

KAZIMIERZ CYMERYS*

MEHMET ALI OZCOBANLAR**

Wpływ Rady Europy na przekształcenia w obszarze ochrony praw człowieka w Chorwacji

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie na przykładzie Chorwacji w jaki sposób organizacje międzynarodowe oddziałują na proces kształtowania się ochrony praw człowieka – w tym przypadku Rada Europy. Chodzi więc nie tylko o wskazanie mechanizmów oddziaływania, np. w trakcie procedury monitoringowej, lecz także o analizę i ocenę wdrażania demokratycznych standardów międzynarodowych do praktyki ustrojowej.

Słowa kluczowe: Rada Europy, przekształcenia ustrojowe, Chorwacja.

Klasyfikacja JEL: F5, K3.

**The impact of the Council of Europe on the transformations
in the area of human rights protection in Croatia**

Abstract

The purpose of this article is to examine on the example of Croatia how international organizations – in this case the Council of Europe – act in the process of shaping human rights protection. Therefore, it is not only about identifying mechanisms of influence, e.g. during the monitoring procedure, but also about the analysis and assessment of the implementation of democratic international standards to the systemic practice.

* Dr nauk humanistycznych w zakresie socjologii, Najwyższa Izba Kontroli, kazikcymerys@wp.pl

** Dr nauk ekonomicznych, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski, maliozco@gmail.com

Key words: Council of Europe, political transformations, Croatia.

JEL Classification: F5, K3.

Wprowadzenie

Chorwacja, przystępując do Rady Europy 6 listopada 1996 r., zobowiązała się do wprowadzenia zmian w swoim ustawodawstwie tak, aby pozostawało ono w zgodzie z normami europejskimi (Baèiae 2006: 88). Wraz z przystąpieniem do Rady Europy Republika Chorwacji została objęta monitoringiem przez Zgromadzenie Parlamentarne RE, podobnie jak np. Rosja, Ukraina czy Mołdawia. Instrumentem Rady Europy, który miał rzeczywisty wpływ na kontrolę wykonywania zobowiązań przez Chorwację, stanowiły raporty Zgromadzenia Parlamentarnego RE.

Warto zaznaczyć, że Chorwacja realizując wymogi członkostwa w Radzie Europy odsuwała się od grona państw niestabilnych, zagrożonych „bałkanizacją” (Żornaczuk 2011: 39–56), a przybliżała do grupy państw o ugruntowanych wartościach demokratycznych i przewidywalnych zasadach funkcjonowania (Podgórzńska 2013: 207). Chociaż proces ten był uwarunkowany wewnętrznie, to istotny wpływ na jego przebieg miała także społeczność międzynarodowa, a zwłaszcza działające w jej imieniu organizacje międzynarodowe (Dokic 1992: 85). Ich oddziaływanie zapoczątkowało proces internacjonalizacji standardów demokratycznych i prawnoczwolniczych oraz implementację ich w wewnętrznych systemach ustrojowych państw (Jaskiernia 2013: 157).

Przebieg procedury akcesyjnej

Na szczególną uwagę zasługuje procedura akcesyjna Chorwacji, w ramach której przygotowywała się ona do realizacji standardów umożliwiających jej członkostwo w Radzie Europy (Smith 2001: 42).

Związki między Chorwacją i Radą Europy sięgają grudnia 1991 r., gdy poproszono o nadanie Chorwacji statusu „specjalnego gościa”. Decyzję o jego przyznaniu podjęło Prezydium Zgromadzenia w dniu 4 maja 1992 r.¹ Zgodnie z wymogami Chorwacja,

¹ Zob. Croatia's Request for Membership of the Council of Europe, Doc. 7510, 29 March 1996.

w osobie ministra spraw zagranicznych Zdenka Škrabla, złożyła formalny wniosek o członkostwo w Radzie Europy w dniu 11 września 1992 roku (Gelles 2014: 222)². Wniosek ten został następnie zaopiniowany przez Zgromadzenie Parlamentarne RE w dniu 24 kwietnia 1996 r. uchwałą nr 195³. W oparciu o zobowiązania przyjęte przez Chorwację, podpisane przez prezydenta i przewodniczącego parlamentu, a także w nawiązaniu do wielu oczekiwań sformułowanych przez Zgromadzenie, uchwała ta stanowiła, że Republika Chorwacka będzie zaproszona do członkostwa w Radzie Europy.

