Robert Osypowicz¹

Transformacja prawnokonstytucyjna Republiki Chorwacji dokonana w trakcie procedury monitoringowej Rady Europy

Słowa kluczowe: Rada Europy, Chorwacja, monitoring, transformacja ustrojowa, prawo, konstytucja

Keywords: Council of Europe, Croatia, monitoring, political transformation, law, constitution

Streszczenie

Autor analizuje konstytucyjną transformację, jaka dokonała się w Republice Chorwacji w okresie trwania procedury monitoringowej Rady Europy. Chorwacja, uzyskując członkostwo w Radzie Europy, zobowiązała się do szeregu zmian w swym systemie konstytucyjnym, zgodnie z wartościami i standardami reprezentowanymi przez Radę Europy. Dotyczyło to m.in. ochrony mniejszości narodowych, wolności mediów, zmian w systemie samorządu terytorialnego i w prawie wyborczym. Realizacja tych zobowiązań była kontrolowana przez Komisję Monitoringową Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Rada Europy, poprzez Komisję Wenecką, pomagała Chorwacji w realizacji tych zobowiązań.

Summary

Constitutional transformation of the Republic of Croatia during the monitoring procedure of the Council of Europe

The author analyses the constitutional transformation of the Republic of Croatia during the monitoring procedure of the Council of Europe. Croatia once achieving the mem-

¹ Autor jest doktorantem na Wydziale Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. E-mail: r.osypowicz@gmail.com.

bership in the Council of Europe took several obligations to change constitutional system according to values and democratic standards represented by the Council of Europe. They have included e.g. protection of national minorities, freedom of media, changing of the system of the local government and the election law. Realization of those obligations was controlled by the Monitoring Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Council of Europe, through the Venice Committee, has helped Croatia to fulfill those obligations.

System aksjologiczny Rady Europy nastawiony jest w szczególności na promowanie demokracji w państwach członkowskich². Znalazło to wyraz w procesie przekształcania systemów ustrojowych państw Europy Środkowej i Wschodniej w kierunku konsolidacji demokratycznej³. Dziś jednym z celów RE jest tworzenie standardów międzynarodowych w tej dziedzinie i ich implementacja. Istotną rolę w tym procesie odgrywają procedury: akcesyjna oraz monitoringowa, które umożliwiają implementację standardów demokratycznych⁴. W ważną funkcję wyposażono Europejski Trybunał Praw Człowieka, do którego obywatele państw członkowskich mogą kierować swoje sprawy oraz Europejską Komisję Demokracja przez Prawo (Komisję Wenecką), która przyczynia się do tworzenia standardów demokratycznych w tych państwach, które są na drodze demokratycznej konsolidacji politycznej a zwłaszcza w tych będących na etapie tworzenia konstytucji⁵.

Proces „europeizacji konstytucji narodowych”, z uwzględnieniem standardów międzynarodowych, był charakterystycznym elementem przekształceń

² K. Brummer, *Uniting Europe: the Council of Europe's Unfinished Mission*, „Interdisciplinary Journal of the Academia Europea” 2012, nr 3, s. 409.

³ M. Bond, *The Council of Europe: Structure, History and Issues*, Abington 2012, s. 35.

⁴ R. Kicker, M. Möstl, *Standard – Setting through Monitoring Procedure. The Role of the Council of Europe Expert Bodies in Development of Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2012, s. 27.

⁵ J. Jaskiernia, *Wpływ procedury akcesyjnej i monitoringowej Rady Europy na transformację systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach europy środkowej i wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. I. *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011, s. 251–295.

ustrojowych po 1989 r. w całej Europie Środkowej i Wschodniej⁶. Może być analizowany również na przykładzie Chorwacji i oddziaływania na jej ustrój przez organizacje międzynarodowe⁷. Jedną z tych, która odegrała kluczową rolę w tym procesie, była Rada Europy.

Ustrój suwerennej Chorwacji został określony przez Konstytucję z 1990 r.⁸ Identyfikowała ona państwo i naród jako piastunów suwerenności, stosownie do koncepcji władzy państwowej zinstytucjonalizowanej w XV w., która ewoluowała w kierunku „państwa prawa”⁹. Gwarantowała ona obywatelom Republiki Chorwacji ochronę praw i wolności obywatelskich¹⁰. Rozwój ustroju politycznego Chorwacji po 1990 r. analizowany był w ramach klasycznej teorii przekształceń, dokonujących się w społeczeństwach postkomunistycznych w ramach procesu demokratycznej konsolidacji¹¹. Kluczowe znaczenie miało sformułowanie konstytucyjnych przesłanek pluralizmu politycznego i określenie roli partii w systemie politycznej demokracji¹².

