

Grzegorz Janusz

Status mniejszości narodowych w Polsce współczesnej

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 6, 347-368

1999

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

GRZEGORZ JANUSZ

Status mniejszości narodowych w Polsce współczesnej

The status of ethnic minorities in contemporary Poland

Przemiany w Polsce zaistniałe po 1989 roku wpłynęły zasadniczo na zmianę statusu mniejszości narodowych w naszym państwie.¹ Wynikało to z następujących przesłanek:

- prowadzenia przez państwo nowej polityki wobec mniejszości, w tym przyjęcia nowych regulacji prawnych;²
- przystąpienia przez Polskę do konwencji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy regulujących ochronę praw człowieka i pośrednio lub bezpośrednio ochronę praw osób należących do mniejszości;³
- podpisania i ratyfikowania przez Polskę traktatów dwustronnych z wszystkimi sąsiadami naszego państwa, a zawierających tzw. klauzule mniejszościowe.

Celem niniejszego opracowania jest analiza statusu mniejszości narodowych w świetle uregulowań konstytucyjno-prawnych oraz realizacji praw politycznych (wyborczych).

Podstawowym aktem prawnym w państwie jest ustawa zasadnicza. Po wielu latach prac została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwiet-

¹ Niniejszy artykuł stanowi kontynuację problemów zawartych w opracowaniu: *Usytuowanie mniejszości narodowych w społeczeństwie i polityce państwa polskiego po 1945 r.*, [w:] *Mniejszości narodowe w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. J. Jachymek, Lublin 1992.

² Bliżej na temat polityki państwa polskiego por. S. Łodziński, *Przekroczyć własny cień. Prawne, instytucjonalne oraz społeczne aspekty polityki państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w latach 1989–1997*, [w:] *Mniejszości narodowe w Polsce. Praktyka po 1989 roku*, pr. zb. pod red. B. Berdychowskiej, Warszawa 1998.

³ Bliżej na ten temat por. G. Janusz, *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Warszawa 1995.

nia 1997 r. Konstytucja RP⁴ wprowadzająca nowe regulacje odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do praw i statusu osób należących do mniejszości. W odróżnieniu od poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, zawierających tylko ogólną klauzulę antydyskryminacyjną⁵ (wyrażoną aktualnie w art. 32 Konstytucji), nowa Konstytucja wprowadziła w art. 27 i 35 regulacje odnoszące się bezpośrednio do praw obywateli należących do mniejszości. Ponadto wprowadzono szeroki katalog praw i wolności obywatelskich oraz osobistych.

W art. 35 Konstytucji istotny jest przepis ustępu 1 wskazujący na niezbędne działania państwa podejmowane na rzecz obywateli należących do mniejszości a mające na celu zachowanie przez nich i rozwój własnego języka, tradycji i kultury. Wyraża się to w sformułowaniu tegoż przepisu, iż „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim...”. Takie określenie ma charakter obligatoryjny dla państwa i jest zgodne z duchem uregulowań zawartych w rozdziale II Konstytucji poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela. Tym samym nakłada na Rzeczpospolitą obowiązek zapewnienia realizacji praw obywateli polskich należących do mniejszości, co do możliwości zachowania i rozwoju własnego języka (głównie poprzez tworzenie warunków do nauki języka ojczystego i nauczania w tym języku w szkołach publicznych) oraz zachowania tożsamości etnicznej (wspieranie przez państwo działań w sferze kultury zmierzających do podtrzymywania i rozwijania tożsamości mniejszości).

Stwarzając tylko ogólne warunki dla realizacji praw osób należących do mniejszości, użyto by mającego charakter deklaracyjny określenia, iż „Obywatele polscy należący do mniejszości narodowych i etnicznych mają prawo do wolności zachowania i rozwoju własnego języka...”. Wskazanie tylko na możliwość realizacji praw nie odnosi się bowiem do obowiązku aktywnego uczestniczenia Państwa w ich realizacji, ale raczej do zakazu uniemożliwiania przez Państwo wykonywania tych praw. Taki charakter ma ustęp 2 art. 35, w którym mówi się tylko o określonych prawach, jakie mogą realizować mniejszości narodowe i etniczne. Jest jednocześnie jeszcze jedna zasadnicza różnica w treści obu ustępów art. 35. Pierwszy ustęp odnosi się do osób fizycznych (obywateli), zaś drugi do zbiorowości etnicznych, aczkolwiek nie stwarza on żadnych praw grupowych.

Dla mniejszości istotnym jest przepis art. 27, który uznając w zdaniu 1 za język urzędowy w Państwie język polski w zdaniu 2 dodaje, iż „Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów

⁴ Konstytucja została przyjęta w referendum ogólnonarodowym w dniu 25 maja 1997 r. i weszła w życie 17 października 1997 r.

⁵ Klauzula antydyskryminacyjna zawarta jest w przepisach praktycznie wszystkich współczesnych konstytucji. Wyraża się ona w zakazie dyskryminowania kogokolwiek z powodu rasy, narodowości, płci, wyznania i innych cech człowieka.

międzynarodowych”. Przepis ten stanowi *lex specialis*, albowiem art. 87 zawiera ogólny przepis uznający ratyfikowane umowy międzynarodowe za obowiązujące źródło prawa w Polsce.

Taką treść art. 27 uznać należy za wprowadzoną przez ustawodawcę świadomie i celowo. Powstaje przy tym pytanie, jakich praw związanych z językiem dotyczyć może przepis art. 27, skoro art. 35 ust. 1 nakłada na Państwo obowiązek zapewnienia zachowania i rozwoju języka ojczystego, czyli realizacji zobowiązań głównie w sferze oświaty. W świetle treści art. 27 przyjęć należy, iż zdanie drugie odnosić się będzie do możliwości używania, obok języka urzędowego, również języka (języków) mniejszości jako tzw. języków pomocniczych.

Aktualnie brak jest przepisu pozytywnego, który dawałby możliwość używania w życiu publicznym, obok języka urzędowego (polskiego), języków mniejszości jako języków pomocniczych. Możliwość taką aktualnie wyklucza dekret z 30 listopada 1945 r. „o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych”⁶ oraz zdanie 1 art. 27 Konstytucji. Nie zostały również zakończone prace nad projektem ustawy o języku polskim, który przewidywał w określonych warunkach używanie języków mniejszości jako języków pomocniczych. Pośrednio można taką możliwość wysnuć z dyspozycji przepisu zawartego w ust. 1 art. 35, albowiem używanie w życiu publicznym języków mniejszości, w relacji organa władzy publicznej – obywatel, niewątpliwie sprzyja zachowaniu i rozwojowi tych języków. Podkreślić tu należy, iż przedstawiciele mniejszości wielokrotnie podnosili sprawę używania języka ojczystego jako języka pomocniczego w kontaktach z organami władzy publicznej.

W tym stanie rzeczy pozostaje możliwość wprowadzenia języków mniejszości jako języków pomocniczych tylko na warunkach określonych w zdaniu 2 art. 27, tj. na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych. Jednocześnie przepis art. 27 zdanie 2 uznaje za podstawę dopuszczenia języków mniejszości jako języków pomocniczych zarówno umowy międzynarodowe ratyfikowane przed wejściem Konstytucji w życie (uznanie *ex post*) jak i umowy, które zostaną ratyfikowane w przyszłości (uznanie *ex ante*). Podobne założenie przyjęto w art. 87 uznającym za źródła prawa obowiązującego ratyfikowane umowy międzynarodowe.

Celowym jest prześledzenie uregulowań międzynarodowych odnoszących się do tego problemu. Wśród umów międzynarodowych możemy wyróżnić dokumenty wielostronne i dwustronne.

Pośród umów wielostronnych ratyfikowanych przez Polskę nie występują umowy odnoszące się do praw osób należących do mniejszości, lecz generalnie związane z prawami człowieka. Należą do nich przede wszystkim Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. oraz

⁶ Dz. U. nr 57, poz. 324.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. Obie konwencje jednak nie odnoszą się do interesującego nas problemu.

Jedynym wielostronnym dokumentem zobowiązującym, odnoszącym się bezpośrednio do praw osób należących do mniejszości, w tym i językowych, jest Europejska Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych, którą Polska podpisała 1 lutego 1995 r., lecz do tej pory nie ratyfikowała.⁷ W art. 10 ust. 2 czytamy:

„Na obszarach zamieszkałych tradycyjnie lub w znaczącej ilości przez osoby należące do mniejszości narodowej, o ile osoby te tego sobie życzą, i tam gdzie takie życzenie odpowiada rzeczywistym potrzebom, Strony będą starać się zapewnić, na tyle, na ile to możliwe, warunki, które umożliwią używanie języka mniejszości w stosunkach pomiędzy tymi osobami a organami administracji”.