Z podjętej analizy wynika, że realizacja przez Chorwację zobowiązań już na etapie procedury akcesyjnej napotykała na pewne trudności⁴. Wyrazem tego była uchwała Zgromadzenia przyjęta 29 maja 1996 r.⁵, w której wyraziło ono swoje niezadowolenie z faktu, że władze Republiki Chorwackiej postępują niezgodnie z przyjętymi zobowiązaniami. Uwagi dotyczyły głównie stosowania represji wobec dziennikarzy, a także rozwiązania Rady Miejskiej w Zagrzebiu. Zgromadzenie wyraziło wątpliwości czy władze Chorwacji działają w dobrej wierze. Przedmiotem zaniepokojenia była również kwestia współpracy Republiki Chorwackiej z Międzynarodowym Trybunałem dla Byłej Jugosławii (Gaynor 2012: 16–17).

W swojej uchwale Zgromadzenie dostrzegło jednak, że decyzja Sądu Konstytucyjnego Chorwacji, anulująca decyzję rządu o rozwiązaniu Rady Miejskiej Zagrzebia, może stanowić pozytywny sygnał w kwestii funkcjonowania rządów prawa w Chorwacji (Jaskiernia 2013: 18).

Dostrzegło również stanowisko Komitetu Ministrów Rady Europy z 15 maja 1996 r., w którym wskazywał on, że zanim podejmie decyzję w sprawie członkostwa Chorwacji, przeprowadzi badanie, jak realizuje ona przyjęte na tym etapie zobowiązania (Ibidem). Był to polityczny sygnał, aby Chorwacji nie przyjmować pochopnie.

Zgromadzenie zażądało także, by władze Chorwacji ściśle wypełniły zobowiązania, określone w opinii 195 (1996), a jej parlament wdrożył je w życie.

² Parliamentary Assembly of the Council of Europe Opinion: The Application by Croatia for Membership of the Council of Europe, Doc. 7534, 23 April 1996.

³ Zob. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Opinion 195, 24 April 1996.

⁴ Zob. Parliamentary Assembly of the Council of Europe Official Report of Debates, 1999 Ordinary Session (Second part), 26–30 April 1999, Vol. II, Strasbourg 1999, s. 490.

⁵ Zob. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1089 (1996), *Implementation by Croatia of its Commitments in the Framework of the Procedure of Accession to the Council of Europe*, Doc. 7569, 29 May 1996.

Stanowiło to warunek konieczny by akcesja Republiki Chorwackiej do Rady Europy stała się możliwa.

Chorwacki udział w wojnie w Bośni i Hercegowinie spowodował jednak opóźnienia w procesie akcesyjnym. Zgłoszono kilka wniosków z propozycją cofnięcia statutu „gościa specjalnego”. Ówczesny marszałek parlamentu Chorwacji, Stjepan Mesic, przyznał w swoim piśmie z dnia 15 listopada 1993 r., że „Chorwacki Sabor jest świadomy faktu, że Chorwacja powinna być w pewnym stopniu pociągnięta do odpowiedzialności za czyny Chorwatów w Bośni i Hercegowinie”. Dopiero po zakończeniu walk między Chorwatami i Muzułmanami w Bośni i Hercegowinie oraz w wyniku zawarcia w maju 1994 r. umów w Waszyngtonie prezydium Zgromadzenia Parlamentarnego RE postanowiło kontynuować procedurę akcesyjną (Ibidem).