W momencie przystąpienia Chorwacji do Rady Europy 6 listopada 1996 r. zgodnie z pkt 12 opinii 195 (1996 r.) otwarto procedurę monitoringową. Nastąpiło to stosownie do postanowień § 12 opinii 195 (1996 r.) w sprawie wniosku Chorwacji o uzyskanie członkostwa w Radzie Europy. Trwała ona do 2000 r., natomiast dialog po monitoringu zakończono w 2003 r.

Punktem odniesienia do określenia zobowiązań, które Chorwacja miała zrealizować jako członek Rady Europy¹³, były zobowiązania określone w opinii

⁶ S. Keil, D. Nikolić, *The Europeanization of National Constitutions in South East Europe: a Comparison between Croatia, Serbia and Herzegovina*, „Southeastern Europe” 2014, nr 1, s. 91.

⁷ V. Pusic, *Constitutional Politics in Croatia*, „PRAXIS International” 1993, nr 4.

⁸ Konstytucja z 22 grudnia 1990 r. (Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine” 1990, br. 56).

⁹ I. Pripić, *Napomene o shvaćanju suverena u Ustavu Republike Hrvatske*, „Počiticka Misao” 2001, nr 1, s. 7.

¹⁰ S. Sokol, *Hrvatska kao demokratska država*, „Politička Misao” 1998, nr 3, s. 115.

¹¹ P. Maldini, I. Andrijašević, D. Lalić, *Otupjelo orude: neprimjerenost tranzicijskog koncepta za analizu konsolidacije demokracije*, „Anali hrvatskog politološkog društva” 2010, nr 7, s. 34.

¹² D. Lalović, *Politički pluralizam i ustavnopravni status političkih stranaka*, „Politička Misao” 2001, nr 4, s. 23.

¹³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1405 (1999), Assembly debate on Assembly debate on 29 April 1999 (14th Sitting), Doc. 8353, report of the Committee on Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, rapporteurs: Mr Jaskiernia and Mrs Stoyanova). Text adopted by the Assembly on 29 April 1999 (14th Sitting).

Zgromadzenia Parlamentarnego 195 (24 kwietnia 1996 r.) oraz uchwale Zgromadzenia 1185 (29 kwietnia 1999 r.)¹⁴. Na podstawie Uchwały 1115 (1997 r.)¹⁵, Komisja Monitoringowa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy podjęła analizę realizacji zobowiązań, jakie Chorwacja przyjęła wraz z uzyskaniem członkostwa w Radzie Europy. Wynikały one ze Statutu Rady Europy, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej Europejską Konwencją Praw Człowieka) oraz innych konwencji oraz zobowiązań.

Po to, by zrozumieć, jak istotne decyzje podjęła Chorwacja w związku z realizacją zobowiązań w stosunku do Rady Europy, warto zapoznać się z uchwałą Zgromadzenia Parlamentarnego 1223 (2000)¹⁶, która sumowała efekty procedury monitoringowej w odniesieniu do Chorwacji i stanowiła podstawę do zamknięcia tej procedury, co jest równoznaczne z uznaniem, że państwo członkowskie Rady Europy zrealizowało zobowiązania przyjęte wraz z uzyskaniem członkostwa.

Członkostwo w Radzie Europy łączy się z obowiązkiem szybkiego ratyfikowania (zazwyczaj w ciągu roku) przez państwo uzyskujące członkostwo w Radzie Europy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Stanowi ona „klejnot w koronie” systemu konwencyjnego Rady Europy, na który składa się 215 konwencji (liczba ta obejmuje również modyfikacje konwencji oraz protokoły dodatkowe). Konwencja ta stanowi nie tylko zbiór chronionych praw człowieka, lecz także akt przewidujący procedury skargowe zapewniające kwestionowanie działań i zaniechań państwa-stro-

¹⁴ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1185 (1999), *Honouring of obligations and commitments by Croatia*, Assembly debate on 29 April 1999 (14th Sitting), Doc. 8353, report of the Committee on Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, rapporteurs: Mr Jaskiernia and Mrs Stoyanova). Text adopted by the Assembly on 29 April 1999 (14th Sitting).

¹⁵ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1155 (1998), *Progress of the Assembly's monitoring procedures (April 1997 – April 1998)*, Doc. 8057, report of the Honouring Obligations and Commitments by Member states, rapporteur: Mr de Marco). Text adopted by the Assembly on 21 April 1998 (11th Sitting).

¹⁶ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1223 (2000), *Honouring of obligations and commitments by Croatia. Assembly debate on 26 September 2000 (26th Sitting)*. Doc. 8823, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, co-rapporteurs: Mr Jaskiernia and Mrs Stoyanova. Text adopted by the Assembly on 26 September 2000 (26th Sitting).

ny przed międzynarodową instytucją orzekającą. Taka procedura dotyczyła również Chorwacji¹⁷.