Interesującego nas problemu dotyczy również art. 11 ust. 3 Konwencji Ramowej, w którym zapisano:

„W rejonach tradycyjnie zamieszkałych przez znaczącą ilość osób należących do mniejszości narodowej, Strony będą starać się, zgodnie z obowiązującym prawem, w tym także, tam gdzie to stosowne, umowami z innymi państwami oraz przy uwzględnieniu ich specyficznych warunków, umieszczać również w języku mniejszości tradycyjne nazwy lokalne, nazwy ulic i inne oznakowanie topograficzne o charakterze publicznym, o ile istnieje tam wystarczające zapotrzebowanie na takie oznakowania”.

Do czasu ratyfikowania Konwencji Ramowej zastosowanie jej przepisów, w świetle art. 27, nie jest jednak możliwe, aczkolwiek podpisanie przez Polskę Konwencji 1 lutego 1995 r., tj. w pierwszym dniu jej wyłożenia do podpisu wskazuje na pewną wolę przyjęcia także tego dokumentu Rady Europy.

W tym stanie rzeczy podstawą ewentualnych rozważań o możliwościach wprowadzenia języków mniejszości jako języków pomocniczych stają się ratyfikowane traktaty bilateralne. Po 1991 r. Polska podpisała i ratyfikowała traktaty o dobrosąsiedzkiej współpracy z wszystkimi państwami sąsiadującymi z Rzeczpospolitą: z Niemcami (17 stycznia 1991 r.),⁸ Czechami i Słowacją (6 października 1991 r.),⁹ Ukrainą (18 maja 1992 r.),¹⁰ Federacją Rosyjską (22 maja 1992 r.),¹¹ Białorusią (23 czerwca 1992 r.)¹² oraz Litwą (26 kwietnia

⁷ *Tekst Konwencji Ramowej por. Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych*, red. S. Łodziński, P. Bajda, Warszawa 1995, s. 89 i n. Obecnie wszczęta została procedura ratyfikacyjna w Sejmie.

⁸ Dz. U. 1992, nr 14, poz. 56.

⁹ Dz. U. 1992, nr 59, poz. 296. Po rozpadzie Federacji Czech i Słowacji oba państwa przyjęły sukcesję traktatów dwustronnych zawartych przez Federację.

¹⁰ Dz. U. 1993, nr 125, poz. 573.

¹¹ Dz. U. 1993, nr 61, poz. 291.

¹² Dz. U. 1993, nr 118, poz. 527.

1994 r.).¹³ Traktaty te zawierały tzw. klauzule mniejszościowe o ochronie praw osób należących do mniejszości.

Traktaty z Niemcami, Ukrainą, Białorusią i Litwą wyraźnie wskazują na prawo do używania przez osoby należące do mniejszości imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego, z tym, że traktat z Litwą odsyła szczegółową regulację tegoż problemu do odrębnej umowy. Prawo do używania imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego nie budzi w dniu dzisiejszym większego problemu prawnego.

Inna sytuacja pojawia się w przypadku używania języka mniejszości jako języka pomocniczego. Do spraw używania języka mniejszości jako pomocniczego odnosi się bezpośrednio traktat z Czechami i Słowacją, gdzie w art. 8 ust. 2 czytamy, że osoby należące do mniejszości „mogą swobodnie posługiwać się swoim językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym – i obok potrzeby znajomości języka urzędowego lub języków urzędowych danego Państwa – posługiwać się językiem ojczystym w urzędach państwowych, zgodnie z prawem krajowym”. Właściwie powyższy zapis wypełniałby w pełni dyspozycję zawartą w art. 27 zdanie 2, gdyby nie jego samoograniczenie zapisem o zgodności z prawem krajowym, gdyż na dzień dzisiejszy brak jest przepisu w prawie polskim dopuszczającego taką możliwość. Podobny przepis, aczkolwiek deklaratorywny, zawiera również traktat z Litwą, gdzie w art. 15 czytamy, że „Strony w szczególności rozważą dopuszczenie używania języków mniejszości narodowych przed swymi urzędami, szczególnie zaś w tych jednostkach administracyjno-terytorialnych, w których dużą część ludności stanowi mniejszość narodowa”. Tym samym oba traktaty stanowią przesłankę do uznania, że istnieją podstawy do określenia w prawie polskim możliwości dopuszczenia używania języków mniejszości jako języków pomocniczych, zwłaszcza, że oba traktaty były już ratyfikowane w chwili uchwalania Konstytucji RP i były znane ustawodawcy.

Uznać przy tym należy, że korzystne rozstrzygnięcie na rzecz jednej mniejszości w sprawie używania języka ojczystego jako pomocniczego obli-gowałoby do uznania takiego samego prawa dla innych mniejszości, albowiem inna interpretacja stanowiłaby dyskryminowanie pozostałych obywateli należących do mniejszości. Zauważyć przy tym należy, iż wszystkie traktaty dwustronne wyraźnie i jednoznacznie przy określaniu przynależności do mniejszości stosują kryterium obywatelstwa. Tym samym, w świetle traktatów dwustronnych, nie jest możliwe przyznanie identycznych praw osobom przebywającym w danym państwie na statusie cudzoziemca, mimo nawet niewątpliwej odrębności etnicznej.

Inne traktaty dwustronne nie zawierały tak jednoznacznego zapisu. Jednakże przy analizie treści traktatów widać pewne zróżnicowanie przepisów, gdyż

¹³ Dz. U. 1995, nr 15, poz. 71.

np. traktaty z Niemcami i Litwą posługują się określeniem, że osoby należące do mniejszości mają prawo do „swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i **publicznie**” (podkreślenie – G. J.), zaś z Czechami, Słowacją i Białorusią o prawie do „swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i **publicznym**” (podkreślenie – G. J.). Istnieje zasadnicza różnica między posługiwaniem się danym językiem **publicznie**, tj. w miejscu publicznym, w obecności innych osób, a posługiwaniem się tym językiem w życiu publicznym, albowiem to drugie pojęcie obejmuje nie tylko sferę miejsca publicznego, ale także czynności urzędowych. Tym samym również przepisy traktatów z Czechami, Słowacją i Białorusią dają podstawę do uwzględnienia w prawie polskim możliwości używania języków ojczystych mniejszości w życiu publicznym, czyli jako języków pomocniczych.

Mając powyższe na uwadze, można przyjąć, że traktaty z Czechami, Słowacją i Litwą stanowią przesłankę upoważniającą do wprowadzenia regulacji w prawie wewnętrznym umożliwiających osobom należącym do mniejszości posługiwanie się językiem ojczystym jako językiem pomocniczym, zaś dodatkowo traktaty z Czechami, Słowacją i Białorusią wręcz zobowiązują Państwo do stworzenia warunków umożliwiających posługiwanie się takimi językami w sferze czynności urzędowych, czyli obok języka urzędowego. Także inne prawa osób należących do mniejszości znajdują swe potwierdzenie w ratyfikowanych umowach międzynarodowych, zwłaszcza w traktatach dwustronnych. Przy traktatach tych zwraca uwagę wyrażona wola stron danego traktatu; otóż klauzule mniejszościowe poprzedzone są w traktatach z Niemcami, Federacją Rosyjską, Białorusią i Litwą wyraźną wolą stosowania uznanych w działalności międzynarodowej standardów w zakresie ochrony praw człowieka i praw osób należących do mniejszości, w tym także wypracowanych w działalności ONZ, KBWE (OBWE) dokumentach nie mających mocy obowiązującego prawa międzynarodowego, lecz charakter deklaracyjny. Zawarcie takich zapisów odnoszących się zwłaszcza do dokumentów deklaracyjnych jest wyraźnym wskazaniem woli państw zawierających traktaty zapewnienia osobom należącym do mniejszości realnego i skutecznego wypełnienia wszelkich zobowiązań stanowiących uznane standardy praw mniejszościowych.

Ponadto klauzule w omawianych traktatach dwustronnych zawierają następujący zakres ochrony przedmiotowej praw osób należących do mniejszości:

- a) uczenia się języka ojczystego i w języku ojczystym oraz swobodnego posługiwania się tym językiem w życiu prywatnym i publicznym, względnie publicznie;
- b) używania swoich imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego;
- c) wyznawania i praktykowania swojej religii;
- d) zakładania i utrzymywania własnych organizacji oraz stowarzyszeń;
- e) utrzymywania niezakłóconych kontaktów między członkami danej mniejszości w kraju ich osiedlenia, jak również będącymi obywatelami innych państw.