W 1995 r. chorwackie władze państwowe podjęły decyzję rozpoczęcia działań zbrojnych, które miały zapewnić pełną kontrolę nad całym terytorium republiki (Magaš, Žanić 2001: 171). W maju tego roku wojska chorwackie przeprowadziły operację „Błysk”, w wyniku której przejęły z rąk Serbów tereny zachodniej Sławonii. Kolejna ofensywa armii chorwackiej, przeprowadzona w sierpniu 1995 r. operacja „Burza” (Škare-Ožbolt, Vrkić 1998: 28–29) doprowadziła do masowego exodusu wystraszonej ludności serbskiej (Kuczyński 1999: 37), który nastąpił pomimo wezwań i gwarancji władz chorwackich. Prezydent Franjo Tuđman w orędziu do narodu podkreślał, że chorwaccy obywatele narodowości serbskiej „którzy nie uczestniczyli aktywnie w buncie” mogą pozostać w swoim miejscu zamieszkania bez strachu o swoje życie i majątek. Podobne wystąpienia mieli w tym czasie również inni wysocy rangą politycy chorwaccy (Barić 2004: 441–461).

W listopadzie 1995 r. w Dayton⁶ nastąpił przełom w rozmowach pokojowych. Postanowiono, że nie dojdzie do wojny o wschodnią Sławonię. Serbscy autonomiści oraz przedstawiciele rządu Chorwacji podpisali kompromisowy projekt zasadniczego porozumienia w sprawie pokojowej reintegracji tego terytorium z Republiką Chorwacką (Chollet 2007: 345–346). Strony zgodziły się na dwunastomiesięczny okres przejściowy (z możliwością przedłużenia o kolejny rok, jeśli jedna ze stron tego zażąda), po którym Zgrzeb miał przejąć całkowitą suwerenną władzę nad wschodnią Sławonią, stanowiącą ostatnią część byłej Krajiny (Redulović 1996), gdzie Serbowie ogłosili w 1991 r. secesję (Hoolbrooke 1998).

⁶ Układ w Dayton – układ pokojowy wynegocjowany w listopadzie 1995 r. w miejscowości Dayton (Ohio, USA), kończący wojnę w Bośni. Rokowania toczyły się od 1 do 21 listopada w bazie amerykańskich sił powietrznych Wright-Patterson.

W dniu 14 grudnia 1995 r. w Paryżu podpisano porozumienie pokojowe uzgodnione w listopadzie. Zakończyło ono trwającą trzy i pół roku wojnę w Bośni. W rozmowach brali udział prezydenci Serbii – Slobodan Milosevic, Chorwacji – Franjo Tuđman i Bośni – Alija Izetbegovic, a także liczni obserwatorzy i reprezentanci społeczności międzynarodowej. Na konferencji ustalono warunki pokoju, a także rozmawiano na temat przyszłości Bośni i Hercegowiny. Stworzono wspólny wieloletni rząd, ustalono system polityczny państwa oraz zapowiedziano wolne wybory, przy wsparciu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Bośnię i Hercegowinę podzielono na Federację Muzułmańsko-Chorwacką i Republikę Serbską, przy czym zachowano jej międzynarodowe granice. Potwierdzono również, że zawieszenie broni, które rozpoczęło się 5 października 1995 r. będzie trwało nadal (The General Framework Agreement... 1995).

Wszystkie przypadki łamania praw człowieka na terenie Bośni i Hercegowiny zbadać miała utworzona w tym celu Komisja ds. Praw Człowieka. Uchodźcom i osobom przesiedlonym zapewniono prawo do bezpiecznego powrotu do swoich domów, a także do odzyskania utraconych własności lub uzyskania odszkodowania (Ibidem).

