

**Konrad Składowski<sup>1</sup>**

## **Prawa mniejszości narodowych w prawie wyborczym do chorwackiego Saboru**

**Słowa kluczowe:** wybory, system wyborczy, Chorwacja, prawa mniejszości narodowych  
**Keywords:** election, electoral system, Croatia, rights of national minorities

### **Streszczenie**

Artykuł poświęcony jest prawu wyborczemu obowiązującemu w Republice Chorwacji, w szczególności przepisom regulującym tryb wybory przedstawicieli mniejszości narodowych. W Chorwacji system wyborczy do Saboru składa się z trzech odrębnych sposobów wyłaniania deputowanych. Pierwszy, zasadniczy polega na wyborze 140 deputowanych w 10 okręgach wyborczych. W każdym z okręgów wybieranych jest 14 przedstawicieli na podstawie systemu proporcjonalnego, przy zastosowaniu metody d'Hondta i 5% progu wyborczego, stosowanego w skali okręgu wyborczego. Drugi, jest stosowany przy wyborach 3 przedstawicieli chorwackiej diaspory. Okręgiem wyborczym jest cały świat, a podział mandatów również dokonywany jest proporcjonalnie przy zastosowaniu metody d'Hondta. Trzeci, stosowany jest przy wyborze 8 przedstawicieli mniejszości narodowych jest to system większościowy. Artykuł dokonuje analizy sposobu wybierania przedstawicieli mniejszości i konsekwencje stosowania tego trybu wyborczego.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0003-3199-7440, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki. E-mail: kskladowski@wpia.uni.lodz.pl.

**Abstract****Rights of national minorities in the election law of the Croatian Sabor**

The article is devoted to the election law in force in the Republic of Croatia, in particular to the provisions regulating the procedure for electing representatives of national minorities. In Croatia, the electoral system for the Sabor consists of three separate methods of selecting deputies. The first and fundamental one involves the election of 140 deputies in 10 constituencies. In each of the constituencies, 14 representatives are elected on the basis of a proportional system, using the d'Hondt method and the 5% electoral threshold applied to the constituency scale. The second is used in the election of three representatives of the Croatian diaspora. The constituency is the entire world, and the distribution of seats is also made proportionally using the d'Hondt method. The third, used in the election of 8 representatives of national minorities, is the majority system. The article analyzes the method of electing minority representatives and the consequences of applying this election procedure.

✱

Na forum międzynarodowym kwestia ochrony praw mniejszości narodowych jest często podejmowaną problematyką. Postanowienia dotyczące praw mniejszości narodowych znajdziemy w aktach: ONZ, OBWE, Rady Europy oraz Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Ochrona mniejszości narodowych dotyczy także ich partycypacji w życiu publicznym, co w szczególności jest realizowane na płaszczyźnie prawa wyborczego. Takie podejście do praw mniejszości znajduje odzwierciedlenie w aktach prawa międzynarodowego, jak również w innego rodzaju dokumentach organizacji międzynarodowych, które wprawdzie nie posiadają charakteru normatywnego, lecz spotykają się z powszechnym w Europie uznaniem<sup>3</sup>. Zgodnie z standardami zalecanymi przez prawo międzynarodowe prowadzenie polityki wyrównawczej jest oczekiwaną for-

---

<sup>2</sup> Szerszego omówienia tej kwestii dokonuje A. Rytel-Warzocho, *Przywileje wyborcze mniejszości narodowych – polityka antydyskryminacyjna państw europejskich*, „Przeгляд Naukowy Disputatio” 2010, t. XI, s. 86–90.

<sup>3</sup> Na temat praw mniejszości narodowych na gruncie prawa wyborczego wypowiedziała się także Komisja Wenecka, podnosząc, że realizacja zasady równości wyborów powinna brać

mą wspierania mniejszości narodowych i wydają się, że większość państw europejskich podchodzi do tej kwestii z pewną uwagą, choć jednocześnie nie można uznać, że w Europie obowiązują w tej mierze jakieś jednolite standardy. Analiza porównawcza pozwala na wyróżnienie trzech rodzajów polityki państw w stosunku do mniejszości narodowych. Są to: polityka uprzywilejowania, neutralna oraz restryktywna<sup>4</sup>.

W Chorwacji przyjęto rozwiązanie, które polega na prawnym zagwarantowaniu określonej liczby mandatów w parlamencie dla przedstawicieli mniejszości narodowych. Podobne rozwiązanie zastosowano w Słowenii oraz na Cyprze chociaż, dokładna analiza przyjętych w tych państwach rozwiązań wskazuje na występowanie daleko idących różnic<sup>5</sup>.