Prawa te osoby objęte ochroną traktatową mogą realizować indywidualnie lub zbiorowo (współ z innymi członkami swej grupy). Podkreślić tu należy ponownie, że w świetle Konstytucji RP ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem prawa w Rzeczypospolitej (art. 87 ust. 1) oraz stanowią, po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, część krajowego porządku prawnego (art. 91 ust. 1).

W Konstytucji zawarty jest ponadto wiele przepisów odnoszących się do praw i wolności obywatelskich (m. in. art. 9, 13, 25, 31, 32, 53, 57, 58), które pośrednio wpływają na status osób należących do mniejszości.

Zasadniczo ani Konstytucja ani też ratyfikowane umowy międzynarodowe nie wskazują na prawa polityczne mniejszości narodowych, wiążąc je co najwyżej z ogólnymi prawami obywatelskimi. Zresztą współcześnie w większości państw europejskich nie wprowadzono specjalnych regulacji prawnych w konstytucjach lub ustawach (ordynacjach wyborczych) mających na celu zapewnienie przedstawicielom mniejszości reprezentacji parlamentarnej. Podpisane przez poszczególne państwa, w tym także i przez Rzeczpospolitą Polską, oraz obowiązujące na kontynencie europejskim dokumenty prawa międzynarodowego, zarówno o charakterze norm prawnych (konwencje, pakt), jak i norm politycznych (deklaracje) wprowadzały zobowiązania państw odnośnie do wspierania i ochrony tożsamości oraz podejmowania działań przede wszystkim w zakresie sfery życia oświatowo-kulturalnego, ekonomicznego i socjalnego. Nie zawierały natomiast zobowiązań do wprowadzenia przez państwa specjalnych regulacji w sferze życia politycznego, ograniczając zobowiązania w tej sferze do ogólnego zakazu dyskryminacji. Pośrednio wniosek o możliwości stwarzania przez państwa preferencji w zakresie życia politycznego wysnuć można z zapisów odnośnie do poszanowania przez państwa prawa osób należących do mniejszości do skutecznego uczestnictwa w życiu publicznym, zastrzegając domyślnie lub bezpośrednio regulację tej sfery w ustawodawstwie zainteresowanego państwa. Stosowne zapisy w podstawowych dokumentach brzmią następująco:

– w systemie Narodów Zjednoczonych, tj. *Deklaracji praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych* (Rezolucja ZO NZ 47/135 z 10 grudnia 1992 r.)¹⁴ czytamy w art. 2 ustęp 3, że „Osoby należące do mniejszości... mają prawo do skutecznego uczestnictwa – na szczeblu państwowym i, gdzie to jest właściwe, na szczeblu regionalnym – w decyzjach dotyczących mniejszości, do których one należą lub regionów, w których one zamieszkują w sposób dający się pogodzić z ustawodawstwem państwowym”.

– w systemie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, tj. *Dokumentie Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE* z 29 czerwca 1990 r.¹⁵ w rozdziale IV, pkt 35, zdanie 1 czytamy „Państwa

¹⁴ *Ochrona praw...*, s. 64.

¹⁵ *Ibid.*, s. 69.

uczestniczące będą szanować prawo osób należących do mniejszości narodowych do skutecznego uczestnictwa w sprawach publicznych, łącznie z udziałem w sprawach dotyczących ochrony i popierania tożsamości tych mniejszości”.

– w systemie Rady Europy, tj. *Europejskiej Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych* z 1 lutego 1995 r.,¹⁶ w której w art. 4 ustęp 2 czytamy „Strony zobowiązują się do przyjęcia tam, gdzie to jest konieczne, odpowiednich środków w celu popierania, we wszystkich sferach życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pełnej i rzeczywistej równości pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowej a osobami należącymi do większości”, zaś w art. 15 „Strony stworzą warunki niezbędne dla rzeczywistego uczestniczenia przez osoby należące do mniejszości narodowych w życiu kulturalnym, społecznym i gospodarczym jak również w sprawach publicznych, zwłaszcza tych, które ich dotyczą”.

– w systemie Inicjatywy Środkowo-Europejskiej, tj. *Instrumentie IŚE ochrony praw mniejszości* z 19 listopada 1994 r.,¹⁷ gdzie w art. 20 czytamy „Państwa gwarantują prawo osób należących do mniejszości narodowych do uczestniczenia bez dyskryminacji w życiu politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym Państwa, którego są obywatelami, oraz będą popierać warunki do wykonywania tych praw”, zaś w art. 22 zdanie 1 „Zgodnie z polityką zainteresowanych Państw, Państwa te będą respektować prawo osób należących do mniejszości narodowych do rzeczywistego uczestnictwa w życiu publicznym, a szczególnie w procesach podejmowania decyzji w sprawach ich dotyczących”.

Jak wynika z powyższych zapisów najdalej idą sformułowania podpisanej, lecz jeszcze nie ratyfikowanej przez Polskę, Konwencji Ramowej RE oraz mającego charakter deklaracyjny *Instrumentu IŚE*, które uznają za ważny standard zobowiązanie państw – stron stosownych dokumentów do zapewnienia osobom należącym do mniejszości skutecznego i rzeczywistego udziału w istotnych sferach życia społecznego, w tym także i sferze politycznej (życiu publicznym). Stworzenie takich środków nie jest równocześnie uważane za dyskryminację lub uprzywilejowanie kogokolwiek, albowiem wyczerpuje znamiona zjawiska akceptowanego pośrednio w ww. dokumentach i określanego często jako dyskryminacja pozytywna, czyli działań zmierzających do stwarzania preferencji dla określonej kategorii osób celem wyrównania ich szans w społeczeństwie. Taki przepis zawarto po raz pierwszy w przyjętej w 1982 r. w Kanadzie *Karcie Praw i Wolności*, w której po sformułowaniu w art. 15 ustęp 1 zakazu dyskryminacji kogokolwiek w ustępie 2 czytamy „Ustęp 1 nie wyklucza żadnego prawa, programu lub działalności, które miałyby na celu poprawę niekorzystnych warunków jednostek lub grup włączając tych, którzy znajdują się w niekorzystnych warunkach z powodu rasy, na-

¹⁶ *Ibid.*, s. 91.

¹⁷ *Ibid.*, s. 103.

rodowościowego lub etnicznego pochodzenia, koloru skóry, religii, płci, wieku umysłowej lub fizycznej ułomności”.¹⁸

Jednocześnie powyższe zapisy nie wskazują, w jaki sposób należy zapewnić skuteczne i realne uczestnictwo w życiu politycznym (publicznym). Czy odnieść należy te zapisy do stwarzania instytucjonalnych rozwiązań w tej sferze (np. poprzez wprowadzanie preferencji wyborczych), czy też wystarczającym będzie np. zasięganie opinii reprezentantów mniejszości narodowych przy podejmowaniu decyzji ich dotyczących, względnie prowadzenie innych form konsultacji? Sferę życia politycznego (publicznego) odnieść można przy tym zarówno do szczebla centralnego państwa, jak i lokalnego. Tych wątpliwości nie rozstrzygają wspomniane przepisy. Nie wykształciła się także w tym zakresie praktyka międzynarodowa, np. Europejskiej Komisji Praw Człowieka czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszących swe orzecznictwo tylko do katalogu praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.

Nie zawierają żadnych zobowiązań w zakresie stwarzania preferencji wyborczych dla osób należących do mniejszości traktaty dwustronne zawarte po 1945 r. w Europie, w tym także traktaty zawierane przez Rzeczpospolitą po 1991 r. Podobnie nie wprowadza się raczej specjalnych rozwiązań w zakresie wyborów samorządowych (komunalnych) – co stanowi już odrębne zagadnienie reprezentacji osób należących do mniejszości, także w państwach stosujących rozwiązania polegające na wprowadzaniu autonomii terytorialno-narodowościowej.

Jak już zaznaczono wyżej współcześnie w niewielu państwach europejskich wprowadzono konstytucyjne lub ustawowe regulacje reprezentacji mniejszości w parlamencie. W państwach, w których takie rozwiązanie przyjęto, co należy podkreślić, jako podstawową zasadę prawa wyborczego przepisy konstytucyjne oraz ustawowe (ordynacji wyborczych) wyraźnie uznają zasadę równości w wyborach. Jednocześnie wprowadzenie preferencji wyborczych dla osób należących do mniejszości nie jest uważane za naruszenie tej fundamentalnej zasady prawa wyborczego. Ze względu na wagę tego problemu celowym wydaje się, dla celów porównawczych, przedstawienie istniejących w Europie rozwiązań udziału mniejszości w wyborach i ich reprezentacji w parlamentach.¹⁹

Najstarsze rozwiązanie na kontynencie europejskim po 1945 r. problemu parlamentarnej reprezentacji osób należących do mniejszości istnieje w Republice Federalnej Niemiec i odnosi się wyłącznie do reprezentacji mniejszości duńskiej w parlamencie krajowym (Landtagu) Szlezwiku-Holsztynu, gdzie

¹⁸ *Kanadyjska Karta Praw i Wolności*, [w:] *X Kurs; Prawa i wolności człowieka (materiały pomocnicze)*, Warszawa, październik 1996 (wyd. Helsińska Fundacja Praw Człowieka).