Porozumienie z Dayton miało charakter umowy międzynarodowej. Oprócz stron bośniackiego konfliktu oraz przywódców Chorwacji i Jugosławii uczestniczyli w nim członkowie Grupy Kontaktowej (USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja, RFN i Włochy) oraz Specjalny Negocjator Unii Europejskiej. Składało się ono z 11 rozbudowanych artykułów oraz takiej samej liczby aneksów, zawierających szczegółowe informacje i regulacje. Poszczególne aneksy obejmowały najważniejsze kwestie mające przyczynić się do ustabilizowania sytuacji w państwie. Do kluczowych bez wątpienia można zaliczyć Aneks nr IV (Konstytucję) oraz Aneks nr X (Cywilną Implementację). Pierwszy z wyżej wymienionych zawierał tekst ustawy zasadniczej, drugi natomiast powoływał do życia instytucję Wysokiego Przedstawiciela Wspólnoty Międzynarodowej (*The High Representative of International Community, OHR*), który miał nadzorować wprowadzania porozumienia w życie (Jagiello, Tondera 2013: 15–23).

Przekształcenia w systemie praw i wolności obywatelskich dokonane w trakcie procedury monitoringowej

Członkostwo Chorwacji w Radzie Europy zwiększyło niewątpliwie jej znaczenie na arenie międzynarodowej, jednak aby do niego doszło musiała ona spełnić dwa podstawowe warunki. Spełnienie warunku geograficznej przynależności państwa do kontynentu europejskiego przez Chorwację było proste. Trudniejsze było spełnienie warunku drugiego, politycznego, czyli akceptacji wartości demokratycznych leżących u podstaw Rady Europy oraz podjęcia wysiłków na rzecz zwiększenia solidarności wewnątrz organizacji umożliwiających „zamknięcie” jej przed państwami, które tych ideałów nie podzielają (Benoît-Rohmer, Klebes 2006: 36).

Z powyższego punktu widzenia Rada Europy stanowi organizację prekursorską, ustanawiającą wartości, służącą nie tylko państwom, ale również ich obywatelom (EKPCz). Dla Chorwacji istotne znaczenie miał fakt, że Rada Europy posiada rozbudowany i bezprecedensowo wymagający system norm i standardów ochrony praw człowieka, na który składa się około dwustu konwencji i innych instrumentów prawa międzynarodowego, których podstawą jest Europejska Konwencja Praw Człowieka. Zaś uzupełnieniem jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wraz z rekomendacjami Komitetu Ministrów (Świtalski 2010: 25).

Chorwacja ratyfikowała Konwencję Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych w dniu 11 października 1997 r., a Europejską Kartę Języków Regionalnych lub Mniejszościowych w dniu 5 listopada 1997 r. zgodnie ze zobowiązaniami. Dodatkowo, po przystąpieniu do Rady Europy, zobowiązała się do kontynuowania polityki wobec mniejszości na zasadach określonych w zaleceniu nr 1201 (1993 r.) oraz wprowadzenia tych zasad do systemu prawnego i administracyjnego oraz praktyki państwa w cel implementacji zaleceń wynikających z opinii Komisji Weneckiej w sprawie ustawy konstytucyjnej o ochronie wolności i praw człowieka, praw wspólnot i mniejszości narodowych i etnicznych oraz mechanizmów ochrony praw człowieka (Domini 1999: 57).

W tym kontekście Komisja Wenecka zaleciła, aby przepisy dotyczące ustawy konstytucyjnej z 1991 r. na temat praw człowieka i praw mniejszości – której przyjęcie było jednym z warunków międzynarodowego uznania niepodległości Chorwacji – zostały zmienione tak szybko, jak to możliwe w celu zagwarantowania praw

mniejszości w zakresie autonomii lokalnej, zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego oraz zaleceniem nr 1201 (1993).

W momencie przystąpienia do Rady Europy, Republika Chorwacka zobowiązała się również w pełni i skutecznie współpracować w ramach realizacji porozumień z Dayton na rzecz pokoju w Bośni i Hercegowinie, jak również ściśle przestrzegać swoich zobowiązań wynikających z Umowy dotyczącej współpracy w regionie wschodniej Sławonii, Baranji i zachodniej Sirmium (Umowa Erdut) a także w pełni współpracować z tymczasową administracją Organizacji Narodowców Zjednoczonych w tym regionie (Biondich 2005: 446).