Prawo wyborcze do jednoizbowego Saboru określają przepisy Konstytucji z 22 grudnia 1990 r.<sup>6</sup>, ordynacji wyborczej z 29 października 1999 r.<sup>7</sup>, ustawy o okręgach wyborczych w wyborach deputowanych do Saboru z 28 listopada 1999 r.<sup>8</sup>, ustawa o rejestrach wyborców z 12 grudnia 2012 r.<sup>9</sup>, ustawa o finansowaniu działalności politycznej, kampanii wyborczej i referendum z 23 marca 2019 r.<sup>10</sup>, ustawa o Państwowej Komisji Wyborczej z 31 marca 2006 r.<sup>11</sup> oraz ustawa o prawach mniejszości narodowych z 13 grudnia 2002 r.<sup>12</sup>

Zgodnie z art. 72 Konstytucji, chorwacki parlament (Sabor) liczy od 100 do 160 deputowanych wybieranych w wyborach bezpośrednich, powszechnych

---

pod uwagę także ochronę mniejszości narodowych. Patrz: Kodeks Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych.

<sup>4</sup> A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja polityczna mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych, językowych oraz innych grup społecznych*, „Studia Wyborcze” 2008, t. 5, s. 12 i n.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat Patrz: A. Rytel-Warzocho, op.cit., s. 90–92.

<sup>6</sup> Ustav Republike Hrvatske (t.j. „Narodne novine” 1990 br. 56, NN 2010, br. 85).

<sup>7</sup> Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni Sabor (pročišćeni tekst) („Narodne novine” 2003, br. 69; ze zm.).

<sup>8</sup> Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora („Narodne novine” 1999, br. 116).

<sup>9</sup> Zakon o registru birača („Narodne novine” 2012, br. 144; NN 105/2015; NN 98/2019).

<sup>10</sup> Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma („Narodne novine” 2019, br. 29).

<sup>11</sup> Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske („Narodne novine” 2006, br. 44; NN 2007, br. 07).

<sup>12</sup> Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine” 2002, br. 155, ze zm.).

nych, równych i głosowaniu tajnym. Brak określenia stałej liczby deputowanych oraz brak wskazówek co do systemu wyborczego, w przepisach Konstytucji, pozostawia ustawodawcy daleko idącą swobodę nie tylko w określeniu liczby deputowanych, lecz również w konstruowaniu systemu wyborczego sensu stricto. Od 2010 r. przyjęto rozwiązanie, które wprowadza stałą liczbę przedstawicieli i wynosi ona 151 deputowanych<sup>13</sup>. System wyborczy w swym aktualnym kształcie został określony przez ordynację z 1999 r. Ostatnia poważna nowela systemu miała miejsce w 2015 r.<sup>14</sup> kiedy zmienione zostały zasady oddawania głosów w wyborach proporcjonalnych. Otóż, listy zamknięte zastąpiono listami półotwartymi<sup>15</sup>, które stwarzają możliwość głosowania z wyrażeniem przez wyborców preferencji personalnej<sup>16</sup>.

Parlamentarzystów w Chorwacji wybiera się w trzech odmiennych trybach. Pierwszy, można określić mianem zasadniczego, gdyż w ten sposób wybiera się zdecydowaną większość składu izby (140 deputowanych). Wyborów dokonuje się według zasady proporcjonalności w 10 okręgach wyborczych, na terytorium Chorwacji. W każdym okręgu, utworzonym na podstawie kryterium populacyjnego, wybiera się 14 deputowanych według metody d'Hondta<sup>17</sup>. W podziale mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych

---

<sup>13</sup> W wyborach przeprowadzonych w 1995 r. – wybrano 160 deputowanych, w 2000 – 154, w 2003 – 152, w 2007 – 153. Na temat zmiany liczby deputowanych do Saboru patrz. K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 147–183.

<sup>14</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakonao izborima zastupnika u Hrvatski sabor („Narodne novine” 2015, br. 19).

<sup>15</sup> Na temat różnicy między listami otwartymi a półotwartymi patrz. B. Michalak, *Lista półotwarta*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 119–120.

<sup>16</sup> Przyjęte rozwiązanie jest trochę podobne do zasad obowiązujących w polskim systemie wyborczym do Sejmu, jednakże o zdobyciu mandatu w Chorwacji nie decyduje wyłącznie liczba głosów jakie dostali poszczególni kandydaci, lecz również ich procentowa liczba w stosunku do wszystkich głosów jakie padły na daną listę kandydatów, jak również w pewnych sytuacjach miejsce na liście. Szerzej na ten temat patrz. K. Składowski, *Instytucja zastępcy deputowanego w chorwackim prawie konstytucyjnym*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5, s. 131–134.

<sup>17</sup> Zasada, że w każdym okręgu wybierana jest taka sama liczba deputowanych zmniejsza możliwość manipulowania wielkością okręgu wyborczego, co jest instrumentem deformacji strukturalnej wyników wyborów w celu uzyskania korzystnego dla określonej partii wyniku wyborczego. Patrz P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 107–108.

uczestniczą jedynie te komitety wyborcze, które przekroczyły 5% próg ważnie oddanych głosów w skali okręgu wyborczego.

