Krzysztof Krysienieł¹

**Ewolucja systemu politycznego
w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu²**

Przed ponad dwoma dekadami rozpoczął się na obszarze Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii ostatni etap procesu, który doprowadził w niezwykle krwawych okolicznościach do rozpadu tego państwa. Sprzeczne interesy poszczególnych republik wchodzących w skład Jugosławii, różny poziom rozwoju gospodarczego, głębokie podziały cywilizacyjne, kulturowe oraz religijne, a także zadawnione waśnie i konflikty, stłumione tylko za czasów Josipa Broza Tito, ujawniły się z całą mocą³. Wewnętrzny kryzys zbiegł się w czasie z rozpadem systemu dwubiegunowego w Europie i upadkiem socjalizmu, co dodatkowo spotęgowało chaos w regionie.

W takich skomplikowanych okolicznościach republiki, które zdecydowały się jako pierwsze opuścić Jugosławię, czyli Słowenia i Chorwacja, odrzuciły dotychczasowe rozwiązania ustrojowe, zastępując je nowymi. O ile w przypadku tej pierwszej proces demokratyzacji przebiegł właściwie bez

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Nauki o Polityce Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na II Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Gdyni w dniach 5–7 października 2010 r.

³ O przyczynach kryzysu i dezintegracji socjalistycznej Jugosławii szerzej zob.: W. Walkiewicz, *Jugosławia. Byt wspólny i rozpad*, Warszawa 2000; J. Wojnicki, *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007; E. Bujwid-Kurek, *Państwa pojugosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Kraków 2008; M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005; M. J. Zacharias, *Komunizm – federacja – nacjonalizmy. System władzy w Jugosławii 1943–1991. Powstanie – przekształcenia – rozkład*, Warszawa 2004.

większych zakłóceń i problemów⁴, to Chorwacja nie od razu stała się państwem, w którym reguły rządzące demokracjami liberalnymi napotkały na sprzyjający klimat. Tylko po części można wytłumaczyć tendencje autorytarne toczoną wojną w obronie jednolitości terytorium państwa, gdyż nawet po zwycięskim zakończeniu działań zbrojnych w 1995 r. władze w Zagrzebiu nie zerwały z niedemokratycznymi zasadami walki politycznej. Przełom w tym względzie nastąpił dopiero po śmierci w grudniu 1999 r. F. Tuđmana, prezydenta państwa przez całą dekadę lat 90. XX wieku i jednocześnie lidera tej największej partii oraz po przegranych przez Chorwacką Wspólnotę Demokratyczną (*Hrvatska demokratska zajednica*, HDZ) wyborach parlamentarnych na początku 2000 r. Właśnie odejście Tuđmana i objęcie funkcji prezydenta przez demokratę S. Mesicia stanowiło symboliczne zerwanie z dotychczasowymi, niechlubnymi praktykami stosowanymi na chorwackiej scenie politycznej.

Wprawdzie przyjęta 22 grudnia 1990 r. Konstytucja Republiki Chorwacji⁵ nie została zastąpiona po rozpoczęciu procesu realnej demokratyzacji zupełnie nową ustawą zasadniczą, to jednak poddano ją gruntownej przebudowie. Pierwsze zmiany nastąpiły jeszcze za czasów Tuđmana w grudniu 1997 r., ale nie miały one znaczącego wpływu na funkcjonowanie systemu politycznego⁶. Dopiero nowelizacje z listopada 2000⁷ i marca 2001 r.⁸ przyniosły zarówno głęboką przebudowę struktury najwyższych organów władzy państwowej, jak i stworzyły szansę dla rozwoju demokratycznego państwa. Своistym podsumowaniem zmian ustrojowych w Chorwacji oraz podkreśleniem proeuropejskiego kierunku Zagrzebia stała się nowelizacja konstytucji w czerwcu 2010 r., umożliwiającą integrację tego nadadriatyckiego państwa z Unią Europejską. Niniejszy artykuł stanowi próbę podsumowania tego procesu, stanowiącego ciekawy przykład ewolucji systemu politycznego w państwie postsocjalistycznym.

Jak twierdzi chorwacka politolog M. Kasapović, początkowy etap zmian w Chorwacji można podzielić na dwa okresy – ograniczoną liberalizację ży-

⁴ Szerzej na ten temat pisze: J. J. Wiatr, *Słowenia: przykład udanej transformacji*, Warszawa 1998.

⁵ Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine” nr 56, 1990.

⁶ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” nr 135, 1997.

⁷ Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” nr 113, 2000.

⁸ Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” nr 28, 2001.

cia politycznego jeszcze w czasie przynależności do Jugosławii jako jeden z jej podmiotów oraz demokratyzację w czasie uzyskiwania niepodległości i zaraz po nim⁹. Proces odchodzenia od obowiązującego na obszarze całej Jugosławii socjalistycznego modelu ustrojowego rozpoczął się w Chorwacji w połowie lutego 1990 r. (choć przymiarki czynione już były wcześniej). Wtedy to wszystkie trzy izby parlamentu republikańskiego w Zagrzebiu przyjęły dziesięć poprawek do konstytucji z 1974 r. Na ich mocy wprowadzono m.in. równe prawa dla wszystkich obywateli bez względu na narodowość, rasę, język i przekonania polityczne, wolność wyrażania swoich poglądów oraz prawo do swobodnego zrzeszania się, także w ramach organizacji politycznych¹⁰. Kontynuacją przemian było przyjęcie licznych aktów niższego rzędu, w tym szeregu ustaw. Do grona najważniejszych zaliczyć można uchwalenie nowej ordynacji wyborczej do parlamentu (Saboru), w której rywalizacyjny system wyborczy oparto na formule większościowej w okręgach jednomandatowych¹¹. Wkrótce przyjęta została również ustawa o organizacjach politycznych, która – choć *expressis verbis* nie użyto w niej sformułowania „partia polityczna” – stała się podstawą prawną do rozwoju pluralistycznej sceny partyjnej w republice¹².