¹⁹ W rozważaniach tych pominięte zostały rozwiązania polegające na autonomii terytorialno-narodowościowej, jak np. na Wyspach Alandzkich (Finlandia), w Prowincji Trydent-Bolzano (Włochy), czy w Kraju Basków oraz Katalonii (Hiszpania).

mniejszość ta zamieszkuje zwarcie na pograniczu niemiecko-duńskim (Południowym Szlezewiku). W przyjętej w dniu 29 marca 1955 r. deklaracji obu rządów (tzw. Deklaracji Bonn-Kopenhaga) strona niemiecka, na podstawie stanowiska władz krajowych Szlezewiku-Holsztynu, zawarła zobowiązanie odnośnie do zwolnienia partii wyborczej mniejszości duńskiej z obowiązku uzyskiwania w wyborach krajowych co najmniej 5% głosów oraz zapewniła posiadanie przez mniejszość duńską co najmniej jednoosobowej reprezentacji w Landtagu – niezależnie od liczby uzyskanych głosów.²⁰

Kolejne rozwiązania tego typu wprowadzone zostały po 1990 r. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Jedną z pierwszych regulacji parlamentarnej reprezentacji mniejszości wprowadzała Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.²¹ Przyjęte rozwiązanie reprezentacji mniejszości w parlamencie (Zgromadzeniu Państwowym) przypomina omówione wyżej rozwiązanie w Szlezewiku-Holsztynie, tj. zapewnienie dla taksatywnie wymienionej mniejszości 1 mandatu w parlamencie. W art. 64, zdanie 8 co prawda ogólnie określono prawo reprezentacji mniejszości w organach państwa, stwierdzając *Wspólnoty narodowe są bezpośrednio reprezentowane w organach przedstawicielskich samorządów lokalnych i w Zgromadzeniu Państwowym*. Szczegółowo wprowadzono jednak określone preferencje dla najliczniejszych i autochtonicznych mniejszości: włoskiej i węgierskiej, stwierdzając w art. 80, zdanie 3 „W skład Zgromadzenia Państwowego musi być zawsze wybrany jeden przedstawiciel wspólnoty narodowej włoskiej i jeden węgierskiej”. Tym samym te dwie mniejszości uzyskały z mocy przepisów konstytucyjnych prawo do 1 mandatu w parlamencie dla każdej z nich – niezależnie od liczby uzyskanych w wyborach głosów.

Na innych zasadach oparto reprezentację mniejszości narodowych w Chorwacji.²² Podstawy prawne reprezentacji parlamentarnej (a także i samorządowej) ujęte zostały w przyjętej przez parlament Chorwacji (Sabor) 4 grudnia 1991 r. ustawie konstytucyjnej „o prawach i swobodach człowieka oraz o prawach wspólnot etnicznych i narodowych lub mniejszości”. Zgodnie z art. 18 tej ustawy wprowadzono rozróżnienie w położeniu mniejszości; z mocy ustawy prawo do proporcjonalnej reprezentacji w parlamencie, rządzie i wyższych sądach uzyskiwały tylko mniejszości, których liczebność przekraczała 8% ogółu

²⁰ J. Runge, *Die dänische Minderheit in Südschleswig*, [w:] *Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzgebiet*, Kiel 1993, s. 138 i n..

²¹ *Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.*, tłum. i wstęp P. Winczorek, Warszawa 1994.

²² Opracowano na podstawie: J. Marko, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Kroatien*, [w:] *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, T. 2 (Hrsg.) J. A. Frowein, R. Hofman, S. Oeter, Springer Verlag, Berlin-Heidelberg-New York 1994, s. 117 i n.; L. Janicki, *Status mniejszości narodowych w konstytucjach krajów Środkowo- i Wschodnioeuropejskich*, „Przegląd Zachodni” 1995, nr 4, s. 50.

ludności w państwie, czyli w praktyce tylko mniejszość serbska o liczebności wynoszącej około 12% ogółu ludności w Chorwacji. Pozostałe mniejszości, tj. o liczebności poniżej 8%, uzyskiwały prawo do wspólnych 5 mandatów w Izbie Deputowanych Saboru. Szczegółowe zasady wyłaniania reprezentacji parlamentarnej mniejszości określała ordynacja wyborcza do parlamentu (ustawy: nr 22/92 i 27/92) wprowadzająca w art. 24 klauzulę zaporową (w wysokości 3%) dla list partyjnych z jednoczesnymi preferencjami wyborczymi dla list mniejszości. W odniesieniu do mniejszości art. 10 ordynacji wyborczej z 1992 r. sprecyzował, że chodzi tu o mniejszości: węgierską, włoską, czeską, słoweńską, rusińską i ukraińską oraz niemiecką i austriacką. Kandydaci z tych mniejszości byli wybierani w specjalnie utworzonych 4 odrębnych okręgach wyborczych. Zgodnie z art. 23 ordynacji za wybranego uważano kandydata mniejszości, który w danym okręgu uzyskał największą liczbę głosów. Powyższe okręgi utworzono z myślą o najliczniejszych mniejszościach: w Buje dla mniejszości włoskiej, w Osijeku dla węgierskiej, niemieckiej i austriackiej oraz w Daruvar dla słoweńskiej. Piąty okręg utworzony został decyzją Komisji Wyborczej dla mniejszości żydowskiej. Ze względu na nieterytorialny charakter tej mniejszości stworzono odrębne miejsce mandatowe w ramach listy Chorwackiej Partii Społeczno-Liberalnej. Mniejszość serbska, jako najliczniejsza, została objęta 3% klauzulą zaporową i uczestniczyła w wyborach na zasadach ogólnych. Stanowisko takie potwierdził chorwacki Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 6 sierpnia 1992 r. spowodowanym odwołaniem Serbskiej Partii Ludowej, która w wyborach uzyskiwała tylko 1,06% głosów. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznał, że klauzula zaporowa nie może się odnosić do mniejszości liczących mniej niż 8% ogółu ludności.

W przypadku Litwy wybory parlamentarne (do Sejmu) przeprowadzone zostały w 1992 r. na podstawie ordynacji wyborczej z 9 lipca 1992 r., która w art. 76 ustęp 2 znosiła wobec list zgłoszonych przez mniejszości narodowe obowiązek przekroczenia 4% klauzuli zaporowej uprawniającej do uczestnictwa w podziale miejsc mandatowych w okręgu wielomandatowym. W znacznej mierze z tej preferencji skorzystała mniejszość polska, która z uzyskanymi 2,37% ogólnej liczby ważnych głosów otrzymała łącznie z list mniejszościowych w okręgach jednomandatowych i wielomandatowym 4 mandaty deputowanych. Ordynacja ta w znowelizowanej postaci z 27 czerwca 1996 r. wprowadzała dwie istotne i niekorzystne dla mniejszości zmiany: po pierwsze znosiła ona preferencje dla list mniejszości, tj. zwolnienie z klauzuli zaporowej, a po drugie podnosiła z 4% na 5% próg procentowy klauzuli zaporowej, którego przekroczenie pozwalało na uczestniczenie w podziale mandatów w okręgu wielomandatowym. Niekorzystnym dla mniejszości było także wprowadzenie zasady, że prawo wystawiania list przysługiwało tylko organizacjom zarejestrowanym przez litewskie MSW jako polityczne, podczas gdy większość stowarzyszeń mniejszościowych miała charakter oświatowo-

-kulturalny. W wyborczym systemie litewskim zwrócić należy uwagę na istnienie dwu typów okręgów:

– 71 okręgów jednomandatowych, w których, ze względu na większościowy system wyborów, nie stosowano klauzuli zaporowej (4% w 1992 r. i 5% w 1996 r.) oraz nie stosowano w nich także preferencji dla komitetów wyborczych mniejszości;

– 1 wielomandatowego okręgu obejmującego całe terytorium państwa litewskiego (70 mandatów) i objętego klauzulą zaporową, z której komitety wyborcze mniejszości zwolnione zostały tylko w ordynacji i wyborach w 1992 r.²³