Drugi segment systemu wyborczego stanowi wybór deputowanych przez chorwacką diasporę<sup>18</sup>. Po nowelizacji Konstytucji z 2010 r. art. 45 ustalił liczbę deputowanych wybieranych przez tę grupę wyborców na 3. Okręg wyborczy stanowi cały glob, gdyż głosują w nim wszyscy obywatele chorwaccy nie mieszkający na terytorium państwa chorwackiego<sup>19</sup>. Zgłaszanie list kandydatów na deputowanych odbywa się na zasadach ogólnych. Podziału mandatów, które przypadają na ten okręg wyborczy, dokonuje się na zasadach podobnych do tych obowiązujących w wyborach w okręgach na terytorium państwa. Obowiązuje więc 5% próg wyborczy oraz metoda d'Hondta.

Trzeci tryb wyborów dotyczy reprezentacji mniejszości narodowych. Reprezentacja polityczna mniejszości narodowych w Republice Chorwacji od pierwszych wyborów do Izby Reprezentantów w niepodległym państwie rodziła gorące emocje. W wyborach z 1992 r. reprezentacja mniejszości narodowych w izbie niższej parlamentu wynosiła 18 deputowanych, czyli 13% ogólnej liczby deputowanych. Wziąwszy pod uwagę, że według spisu ludności z 1981 r. mniejszości narodowe stanowiły 8% ludności populacji Republiki, to reprezentację tej wielkości można uznać za sporą. Jednocześnie ze względu na swoją liczebność, beneficjentem tego była przede wszystkim najliczniejsza mniejszość serbska<sup>20</sup>. Konflikt zbrojny oraz napięte stosunki z mniejszością serbską stały się przyczyną ograniczenia reprezentacji politycznej mniejszości w parlamencie.

Podstawę dla szczególnych praw wyborczych mniejszości narodowych stanowi art. 15 ust. 3 Konstytucji. Stwierdza on, że w drodze ustawy można, obok powszechnego prawa wyborczego, zapewnić członkom mniejszości narodowych specjalne prawo do wyboru swych deputowanych do Saboru Republiki Chorwacji. Również w preambule do Konstytucji znajduje się od-

<sup>18</sup> W 2009 r. była zgłoszona propozycja zmiany art. 45 Konstytucji, zmierzająca do ograniczenia wyborów do terytorium Chorwacji, co prowadziłoby do pozbawienia diaspory chorwackiej możliwości głosowania w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Nie została ona jednak zaakceptowana przez Sabor. Patrz: M. Jelušić, *Ustavne promjene i jadrnost biračkog prava*, [w:] *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, red. B. Smerdel, Zabreg 2011, s. 173.

<sup>19</sup> N. Zakošek, *Politički Sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 23.

<sup>20</sup> K. Krysienieł, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań-Chorzów 2007, s. 143.

wołanie do mniejszości narodowych, którym konstytucja gwarantuje równe prawa z „obywatelami narodowości chorwackiej a także realizację ich praw zgodnie z demokratycznymi normami”<sup>21</sup>.

Rozwinięcie postanowień konstytucji znajdujemy w ustawie organicznej o prawach mniejszości narodowych. Zgodnie z art. 19 ustawy, mniejszości narodowe, które liczą ponad 1,5% z ogólnej liczby obywateli, mają zapewnione 3 mandaty w parlamencie, które są obsadzane w trybie, jaki ordynacja wyborcza do Saboru przewiduje dla wyboru mniejszości narodowych. Natomiast mniejszości narodowe, które nie stanowią 1,5% ogólnej liczby obywateli, mają zagwarantowaną łącznie pięcioosobową reprezentację w parlamencie. Jednocześnie art. 20 ustawy stwierdza, że ustalenie stanu liczebnego określonych mniejszości następuje na podstawie państwowego spisu powszechnego. Od wyborów z 2000 r. prawo przyznaje mniejszościom narodowym 8 mandatów w Saborze.

Obowiązująca ustawa wyborcza przewiduje wybór kandydatów mniejszości narodowych według systemu większości względnej, zgodnie z którym mandat zdobywa kandydat, który otrzymał więcej głosów niż jego konkurenci. Serbska mniejszość narodowa wybiera 3 deputowanych. Po 1 przedstawicieli wybierają mniejszości: węgierska i włoska. Pozostałe 3 mandaty zostały przeznaczone dla grup kilku mniejszości narodowych. Jednego deputowanego wybierają mniejszości: czeska i słowacka. Jednego mniejszości: albańska, bośniacka, czarnogórska, macedońska i słoweńska. Jednego mniejszości: austriacka, bułgarska, niemiecka, polska, cygańska, rumuńska, rosyjska, turecka, ukraińska, żydowska oraz apatrydzi.