Chorwacja ratyfikowała zgodnie z terminami określonymi w opinii nr 195 (1996) Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i jej Protokoły dodatkowe (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 11)¹⁸, Europejską Konwencję o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, Konwencję Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych (11 października 1997), Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego oraz Europejską Kartę języków regionalnych lub mniejszościowych (5 listopada 1997 r.)¹⁹.

Pierwsza debata Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nad realizacją zobowiązań Chorwacji podjętych w związku z członkostwem w Radzie Europy odbyła się 29 kwietnia 1999 r. Doprowadziło to do przyjęcia Uchwały 1185 (1999 r.) i Zalecenia 1405 (1999 r.)²⁰.

W listopadzie 1999 r., ówczesny przewodniczący delegacji chorwackiej do Zgromadzenia Parlamentarnego poinformował Komisję Monitoringową, że Chorwacja dokonała istotnego postępu w kwestii realizacji zobowiązań podjętych w związku z członkostwem w Radzie Europy²¹.

Istotnym elementem w procedurze monitoringowej Chorwacji były konsekwencje wojny na Bałkanach. Zgromadzenie Parlamentarne z uznaniem odniosło się do stanowiska prezydenta, rządu i parlamentu Chorwacji²² w kwe-

¹⁷ E.H. Morawska, K. Gałka, *Standardy ochrony praw człowieka w prawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Ministerstwo Sprawiedliwości. Departament Praw Człowieka, Warszawa 2011; J. Barcz, *Unia Europejska w dobie reform: podstawy prawne: wybór dokumentów*, Warszawa 2013.

¹⁸ S. Rodin, *Application of the European Human Rights Convention in the Republic of Croatia – an Element of Constitutional Checks and Balances*, „Politička Misao” 1999, nr 5, s. 95.

¹⁹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1185 (1999)..., s. 1, V. Crnić-Grotić, *Developments in the Field of the European Charter for Regional or Minority Languages*, „European Yearbook of Minority Issues Online” 2007, nr 1, s. 498.

²⁰ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1405 (1999), *Honouring of obligations and commitments by Croatia. Assembly debate on 29 April 1999 (14th Sitting)*, Doc. 8553, report of the Committee on Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, rapporteurs: Mr Jaskiernia and Mrs Stoyanova).

²¹ Ibidem.

²² Parlament nosił nazwę Chorwacki Państwowy Sabor (Hrvatski državni sabor). W 2000 r. zmieniono nazwę na Chorwacki Sabor (Hrvatski sabor). Od 2001 r. parlament ma charakter jednoizbowy. Na temat jego struktury politycznej i społecznej: V. Ilišin, *The Social Structure of the Croatian Parliament in Five Mandates*, „Politička Misao” 2007, nr 5, s. 47.

stii implementacji postanowień układów podpisanych w Dayton i Erdut, ukierunkowanych na osiągnięcie stabilizacji i bezpieczeństwa w południowo-wschodniej Europie, w zakresie: współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Byłej Jugosławii; współpracy ze społecznością międzynarodową i organizacjami pozarządowymi działającymi w Chorwacji; stosunków z Bośnią i Hercegowiną – chodziło o w pełni transparentną politykę w odniesieniu do niepodległości i terytorialnej integralności Bośni i Hercegowiny, co miałyby obejmować porozumienie między tymi państwami o zwrocie majątków przyjętych w trakcie wojny; powrotu uchodźców i osób przesiedlonych – problem ten przestał być postrzegany, jako polityczny, a eksponowane były jego uwarunkowania finansowe²³.

Zgromadzenie Parlamentarne zachęciło władze Chorwacji, by kontynuowały swoją politykę w odniesieniu do demokratycznych reform, integracji europejskiej i implementacji porozumień z Dayton i Erdut. W tym celu, rząd zobligowany został do przygotowania projektów, a parlament do ich akceptacji jako sprawy priorytetowej. Chodziło tu głównie o następujące projekty:

1. Nowe, konstytucyjne prawo o prawach mniejszości narodowych, zgodne z zaleceniami Komisji Weneckiej²⁴;
2. Wprowadzenie poprawek do konstytucji w celu przyznania praw wszystkim osobom pozostającym w jurysdykcji Chorwacji, a nie tylko jej obywatelom zgodnie z zaleceniami ekspertów Rady Europy;
3. Wprowadzenie poprawek do prawa wyborczego, zgodnie z zaleceniami zawartymi w uchwale Zgromadzenia Parlamentarnego 1185 (1999 r.), dotyczących głosowania osób należących do mniejszości narodowych oraz niezależności Chorwackiego Radia i Telewizji w trakcie kampanii wyborczych;

²³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1223 (2000), *Honouring of obligations and commitments by Croatia*, Assembly debate on 26 September 2000 (26th Sitting), Doc. 8823, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, co-rapporteurs: Mr Jaskiernia and Mrs Stoyanova. Text adopted by the Assembly on 26 September 2000 (26th Sitting).