Po przeprowadzonych na przełomie kwietnia i maja 1990 r. wyborach do parlamentu republikańskiego dominującą pozycję w Saborze zdobyła Chorwacka Wspólnota Demokratyczna, spychając komunistów ze Związku Komunistów Chorwacji – Partii Przemian Demokratycznych (*Savez komunista Hrvatske–Stranka demokratskih promjena*, SKH–SDP) do pozycji silnej wprawdzie, ale opozycji. HDZ w każdej z izb uzyskała ponad połowę mandatów, co otworło tej partii drogę do rządzenia¹³. Po ukonstytuowaniu

⁹ M. Kasapović, *Demokratska tranzicija i političke institucije u Hrvatskoj*, „Politička misao” nr 2–3, 1996, s. 86.

¹⁰ Amandmani LIV do LXIII na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, „Narodne novine” nr 7, 1990.

¹¹ Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika, „Narodne novine” nr 7, 1990.

¹² Zakon o političkim organizacijama, „Narodne novine” nr 70, 1990.

¹³ Warto podkreślić, że w wyborach HDZ uzyskała 41,9% głosów, jednak na jej korzyść zadziałał efekt przyjęcia ordynacji większościowej, za którą – paradoksalnie – przede wszystkim opowiadali się komuniści. Por. M. Tanner, *Croatia. A Nation Forged in War*, London 1997, s. 228.

się Saboru deputowani wybrali kolegialne Prezydium Republiki, na którego czele stanął twórca i lider HDZ – Franjo Tuđman¹⁴.

W obliczu pogłębiającego się kryzysu wewnątrz Jugosławii, a także w wyniku narastających w Chorwacji tendencji nacjonalistycznych i separatystycznych, parlament w Zagrzebiu rozpoczął pracę nad przygotowaniem zupełnie nowej ustawy zasadniczej. Było to bardzo poważne wyzwanie, ponieważ kraj ten nie dysponował w zakresie budowania ustroju demokratycznego żadnymi doświadczeniami z przeszłości. Przez większą część swojej historii Chorwacja była częścią w mniejszym lub większym stopniu autorytarnych monarchii (Węgier, Austrii, Austro-Węgier i Jugosławii) lub zaledwie jednym z podmiotów w federacyjnym państwie socjalistycznym¹⁵. Podstawowym pytaniem było, w stronę którego z systemów rządów mają iść nowe rozwiązania. Większość parlamentarna, czyli deputowani HDZ, opowiadali się za utworzeniem silnej władzy prezydenckiej, widząc na stanowisku, obdarzonej szerokimi kompetencjami głowy państwa, F. Tuđmana. Mając odpowiednią większość we wszystkich izbach Saboru, przygotowany jesienią 1990 r. projekt konstytucji został ostatecznie przyjęty 22 grudnia 1990 r. Jak zaznacza chorwacki konstytucjonalista Arsen Bačić, „(...) ten akt ze swoimi oryginalnie 142 artykułami stanowi historycznie pierwszy konstytucyjny dokument Republiki Chorwacji jako samodzielnego i niepodległego państwa”¹⁶.

Analizując ówczesnie przyjęty w ustawie zasadniczej kształt ustrojowy, należy zwrócić uwagę na niezwykle silną pozycję prezydenta. Na uprzywilejowanie głowy państwa wpłynęło szereg czynników. Przede wszystkim wzmocniona pozycja prezydenta wydawała się ustrojodawcy bardziej odpowiednia w obliczu konieczności przeprowadzenia głębokich przemian politycznych i społecznych oraz u progu konfliktu z Belgradem. Wskazać także należy jugosłowiańską tradycję sprawowania władzy przez silną jednostkę, czego najlepszym przykładem były kompetencje Josipa Broza Tito w latach 1945–1980. Nie bez znaczenia pozostawała strukturalna i personalna sła-

¹⁴ Latem 1990 r., po dokonaniu kolejnych zmian w konstytucji, Tuđman stał się prezydentem, a pozostali członkowie Prezydium wiceprezydentami.

¹⁵ K. Składowski, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Chorwacji*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, pod red. R. Grabowskiego, S. Grabowskiej, Warszawa 2008, s. 78.

¹⁶ A. Bačić, *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split 2002, s. 11. Formalnie Chorwacja ogłosiła niepodległość dopiero 25 czerwca 1991 r. (wraz ze Słowenią).

bość HDZ, która – mimo wygranych wyborów parlamentarnych – nie była zdolna do sprawowania skutecznych rządów w systemie parlamentarno-gabinetowym. Najważniejszym czynnikiem wydaje się być to, iż konstytucyjna koncepcja władzy została przygotowana pod konkretną osobę – Tuđmana. Charyzma tego byłego najmłodszego generała Jugosłowiańskiej Armii Ludowej i historyka o kontrowersyjnych poglądach, przechodząca w wielu przypadkach w autorytaryzm, a także wiara we własną misję dziejową w procesie budowania chorwackiej państwowości w największym stopniu wpłynęły na kształt systemu rządów i przyjęcie jego pół-prezydenckiej odmiany¹⁷. Jak uważa N. Zakošek, na funkcjonowanie właśnie tego systemu rządów wskazywały przede wszystkim następujące elementy:

- prawo prezydenta do powoływania i odwoływania premiera rządu oraz ministrów, którzy po mianowaniu musieli w ciągu 15 dni otrzymać wotum zaufania w parlamencie;
- prawo prezydenta do zwoływania posiedzeń rządu, wprowadzania pod obrady spraw, które uzna za istotne oraz przewodniczenia posiedzeniom;
- uprawnienie prezydenta do wydawania w sytuacjach nadzwyczajnych (stan wojenny, bezpośrednie zagrożenie niepodległości i jednolitości państwa) dekrétów w mocą ustawy oraz do podejmowania czynności nadzwyczajnych¹⁸.