Okręgiem wyborczym, w którym dokonuje się wyborów deputowanych mniejszości narodowej, jest obszar całego państwa, tak więc miejsce zamieszkania przedstawicieli poszczególnych mniejszości narodowych, w tym przypadku nie ma żadnego znaczenia. Rozwiązanie to jest godne pochwały, gdyż nie uzależnia potencjalnej szansy na zdobycie mandatu od mieszkania

---

<sup>21</sup> Podkreślenie praw mniejszości we wstępie do Konstytucji ma swą wagę, mimo że w chorwackiej doktrynie przeważa pogląd, że preambuła nie posiada normatywnego charakteru. Patrz. Radna Skupina Predsjednika Republike Hrvatske za izrada stručne podloge mogućeg prijedloga ustavnih promjena, V. Miratović, B. Smerdel, A. Bačić, J. Crnić, N. Filipović, Z. Lauc, *Stručne osnove za izrada prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu” 2000, vol. 50, br. 3, s. 375.

mniejszości w zwartych skupiskach. Uprawnieni do głosowania w tych wyborach są członkowie mniejszości narodowej, którzy się jako tacy zadeklarowali w spisie powszechnym.

Wybrani zostają ci kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów otrzymało taką samą liczbę, wybory w odniesieniu do tego mandatu odbywają się ponownie. W związku z tym, że w chorwackim prawie parlamentarnym występuje instytucja zastępcy deputowanego razem z wyborem deputowanego ma również miejsce wybór jego zastępcy. Dokonuje się go także większością względną w tej samej grupie mniejszości narodowej lub mniejszości narodowych.

Zasady dotyczące wyboru kandydatów mniejszości narodowych rodzą w Chorwacji liczne wątpliwości. Głosy krytyczne dotyczą przy tym nie tylko przyjętej koncepcji wyłaniania reprezentacji mniejszości, lecz również braku precyzji regulacji normatywnej. Podnosi się w literaturze przedmiotu, że art. 17 ordynacji wyborczej nie wskazuje precyzyjnie, według jakich zasad wybierani powinni być przedstawiciele mniejszości serbskiej gdyż w ordynacji nie ma przepisów szczególnych dotyczących ich wyboru<sup>22</sup>.

Mandaty zdobywają trzy kandydaci, którzy otrzymali najwięcej głosów, lecz nie wynika to bezpośrednio z postanowień ordynacji, a raczej z przyjętej praktyki. Rozwiązanie to faworyzuje główną siłę polityczną serbskiej mniejszości, jaką jest Samostalna Demokratska Srpska Stranka, która regularnie uzyskuje wszystkie 3 mandaty. Inne organizacje serbskie uważają, że system ten je dyskryminuje, uniemożliwiając uzyskanie mandatu i opowiadają się za jakąś formą proporcjonalnego podziału tych mandatów<sup>23</sup>. Stałym przegranym wyborów w łonie mniejszości serbskiej jest Demokratski savez Srba. Z tym, że nie ma pewności, że zmiana systemu na proporcjonalny w okręgu 3-mandatowym stworzyłaby szanse tej partii na uzyskanie mandatu. W wyborach w 2016 r. reprezentant tego ugrupowania Srđan Milaković uzyskał poparcie na poziomie 12,38% głosów, kandydat SDSS z najgorszym wynikiem Boris Milošević uzyskał 60,04% głosów. W systemie proporcjonalnym szanse na mandat mniejszego podmiotu rosną, lecz przy dużej dysproporcji głosów nie są zbyt duże.

<sup>22</sup> R. Podolnjak, *Hrvatsko izborno zakonodastvo: moguće i nužne promjene*, „Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu” 2008, gd. 45, br. 2, s. 326–327.

<sup>23</sup> V. Raos, *Izborna geografija i demografija*, Zagreb 2011, s. 4, [www.cpi.hr](http://www.cpi.hr) (12.04.2001).

Często podważa się również rozwiązanie, które łączy w jednej grupie wyborców wielu mniejszości, które wybierają jednego deputowanego. Klucz do konanego podziału wydaje się być czytelny. Serbowie, Włosi i Węgrzy tworzą osobne kurie jako najliczniejsze mniejszości. Narody mieszkające w dawnej Jugosławii: Albańczycy, Bośniacy, Czarnogórcy, Macedończycy i Słoweńcy to kolejna kuria. Czesi i Słowacy, jako bliscy sąsiedzi i niegdyś obywatele wspólnego państwa są w kolejnej kurii. Wszystkie pozostałe mniejszości, które prawodawca postanowił wyróżnić, pozostają w zasadzie ze sobą bez żadnych istotnych związków. Trudno bowiem takie wskazać w gronie 12 narodów należących do jednej kurii wyborczej. Niektórzy przedstawiciele doktryny jako absurdalne uznają rozwiązanie gdy jeden przedstawiciel reprezentuje 12 mniejszości<sup>24</sup>. Tym bardziej, że trudno wyjaśnić dlaczego przedstawiciele innych mniejszości narodowych nie posiadają możliwości korzystania z tego rodzaju uprawnień wyborczych. W spisie ludności przeprowadzonym w Chorwacji w 2011 r. prawie 19 000 osób zadeklarowało przynależność do mniejszości narodowych, które nie zostały w ordynacji wyborczej wymienione i przypisane do jednej z grup wyborców<sup>25</sup>. Przyjęte rozwiązanie prowadzi do tego, że przedstawiciele najliczniejszej mniejszości w tej grupie dokonują wyboru swojego kandydata przy poparciu sięgającym raptem 12%<sup>26</sup>. Analiza wyników wyborów wydaje się potwierdzać powyższą tezę. W grupie 12 mniejszości narodowych mandat od 2007 r. stale zdobywają przedstawiciele mniejszości romskiej, natomiast w gronie mniejszości tzw. narodów jugosłowiańskich najczęściej przedstawiciele mniejszości albańskiej bądź boszniackiej, lecz w obu przypadkach reprezentującą mniejszość wyznającą islam. Czarnogórcy, Słoweńcy i Macedończycy znajdujący się w tej grupie realnie nie mają szansy na wybór przedstawiciela ze swego grona.