²⁴ M. Šimic, S. Tatalović, *Model of Realization of Ethnic Rights of National Minorities in the Republic of Croatia*, „Politička Misao” 1997, nr 5, s. 29; D. Mikucka-Wójtowicz, *Prawo do reprezentacji politycznej dla członków mniejszości narodowych w Republice Chorwackiej w latach 1990–2004*, „Sprawy Narodowościowe” 2010, nr 37, s. 9.

4. Wprowadzenie ustawodawstwa dotyczącego samorządu terytorialnego, niezależności i efektywności władzy sądowniczej, wolności mediów, procedur dotyczących zmiany własności w przypadku mienia zajętego w trakcie działań wojennych stosownie do zaleceń przedstawionych przez ekspertów Rady Europy i innych przedstawicieli społeczności międzynarodowej²⁵.

Zalecono również by władze Chorwacji podjęły odpowiednie kroki, aby zapewnić:

- szybką realizację decyzji sądowych, włączając w to orzeczenia Sądu Konstytucyjnego;
- swobodną dystrybucję prasy drukowanej na równych zasadach dla wszystkich i w oparciu o zasady handlowe;
- eliminację negatywnych efektów legislacji pozostałej z okresu po konflikcie;
- pełne i wolne od dyskryminacji implementowanie prawa, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, dotyczącego pomocy w odbudowie, zwrotu majątków, a także rozwiązań tymczasowych, a ponadto praw i decyzji administracyjnych ustanawiających warunki do powrotu przesiedlonych ludzi i poprawy relacji międzyetnicznych, a także elastycznego wdrażania prawa o obywatelstwie;
- transparentne wdrożenie ustawy o amnestii i bezstronnego ścigania zbrodni wojennych niezależnie od narodowości oskarżonych²⁶;
- opublikowanie wszystkich wyroków z tytułu zbrodni wojennych, podjętych *in absentia* od 1991 r.;
- zwiększenie efektywności działań kontrolnych Ministerstwa Sprawiedliwości w kwestii tego, czy na osobach wyrażających gotowość powrotu do Chorwacji ciążyą oskarżenia o zbrodnie wojenne (*clearance procedure*)²⁷.

Przebieg procedury monitoringowej ujawnił, iż Zgromadzenie Parlamentarne w znacznym stopniu podkreśliło znaczenie tego, by społeczność międzynarodowa wywiązała się ze zobowiązań w odniesieniu do finansowej po-

²⁵ Res. 1223 (2000). § 3.1.

²⁶ I. Josipović, *Responsibility for War Crimes before National Courts in Croatia*, „International Review of the Red Cross” 2006, vol. 88, s. 148.

²⁷ Res. 1223 (2000). § 3.2.

mocy dla Chorwacji, z zaznaczeniem, iż nie może ona i nie powinna ponosić całego ciężaru finansowego rekonstrukcji i zrównoważonego rozwoju na obszarach, które były objęte działaniami wojennymi. Z tego powodu Zgromadzenie z uznaniem powitało projekt pomocy gospodarczej zawarty w Pakcie stabilizacyjnym dla Europy Środkowej i Wschodniej, a także inne programy Unii Europejskiej oraz Banku Rozwoju Rady Europy²⁸.

W trakcie procedury monitoringowej Rady Europy²⁹ istotną rolę w ustroju politycznym Chorwacji odegrała nowelizacja konstytucji przeprowadzona w 1997 r.³⁰, która była pierwszą, ale zarazem i ostatnią za życia prezydenta F. Tudjmana³¹. W związku z polityczną dominacją HDZ, która posiadała większość w obu izbach parlamentu, a jej przewodniczącym był prezydent, zmiana była w istocie podyktowana przez prezydenta, a w toku jej uchwalania nie miała miejsca praktycznie żadna debata publiczna. Działania te w literaturze określa się jako wyraz nacjonalistycznej polityki HDZ³². Za wyraz tych dążeń uznaje się zmianę nazwy parlamentu z „Sabor Republiki Chorwacji” na „Chorwacki Państwowy Sabor”, jak również zmianę w art. 15 nazwy państwa z Republiki Chorwacji na Państwo Chorwackie oraz zastąpienie słów „obywatele Republiki” słowami „obywatele chorwaccy”. Podobny charakter miała zmiana w art. 120 i 121, w których nazwę „Republikańska Rada Sądownicza” zastąpiono określeniem „Państwowa Rada Sądownicza”³³.