W systemie wyborczym Rumunii podstawowe znaczenie ma art. 59 ustęp 2 Konstytucji Rumunii z 1991 r. zawierający następujący przepis „Organizacje obywateli należących do mniejszości etnicznych, które nie zdołały uzyskać niezbędnej liczby głosów do reprezentacji w Parlamencie, będą miały prawo do jednego miejsca w Izbie Deputowanych zgodnie z prawem wyborczym. Obywatele należący do mniejszości etnicznej będą reprezentowani tylko przez jedną organizację”. Zasada konstytucyjna została rozwinięta w ordynacji wyborczej z 1992 r. (ustawa nr 68/1992), która kwestię tę regulowała w art. 4 ustępy 1–5. Zgodnie z tą ordynacją (ustęp 1) zarejestrowane w wyborach organizacje danej mniejszości, które w wyborach nie uzyskają przynajmniej jednego mandatu w izbie niższej (Izbie Deputowanych) lub Izbie Wyższej (Senacie) mają prawo, jako mniejszość, do uzyskania jednego wspólnego miejsca w Izbie Deputowanych – o ile otrzymają w całej Rumunii liczbę głosów równą przynajmniej 5% średniej ilości ważnie oddanych głosów w całym państwie na jednego deputowanego. Zasady z ustępu 1 stosowano zarówno w przypadku, gdy dana mniejszość była reprezentowana w wyborach przez kilka organizacji, z których każda wystawiła własną listę wyborczą, jak i (zgodnie z ustępem 3) także w przypadku wystawienia wspólnej listy przez wszystkie organizacje danej mniejszości lub tylko jedną z nich. Zasad powyższych nie stosowano, gdy organizacje reprezentujące daną mniejszość weszły w koalicję wyborczą z jakąś partią lub ugrupowaniem politycznym (ustęp 4). Ustęp 5 omawianego art. 4 ordynacji wyborczej stwierdzał jednocześnie, że mandaty w Izbie Deputowanych przyznane zostaną mniejszościom niezależnie od całkowitej liczby deputowanych wynikającej z końcowego wyniku wyborów, tzn. utworzone zostaną one dodatkowo także w przypadku, gdy z list powszechnych obsadzone zostaną wszystkie miejsca mandatowe. Aktualnie z możliwości stworzonych przez art. 59 ustęp 2 Kon-

²³ M. Hoškova, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Lituanien*, [w:] *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, T. 2, s. 211 i n. Por. też: G. Janusz, *Opinia dotycząca zasad udziału mniejszości narodowych w wyborach parlamentarnych; udział mniejszości w wyborach do Sejmu RP na tle rozwiązań europejskich (ekspertyza dla Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, 1997 r., (mmps).*

stytucji i art. 4 ordynacji wyborczej korzysta 14 mniejszości narodowych w Rumunii, w tym i mniejszość polska.²⁴

Zbliżony do rumuńskiego sposób zliczania głosów oddanych na listy mniejszości w wyborach występuje w Bułgarii, gdzie z preferencji wyborczych korzystają głównie muzułmańscy Turcy (Pomacy, vel Pomakowie) zamieszkali w trzech regionach Bułgarii w sposób zwarty. Mimo podziału terytorium państwa na duże okręgi wyborcze partia muzułmańska (Ruch na Rzecz Praw i Wolności) wystawia swoje listy we wszystkich praktycznie okręgach, albowiem zsumowanie w skali całego państwa nawet pojedynczych głosów w okręgach, w których mieszkają nieliczni muzułmanie, pozwala na uzyskanie kolejnych mandatów w parlamencie (łącznie 23 mandaty).²⁵

Węgierska ustawa nr LXXVII z 1993 r. „o prawach mniejszości narodowych i etnicznych” z 7 lipca 1993 r. określała co prawda w par. 20 ustęp 1 prawo mniejszości do posiadania reprezentacji w parlamencie (Zgromadzeniu Narodowym), ale regulację tej kwestii odsyłała do odrębnej ustawy. W praktyce jednak nie doszło do przyjęcia takiej ustawy, a tym samym i określenia zasad wyłaniania reprezentacji mniejszości w Zgromadzeniu Narodowym (przy istniejącej regulacji ustawowej udziału mniejszości i preferencji wyborczych dla nich w wyborach samorządowych).

Jak wynika z powyższej prezentacji uczestnictwa mniejszości w wyborach parlamentarnych, regułą w Europie jest raczej niewprowadzanie preferencji wyborczych dla mniejszości. Zasadniczo takie rozwiązania nie występują w Europie Zachodniej, poza przypadkiem reprezentacji mniejszości duńskiej w Landtagu Szlezwiku-Holsztynu (RFN). Wprowadziła je natomiast część państw Europy Środkowo-Wschodniej po Jesieni Narodów, w tym także i Polska. W znacznej mierze wprowadzenie konstytucyjnej lub ustawowej regulacji zasad reprezentacji mniejszości w parlamentach wynikało z przyspieszonego procesu demokratyzacji stosunków politycznych oraz społecznych w tych państwach po 1989 r. Na uwagę zasługuje fakt, że mimo upływu kilku lat od zaistniałych zmian politycznych akty normatywne zdecydowanej większości państw uznają za celowe utrzymanie preferencji wyborczych dla komitetów wyborczych mniejszości. Wśród tych państw jedynym wyjątkiem było zniesienie preferencji wyborczych dla mniejszości przy okazji nowelizacji ordynacji wyborczej w 1996 r. na Litwie. Dotyczyło to co prawda tylko okręgu wielomandatowego, ale obejmującego aż 50% mandatów do Sejmu Litwy.

²⁴ *The legislative and institutional framework for the ethnic minorities in Romania* (editor Government of Romania, the Council for Ethnic Minorities 1994), s. 2 i n.; R. Weber, *The Protection of national minorities in Romania* (referat wygłoszony na konferencji „Mniejszości narodowe w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 r.”, Warszawa 18–19 października 1997 r.).

²⁵ M. Hoškova, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Bulgarien*, [w:] *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, T. 2, s. 23 i n.

W Polsce mniejszości narodowe zaakcentowały swoją obecność dopiero w wyborach po 1989 r.²⁶

Pierwsza możliwość samodzielnego pojawienia się reprezentantów mniejszości w parlamencie zaistniała dopiero w wyniku tzw. wyborów kontraktowych z 4 czerwca 1989 r. Dotyczyło to wyłącznie 35% mandatów tzw. wolnych do Sejmu oraz wszystkich mandatów do Senatu.

W wyborach 1989 r. zgłoszono kilku kandydatów z mniejszości – głównie białoruskiej i ukraińskiej. W wyborach szansę uzyskania tzw. mandatu wolnego dawało praktycznie poparcie udzielone przez Komitet Obywatelski przy Lechu Wałęsie. Uzyskał je tylko Włodzimierz Mokry reprezentujący środowisko ukraińskie, któremu Komitet Obywatelski zaproponował kandydowanie z jego listy na posiedzeniu w dniu 8 kwietnia 1989 r. Kandydatura W. Mokrego wystawiona została w okręgu nr 26 Choszczno (mandat nr 104). Już w I turze wyborów W. Mokry uzyskał mandat, otrzymując 33 143 głosy, tj. 60,1% oddanych głosów ważnych w okręgu.²⁷

Zasadnicza zmiana zaistniała w przypadku przedterminowych wyborów w 1991 r., kiedy to po raz pierwszy uwzględniono działalność komitetów wyborczych tworzonych przez mniejszości w ustawie z 28 czerwca 1991 r. „Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej”.²⁸ W odróżnieniu od ordynacji wyborczej do Senatu, opartej na zasadzie większościowej, ordynacja wyborcza do Sejmu wprowadzała zasadę wyborów proporcjonalnych.

Na podstawie ww. ordynacji przeprowadzono wybory do Sejmu w dniu 27 października 1991 r. Zasady wysuwania kandydatów przez komitety wyborcze mniejszości (KWM) oraz ich uczestnictwa w podziale mandatów regulowały zwłaszcza art. 70 ust.2 (zmniejszający w stosunku do KWM liczbę wyborców popierających w jednym okręgu listę komitetu – z 50 tys. do 20 tys. – i okręgów – z 5 do 2 – wymaganych do zwolnienia danego komitetu wyborczego z obowiązku rejestracji list w pozostałych okręgach), art. 76 ust.3 (przyznający KWM prawo zgłaszania listy ogólnopolskiej niezależnie od liczby zarejestrowanych list okręgowych – zasadą przy pozostałych komitetach wyborczych była rejestracja co najmniej 5 list okręgowych) oraz art. 100 ust. 4 (zwalniający KWM z obowiązku uzyskania co najmniej 5% ważnie oddanych głosów – co uprawniało inne komitety do udziału w podziale mandatów z listy ogólnopolskiej).