Samo przyjęcie powyższych rozwiązań ustrojowych nie stanowiło naruszenia zasad państwa demokratycznego (system półprezydencki funkcjonuje np. we Francji od 1958 r.). Problemem stało się wykorzystywanie przez Tuđmana i jego najbliższe otoczenie możliwości, jakie niosły ze sobą nadzwyczajne okoliczności (wojna) oraz brak realnej kontroli politycznej, wynikający ze słabości opozycji (często zwalczanej z wykorzystaniem środków pozaprawnych). W wyniku tych czynników rzeczywista pozycja prezydenta była znacznie silniejsza, niż wskazywały na to postanowienia konstytucji. Z takim twierdzeniem zgadzają się J. Karp i M. Grzybowski, wskazując na kilka najważniejszych przykładów:

¹⁷ N. Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 111–112. Interesującego podsumowania wieloletniej działalności politycznej pierwszego prezydenta Chorwacji dokonał M. Vašić, *Polityk obsesji*, „Gazeta Wyborcza” nr 290, 1999.

¹⁸ N. Zakošek, op.cit., s. 112.

- F. Tuđman powoływał w skład swoich doradców czołowych działaczy Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej, a za ich pośrednictwem sterował z zewnątrz działalnością parlamentu i rządu;
- dominująca w Saborze HDZ uchwaliła szereg ustaw wzmacniających pozycję głowy państwa, w tym ustawę samorządową, która dawała prezydentowi prawo do ingerencji w strukturę personalną samorządowych organów wykonawczych na szczeblu regionalnym¹⁹;
- w ramach struktur kancelarii prezydenta powoływano różnego rodzaju rady koordynacyjne, które w rzeczywistości były głównymi ośrodkami decyzyjnymi w państwie, ograniczając przez to konstytucyjne funkcje rządu i parlamentu²⁰.

Ponadto prezydent z czasem zaczął ingerować, często poprzez podległe mu służby, również w te sfery życia, które nie powinny mieć wiele wspólnego w politykę. Na wszelkie możliwe sposoby pragnął podkreślić, iż Chorwaci nie mają nic wspólnego z innymi narodami bałkańskimi, a przede wszystkim Serbami. W sferze deklaratywnej mocno wiązał historię oraz przyszłość swojego kraju z Zachodem, ale efekt był wręcz odwrotny: „Chorwacja (...) zdecydowanie cofnęła się w procesie intelektualnej okcydentalizacji, zatracając coraz bardziej uniwersalne kategorie myślenia na rzecz emotywnego nacjonalizmu. (...) rzeczywistość, potwierdzana nieustannie przez media oraz współudział akademickich środowisk w kreowaniu etnogenetycznych i mesjanistycznych mitów, wskazywała na daleko posunięte uprzywilejowanie nacjonalistycznej optyki. Potwierdza to także niechęć, z jaką potraktowano własnych dysydentów o innej opcji politycznej”²¹. Tuđman popadł również w protokolarną przesadę i pod względem obowiązującej etykiety upodobił urząd prezydenta do niektórych dyktatorów afrykańskich. Najbardziej jaskrawym, a zarazem absurdalnym przykładem nadużycia pozycji w państwie było zaprzęgnięcie służb specjalnych do ustawienia ligowych

¹⁹ Z wykorzystaniem tych łamiących przyjętą przez Chorwację Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego przepisów związany jest tzw. kryzys zagrzebski (Zagrebačka kriza) z lat 1995–96. Szerzej na ten temat zob. K. Krysiński, *Chorwacja*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” nr IV, 2010, s. 34–35.

²⁰ J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 51.

²¹ M. Bobrownicka, *Patologie tożsamości narodowej w postkomunistycznych krajach słowiańskich*, Kraków 2006, s. 242.

meczów piłki nożnej tylko po to, aby ulubiona drużyna prezydenta zdobyła mistrzostwo kraju²².

Całokształt wydarzeń, które miały miejsce w Chorwacji w ostatniej dekadzie XX w. ochrzczono mianem tuđmanizmu. Pojęcie to pojawiło się pod koniec lat 90. jako określenie „(...) modelu ustrojowego państwa i społeczeństwa, który został wprowadzony w Chorwacji w latach 1992–1999; systemu klientelizmu i korupcji, przeszywającej wszystkie warstwy społeczeństwa”²³. Może również oznaczać „(...) okres budowy autorytarnego systemu władzy oraz dążenia do ideologicznej hegemonii partii rządzącej, opierającej się na etnicznym nacjonalizmie”²⁴. Tuđmanizm to także „Projekt ponadpolityczny, w którym najważniejszą rolę zarezerwowano dla narodu, a nie państwa, więc nie jest ważny ustrój państwowy, równość prawa, odpowiednie jego funkcjonowanie, ale interesy narodu, jego ideologiczna i demograficzna odnowa²⁵, a także jego nieprzyjaciele i zdrajcy”²⁶.

Niezależnie od definicji, tuđmanizm w sposób znaczący wpłynął na kształt systemu politycznego Chorwacji. Nie zmieniła tego także pierwsza nowelizacja konstytucji, która nastąpiła w grudniu 1997 r., gdyż zmiany tylko w niewielkim stopniu dotyczyły relacji między najwyższymi organami władzy (np. nieznacznie wzmocniono kompetencje niższej izby – Przedstawicielskiej, kosztem wyższej – Żupanii). Najważniejsze postanowienia odnosiły się do sfery wartości oraz symboliki i stanowiły odzwierciedlenie obowiązującej ideologii tuđmanizmu. Dotyczy to szczególnie przerezegowania tekstu preambuły, w której znalazło się następujące sformułowanie: „Nową Konstytucją Republiki Chorwacji (1990 r.) i zwycięstwem w wojnie domowej (1991–1995) naród chorwacki wykazał swoje zdecydowanie i odwagę w stworzeniu i ochronie Republiki Chorwacji jako samodzielnego i niepodległego, suwerennego i demokratycznego państwa”. Podobne znaczenie miało wprowadzenie konstytucyjnego zakazu angażowania się Republiki Chorwacji

²² I. Dekanić, *Demokratizacija Hrvatske. Uspjesi i kompleksi suvremene hrvatske politike*, Zagreb 2004, s. 273.

²³ S. Ravlić, *Eponimizacija ideološke promjene u Hrvatskoj 1989–2005.*, „Anali hrvatskog politološkog društva” 2005, s. 112.