Zmiana, na której zależało głównie prezydentowi, dotyczyła art. 135 z podrozdziału Rozdziału VIII Konstytucji zatytułowanego – Łączenie się i oddzielanie³⁴. Przyjęcie nowelizacji miało służyć właśnie podkreśleniu sukcesu władz w odzyskaniu kontroli nad terytorium kraju. Najważniejsza ze zmian doty-

²⁸ Res. 1223 (2000). § 4.

²⁹ Parliamentary Assembly Doc. 8823, Honouring of Obligations and Commitments by Croatia, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, Rapporteurs: Mr Jerzy Jaskiernia, Mrs Maria Stoyanova, 13.09.2000, s. 7.

³⁰ Konstytucja Republiki Chorwacji (Odbor za Ustav, Poslovnik i Polityki Sustav Hrvatskoga Sabora), Zagreb, 6, srpnja 2010.

³¹ R. Kwiecień, *Prawo międzynarodowe a konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej (zarys problematyki)*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 2, s. 12.

³² K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 73.

³³ Ibidem.

³⁴ K. Krysienieł, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań-Chorzów 2007, s. 98.

czyła art. 135 normującego procedurę wstępowania do organizacji międzynarodowych oraz występowania z nich. Dopisano do niego, że od tej pory zabrania się „wszczynania postępowania zmierzającego do łączenia (integracji) Republiki Chorwacji z innymi państwami, jeśli ta integracja doprowadziłaby lub mogłaby doprowadzić do odnowienia jugosłowiańskiej wspólnoty państwowej w jakiegokolwiek formie”. Co ciekawe, przepis ten nie został zmieniony ani w czasie nowelizacji z 2000 r., ani 2001 r.³⁵

W ocenie doktryny „Chorwacka nowelizacja konstytucyjna z 1997 r. miała z jednej strony wzmocnić niepodległość państwa poprzez wprowadzenie zakazu łączenia się z innymi państwami w celu odbudowy jakiejś formy państwa jugosłowiańskiego, a drugiej strony umocnić konstytucyjne prawa i wolności, co było niezbędne do uzyskania członkostwa Chorwacji w Radzie Europy³⁶. Uchwalona ustawa konstytucyjna zmieniała, bowiem także kilka przepisów z Rozdziału III dotyczącego praw człowieka. W chorwackiej literaturze podkreśla się, że zmiana Konstytucji z 1997 r. miała ponadto na celu otwarcie chorwackiego systemu prawnego na prawo międzynarodowe³⁷. Wiązało się to ze zmianą art. 134 konstytucji. Nowela stwierdzała, że umowy międzynarodowe zawarte, potwierdzone i ogłoszone zgodnie z konstytucją, które są częścią porządku prawnego Republiki Chorwacji, mają pierwszeństwo przed ustawami. Zmiana ta stanowiła potwierdzenie wcześniej podjętych działań prawodawczych, zmierzających do uczynienia prawa międzynarodowego częścią prawa wewnętrznego Chorwacji”³⁸.

W trakcie procedury monitoringowej Rady Europy dokonano również kolejnej nowelizacji ustawy zasadniczej, która związana była z zasadniczymi przetasowaniami na szczytach władzy, jakie miały miejsce na przełomie 1999/2000 r. Na początku 2000 r. w Chorwacji odbyły się wybory do izby niższej parlamentu oraz na urząd prezydenta³⁹.

³⁵ Ibidem.

³⁶ K. Składowski, *System rządów...*, s. 74, J. Jaskiernia, *Chorwacja w Radzie Europy – wyzwania członkostwa w świetle przebiegu procedury monitoringowej*, [w:] *Spotkania polsko-chorwackie*, red. nauk. E. Olszewski, B. Zieliński, Toruń 2014, s. 10.

³⁷ M. Grzybowski, *Konstytucyjny system rządów Republiki Chorwacji*, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radzewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 108–118.

³⁸ K. Składowski, *System rządów...*, s. 74.

³⁹ J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 23–27.

Zgodnie z zaleceniami przedstawianymi przez obserwatorów wyborczych Rady Europy i innych organizacji międzynarodowych Chorwacja zobowiązała się do przeprowadzenia reform w szczególności w odniesieniu do specjalnego bloku głosowania w diasporze, reprezentacji mniejszości, listy wyborców głosujących i anonimowości oraz do przeprowadzenia spisu ludności⁴⁰.