²⁶ Bliżej na ten temat por. G. Janusz, *Mniejszości narodowe w wyborach parlamentarnych 1989–1993*, „Przegląd Polonijny” 1994, nr 2.

²⁷ *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 1989 roku wyników wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przeprowadzonych dnia 4 czerwca 1989 r.*, „Monitor Polski” 1989, nr 21, poz. 149.

²⁸ Dz. U. nr 59, poz. 252.

W wyborach do Sejmu²⁹ listy kandydatów zarejestrowały następujące komitety wyborcze mniejszości:

1. Krajowy Komitet Wyborczy Mniejszości Niemieckiej „Mniejszość Niemiecka”, lista wyborcza nr 20 zarejestrowana w 9 okręgach wyborczych, na którą uzyskano łącznie 132 059 głosów, tj. 4,11% ważnie oddanych w tych okręgach głosów i 1,177% ważnie oddanych głosów w wyborach w kraju. Najwięcej głosów na listę oddano w okręgu nr 10 (opolskie) – 74 251 (26,11% głosów w okręgu – co dało 3 mandaty), okręgu nr 37 (Gliwice) – 27 307 (7,57% – 1 mandat), nr 36 (Katowice) – 16 627 (3,65% – 1 mandat) i nr 9 (częstochowskie) – 11 017 (4,61% – 1 mandat), zaś najmniej w okręgu nr 1 (Warszawa) – 344 głosy (0,05%), nr 32 (nowosądeckie) – 372 głosy (0,16%);

2. Komitet Wyborczy Prawosławnych, lista wyborcza nr 6 zarejestrowana tylko w okręgu nr 25 (białostockie i suwalskie), na którą oddano 13 788 głosów, tj. 4,28% głosów w okręgu i 0,116% w kraju;

3. Białoruski Komitet Wyborczy, lista nr 48 zarejestrowana w 7 okręgach. Oddano na nią 6377 głosów, tj. 0,236% głosów w okręgach i 0,054% w kraju (najwięcej w okręgu nr 25 – białostockie i suwalskie – 4435, tj. 1,38% głosów w okręgu, a najmniej w okręgu 21 – koszalińskie – 154, tj. 0,06% i okręgu 11 – wrocławskie – 161 głosów, tj. 0,04%);

4. Wyborczy Blok Mniejszości (utworzony przez mniejszości: czeską, litewską, słowacką i ukraińską; lista nr 55 zarejestrowana w 15 okręgach. Oddano na nią łącznie 29 428 głosów, tj. 0,607% głosów w okręgach i 0,247% w kraju, najwięcej w okręgu nr 23 (olsztyńskie i elbląskie) – 6950 głosów, tj. 2,21% głosów w okręgu, nr 21 (koszalińskie i słupskie) – 5182, tj. 2,16% i nr 25 (białostockie i suwalskie) – 3065, tj. 0,95%, zaś najmniej w okręgu nr 5 (piotrkowskie) – 173 głosy, tj. 0,1%, nr 33 (krakowskie) – 286, tj. 0,07% i nr 27 (zamojskie i chełmskie) – 471 głosów, tj. 0,23%;

5. Niemiecki Komitet Wyborczy Regionu Katowickiego przy Niemieckiej Wspólnocie Roboczej „Pojednanie i Przyszłość”, lista nr 66 zarejestrowana w okręgu nr 36 (Katowice). Oddano na nią 6108 głosów, tj. 1,34% głosów w okręgu i 0,05% głosów w kraju.

Łącznie KWM wysunęły kandydatów w 20 okręgach wyborczych. Na ich listy oddano 187 332 głosy – co stanowiło 2,91% ważnie oddanych głosów w tych okręgach oraz 1,67% wszystkich głosów ważnych oddanych w wyborach .

W wyniku wyborów w 1991 r. mandaty uzyskali tylko kandydaci z dwu list wyborczych:

1. Krajowego Komitetu Wyborczego Mniejszości Niemieckiej „Mniejszość Niemiecka”: G. Brylka (5329 głosów, tj. 2,23% ważnie oddanych głosów

²⁹ Wyniki wyborów w 1991 r. opracowano na podstawie: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1991 roku o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych dnia 27 października 1991 r.*, „Monitor Polski” 1991, nr 41, poz.288.

w okręgu), H. Kroll (43 983, tj. 15,47%), H. Paździor (11 732, tj. 4,13%), B. Kozak (3611, tj. 1,27%), E. Bastek (5159, tj. 1,13%), J. W. Fabian (7349, tj. 2,04%) oraz z listy ogólnopolskiej mandat uzyskał A. Kost;

2. Komitetu Wyborczego Prawosławnych: E. Czykwin (10 224, tj. 3,17%).

W wyborach do Senatu, przeprowadzanych na zasadzie większościowej, kandydowało kilka osób związanych z mniejszościami narodowymi, m.in. Dietmar Brehmer z Niemieckiego Komitetu Wyborczego Regionu Katowickiego przy Niemieckiej Wspólnocie Roboczej „Pojednanie i Przyszłość” (w województwie katowickim – otrzymał 129 774 głosy, tj. 11,18% ważnie oddanych głosów w okręgu) i Gerhard Bartodziej z województwa opolskiego zgłoszony przez Krajowy Komitet Wyborczy Mniejszości Niemieckiej (z liczbą 82 031 głosów, tj. 28% ważnie oddanych w województwie głosów). Senatorem został wybrany tylko G. Bartodziej.³⁰

Przy kolejnych wyborach, odbytych 19 września 1993 r., istotnym dla mniejszości było zwolnienie ich z obowiązku przekroczenia 5% progu wyborczego w wyborach do Sejmu. Wybory przeprowadzono bowiem na zasadzie wyborów proporcjonalnych (a w zakresie określania pierwszeństwa na liście także z uwzględnieniem zasady większościowej) z zastosowaniem 5% klauzuli zaporowej dla uczestniczących w wyborach ugrupowań oraz 8% dla koalicji. Ostatecznie przepis art. 5 ust. 1 ustawy z 28 maja 1993 r. „Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej”³¹ zwolnił KWM z obowiązku uzyskania co najmniej 5% głosów uprawniających do uzyskania mandatu oraz 7% głosów uprawniających do udziału w podziale mandatów z listy ogólnopolskiej. Warunkiem było tylko złożenie oświadczenia przez KWM o zamiarze korzystania z tego udogodnienia (nie później niż w 5 dniu przed dniem wyborów). Udział KWM regulowały ponadto art. 91 ust. 3 (przyjęcie zgłoszenia list ogólnopolskich dla KWM przy rejestracji list wyborczych w co najmniej 5 okręgach – zamiast w co najmniej połowie okręgów), art. 109 ust. 2 i 117 (uwzględnienie przepisu art. 5 ust. 1 przy ustalaniu uprawnień komitetów wyborczych do uczestniczenia w podziale mandatów z list okręgowych i z listy ogólnopolskiej).

W wyborach do Sejmu³² przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. zgłoszono następujące listy mniejszości:

³⁰ *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 października 1991 roku o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych dnia 27 października 1991 r.*, „Monitor Polski” 1991, nr 41, poz. 287.

³¹ Dz. U. nr 45, poz. 205. Ordynacja wyborcza była również podstawą wyborów do Sejmu RP przeprowadzonych w dniu 21 września 1997 r. (zmiany dotyczyły tylko liczby okręgów wyborczych – por. Dz. U. 1997, nr 47, poz. 297).

³² *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1993 roku o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych dnia 19 września 1993 r.*, „Monitor Polski” 1993, nr 50, poz. 470.