W literaturze podważa się sensowność przyjętej koncepcji reprezentacji mniejszości narodowych. Podkreśla się, że o ile wyróżnienie i szczególne względy są uzasadnione w przypadku mniejszości serbskiej o tyle w stosun-

<sup>24</sup> M. Arlović, *Ustavnopravni okvir za uređenje prava nacionalnih manjina u prijedlogu (šestih) promjena ustava Republike Hrvatske*, „Pravni vjesnik” 2015, god. 31, br. 2, s. 124.

<sup>25</sup> A. Jagiello-Szostak, *Polityka Chorwacji wobec mniejszości narodowych – aspekty prawno-instytucjonalne i społeczno-polityczne*, [w:] *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. A. Jagiello-Szostak, Wrocław 2014, s. 45.

<sup>26</sup> R. Podolnjak, *op.cit.*, s. 327.



ku do pozostałych mniejszości jest to dyskusyjne. Jak napisał Mesić, wyodrębnienie Serbów ma swoje uzasadnienie i w ich liczebności i w tradycji długotrwałego osiedlania się na ziemiach będących dzisiaj częścią Republiki Chorwacji. W stosunku do pozostałych mniejszości często trudno wskazać takie zakorzenienie, w szczególności w stosunku do przedstawicieli narodów mieszkających w byłej Jugosławii<sup>27</sup>. Choć z poglądem tym można polemizować, szczególnie w stosunku do mniejszości włoskiej o tyle w odniesieniu do tzw. kurii wyborczej, narodów byłej Jugosławii oraz kurii 12 pozostałych sądzę, że to celna uwaga. Tym bardziej, że niewielka liczebność poszczególnych mniejszości sprawia, że łączenie ich w kategoriach grup wyborców w istocie staje się dla nich nieuzasadnionym przywilejem czy też raczej swoistą „zasłoną dymną sugerującą, wysoki standard ochrony praw jednostki”<sup>28</sup>. Sądzę, że problem nie tkwi w tym, że łączenie tych grup tworzy dla nich nieuzasadniony przywilej ile raczej stwarza pozór reprezentacji. Praktyka wskazuje, że w kuriach wielonarodowych o wyborze decydują największe mniejszości. Przy słabości liczebnej pozostałych grup w zasadzie nie posiadają one szansy wyboru swojego przedstawiciela, co wpływa na bierność wyborczą i odbija się na niskim uczestnictwie w wyborach. Niska frekwencja wyborcza sprawia, że do wyboru na deputowanego wystarczy niewielka liczba głosów. Sprawia to, że w wyborach tych stosunkowo często pojawiają się zjawiska kupowania głosów, nakłaniania wyborców do rejestrowania się jako wyborcy mniejszości narodowej w zamian za korzyści majątkowe. To sprawia, że w tych wyborach często zgłaszane są protesty wyborcze, które prowadzą do powtórzenia wyborów<sup>29</sup>.

Jednocześnie, w wyborach do Saboru, można dostrzec wyraźną różnicę między ogólną frekwencją, a frekwencją w wyborach przedstawicieli mniej-

---

<sup>27</sup> M. Mesić, *Pojam nacionalnih manjina i njihovo političko predstavlanje: slučaj Hrvatske*, „Politička misao” 2013, broj 4, s. 123.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 123.