Impulsem do szybszego wprowadzenia zmian miała być Rezolucja 1185 (1999 r.), w której Zgromadzenie wyraziło ubolewanie, że żadne z zaleceń dotyczących ordynacji wyborczej wystosowanych przez Radę Europy i innych obserwatorów międzynarodowych z 1995 r. nie zostało wprowadzonych⁴¹. W związku z tym Chorwacja zobowiązała się m.in. do wprowadzenia zmian w ordynacji wyborczej przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi przed końcem 1999 r. lub na początku 2000 r. Zmiany te miały obejmować:

- rewizję specjalnych praw chorwackich obywateli mieszkających za granicą;
- konsultacji z przedstawicielami mniejszości narodowych oraz międzynarodowymi ekspertami w kwestii systemu głosowania, które zapewniłoby odpowiednią reprezentację mniejszości narodowych w parlamencie nie naruszając zasady anonimowości wyborców;
- wielopartyjnych reprezentacji w komisjach wyborczych na szczeblu państwowym i lokalnym;
- akredytacji dla krajowych obserwatorów na wszystkie wybory⁴².

Po raz pierwszy od odzyskania niepodległości w obu wyborach HDZ poniosło klęskę⁴³. Otworzyło to szansę na odejście od totalitarnych tendencji, jakie dawały o sobie znać w chorwackiej „drugiej republice” (1990–2000)⁴⁴ pomimo tego, że chorwacka konstytucja oparta była na liberalno-demokratycznych podstawach prawnych⁴⁵. Wybory parlamentarne wygrała szeroka koalicja na czele z liderem SDP Ivicą Račanem (był ostatnim przewodniczą-

⁴⁰ Resolution 1185..., s. 5.

⁴¹ Ibidem, s. 7.

⁴² Ibidem.

⁴³ K. Skłodowski, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Chorwacji*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Skłodowski, Kraków 2006, s. 117–130.

⁴⁴ D. Lalović, *Crisis of the Croatian Second Republic (1990–1999): Transition to Totalitarianism or to Democracy?*, „Politička Misao” 2000, nr 5, s. 49.

⁴⁵ D. Lalović, *Hrvatska Druga republika i njezine državotvorne kušnje*, „Politička Misao” 2001, nr 1, s. 16.

cym SKH i inicjatorem zmian z 1989 r.), a wybory prezydenckie – Spite Me-
sić z partii Chorwaccy Niezależni Demokraci (Hrvatski nezavisni demokra-
ti – HND). Szeroka koalicja sześciu partii, która wygrała wybory, zapowiadała
w czasie kampanii wyborczej zmiany systemowe, lecz już w tym czasie, gdy ra-
czej wyciszano różnice niż je podkreślano, dostrzegano, że poszukiwanie no-
wej „formuły współpracy między egzekutywą a legislatywą” nie będzie łatwe⁴⁶.

Powołanie przez prezydenta zespołu ekspertów zapoczątkowało właściwe
prace nad zmianą konstytucji. Ich główne zadanie polegać miało na przygoto-
waniu projektu noweli. W efekcie 12 kwietnia 2000 r. zespół fachowców doko-
nał prezentacji wyników swojej miesięcznej pracy do publicznej wiadomości.
9 listopada 2000 r. została uchwalona, ogłoszona oraz weszła w życie zmiana
konstytucji. Grupa deputowanych z HDZ zgłosiła jednak skargę na nowelizac-
ję do Trybunału Konstytucyjnego. Podstawą ich skargi był fakt, że Izba Žu-
panii negatywnie zaopiniowała projekt zmiany konstytucji. Jednakże Trybu-
nał oddalił skargę, wskazując, że Izba Županii ma jedynie prawo wyrażenia
opinii, ale jej treść nie jest wiążąca dla Chorwackiego Saboru⁴⁷. Rada Europy
zwróciła uwagę na to, iż nowela konstytucyjna była niezwykle rozległa i głę-
boka. Zmienionych zostało aż 74 artykułów znajdujących się we wszystkich
rozdziałach. Można uznać, że z punktu widzenia materialnego była to zmia-
na całkowita konstytucji⁴⁸.

Chorwacja w trakcie procedury monitoringowej Rady Europy podjęła
w 2000 r. reformę konstytucyjną ukierunkowaną na ograniczenie upraw-
nień prezydenta oraz zwiększenie parlamentarnej kontroli nad władzą wyko-
nawczą⁴⁹. Stąd zmiany dotknęły głównie Rozdział IV *Ustrój władzy państwo-
wej*. Przede wszystkim zmienione zostały przepisy określające kompetencje
prezydenta⁵⁰. Wykreślony został przepis o tym, że prezydent „troszczy się

⁴⁶ K. Krysieniel, *Chorwacja w procesie przemian. Od systemu pół-prezydenckiego do parlamen-
tarno-gabinetowego*, [w:] *Globalizacja – integracja – transformacja. Główne problemy globalizacji,
integracji europejskiej oraz transformacji politycznej Europy Środkowej i Wschodniej*, red. R. Bäcker,
J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska, Toruń 2004, s. 278–287.