Na mocy porozumienia z Dayton, Chorwacja zobowiązała się do bezwarunkowego uznania prawa wszystkich osób przesiedlonych i uchodźców, aby bez przeszkód mogli powrócić do swoich domów. Przystępując do Rady Europy, Republika Chorwacji potwierdziła i rozszerzyła te zobowiązania o podjęcie wszelkich niezbędnych środków, w tym ochrony policyjnej, w celu zagwarantowania prawa do bezpieczeństwa osobistego ludności serbskiej w Chorwacji, a w szczególności na byłych obszarach chronionych przez ONZ. Zobowiązania te obejmowały również ułatwienie powrotu uchodźców i zagwarantowanie im korzystania z pełni swoich praw, w tym do odzyskania własności lub do uzyskania odszkodowania za nią (Ibidem: 447).

Wraz z członkostwem w Radzie Europy, Chorwacja zobowiązała się też do rozwiązywania sporów międzynarodowych i wewnętrznych środkami pokojowymi, a także do rozwiązywania międzynarodowych sporów granicznych zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego. Podjęła również zobowiązania na rzecz walki z konsekwencjami wojny (Fearon 1995: 2). W tym celu zobowiązała się do przedstawienia wyraźnych instrukcji urzędnikom Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o elastycznym stosowaniu ustawy o obywatelstwie z 1991 r. w odniesieniu do długoterminowych mieszkańców Chorwacji, którzy stali się bezpaństwowcami. Pomoc w odzyskaniu obywatelstwa poprzez naturalizację miała stanowić jeden z głównych celów państwa chorwackiego w tym zakresie. Dodatkowo Republika Chorwacka zobowiązała się zatwierdzić dokumenty wydane na byłych obszarach chronionych przez ONZ, w tym te uprawniające do emerytur i innych praw socjalnych. Dodatkowo postanowiła zorganizować kampanię informacyjną na ten temat (Ibidem).

Po uzyskaniu członkostwa przez Chorwację w Radzie Europy istotnego znaczenia nabrał również proces pojednania między Serbami i Chorwatami. W tym zakresie Republika Chorwacka zobowiązała się przyspieszyć pojednanie społeczności etnicznych, aby przyczynić się do powstrzymania emigracji obywateli serbskiego

pochodzenia etnicznego z regionu Dunaju⁷. Zgromadzenie stwierdziło, że władze chorwackie powinny podjąć natychmiastowe działania w celu uaktywnienia zarówno na poziomie krajowym jak i lokalnym realizacji „Programu dla ustanowienia zaufania, przyspieszonego zwrotu i normalizacji warunków życia na obszarach dotkniętych wojną” (październik 1997). Zgromadzenie wyraziło jednocześnie rozczarowanie skalą wdrożenia tego programu (Jagiełło-Szostak 2014: 191–193).

Z kolei przedstawicielom społeczności serbskiej zalecono natomiast, aby podjęli konkretne działania w celu promowania tolerancji i pojednania poprzez m.in. bardziej aktywny udział w pracach Komitetu Narodowego w budowaniu zaufania (Ibidem: 194).

Zadanie społeczności międzynarodowej polegać miało natomiast na pomocy na rzecz odbudowy. Dlatego w tym kontekście Zgromadzenie z zadowoleniem przyjęło zatwierdzenie przez Radę Funduszu Rozwoju Społecznego dwóch pożyczek na łączną kwotę 33,7 mln euro na finansowanie projektów we wschodniej Sławonii i dalej zachęcało do podobnych inicjatyw na podstawie projektów przedstawionych przez rząd chorwacki (Ibidem: 195).