²⁴ Ibidem.

²⁵ W tym kontekście nie powinny dziwić – szokujące skądinąd – słowa prezydenta wypowiedziane na jednym z wieców wyborczych, iż cieszy się, że jego żona nie jest ani Serbką, ani Żydówką.

²⁶ S. Ravlić, op.cit., s. 113.

w jakiegokolwiek związku, które mogłyby doprowadzić do odtworzenia „jugosłowiańskiej wspólnoty państwowej”. Trudno się dziwić takiemu kształtowi zmiany ustawy zasadniczej, gdyż w tamtym okresie najważniejszą wartością był naród i jego dobrobyt, a rozwiązania instytucjonalne gwarantowały prawie nieograniczoną władzę F. Tuđmana i jego partii.

Przeprowadzona w 1997 r. nowelizacja była pierwszą, ale zarazem i ostatnią za życia prezydenta F. Tuđmana. Po długiej i ciężkiej chorobie – notabene usilnie skrywanej przed opinią publiczną – prezydent zmarł 10 grudnia 1999 r. Na krótko przed śmiercią ukazane zostały kolejne wady chorwackich rozwiązań ustrojowych, gdyż ciężko chora głowa państwa nie była w stanie rozpisać wyborów parlamentarnych (zbliżał się koniec kadencji izby niższej), a stanowiący większość deputowani z HDZ blokowali ogłoszenie niezdolności prezydenta do pełnienia swoich obowiązków. Dopiero gdy prezydent znajdował się już w stanie krytycznym, 24 listopada 1999 r. przegłosowana została odpowiednia ustawa konstytucyjna²⁷, a w dwa dni później przewodniczący Izby Przedstawicielskiej czasowo przejął kompetencje głowy państwa. Rozpisanie wyborów parlamentarnych na początek stycznia 2000 r. oraz śmierć Tuđmana i konieczność szybkiego wyboru nowego prezydenta stanowiły bez wątpienia punkt zwrotny w funkcjonowaniu chorwackiego systemu politycznego.

Jak zauważa D. Lalović, wydarzenia ostatniej dekady XX w. w Chorwacji (ten okres autor określa mianem II Republiki – według niego I Republika funkcjonowała w latach 1944–1990) wskazują na wyraźny rozdźwięk między sferą deklaracji a praktyką ustrojową. Jak pisze: „Wprawdzie konstytucja II Republiki była oparta na wartościach liberalno-demokratycznych, to jednak projekt realizacji suwerenności napotkał w trakcie wprowadzania na liczne pokusy. Były one następstwem dwojakiego charakteru programu politycznego i sposobu postępowania HDZ oraz jej lidera. HDZ budowała państwo na wartościach odwołujących się do suwerenności prawnopolitycznej i jednocześnie na koncepcji nacjonalistycznej (etnicznej). Stąd w Chorwacji konstituowała się władza w większości autorytarna, oparta tylko na niektórych fundamentach demokracji oraz zahaczająca o totalitaryzm”²⁸.

²⁷ Ustavni zakon o privremenoj spriječnosti Predsjednika Republike Hrvatske za obavljanje dužnosti, „Narodne novine” nr 123, 1999.

²⁸ D. Lalović, *Hrvatska Druga republika i njezine državotvorne kušnje*, „Politička misao” nr 1/2001, s. 12.

Do przełomowych wyborów do Izby Przedstawicielskiej, rozpisanych na 3 stycznia 2000 r., zgłoszono łącznie 55 list wyborczych. Na tak liczny udział różnych ugrupowań stan rzeczy wpłynęła przede wszystkim ordynacja wyborcza, dająca szansę na mandaty w Izbie Przedstawicielskiej nawet niewielkim partiom, mającym odpowiednie poparcie chociaż w jednym okręgu wyborczym²⁹. Ponadto w obliczu kryzysu w HDZ wyraźne stało się ożywienie na scenie partyjnej. W wyniku głosowania większość w izbie niższej parlamentu zdobyła centrolewicowa koalicja, złożona z sześciu partii. Następstwem porażki HDZ była dymisja rządu, a 27 stycznia 2000 r. powołany został nowy gabinet, którego premierem został socjaldemokrata I. Račan – po raz pierwszy od powstania niepodległego państwa stworzono rząd bez udziału polityków Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej.

Zaledwie 3 tygodnie później odbyły się wybory prezydenckie, podczas których o schedę po zmarłym F. Tuđmanie walczyło 9 kandydatów. Nie spodziewanie zwycięzcą w II turze został S. Mesić, dawny współpracownik Tuđmana, z którym zerwał protestując przeciwko autorytaryzmowi głowy państwa i zaangażowaniu militarnym armii chorwackiej w Bośni i Hercegowinie. Tym samym został on drugim w historii prezydentem Chorwacji, a HDZ w ciągu kilkudziesięciu dni straciła większość parlamentarną, gabinet oraz funkcję głowy państwa. Partia znalazła się w głębokim kryzysie, którego przejawem było opuszczenie jej przez część działaczy³⁰. Następcą Tuđmana na stanowisku przewodniczącego ugrupowania został I. Sanader, bliski współpracownik zmarłego prezydenta, który rozpoczął przebudowę HDZ w partię chadecką, podobną do niemieckiej CDU/CSU czy austriackiej ÖVP³¹.

Dokonane na początku 2000 r. głębokie zmiany w najwyższych organach władzy państwowej stworzyły szansę na demokratyzację życia politycznego oraz na przebudowę systemu rządów. Zwycięska koalicja parlamentarna już we wspólnym programie przedwyborczym zadeklarowała dążenie do nowelizacji konstytucji, a gdy również w wyborach prezydenckich przegrał kan-

²⁹ W Chorwacji próg wyborczy 5% stosowany jest dla każdego okręgu z osobna.

³⁰ V. Ilišin, *Hrvatski sabor 2000.: strukturne značajke i promjene*, „Politička misao” nr 2, 2001, s. 48.