⁴⁷ K. Składowski, *System rządów...*, s. 76–77.

⁴⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 64.

⁴⁹ J. Karp, P. Mikuli, *Postjugosłowiańskie systemy rządów: casus Chorwacji i Słowenii*, [w:] *Sys-
temy rządów. Dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, red. T. Mołdawa,
J. Szymanek, Warszawa 2007, s. 73–87.

⁵⁰ A. Garlicka, L. Garlicki, *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 34–42.

o przestrzeganie Konstytucji”, zakazano także prezydentowi łączenia urzędu z pełnieniem funkcji partyjnych, lecz przede wszystkim zrezygnowano z odpowiedzialności Rządu przed prezydentem⁵¹.

Zmiana konstytucji z 2000 r. miała uniemożliwić powrót do jakiegś formy reżimu autorytarnego, nie wzięto wszak pod uwagę, że po śmierci F. Tuđmana system mógł ewoluować w pożądanym kierunku, upodabniając się w większym stopniu do modelu francuskiego⁵².

Uchwalone w listopadzie 2000 r. zmiany w ustawie zasadniczej w zakresie relacji między najwyższymi organami władzy zdecydowały o przekształceniu półprezydenckiego systemu rządów w zbliżony do parlamentarno-gabinetowego. 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. W nowelizacji umieszczono przepis art. 109 z którego wynika, że rząd musi uzyskać wotum zaufania w parlamencie, 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”⁵³.

Prezydent Chorwacji zachował prawo do rozwiązywania – w przypadkach określonych w konstytucji – Chorwackiego Saboru. 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

⁵¹ Ibidem, s. 89.

⁵² K. Składowski, *System rządów...*, s. 80.

⁵³ A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1997, s. 54.

później zatwierdzone przez niższą izbę Saboru – w przeciwnym razie traciły moc prawną⁵⁴.

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 parlamentarną⁵⁵.

Sposób przeprowadzenia zmian wskazuje równocześnie na stosunek elit politycznych do konstytucji, jako instrumentu bieżącej polityki. W dokumentach Rady Europy wskazuje się na trzy dowody, które o tym świadczą. Po pierwsze, dwukrotna nowelizacja w przeciągu 6 miesięcy (kolejna miała miejsce już 28 marca 2001 r.) wskazuje na brak rozważań przy dokonywaniu zmian. Po drugie, pośpiech w pracach ustawodawczych sprawił, że nie uniknięto licznych konstrukcyjnych błędów, np. w odniesieniu do przepisów o referendum. Po trzecie, popełniono dwa istotne błędy legislacyjne. Jeden polegał na tym, że nie uchwalono ustawy konstytucyjnej do realizacji konstytucji, która określa warunki i terminy wejścia w życie nowych przepisów konstytucji (po prostu zapomniano o tym), oraz że z nieznanych powodów ustawa wydana w 2001 r. o wprowadzeniu w życie postanowień nowelizacji nie nosiła jak zawsze w chorwackim systemie nazwy „ustawa konstytucyjna”, lecz „zmiana konstytucji”. Dopiero po kilku dniach została wydana stosowna ustawa konstytucyjna. Drugi natomiast miał miejsce w momencie wydania tekstu jednolitego konstytucji, w którym popełniono kilka błędów, co spowodowało, że trzeba było wydać sprostowanie do tekstu jednolitego⁵⁶. Słusznie uznano to literaturze za niewybaczalne błędy, które są bez precedensu we współczesnym świecie. Notabene praktyka taka w Chorwacji miała miejsce również w stosunku do zwykłych ustaw⁵⁷.

Zmiany dokonane w systemie ustrojowym Chorwacji w okresie trwania procedury monitoringowej Rady Europy niewątpliwie dowodzą tego, że ten mechanizm międzynarodowego oddziaływania okazał się istotną przesłanką

⁵⁴ I. Malinowska, *Organy ochrony prawnej w państwach europejskich. Ujęcie systemowe i komparatystyczne*, Warszawa 2013, s. 15.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine” 2001, br. 41.

⁵⁷ K. Krysienieł, *Chorwacja w procesie przemian...*, s. 283.

dokonywania przekształceń konstytucyjnych. Rada Europy, egzekwując zobowiązania przyjęte przez Chorwację wraz z uzyskaniem członkostwa w tej organizacji międzynarodowej, wskazywała na obszary, gdzie zapowiadane reformy nie zostały podjęte, bądź następowało to z opóźnieniem. To, że Chorwacja ostatecznie zrealizowała te zobowiązania wynikało nie tylko z uszanowania konsekwencji członkostwa w Radzie Europy, ale wiązało się z szerszą kalkulacją. Zdawano sobie bowiem sprawę z obowiązującej w Unii Europejskiej prawidłowości, że jeśli państwo nie spełnia standardów Rady Europy, nie może stać się członkiem Unii Europejskiej. Tak więc zmiany ustrojowe, dokonane pod wpływem Rady Europy, utorowały drogę do członkostwa Chorwacji w Unii Europejskiej.