Z chwilą przystąpienia do Rady Europy, Republika Chorwacka podjęła również zobowiązanie współpracy i aktywnej pomocy Prokuratorowi Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Byłej Jugosławii (ICTY) w niezwłocznym doprowadzeniu przed sąd osób oskarżonych o zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości i ludobójstwa (Murphy 2006: 147). W ocenach międzynarodowych stosunek do Trybunału i jego działalności oceniany był jako „moment prawdy”, ukazujący gotowość rozliczenia się Chorwacji w obszarze odpowiedzialności za zbrodnie wojenne. Nie było to łatwe, ponieważ środowiska nacjonalistyczne sprzeciwiały się współpracy z Trybunałem sugerując, że prowadzone przez niego postępowania naruszają godność i podważają legitymizację Wojny Domowej 1991–1995. Rząd chorwacki znalazł się więc w obliczu dylematu: czy posłuchać środowisk nacjonalistycznych, czy podjąć współpracę stosownie do oczekiwań społeczności międzynarodowej. Efekty tego nie były spójne. Każdy bowiem wyrok Trybunału podnoszony był do rangi wydarzenia, które zagraża stabilności i bezpieczeństwu państwa (Boduszyński 2003: 34).

Warto również podkreślić, że od samego początku istnienia Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Byłej Jugosławii starano się zmienić wizerunek międzynarodowego prawa humanitarnego oraz dać możliwość opowiedzenia ofiarom

⁷ Zob. Parliamentary Assembly the Council of Europe, Political Affairs Committee, *Reconciliation and Political Dialogue Between the Countries of the Former Yugoslavia*, AS/POL (2010) 30, 6 September 2010, s. 2–3.

o tragediach, których doświadczyły. Trybunał chciał w ten sposób pokazać, że w żaden sposób pozycja społeczna czy polityczna zajmowana przez pojedyncze osoby nie może być dla nich zabezpieczeniem umożliwiającym bezprawne zachowania (Puszczewicz 2013: 122).

Wsparcie ze strony Chorwacji miało mieć tym większe znaczenie, bowiem w początkowym okresie swojego działania Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii napotkał wiele przeszkód. Determinacja, aby ująć zbrodniarzy wojennych, nie zawsze była oczywista w państwach do tego zobowiązanych, szczególnie w pierwszych latach po zakończeniu wojny. Skomplikowane stosunki pomiędzy siłami międzynarodowymi a władzami lokalnymi często doprowadzały do sytuacji konfliktowych (Crampton 2002: 246)⁹. Niełatwo było również o poparcie przywódców społeczności międzynarodowej realizujących na Bałkanach swoje własne interesy (Ibidem: 247).

Przebieg procedury akcesyjnej, w tym definiowanie konkretnych zobowiązań, a także – w następstwie ich przyjęcia – monitoring ich wdrażania, prowadzony przez Zgromadzenie Parlamentarne i Komitet Ministrów, następował w ścisłej współpracy z OBWE i UE oraz z ich misjami w kraju. Dowodem współpracy były wspólne wystąpienia przedstawicieli tych trzech instytucji wobec najwyższych władz w Zagrzebiu, jak też wspólne programy prowadzone na rzecz promowania powrotu uchodźców i osób wysiedlonych, ochrony mniejszości oraz reformy systemu sprawiedliwości i mediów (Furrer 2005: 21).

Stanowiło to niewątpliwie przykład równoległego monitorowania sposobu przestrzegania przez Chorwację zobowiązań w dziedzinie demokracji i praw człowieka. Powadzony monitoring, np. przez Komisję Europejską, stanowi bowiem powielenie monitoringu prowadzonego przez Zgromadzenie Parlamentarne i Komitet Ministrów Rady Europy.

Od pewnego jednak czasu mówiono na temat ryzyka dualizmu instytucjonalnego, jeśli chodzi o ochronę praw człowieka w Europie. Problem ten poruszany był wielokrotnie przez organy Wspólnot i Rady Europy¹⁰. Wraz z rozszerzaniem zakresu kompetencji dwóch systemów prawnych – systemu ochrony Rady Europy i systemu wspólnotowego – pojawiło się bowiem realne prawdopodobieństwo duplikacji działań i „nakładania się” na siebie jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i

⁹ Zob. Crampton, R.J., 2002 *The Balkans Since the Second World War*, New York: Longman: 246.