³¹ C. Buric, *O mogućnosti reformiranja HDZ-a: aspekti puta u kršćansko-demokratsku stranku*, „Politička misao” nr 1, 2002, s. 164.

dydat HDZ, partii blokującej reformy, zmiana ustawy zasadniczej stawiała się coraz bardziej prawdopodobna.

Prace nad wprowadzeniem poprawek do konstytucji rozpoczęły się w połowie 2000 r. Podstawowym zadaniem było ograniczenie znaczenia prezydenta poprzez wprowadzenie systemu rządów zbliżonego do formy parlamentarno-gabinetowej. Po długich i burzliwych debatach, 9 listopada 2000 r. przyjęta została druga w historii nowelizacja Konstytucji Republiki Chorwacji. Za zmianą opowiedziały się wszystkie partie za wyjątkiem HDZ i jednego niezależnego posła. Od głosu wstrzymał się jeden deputowany, natomiast dziewięciu było nieobecnych³².

Nowelizacja miała szeroki zakres, gdyż zmieniono aż 74 artykuły³³. Wykazano poprawki uchwalone w 1997 r., wprowadzające określenie „państwowy” w nazwę parlamentu – władzę ustawodawczą ponownie stał się Chorwacki Sabor. Ważna była zmiana ograniczająca kompetencje wyższej izby parlamentu – Izby Żupanii. Od tego momentu mogła przedkładać Izbie Przedstawicielskiej wstępną opinię w procedurze uchwalania konstytucji i tych ustaw, którymi regulowało się wolności i prawa człowieka i obywatela, system wyborczy oraz strukturę, zakres i sposób funkcjonowania administracji państwowej. W przypadku procedowania nad ustawami z zakresu struktury, zakresu pracy i finansowania jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, Izba Żupanii miała takie samo prawo głosu, jakim dysponowała Izba Przedstawicielska. W znacznym stopniu ograniczono zakres przedmiotowy uchwalonych ustaw, które mogły być zwrócone przez Izbę Żupanii do ponownego rozpatrzenia w izbie niższej parlamentu.

Wzmocnieniu uległa konstytucyjna pozycja samorządu lokalnego i regionalnego. Dotychczasową treść art. 4: „W Republice Chorwacji władza państwowa jest zorganizowana na zasadzie podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą”, uzupełniono słowami „(...) która jest ograniczona Konstytucją gwarantującą prawa do lokalnej i regionalnej samorządności”. Zmianie uległa również nazwa rozdziału VI, z której wykreślono słowo „administracja”, jak też dokonano znaczących zmian w samym rozdziale. Powyższe zmiany spowodowały, iż samorząd lokalny i regionalny, za czasów

³² *Constitution changed: from semi-presidential into parliamentary system*, tekst dostępny na stronie internetowej: www.hina.hr, (09.11.2000).

³³ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” nr 113, 2000.

Tuđmana traktowany niechętnie i podejrzliwie, stał się po nowelizacji ważnym ogniwem w strukturach władzy publicznej Republiki Chorwacji.

Do najważniejszych zmian w ustawie zasadniczej zaliczyć należy te, które zostały dokonane przez Izbę Przedstawicielską w rozdziale IV, dotyczącym ustroju władzy państwowej. Oprócz omówionego już ograniczenia kompetencji Izby Županii, także – a właściwie przede wszystkim – prezydent został pozbawiony części prerogatyw. Najbardziej znaczącą nowelą, która *de facto* decydowała o odrzuceniu półprezydenckiego systemu rządów, było usunięcie przepisu o podwójnej odpowiedzialności rządu – przed Izbą Przedstawicielską oraz prezydentem. Od tego momentu art. 112 brzmiał: „Rząd jest odpowiedzialny przed Izbą Przedstawicielską Chorwackiego Saboru”. Wykreślone zostało sformułowanie, iż prezydent „troszczy się o przestrzeganie Konstytucji” (art. 94) oraz wykluczono możliwość łączenia tej funkcji z jakąkolwiek inną, w tym również partyjną (art. 96). Ten ostatni zakaz miał stanowić podkreślenie zerwania z poprzednią epoką, a szczególnie z silnym powiązaniem funkcji prezydenta z jedną z partii politycznych (HDZ). F. Tuđman, który przez cały okres prezydentury stał na czele Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej, uczynił ze swojego urzędu ważny organ w ramach struktur partyjnych, co źle wpływało na przestrzeganie zasad demokratycznej rywalizacji w polityce. Inna zmiana także dotyczyła negatywnych doświadczeń z ostatniego okresu rządów Tuđmana. Doprecyzowany został sposób postępowania w przypadku, gdy prezydent nie może pełnić swoich obowiązków (np. na skutek choroby), a sam nie jest w stanie zadecydować o przekazaniu przewodniczącemu parlamentu kompetencji.

Prezydent zachował prawo do mianowania kandydata na premiera, z istotnym zastrzeżeniem, iż osoba ta musi się cieszyć poparciem większości wszystkich deputowanych w Izbie Przedstawicielskiej. Takie sformułowanie powiązało rząd z parlamentem i pozbawiło prezydenta realnego wpływu na obsadę fotela premiera. Prezydent zachował wprawdzie prawo uczestniczenia w posiedzeniach rządu, ale konstytucja odebrała mu możliwość przewodniczenia – za wyjątkiem stanu zagrożenia kraju.

Uchwalone w listopadzie 2000 r. zmiany w ustawie zasadniczej w zakresie relacji między najwyższymi organami władzy zadecydowały o przekształceniu półprezydenckiego systemu rządów w zbliżony do parlamentarno-gabi-

netowego³⁴: „(...) rząd jest powoływany przez parlament, co sprawia, że przyzwolenie na jego działanie wynika z określonego układu sił politycznych. Rząd może być odwołany przez parlament w każdym momencie, w którym układ ów ulegnie zmianie, a ściślej biorąc, kiedy ukształtuje się większość opozycyjna wobec gabinetu. (...) premier i ministrowie ponoszą solidarnie bezpośrednią odpowiedzialność wyłącznie przed parlamentem, a nie jakimkolwiek innym podmiotem (...). Tylko parlament może wystąpić z wotum nieufności, pociągającym za sobą – w razie przegłosowania – obowiązek ustąpienia gabinetu”³⁵.