Literatura

- Antoszewski A., Herbut R., *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1997.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Barcz J., *Unia Europejska w dobie reform: podstawy prawne: wybór dokumentów*, Warszawa 2013.
- Bond M., *The Council of Europe: Structure, History and Issues*, Abington 2012.
- Brummer K., *Uniting Europe: the Council of Europe's Unfinished Mission*, „Interdisciplinary Journal of the Academia Europea” 2012, nr 3.
- Garlicka A., Garlicki L., *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 2007.
- Ilišin V., *The Social Structure of the Croatian Parliament in Five Mandates*, „Politička Misao” 2007, nr 5.
- Jaskiernia J., *Chorwacja w Radzie Europy – wyzwania członkostwa w świetle przebiegu procedury monitoringowej*, [w:] *Spotkania polsko-chorwackie*, red. nauk. E. Olszewski, B. Zieliński, Toruń 2014.
- Jaskiernia J., *Wpływ procedury akcesyjnej i monitoringowej Rady Europy na transformację systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach europy środkowej i wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, tom I. *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011.
- Josipović I., *Responsibility for War Crimes before National Courts in Croatia*, „International Review of the Red Cross” 2006, vol. 88.
- Karp J., Grzybowski M., *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007.

- Karp J., Mikuli P., *Postjugosłowiańskie systemy rządów: casus Chorwacji i Słowenii*, [w:] *Systemy rządów. Dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2007.
- Keil S., Nikolić D., *The Europeanization of National Constitutions in South East Europe: a Comparison between Croatia, Serbia and Herzegovina*, „Southeastern Europe” 2014, nr 1.
- Kicker R., M. Möstl, *Standard –Setting through Monitoring Procedure. The Role of the Council of Europe Expert Bodies in Development of Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2012.
- Krysieniel K., *Chorwacja w procesie przemian. Od systemu pół-prezydenckiego do parlamentarno-gabinetowego*, [w:] *Globalizacja – integracja – transformacja. Główne problemy globalizacji, integracji europejskiej oraz transformacji politycznej Europy Środkowej i Wschodniej*, red. R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska, Toruń 2004.
- Krysieniel K., *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań-Chorzów 2007.
- Kwiecień R., *Prawo międzynarodowe a konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej (zarys problematyki)*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 2.
- Lalović D., *Crisis of the Croatian Second Republic (1990–1999): Transition to Totalitarianism or to Democracy?*, „Politička Misao” 2000, nr 5.
- Lalović D., *Hrvatska Druga republika i njezine državotvorne kušnje*, „Politička Misao” 2001, nr 1.
- Lalović D., *Politički pluralizam i ustavnopravni status političkih stranaka*, „Politička Misao” 2001, nr 4.
- Maldini P., Andrijašević I., Lalić D., *Otupjelo orude: neprimjerenost tranzicijskog koncepta za analizu konsolidacije demokracije*, „Anali hrvatskog politološkog društva” 2010, nr 7.
- Malinowska I., *Organy ochrony prawnej w państwach europejskich. Ujęcie systemowe i komparatystyczne*, Warszawa 2013.
- Mikucka-Wójtowicz D., *Prawo do reprezentacji politycznej dla członków mniejszości narodowych w Republice Chorwackiej w latach 1990–2004*, „Sprawy Narodowościowe” 2010, nr 37.
- Morawska E.H., Gałka K., *Standardy ochrony praw człowieka w prawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Ministerstwo Sprawiedliwości. Departament Praw Człowieka, Warszawa 2011.
- Pripić I., *Napomene o shvaćanju suverena u Ustavu Republike Hrvatske*, „Počliticka Misao” 2001, nr 1.
- Pusic V., *Constitutional Politics in Croatia*, „PRAXIS International” 1993, nr 4.
- Rodin S., *Application of the European Human Rights Convention in the Republic of Croatia – an Element of Constitutional Checks and Balances*, „Politička Misao” 1999, nr 5.

Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Chorwacji*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006.

Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.

Sokol S., *Hrvatska kao demokratska država*, „Politička Misao” 1998, nr 3.

Šimic M., Tatalović S., *Model of Realization of Ethnic Rights of National Minorities in the Republic of Croatia*, „Politička Misao” 1997, nr 5.