<sup>29</sup> Wiele takich sytuacji jest relacjonowanych przez chorwackie media. Tytułem przykładu odsyłam do kilku publikacji internetowych na ten temat z wyborów z 2015 i 2016 r. Dotyczą one wyborów przedstawicieli mniejszości węgierskiej, oraz grupy tzw. „12 mniejszości”. <https://www.vecernji.hr/vijesti/zeljko-balog-u-kampanji-je-bilo-prijetnji-po-zivot-bombom-podmicivanja-novcem-kobasicama-i-alkoholom-1037026> (16.01.2017); <https://net.hr/danas/crna-kronika/dosao-u-sabor-kupovinom-glasova-prijetili-biracima-nudili-im-da-postanu-madari-i-glasuju-za-njihovog-kandidata> (20.02.2017).

zości narodowych. W ostatnich dwóch dekadach, w wyborach przeprowadzanych na zasadach, ogólnych frekwencja wyborcza oscyluje między 54,37% w wyborach w 2016 r. a 62,81% w wyborach w 2015 r.<sup>30</sup> (w 2020 r. frekwencja wyniosła 46,90%, ale wpływ na to miała pandemia). Tymczasem frekwencja w wyborach deputowanych mniejszości narodowych jest wyraźnie niższa. Przy czym można zaobserwować w tej mierze pewne prawidłowości. Stabilna frekwencja wyborcza, w okolicach około 50% występuje w łonie mniejszości węgierskiej, najniższa natomiast wśród wyborców mniejszości serbskiej. W pięciu ostatnich wyborach (2007, 2011, 2015, 2016, 2020) nie przekroczyła 15%. Niewiele lepszy wynik odnotowano w grupie mniejszości narodów byłej Jugosławii. W tej kurii frekwencja w wyborach z reguły nie przekracza 24%. W chorwackiej literaturze wskazuje się, że być może liczba ta nadal będzie systematycznie malała ze względu na zmniejszającą się liczbę Serbów w Chorwacji. Przyczyn tego stanu rzeczy można doszukiwać się w małej liczbie Serbów wracających po wojnie do Chorwacji, i pewnymi trendami asymilacyjnymi<sup>31</sup>. Zjawisko to niesie za sobą dwójakie konsekwencje. Po pierwsze, daje to podstawy do twierdzenia, iż deputowani wybrani z grona mniejszości mają słabą legitymację, a na pewno słabszą od reszty deputowanych. Jednocześnie mogą oni stanowić istotny czynnik budowania większości parlamentarnej, co nadaje im rolę polityczną nadmierną w stosunku do uzyskanego poparcia społecznego. Praktyka polityczna tworzenia rządów z lat 2003–2019 wskazuje, że poparcie deputowanych mniejszości narodowych może być czynnikiem decydującym o uzyskaniu większości parlamentarnej. Tym samym wybory deputowanych mniejszości mogą stać się zakamuflowaną formą walki między największymi partiami politycznymi, co rodzi obawę wypaczenia sensu reprezentacji mniejszości narodowych w parlamencie<sup>32</sup>. Po drugie, może to prowadzić do patologii wyborczych, związanych z tym, że mandat w tej grupie można uzyskać przy stosunkowo niewielkiej liczbie głosów, co z kolei może prowadzić do stworzenia systemu klientyzmu w tych środowiskach. Pewien chorwacki badacz stwierdził, że: „Przyjęte rozwiązanie jest z całą pewno-

<sup>30</sup> <http://www.izbori.hr> (20.03.2019).

<sup>31</sup> F. Škiljan, *Identitet Srba u Hrvatskoj*, „Politička misao” 2014, br. 2, s. 130–132.

<sup>32</sup> M. Bali, R. Podolnjak, *Utjecaj izbornoga sustava na oblikovanje stranačkog i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990–2007*, „Pravnik” 2009, vol. 43, br. 1(87), s. 54.

ścią korzystne dla deputowanych mniejszości narodowych, ale czy jest również korzystne dla tych społeczności?”<sup>33</sup>.

Spółeczność serbska podnosi, że przyjęte rozwiązanie dyskryminuje ich z punktu widzenia proporcjonalności reprezentacji politycznej w stosunku do ich liczebności. Gdyby przyjąć zasadę proporcjonalności reprezentacji, mniejszości narodowe powinny mieć około 15 przedstawicieli w Saborze, posiadają zaś 8. Jednocześnie można zauważyć, iż zdecydowaną większość wśród mniejszości narodowych stanowią Serbowie. Na tej podstawie Serbskie Demokratyczne Forum i Socjalistyczna Partia Chorwacka złożyły wniosek o kontrolę konstytucyjności ustawy konstytucyjnej o prawach mniejszości narodowych oraz ordynacji wyborczej do Saboru przed wyborami do parlamentu w 2011 r. Wnioskodawcy podnosili, że w przypadku okręgów wyborczych, w których przeprowadzane są wybory na zasadach ogólnych, na jeden mandat przypada 28 408 wyborców. W przypadku wyborów kandydatów pozostałych mniejszości narodowych ta proporcja wynosi 25 950 osób na 1 mandat. Natomiast w odniesieniu do mniejszości serbskiej na 1 mandat przypada 67 210 osób. Trybunał nie przychylił się jednakże do argumentacji wnioskodawców. Uznał natomiast za niekonstytucyjną nowelizację ustawy o prawach mniejszości narodowych i nowelizację ordynacji z 2010 r.<sup>34</sup>, przyznającą przedstawicielom mniejszości narodowych, których liczebność jest mniejsza niż 1,5% ogółu obywateli, prawo oddania dwóch głosów: jednego na listy kandydatów w wyborach w okręgach wyborczych oraz drugiego na kandydatów mniejszości narodowych<sup>35</sup>. Wprowadzone przez nowelizację ordynacji rozwiązanie pozwalające wyborcom, niektórych mniejszości narodowych na oddanie dwóch głosów, tzn. na listę kandydatów w okręgu jak i na kandydata mniejszości narodowych słusznie zostało przez Trybunał uznane za niekonstytucyjne. Jak podkreślił Trybunał stało by to nie tylko w sprzeczności z zasadą równości obywateli, lecz także z zasadą równości członków różnych mniejszości narodowych. Rozwiązanie to, słusznie