¹⁰ Por. Uchwała Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1108 z 28.01.1997.

Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości¹¹. W związku z tym wysunięto postulat doprowadzenia do akcesji Wspólnoty do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka lub opracowania odrębnego katalogu praw człowieka przez organy WE. Taką możliwość stworzył Traktat z Lizbony.

Chorwacja ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka i jej Protokoły dodatkowe (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 11), Europejską Konwencję o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, Konwencję Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych (11 października 1997 r.), Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego oraz Europejską Kartę języków regionalnych lub mniejszościowych (5 listopada 1997 r.) w terminach określonych w opinii nr 195 (1996) (Rodin 1999: 95)¹².

Procedura monitoringowa wykazała, że dla systemu ochrony praw i wolności obywatelskich (praw człowieka) zasadnicze znaczenie miała realizacja przez Republikę Chorwacką zobowiązań w tym zakresie. Podstawowe znaczenie podpisania i ratyfikowania powyższych konwencji Rady Europy zostało podkreślone w Rezolucji 1185 (1999) Zgromadzenia Parlamentarnego RE, które pogratulowało państwu chorwackiemu wypełnienie jednego z kluczowych zobowiązań.

W dniu 11 maja 2000 r. parlament Chorwacji uchwalił dwie ustawy dotyczące mniejszości narodowych: ustawę o edukacji w języku mniejszości narodowych¹³ oraz ustawę o używaniu języka mniejszości narodowych jako języka urzędowego. Były one oczekiwane przez mniejszości narodowe (Mikucka-Wójtowicz 2010: 7–16), a także przez społeczność międzynarodową (Horvat 2013: 47–64).

Pomimo trudnego okresu przemian politycznych, gospodarczych i społecznych, Chorwacja poczyniła znaczne postępy w rozwiązywaniu problemów związanych z rasizmem, antysemityzmem, dyskryminacją i nietolerancją (Banjeglav 1997: 23–24). Oprócz ratyfikacji międzynarodowych aktów prawnych podjęła ona poważne wysiłki zmierzające do poprawy ustawodawstwa krajowego i jego realizacji. Organy krajowe wyraziły zobowiązanie się do działań zmierzających do umożliwienia powrotu uchodźców i przesiedleńców wszystkich grup etnicznych (Council of Europe 2000: 3).

¹¹ Zob. Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution, *European Union Charter of Fundamental Right, The Risk of Confusion and Duplication of Effort in the Event of Such a Charter Being Integration into Treaties of European Union*, Motion of Resolution presented by Mr Lekberg and others, Strasbourg 23 September 1999, Doc. 8542, 1.

¹² Zob. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1185 (1999)...., s. 1.

¹³ Law on Education in Languages and Letters of National Minorities. Final Proposition, Zagreb, May 2000, źródło: www.erisee.org/downloads/library_croatia/Legislation/law_on_education.pdf, data dostępu: 26.10.2018.

Raport Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) wykazał jednak utrzymujące się problemy związane z dyskryminacją etniczną i narodową oraz nietolerancją w wielu kluczowych dziedzinach życia, w szczególności w odniesieniu do Serbów oraz Romów. Mimo dobrej woli ze strony władz krajowych skuteczne środki zaradcze wobec tych problemów nie zostały opracowane. Komisja Monitoringowa z głębokim niepokojem odniosła się do sytuacji na poziomie lokalnym, zwłaszcza w regionach dotkniętych wojną, gdzie odnotowano przypadki złej woli i dyskryminacji ze strony władz. Ponadto, wysiłki ze strony wszystkich zainteresowanych stron na rzecz pojednania i budowania zaufania i osłabienia klimatu napięcia były niewystarczające. Atmosferę pogarszała ogólnie trudna sytuacja gospodarcza i konieczność zrekonstruowania zniszczonej w czasie wojny infrastruktury (Ibidem).