Prezydent Chorwacji zachował prawo do rozwiązywania – w przypadkach określonych w konstytucji – Izby Przedstawicielskiej. Jest to możliwe, gdy zostanie odrzucony wniosek o wotum zaufania wobec rządu lub gdy Sabor nie jest w stanie uchwalić budżetu przez 120 dni. Z odpowiednim wnioskiem musi wystąpić rząd, a przedstawiciele klubów parlamentarnych mają prawo do wyrażenia opinii. Pozostawiono też prezydentowi możliwość wydawania w sytuacji bezpośredniego zagrożenia państwa dekretów, które musiały być później zatwierdzona przez niższą izbę Saboru – w przeciwnym razie traciły moc prawną.

W wyniku nowelizacji większą samodzielność w podejmowaniu decyzji uzyskał rząd, który zaczął faktycznie sprawować władzę wykonawczą, ograniczoną jedynie „konstytucją i ustawami” (art. 107). O mianowaniu kandydata na premiera decydował wprawdzie wciąż prezydent, ale przedstawiając go musiał się liczyć z większością parlamentarną.

Zmiany dotknęły również część konstytucji poświęconą władzy sądowniczej. Znowelizowany został artykuł odnoszący się do sposobu powoływania przewodniczącego Sądu Najwyższego. Zmieniono też organ odwoławczy, do którego mógł złożyć zażalenie sędzia po pozbawieniu go funkcji przez Państwową Radę Sądowniczą. Kompetencja ta przeszła z Izby Żupanii na Sąd Konstytucyjny. Wprowadzono do konstytucji artykuł o Prokuratorze Państwowym, który miał stać na czele „samodzielnego i niezależnego orga-

³⁴ Nie jest to jednak czysta forma, gdyż nietypowe dla niej jest m.in. wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim oraz jego kompetencje w zakresie polityki obronnej i bezpieczeństwa.

³⁵ A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1997, s. 54.

nu”, zajmującego się ściganiem przestępstw i czynów karalnych (art. 116a)³⁶. Sąd Konstytucyjny (który był mocno krytykowany za sprzyjanie ekipie Tuđmana) został powiększony do trzynastu członków, a prawo wysuwania kandydatur zostało przeniesione z Izby Županii na rzecz specjalnej komisji Izby Przedstawicielskiej. Tym samym rozpoczęła się reforma chorwackiego systemu sądownictwa powszechnego i konstytucyjnego, bardzo krytykowanego za dyspozycyjność i uległą postawę wobec F. Tuđmana i jego partii³⁷.

Listopadowa nowelizacja, mimo swojej obszerności, nie wyczerpała tematu zmian konstytucyjnych. Kolejnym krokiem miała być likwidacja Izby Županii. Jako podstawowe argumenty ekipa rządząca podawała brak tradycji historycznej dla dwuizbowego Saboru, większą efektywność jednej izby oraz niewielkie rozmiary państwa i jego unitarna struktura, niewymagające funkcjonowania bikameralnego parlamentu. Przeciwno likwidacji izby wyższej zaprotestowała Chorwacka Wspólnota Demokratyczna, zaskarżając ją przed ostatecznym przegłosowaniem. Sąd Konstytucyjnym orzekł, że nie jest uprawniony do uprzedniej kontroli aktów prawnych i oddalił tym samym skargę³⁸.

Obrona Izby Županii przez HDZ wynikała z chęci dbania o własne, partynkularne interesy. Zbliżał się termin wyborów do tej izby, w której ciągle Chorwacka Wspólnota Demokratyczna posiadała większość i miała szansę – dzięki korzystnej ordynacji – tę stan zachować: w każdej županii – bez względu na wielkość – wybierano po trzech deputowanych. Przewaga koalicji, popieranej przez mieszkańców miast, mogła zostać zniwelowana przez mniej liczną, ale dysponującą większą liczbą głosów w Izbie Županii prowincję, która tradycyjnie i zdyscyplinowanie popierała HDZ. Dlatego rząd obstawał przy likwidacji drugiej izby³⁹.

³⁶ W nowelizacji z listopada 2000 r. regulacje o Prokuratorze Państwowym włączono do art. 116, traktującego o Sądzie Najwyższym, dopiero w marcu 2001 r. stworzony został osobny podrozdział.

³⁷ Jednym z efektów reformy stało się odwołanie 26 marca 2001 r. przewodniczącego Sądu Najwyższego Marijana Ramušćaka, oskarżanego o niekompetencje i stronniczość.

³⁸ *Croatian parliament passes constitutional amendments*, tekst dostępny na stronie internetowej: www.hina.hr, (28.03.2001).

³⁹ Ciekawa jest geneza utworzenia Izby Županii – stało się to na wyraźne żądanie Tuđmana, który został przekonany do tego modelu po wizycie w 1991 r. w Stanach Zjednoczonych i po rozmowach z tamtejszymi ekspertami. Zob. „East European Constitutional Review” Vol. 10, № 2/3, 2001, s. 14.

Ostatecznie 28 marca 2001 r. poprawki do Konstytucji Republiki Chorwacji zostały przegłosowane. „Za” opowiedzieli się deputowani koalicji rządzącej i kilku pomniejszych partii oraz niezależni, natomiast „przeciw” głosowali przedstawiciele Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej i kilku innych, mniejszych partii prawicowych.

Istotą nowelizacji⁴⁰ było zlikwidowanie Izby Żupanii i przekształcenie Izby Przedstawicielskiej w jednoizbowy Chorwacki Sabor, co wiązało się z przekazaniem nowemu organowi wszystkich dotychczasowych kompetencji wyższej izby. Przede wszystkim konieczność wykreślenia z konstytucji poprzednich nazw obu izb przełożyła się na znaczną liczbę zmienionych artykułów (73). Pozostałe poprawki miały raczej charakter kosmetyczny.