---

<sup>33</sup> M. Mesić, op.cit., s. 124.

<sup>34</sup> Ustavni zakon o izmjenama i dopunama ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine” 2010, br. 80); Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatskie („Narodne novine” 2010, br. 145).

<sup>35</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 sierpnia 2011r. br. r.U-I-3597/2010 („Narodne novine” 2011, br. 93).

zdaniem doktryny zostało uznane za naruszające zasadę równości wyborów i równości obywateli należących do różnych grup narodowych<sup>36</sup>. Aprobując argumentację zaprezentowaną przez Trybunał chciałbym jednakże wyrazić wątpliwość w stosunku do tego, że Trybunał w swym orzeczeniu nie skrytykował nierównej reprezentacji proporcjonalnej poszczególnych mniejszości, a w szczególności nie odniósł się do zarzutów o nierównym traktowaniu mniejszości serbskiej, co moim zdaniem wnioskodawcy wiarygodnie udowodnili w swym piśmie. Spadająca liczba wyborców w tej grupie sprawia, że mogło by się wydawać, że z czasem ta nierówność staje się coraz mniejsza. W wyborach w 2011 r., uprawnionych wyborców w grupie mniejszości serbskiej było 183 992, w wyborach w 2015 r. – 129 683, a w wyborach w 2016 r. – 138 539<sup>37</sup>. Niestety nic podobnego nie ma miejsca, gdyż podobnie jak w przypadku mniejszości serbskiej spada również liczba wyborców rejestrująca się w pozostałych grupach mniejszości. W wyborach przeprowadzonych w 2016 r. na jeden mandat „serbski” przypadało 46 180 wyborców, podczas gdy w grupie mniejszości czeskiej i słowackiej było to zaledwie 6 763 wyborców, a w węgierskiej 9 981. Jednocześnie na jeden mandat spośród 140 wybieranych w 10 okręgach 14-mandatowych przypadało 25 223 wyborców. Możemy wprawdzie zaobserwować pewne spłaszczenie nierówności reprezentacji między ogólnym trybem wyborów a wyborami deputowanych mniejszości serbskiej. To drastycznie rośnie dysproporcja w liczbie uprawnionych przypadających na jeden mandat w poszczególnych grupach wybierających pozostałych przedstawicieli mniejszości narodowych w stosunku do mniejszości serbskiej.

Na chorwackiej scenie politycznej od ponad dwóch dekad dominującą pozycję utrzymują dwie partie polityczne: centroprawicowa HDZ oraz socjaldemokratyczna SDP. W ocenie chorwackich badaczy od lat system partyjny w Chorwacji jest praktycznie dwupartyjny i prowadzi do umocnienia pozy-

---

<sup>36</sup> V. Ceranić, *Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010 i ž., br. U-I-3786/2010 i dr. I br U-I-120/2011 i dr.*, „Pravnik” 2011, br. 45/1, s. 177; B. Smerdel, *Znanost, struka i politika: ustavne promjene 2009*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 30.

<sup>37</sup> Dane zaczerpnięte ze strony chorwackiej Państwowej Komisji Wyborczej. [www.dip.hr](http://www.dip.hr) (22. 10.2017).

cji dwóch największych ugrupowań<sup>38</sup>. Jednocześnie cechą charakterystyczną chorwackiej sceny politycznej jest także to, że te dwie partie tworzą przed wyborami koalicje wyborcze z mniejszymi partnerami<sup>39</sup>. Zmiana obowiązującej regulacji, zmierzająca do zwiększenia liczby reprezentantów mniejszości narodowych w Saborze, bądź do jakiejś korekty obowiązującej regulacji jest więc mało prawdopodobna ze względu na trudność w osiągnięciu porozumienia w tej sprawie przez chorwackie partie polityczne.