1. Lista nr 16 Zarządu Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców Województwa Katowickiego zgłoszona w okręgach nr: 16 (Katowice – 5477 głosów, tj. 1,07% głosów w okręgu) i 17 (Gliwice – 17 919, tj. 4,26%). Na listę tę w obu okręgach oddano łącznie 23 396 głosów, tj. 2,49% ważnie w wyborach oddanych głosów w obu okręgach oraz 0,17% głosów w skali całego kraju. Mandat uzyskano tylko w okręgu nr 17. Posłem został R. Kurzbauer, który otrzymał 7180 głosów, tj. 1,71% ważnie oddanych głosów w okręgu nr 17 (Gliwice);

2. Lista nr 25 Zarządu Związku Białoruskiego w Rzeczypospolitej Polskiej zgłoszona w okręgu wyborczym nr 4 (woj. białostockie), na którą oddano 10164 głosy, tj. 3,4% głosów w okręgu i 0,07% w kraju;

3. Lista nr 25 Zarządu Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Ludności Pochodzenia Niemieckiego woj. częstochowskiego, zgłoszona w okręgu nr 9 (woj. częstochowskie), na którą oddano 10 068 głosów, tj. 3,51% głosów w okręgu i 0,07% w kraju;

4. Lista nr 25 Prezydium Zarządu Niemieckiej Wspólnoty Roboczej „Pojednanie i Przyszłość”, zgłoszona w okręgu wyborczym nr 16 (Katowice), na którą oddano 13 776 głosów, tj. 2,66% głosów w okręgu i 0,1% w kraju;

5. Lista nr 25 Zarządu Olsztyńskiego Stowarzyszenia Mniejszości Niemieckiej zgłoszona w okręgu nr 29 (woj. olsztyńskie), na którą oddano 2444 głosy, tj. 0,94% głosów w okręgu i 0,02% w kraju;

6. Lista nr 25 Zarządu Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Mniejszości Niemieckiej na Śląsku Opolskim zgłoszona w okręgu nr 30 (woj. opolskie), na którą oddano 60 770 głosów, tj. 18,96% głosów w okręgu i 0,44% w kraju. Mandaty poselskie uzyskali: H. Kroll (30 185 głosów, tj. 9,42% ważnie oddanych w okręgu głosów), H. Paździor (11 941, tj. 3,73%), J. Czerenek (5282, tj. 1,65%).

Mandat poselski uzyskał także przedstawiciel Ukraińców. Był nim M. Czech kandydujący z listy Unii Demokratycznej w okręgu nr 20 (Koszalin), który otrzymał 4923 głosy, tj. 2,66% ważnie oddanych w okręgu głosów.

Łącznie na listy KWM oddano 120 618 głosów w 6 okręgach wyborczych, tj. 5,86% ważnie oddanych w tych okręgach głosów i 0,874% ważnie oddanych w wyborach głosów w kraju. W wyborach przeważały komitety mniejszości niemieckiej (5 list i 110 454 uzyskane głosy, tj. 1,25% głosów ważnych oddanych w kraju). Z innych mniejszości w wyborach do Sejmu własną listę zgłosili tylko Białorusini. W porównaniu z wyborami w 1991 r. wystąpiły następujące różnice:

- nie doszło do powołania koalicji wyborczej mniejszości;
- listy wyborcze zgłaszane były tylko na obszarze województwa, w którym dane towarzystwo mniejszościowe (Komitet Wyborczy Mniejszości) prowadziło działalność;

- uzyskano znacznie mniejszą liczbę głosów niż w wyborach z 1991 r.

W liczbach bezwzględnych uzyskano w wyborach w 1993 r. tylko 2/3 głosów z 1991 r., zaś stosunek procentowy do ogółu ważnych głosów był o połowę gorszy

– przy wyższej frekwencji wyborczej w 1993 r., gdyż wynoszącej 52,08% uprawnionych do głosowania. Spadek odnotowała lista Zarządu Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców Województwa Katowickiego w okręgach 16 i 17 (z 43 934 głosów w 1991 r. na 23 396 w 1993 r.). Część tych głosów przeszła zapewne na drugą listę mniejszości niemieckiej reprezentowaną przez Wspólnotę „Pojednanie i Przyszłość” (wzrost z 6108 głosów w 1991 r. do 13 776 w 1993 r.).

Wyraźny był także spadek wyników mniejszości niemieckiej w woj. opolskim uważanym za najsilniejszy ośrodek tej mniejszości – mimo formalnego utrzymania stanu trzech mandatów w okręgu wyborczym – z 74 251 głosów (tj. 26,11% ważnych głosów w okręgu) w 1991 r. na 60 770 głosów (18,96% ważnych głosów w okręgu) w 1993 r. w wyborach do Sejmu. Świadczy to niewątpliwie o pewnej stabilizacji sytuacji i struktury narodowościowej na Górnym Śląsku; od mniejszości niemieckiej odstąpiła część osób o nie w pełni wykrystalizowanej świadomości narodowej, traktujących swą deklarację narodowościową koniunkturalnie. Innymi przyczynami tego stanu rzeczy mogły być: oddawanie głosów na partie polskie – w wyborach 1993 r. wiele partii i ugrupowań straciło głosy swych wyborców z 1991 r. na rzecz SLD, PSL i Unii Pracy – względnie pobyt w okresie wyborów części wyborców wywodzących się z mniejszości w Niemczech.

W wyborach do Senatu kandydowało z list mniejszościowych tylko 3 osoby: z Komitetu Wyborczego Prawosławnych w woj. białostockim (Eugeniusz Czykwini, który otrzymał 51 815 głosów, tj. 20,23% ważnie oddanych głosów – nie uzyskał on mandatu senatorskiego, gdyż znalazł się na trzecim miejscu) oraz z Zarządu Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Mniejszości Niemieckiej na Śląsku Opolskim w woj. opolskim (po raz drugi kandydujący Gerhard Bartodziej uzyskał 69 613 głosów, tj. 21,33% ważnie oddanych głosów, oraz Antoni Kost, który otrzymał 55 373 głosy, tj. 16,97%). Mandat senatorski uzyskał G. Bartodziej, zaś A. Kost znalazł się na trzecim miejscu.³³

W kolejnych wyborach do Sejmu przeprowadzonych w dniu 21 września 1997 roku utrzymała się tendencja, jaka wystąpiła w przypadku wyborów w roku 1993. Odnosiła się ona do:

– zgłoszeń list wyborczych tylko na obszarze województwa, w którym dane towarzystwo mniejszościowe (komitet wyborczy mniejszości) prowadziło działalność;

– przeważały komitety wyborcze mniejszości niemieckiej;

– braku koalicji wyborczej mniejszości;

– uzyskania znacznie mniejszej liczby głosów niż w wyborach z 1991 r.

W trakcie dyskusji parlamentarnej nad zasadami ordynacji wyborczej w wyborach w 1997 r. pojawiła się sugestia zniesienia preferencji wyborczych dla

³³ *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1993 roku o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych dnia 19 września 1993 r.*, „Monitor Polski” 1993, nr 50, poz.471.

komitetów wyborczych mniejszości, jako niezgodnych z zasadą równości w wyborach. Ostatecznie, po zasięgnięciu opinii ekspertów, utrzymano przepisy ordynacji wyborczej z 1993 r., na podstawie której przeprowadzono wybory w dniu 21 września 1997 r.

W wyborach do Sejmu w 1997 r.³⁴ zgłoszono głównie listy wyborcze ze środowisk mniejszości niemieckiej, na które padło 79 963 głosy, tj. 0,61% głosów ważnych oddanych w wyborach. Jednocześnie liczba głosów oddanych na listy mniejszości niemieckiej stanowiła 4,35% głosów ważnych oddanych w okręgach, w których te listy zgłoszono. Tradycyjnie najwięcej głosów oddano w okręgu wyborczym nr 30 – Opole, gdzie mniejszość niemiecka uzyskała w wyborach 51 027 głosów, co stanowiło odpowiednio 0,39% głosów ważnych w kraju i 16,96% głosów ważnych w okręgu. Tylko w tym okręgu uzyskano mandaty w liczbie dwu. Uzyskali je: Kroll Henryk (28 284 głosy, tj. 9,36% głosów ważnych w okręgu) i Paździor Helmut (10 958 głosów, tj. 3,64%).

Oprócz list mniejszości niemieckiej została zgłoszona w okręgu nr 4, Białystok, lista tworzona głównie przez mniejszość białoruską, na którą uzyskano 13 632 głosy, tj. 0,10% głosów ważnych w kraju i 5,22% głosów w okręgu.