Warto zwrócić uwagę jeszcze na jedną ważną zmianę, a mianowicie dopisanie rozdziału IX – „Postanowienia końcowe”. Umieszczono w nim postanowienie, że w momencie wejścia w życie nowelizacji przestają pełnić funkcje dotychczasowi członkowie Państwowej Rady Sądownictwa oraz przewodniczący Sądu Najwyższego, co w przypadku tego drugiego stanowiło niejako potwierdzenie stanu faktycznego – został on odwołany dwa dni wcześniej. Akt ten wpisywał się w ogólną sanację systemu sądownictwa w Republice Chorwacji, rozpoczętą po utracie władzy przez HDZ.

Po niemalże dekadzie funkcjonowania ustawy zasadniczej w kształcie nadanym poprzez nowelizację z lat 2001–2002, pojawiła się konieczność ponownej zmiany konstytucji. Była ona efektem z jednej strony daleko posuniętych rozmów w sprawie akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej (mimo czasowego zablokowania rozmów przez Lublanę m.in. ze względu na brak rozstrzygnięcia kwestii przebiegu granicy słoweńsko-chorwackiej), a z drugiej wynikała z pewnych niedociągnięć i niejasności dotychczasowych postanowień.

Za realny początek prac nad nowelizacją konstytucji można uznać połowę lutego 2009 r. Została wówczas powołana przez rząd specjalna grupa robocza, na której czele stanął V. Šeks, wiceprzewodniczący Chorwackiego Saboru. Jej skład liczył łącznie siedemnastu członków – oprócz przedstawicieli HDZ⁴¹ zasiedli także deputowani z ugrupowań opozycyjnych, główny chorwacki negocjator w rozmowach akcesyjnych oraz członkowie Sądu

⁴⁰ Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” nr 28, 2001.

⁴¹ Wśród nich była także wicepremier Jadranka Kosor, która wkrótce została szefową rządu.

Konstytucyjnego i profesorowie z wydziałów prawa w Zagrzebiu, Splicie i Osijeku⁴². Już na samym wstępie zarysowane zostały trzy obszary tematyczne, które miały stać się głównym obszarem nowelizacji: umożliwienie zamknięcie poszczególnych rozdziałów w rozmowach akcesyjnych (m.in. zwiększenie samodzielności Banku Centralnego, kwestia prawa do głosowania Chorwatów mieszkających poza granicami, wydawanie obywateli chorwackich ściganych w krajach UE), umożliwienie samego wejścia w struktury unijne (m.in. delegowanie uprawnień na instytucje unijne) oraz pozostałe zagadnienia (m.in. modyfikacja kompetencji Sądu Konstytucyjnego, polegająca na odciążeniu go od zajmowania się drobnymi sprawami)⁴³.

Prace komisji od samego początku napotykały na pewne trudności, gdyż zbojkotował je J. Leko, przedstawiciel największego ugrupowania opozycyjnego, Socjaldemokratycznej Partii Chorwacji (*Socijaldemokratska partija Hrvatske*, SDP). Według niego grupa robocza została powołana bez uprzedniego osiągnięcia politycznego konsensusu między najważniejszymi uczestnikami sceny politycznej⁴⁴. Kolejnym problemem stał się poważny kryzys polityczny, który przyniosła niespodziewana dymisja premiera I. Sanadera na początku lipca 2009 roku (ustąpił także ze stanowiska szefa HDZ). Szef gabinetu zrezygnował z funkcji bez podania konkretnych powodów, co rozbudziło cały szereg domysłów (m.in. o powiązania korupcyjne). Pomimo poważnych zakłóceń, we wrześniu został opracowany rządowy projekt zmian konstytucji, co umożliwiło przekazanie go w następnym miesiącu pod obrady komisji parlamentarnych⁴⁵. W połowie października konkurencyjny wniosek z własnymi propozycjami nowelizacji złożyli deputowani SDP i tym samym Komisja Konstytucyjna zajęła się równocześnie dwoma projektami

⁴² *Šeks na čelu radne skupine za promjenu Ustava*, tekst dostępny na stronie internetowej: www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/9415/seks-na-celu-radne-skupine-za-promjenu-Ustava.html, (20.09.2010).

⁴³ *Izmjene ustava radi ulaska Hrvatske u EU*, tekst dostępny na stronie internetowej: www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/9638/Izmjene-ustava-radi-ulaska-Hrvatske-u-EU.html, (20.09.2010).

⁴⁴ *Ustavne promjene bez političkog konsenzusa*, tekst dostępny na stronie internetowej: www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/10452/Ustavne-promjene-bez-politickog-konsenzusa.htm, (20.09.2010).

⁴⁵ *Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s prijedlogom nacrtu promjene ustava Republike Hrvatske, rujan 2009*, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.cpi.hr/download/links/hr/12816.pdf>, (20.09.2010).

zmian⁴⁶. Na forum całej izby 30 kwietnia 2010 r. podjęto decyzję o przystąpieniu do procedury nowelizacyjnej na bazie obu propozycji, co formalnie rozpoczęło końcowy, najważniejszy etap prac⁴⁷.

Przez kolejne tygodnie trwały zarówno prace w Komisji Konstytucyjnej, jak i rozmowy między obozem rządzącym i opozycją, przede wszystkim SDP. Po długich debatach opracowany został kompromisowy projekt nowelizacji konstytucji (*Nacrt promjena hrvatskog Ustava*), który zaakceptowano na posiedzeniu Saboru 10 czerwca 2010 r. Spośród 128 głosujących, za przyjęciem opowiedziało się 123 posłów⁴⁸. Ostatecznie, 16 czerwca głosami 133 deputowanych (na 138 obecnych), parlament przegłosował czwartą w historii Chorwacji zmianę ustawy zasadniczej⁴⁹.

Wprawdzie nowelizację można uznać za stosunkowo obszerną, gdyż objęła około 30 artykułów oraz wprowadziła cały nowy podrozdział (VII. A „Unia Europejska”), to jednak nie zmieniła w sposób znaczący funkcjonującego systemu politycznego. W największym stopniu dotyczyła przystosowania chorwackiego prawa do wymogów unijnych – w postanowieniach końcowych umieszczono zresztą zastrzeżenie, iż część nowelizacji wejdzie w życie w momencie wstąpienia kraju do Unii Europejskiej.