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, kiedy konieczne jest stworzenie przepisów prawnych gwarantujących mniejszościom narodowym reprezentację polityczną w parlamencie, a kiedy wystarczy jedynie „nieutrudnianie politycznej (także wyborczej) działalności<sup>40</sup>. W przypadku Chorwacji odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Uczestnictwo ugrupowań mniejszości narodowych w wyborach na ogólnych zasadach raczej utrudniałoby im zdobycie mandatu. Szanse na mandat mogliby mieć prawdopodobnie jedynie przedstawiciele mniejszości serbskiej. Pozostałe mniejszości ze względu na zbyt niską liczebność i rozproszenie na całym terytorium państwa nie miały by żadnych szans na sukces wyborczy. Z tej perspektywy obowiązujące w Chorwacji rozwiązanie jest dla nich korzystne. Jednakże niewątpliwie oceniam je jako dyskryminujące mniejszość serbską. Utrzymanie dotychczasowego systemu byłoby o wiele bardziej sprawiedliwe gdyby zwiększyć liczbę przedstawicieli mniejszości serbskiej. Z drugiej jednak strony rozumie zastrzeżenia sformułowane w literaturze przedmiotu, że przy 15% frekwencji w tej grupie wyborców, deputowani przez nią wyłaniani uzyskaliby wpływ na politykę państwa nie adekwatny do ich politycznego i społecznego znaczenia oraz poparcia. W 2010 r. została podjęta próba korekty przyjętego rozwiązania, niezbyt szczęśliwa i na szczęście zablokowana przez Trybunał, może po dekadzie przyjdzie czas na kolejną, bardziej interesującą próbę.

---

<sup>38</sup> M. Bali, R. Podolnjak, op.cit., s. 51–52; M. Palić, *Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu” 2012, gd. 49, br. 1, s. 53–54.

<sup>39</sup> Na temat historii przemian na chorwackiej scenie partyjnej patrz. M. Cichosz, *Partie polityczne i system partyjny w Chorwacji*, [w:] *Republika Chorwacji, polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. A. Jagiełło-Szostak, Wrocław 2014, s. 34–40.

<sup>40</sup> M. Gałązka, *Prawa wyborcze mniejszości narodowych w państwach grupy wyszehradzkiej*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 22, s. 75.

## Literatura

- Arlović M., *Ustavnopravni okvir za uređenje prava nacionalnih manjina u prijedlogu (šestih) promjena ustava Republike Hrvatske*, „Pravni vjesnik” 2015, god. 31, br. 2.
- Bali M., Podolnjak R., *Utjecaj izbornoga sustava na oblikovanje stranačkog i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990–2007*, „Pravnik” 2009, vol. 43, br. 1(87).
- Ceranić V., *Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010 i ž., br. U-I-3786/2010 i dr. I br U-I-120/2011 i dr.*, „Pravnik” 2011, br. 45/1.
- Cichosz M., *Partie polityczne i system partyjny w Chorwacji*, [w:] *Republika Chorwacji, polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. A. Jagiełło-Szostak, Wrocław 2014.
- Gałązka M., *Prawa wyborcze mniejszości narodowych w państwach grupy wyszehradzkiej*, „Studia Wyborcze” 2016, t 22.
- Jagiełło-Szostak A., *Polityka Chorwacji wobec mniejszości narodowych – aspekty prawno-instytucjonalne i społeczno-polityczne*, [w:] *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. A. Jagiełło-Szostak, Wrocław 2014.
- Jelušić M., *Ustavne promjene i jednakost biračkog prava*, [w:] *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, red. B. Smerdel, Zabreg 2011.
- Krysieniel K., *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań-Chorzów 2007.
- Mesić M., *Pojam nacionalnih manjina i njihovo političko predstavljanje: slučaj Hrvatske*, „Politička misao” 2013, broj 4.
- Michalak B., *Lista pólottwarta*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Palić M., *Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu” 2012, gd. 49, br. 1.
- Podolnjak R., *Hrvatsko izborno zakonodavstvo: moguće i nužne promjene*, „Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu” 2008, gd. 45, br. 2.
- Radna Skupina Predsjednika Republike Hrvatske za izradu stručne podloge mogućeg prijedloga ustavnih promjena, V. Miratović, B. Smerdel, A. Bačić, J. Crnić, N. Filipović, Z. Lauc, *Stručne osnove za izradu prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagreba” 2000, vol. 50, br. 3.
- Raos V., *Izborna geografija i demografija*, Zagreb 2001.
- Rytel-Warzocho A., *Przywileje wyborcze mniejszości narodowych – polityka antydyskryminacyjna państw europejskich*, „Przeгляд Naukowy Disputatio” 2010, t. XI.
- Škiljan F., *Identitet Srba u Hrvatskoj*, „Politička misao” 2014, br. 2.
- Składowski K., *Institucja zastępcy deputowanego w chorwackim prawie konstytucyjnym*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.

Smerdel B., *Znanost, struka i politika: ustavne promjene 2009*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011.

Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.

Zakošek N., *Politički Sustav Hrvatske*, Zagreb 2002.

Żukowski A., *Wybory a reprezentacja polityczna mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych, językowych oraz innych grup społecznych*, „*Studia Wyborcze*” 2008, t. 5.