W rozbiciu na poszczególne okręgi udział mniejszości przedstawiał się następująco:

– okręg wyborczy nr 4 – Białystok – lista nr 15 Zarządu Głównego Słowiańskiej Mniejszości Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej – Prawosławni; przy oddanych 261 100 głosach ważnych uzyskano 13 632 głosy, tj. 5,22% głosów ważnych w okręgu;

– okręg wyborczy nr 9 – Częstochowa – lista nr 15 Zarządu Wojewódzkiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców Województwa Częstochowskiego; przy oddanych 251 269 głosach ważnych uzyskano 6 206 głosów, tj. 2,47% głosów w okręgu;

– okręg wyborczy nr 10 – Elbląg – lista nr 15 Zarządu Związku Stowarzyszeń Mniejszości Niemieckiej Województwa Elbląskiego; przy 137 021 głosach ważnych uzyskano 614 głosów, tj. 0,49% głosów ważnych w okręgu;

– okręg wyborczy nr 16 – Katowice – oddano 520 222 głosy ważne, przy czym w tym okręgu wystawiono dwie listy mniejszości niemieckiej:

1. lista nr 14 Zarządu Wojewódzkiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców Województwa Katowickiego, na którą uzyskano 2 659 głosów, tj. 0,53% głosów ważnych w okręgu,

2. lista nr 15 Prezydium Niemieckiej Wspólnoty Roboczej „Pojednanie i Przyszłość”, na którą uzyskano 3 663 głosy, tj. 0,70% głosów ważnych w okręgu;

³⁴ Wyniki wyborów do Sejmu w 1997 r. opracowano na podstawie: *Ohwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 1997 roku o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych dnia 21 września 1997 r.*, „Monitor Polski” nr 64, poz. 620.

– okręg wyborczy nr 17 – Gliwice – lista nr 14 Zarządu Wojewódzkiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców Województwa Katowickiego; przy 422 062 głosach ważnych uzyskano 14 065 głosów, tj. 3,33% głosów ważnych w okręgu;

– okręg wyborczy nr 29 – Olsztyn – lista nr 15 Zarządu Mniejszości Niemieckiej Województwa Olsztyńskiego; przy 224 263 głosach ważnych uzyskano 1729 głosów, tj. 0,77% głosów ważnych w okręgu;

– okręg wyborczy nr 30 – Opole – lista nr 15 Zarządu Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców Śląska Opolskiego; przy 300 827 głosach ważnych uzyskano 51 027 głosów, tj. 16,96% głosów w okręgu – co dało dwa mandaty dla tej listy.

Łącznie na listy komitetów wyborczych mniejszości oddano 93 595 głosów, co stanowiło 0,72% głosów ważnych w kraju i 4,46% głosów ważnych oddanych w okręgach, w których komitety wyborcze mniejszości zgłosiły swoje listy.

Oprócz wspomnianych dwu mandatów uzyskanych przez mniejszość niemiecką za posłów reprezentujących mniejszość uznać można m. in. Czecha Mirosława z mniejszości ukraińskiej, który uzyskał mandat z listy krajowej Unii Wolności (kandydował w okręgu wyborczym nr 29 – Olsztyn i uzyskał 2367 głosów) i Jana Syczewskiego z mniejszości białoruskiej, który uzyskał mandat z listy krajowej Sojuszu Lewicy Demokratycznej (kandydował w okręgu wyborczym nr 4 – Białystok i uzyskał 1688 głosów).

Wyniki wyborów z lat 1991–97 obrazuje tabela 1.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli nr 1 najwięcej głosów w liczbach bezwzględnych uzyskały komitety wyborcze w wyborach w 1991 r., kiedy to wystawiono listy w 20 okręgach wyborczych. Wydaje się jednocześnie, że uzyskany w tych okręgach procent głosów (2,91%) odpowiada udziałowi procentowemu mniejszości w społeczeństwie polskim, który można szacować w granicach 3–4%. Charakterystyczny jest spadek głosów oddawanych na listy mniejszości. W największym stopniu dotknął ten proces mniejszość niemiecką, która w wyborach w 1991 r. uzyskała 138 167 głosów, w wyborach w 1993 r. 110 454 głosy, zaś w 1997 r. 79 963 głosy. W tym ostatnim przypadku liczba uzyskanych w sześciu okręgach głosów nieznacznie przekroczyła liczbę głosów, jaką mniejszość niemiecka uzyskała na swoją listę w okręgu opolskim w 1991 r. Ten spadek nie da się tylko uzasadnić argumentacją liderów mniejszości niemieckiej, że spadek spowodowany był jesiennym okresem wyborów, kiedy to znaczna liczba członków tej mniejszości przebywa w pracy w Niemczech.³⁵ Wydaje się jednocześnie, że w kolejnych wyborach mniejszość niemiecka na Górnym Śląsku, będącym głównym skupiskiem tej mniejszości, utrzyma liczbę głosów oscylującą granicach 70–75 tysięcy. Charakterystycznym jest potwierdzenie się liczby głosów uzyskanych w wyborach do Sejmu w 1991 r. przez listę

³⁵ G. Janusz, *Mniejszości narodowe w wyborach...*, s. 144 (por. przypis 13).

Tabela nr 1. Udział komitetów wyborczych mniejszości w wyborach do Sejmu w latach 1991–1997

Nazwa okręgu	Lista wyborcza	Liczba (%) głosów ważnych uzyskanych w okręgu w roku:		
		1991	1993	1997
Białystok	M. białoruska	4 435 (1,38) ¹	10 164 (3,4)	13 632 (5,22)
Częstochowa	M. niemiecka	11 017 (4,61)	10 068 (3,51)	6 206 (2,47)
Gliwice	M. niemiecka	27 307 (7,57)	17 919 (4,26)	14 065 (3,33)
Katowice	M. niemiecka	16 627 (3,67)	5 477 (1,07)	2 659 (0,53)
Opole	M. niemiecka „Pojednanie i Przyszłość”	6 108 (1,34)	13 776 (2,66)	3 663 (0,70)
	M. niemiecka	74 251 (26,11)	60 770 (18,96)	51 027 (16,96)
Inne okręgi ²	M. białoruska, czeska, litewska, niemiecka, słowacka, ukraińska ³	47 587 (0,10)	2 444 (0,94) ⁴	2 343 (0,64) ⁵
Razem		187 332 (2,91)	120 618 (5,86)	93 595 (4,46)

Źródło: *Monitor Polski* 1991 nr 41, poz. 287; 1993 nr 50, poz. 470; 1997 nr 64, poz. 620.

1. W wyborach w 1991 r. istniał wspólny okręg wyborczy nr 25 obejmujący województwa: Białystok i Suwałki.

2. W latach 1991–1997 nie wszystkie okręgi pokrywały się terytorialnie w poszczególnych latach wyborów. Poszczególne mniejszości wystawiły swe listy także w innych okręgach, aniżeli wymienione w tabeli.

3. W wyborach 1991 r. wystąpił Wyborczy Blok Mniejszości obejmujący mniejszości: czeską, litewską, słowacką i ukraińską, którego listy zarejestrowano w 15 okręgach. Odrębną listę wystawił działający wśród mniejszości białoruskiej i ukraińskiej Komitet Wyborczy Prawosławnych.

4. Była to tylko lista mniejszości niemieckiej wystawiona w okręgu nr 29 – Olsztyn.

5. Były to listy mniejszości niemieckiej wystawione w okręgach: nr 10 – Elbląg i nr 29 – Olsztyn.

Komitetu Wyborczego Prawosławnych (13 788 głosów, tj. 4,28% głosów ważnych w okręgu) i wyborach w 1997 r. przez listę Słowiańskiej Mniejszości Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej – Prawosławni (13 632, tj. 5,22% głosów ważnych w okręgu). Listy te wystawione były na podobnym obszarze wyborczym, zaś większy procent uzyskanych głosów w 1997 r. wynikał z wyłączenia województwa suwalskiego z okręgu wyborczego nr 25, jaki istniał w 1991 r. Jest to istotna wskazówka dla mniejszości białoruskiej w województwie białostockim, która mimo znacznej liczebności (szacowanej nawet na 200 tys. osób w województwie) uzyskuje nikle wyniki w wyborach.

W wyborach do Senatu zgłoszono po dwóch kandydatów z mniejszości niemieckiej i mniejszości białoruskiej. Nie uzyskali oni wystarczającej liczby głosów do zdobycia mandatu senatorskiego.³⁶

Mniejszość niemiecka wystawiła w województwie opolskim Gerharda Bartodzieja (senatora w latach 1991–1993 i 1993–1997), który uzyskał 68 758 głosów

³⁶ *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 1997 roku o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych dnia 21 września 1997 r.*, „Monitor Polski” nr 64, poz. 621.

(trzecie w kolejności miejsce na 10 kandydatów), i Alojzego Kokota, który uzyskał 49 265 głosów (siódme miejsce). Tym samym mniejszość niemiecka utraciła mandat senatorski.

Mniejszość białoruską reprezentowali zgłoszeni przez Zarząd Krajowy Białoruskiego Zjednoczenia Demokratycznego Michał Kondratiuk (27 482 głosy, tj. piąte miejsce wśród 10 kandydatów) i Jan Topolański (19 848 głosów, tj. ósme miejsce).

Wyniki wyborów świadczą, że mniejszościom jest trudno uzyskać miejsce w parlamencie, mimo formalnego zagwarantowania im takiego prawa.