Do najważniejszych zmian zaliczyć można⁵⁰:

- wymienienie w preambule wszystkich 22 narodowości, które oficjalnie zamieszkują Chorwację (w tym Słowenów i Bośniaków, którzy wcześniej zostali pominięci, a co zostało potraktowane jako pewien gest polityczny; wpisano także m.in. Polaków);
- uszczegółowienie warunków wysłania chorwackich wojsk za granicę – weto prezydenta można przełamać większością 2/3 głosów wszystkich deputowanych; w przypadku jego zgody wystarczy bezwzględna większość;

⁴⁶ *Formalno počele promjena Ustava*, www.hrt.hr, (20.09.2010)

⁴⁷ Odluka o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” nr 56, 2010.

⁴⁸ Hrvatski sabor utvrdio nacrt promjena Ustava, <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/hrvatski-sabor-utvrdio-nacrt-promjena-ustava.html>, (20.09.2010).

⁴⁹ K. Dimitrijević Hrnjkaš, M. Lipovac: Izglasane ustavne promjene, www.vjesnik.hr, (30.09.2010).

⁵⁰ Opracowane na podstawie: *Promjena ustava Republike Hrvatske*, „Narodne novine” nr 76, 2010.

- brak przedawnienia dla przestępców wzbogacających się w czasie wojny oraz w wyniku nieprawidłowej prywatyzacji;
- ograniczenie prawa Chorwatów mieszkających poza granicami państwa do udziału w wyborach parlamentarnych, prezydenckich i do Parlamentu Europejskiego⁵¹; do Saboru diaspora będzie mogła wybrać tylko trzech posłów, wcześniej ich liczba zależała od frekwencji; ponadto głosowanie odbywać się będzie tylko w placówkach konsularno-dyplomatycznych;
- podkreślenie niezależności Banku Centralnego;
- podniesienie do rangi konstytucyjnej Państwowego Urzędu Rewizyjnego (*Državni ured za reviziju*);
- uchwalanie budżetu większością bezwzględną głosów deputowanych zamiast zwykłą;
- obniżenie wymogów postawionych przy podejmowaniu decyzji przez naród w drodze referendum – wykreślono konieczność udziału ponad połowy uprawnionych dla ważności głosowania;
- umocnienie niezależnej pozycji ombudsmana;
- przekazanie w ręce prezydenta prawa do dowolnego kształtowania struktury i sposobu działania Urzędu Prezydenta Republiki (wcześniej regulowała to ustawa);
- wzmocnienie niezależności Sądu Najwyższego i Państwowej Rady Sądowniczej;
- wzmocnienie niezależności Prokuratora Generalnego;
- dokonywanie wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego większością 2/3 głosów wszystkich posłów;
- wprowadzenie do konstytucji podrozdziału VII.A, regulującego relacje między organami władzy w Republice Chorwacji a organami i instytucjami Unii Europejskiej;
- umożliwienie przyjęcia rozwiązań koniecznych dla uznania Europejskiego Nakazu Aresztowania oraz zawierania międzynarodowych

⁵¹ Patologie występujące w trakcie wyborów poza granicami Chorwacji, a głównie dotyczyło to licznych komisji w Bośni i Hercegowinie, były od lat krytykowane (udział martwych dusz, podwójne głosowanie – w kraju i zagranicą itp.). Nowe rozwiązania spowodują, że zamiast w 124 komisjach (jak to miało miejsce w wyborach parlamentarnych w 2007 r.) w Bośni i Hercegowinie będą tylko cztery punkty do głosowania.

umów ekstradycyjnych z krajami trzecimi, które mogą dotyczyć także obywateli chorwackich, poszukiwanych w tych państwach⁵².

W ciągu dwóch dekad funkcjonowania niepodległej Chorwacji system polityczny tego kraju przeszedł gruntowną przebudowę. Wpłynęły na ten fakt zarówno czynniki zewnętrzne (rozpad Jugosławii, wojna), jak i sytuacja wewnętrzna (tuđmanizm, rządy autorytarne). Czterokrotna zmiana konstytucji w znaczący sposób wpłynęła zarówno na relacje między najwyższymi organami władzy w państwie, jak i na stopień demokratyzacji. Wydaje się, że po wprowadzeniu ostatniej nowelizacji, umożliwiającej w najbliższej przyszłości wstąpienie Chorwacji w struktury unijne, ewolucja systemu politycznego została zakończona. Jest poważna szansa, że kraj ten dołączy – mimo tragicznych i negatywnych doświadczeń w początkowym okresie – do grona krajów postsocjalistycznych, w których zerwanie z poprzednim systemem – mimo wciąż występujących zagrożeń i niebezpieczeństw – zakończyło się sukcesem.

Summary

The evolution of the political system of Croatia between 1990 and 2010

The evolution of the political system of Croatia has begun over two decades ago from the victory of the opposition in the first free and democratic election that took place in 1990. The New republican government, working at the beginning in the realities of sunken in crisis socialist Yugoslavia, began social and political changes that led to adopting in December of 1990 constitution and announcing independence. A wide range of president's competences and the authoritative inclination of F. Tuđman, the "father" of independence movement and leader of the biggest Croatian party, had negative influence on the process of democratization. The state of war that lasted for few years and the lack of control of government in Zagreb over the whole territory of Croatia just added to this process. Only after the first president had died, did the double transformation begun (2000–2001) – the semi presidential system was changed into a cabinet-parliamentary system. At the same time the process of real democratization has started, the government started to fight with the irregularities that remained

⁵² Ta zmiana umożliwi bliższą współpracę między republikami postjugosłowiańskimi, gdyż wielu przestępców posiada więcej niż jedno obywatelstwo (np. chorwackie i bośniackie lub chorwackie i serbskie), co utrudnia ich skuteczne ściganie.

after the “Tudman’s decade”. The constitutional changes adopted in 2010, which will allow Croatia to enter the EU structures, are the summary to the evolution of the political system and a specific manifestation of pro-European political moods.