająca reprezentację, będąca obojętną w stosunku do niej, ułatwiająca ją w praktyce i udzielająca jej prawnych gwarancji.

Obecnie, w sytuacji, w której demokracja jest już skonsolidowana, dziedzictwo wojen bałkańskich stopniowo zanika, a dziesięć z tych krajów jest już częścią UE, jest łatwo przewidzieć, że wyobrażenie, jak powinno wyglądać właściwe potraktowanie mniejszości narodowych w ustawach wyborczych powinno ulec istotnej zmianie. Na podstawie paradygmatów, badam jak zmienił się w ustawach sposób traktowania mniejszości narodowych, szukam wyjaśnienia, dlaczego te zmiany miały miejsce, i próbuję oszacować ich konsekwencje w reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych, a nawet więcej, w jej społecznej i politycznej integracji w regionie.

Słowa kluczowe: mniejszości etniczne, systemy wyborcze, Europa Środkowo-Wschodnia, reprezentacja parlamentarna.

ELECTORAL SYSTEMS AND NATIONAL MINORITIES IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE: A DILEMMA IN FIVE PARADIGMS REVISITED

Summary

Ten years ago and within the framework of a collective reflection on the politics of national minority participation in Post-Communist Europe, I proposed a classification of the diverse ways in which the electoral laws of these countries were addressing the problem of the parliamentary representation of ethnic minorities. In that essay, I argued that formulas contained in these electoral laws had swung from the extreme hostility of those prohibiting the creation of ethnically based parties, to the inclusiveness of those where ethnicity had been converted into the very basis

of political representation, going through a wide range of intermediate strategies like hindering that representation, being indifferent towards it, facilitating it in practice, and providing legal guarantees for it.

Now in a context in which democracy is already consolidated, the legacy of the Balkan wars is gradually disappearing, and ten of these countries are already part of the EU, it is easy to anticipate that the perception of what should be an adequate treatment for national minorities in electoral laws should have substantially changed. On the basis of the above mentioned paradigms, this paper examines the manners in which these laws have changed their treatment of national minorities, seeks to give an explanation as to why these changes have taken place, and tries to assess their implications in the parliamentary representation of minorities – and, even more, in its social and political integration – through the region.

Key words: Minorities, electoral systems, Central and Eastern Europe, Parliamentary representation.