W trakcie procedury monitoringowej Rady Europy Chorwacja wdrożyła wiele instrumentów w dziedzinie zwalczanie rasizmu i nietolerancji. Władze chorwackie rozważały również kwestię przyjęcia artykułu 14 Konwencji o Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, która dałaby możliwość osobom i grupom wnoszenia petycji przed ECRI. W swoim pierwszym raporcie ECRI wyraziła również nadzieję, że Chorwacja dokona ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej – co potwierdziły władze chorwackie – oraz ratyfikuje Europejską Konwencję o obywatelstwie, Konwencję o statusie prawnym pracowników migrujących, jak i Europejską Konwencję o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym (Ibidem: 6).

W swojej Rezolucji 1185 (1999), Zgromadzenie Parlamentarne RE wyraziło ubolewanie, że „jeśli chodzi o prawa mniejszości nie istnieje żaden postęp w przygotowaniu projektu ustawy o rewizji zawieszonych przepisów prawa konstytucyjnego z 1991 roku w sprawie praw człowieka oraz praw i wolności wspólnot mniejszości narodowych i etnicznych” i wezwało władze chorwackie do przyjęcia wymienionej ustawy zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej.

W dniu 11 maja 2000 r. chorwacki parlament przyjął ustawę o używaniu języka i alfabetu mniejszości narodowych w Republice Chorwacji¹⁴. Członkowie mniejszości narodowych oraz społeczność międzynarodowa wyrazili zadowolenie z tego faktu (Janusz 2007: 23).

Zgodnie z art. 12 chorwackiej Konstytucji: „W Republice Chorwacji w użyciu oficjalnym jest język chorwacki i alfabet łaciński. W poszczególnych lokalnych jednostkach obok języka chorwackiego i alfabetu łacińskiego do użycia oficjalnego

¹⁴ „Zakon o uporabi i pisma nacionalnih manijina u Republici Hrvatskoj”.

można wprowadzić także inny język oraz alfabet cyrylicki lub inny alfabet zgodnie z warunkami określonymi przez ustawę”. Cytowany zapis konstytucyjny zapewnił językowi chorwackiemu status uprzywilejowanego, państwowego języka. W kolejnych paragrafach, konstytucja dawała wszystkim obywatelom – niezależnie od ich języka – te same i równe prawa (§14); gwarantowała członkom mniejszości narodowych swobodę używania własnego języka i autonomię kulturalną (§15); zapewniała, że ewentualne ograniczenie swobód obywatelskich – będące konsekwencją wprowadzenia stanu wojennego – nie będą uprzywilejowywać żadnego obywatela ze względu na jego narodowość lub używany przez niego język (§17); dawała gwarancję, że w sytuacji, gdy oskarżony nie będzie znać języka chorwackiego, zarzuty zostaną przedstawione a procedura dowodowa będzie przeprowadzona w sądzie w języku zrozumiałym przez oskarżonego, zaś w dalszym toku procesu oskarżonemu zostanie też zapewniony tłumacz (§29) (Jaroszewicz 2014: 129).

Przyjęta w 2002 r. ustawa konstytucyjna o prawach mniejszości narodowych¹⁵ w art. 7 ust. 7 gwarantuje im posiadanie reprezentacji w parlamencie Chorwacji, w organach władzy lokalnej oraz innych podmiotach władzy publicznej. W art. 19 zaś wskazano, że członkowie mniejszości narodowych powinni wybierać co najmniej pięciu, ale nie więcej niż ośmiu deputowanych w specjalnych okręgach wyborczych, na zasadach określonych w przepisach ordynacji wyborczej do parlamentu, które w żaden sposób nie mogą przyznanych uprawnień ograniczać. Ponadto, ustawa ta określiła, że mniejszościom narodowym, które stanowią mniej niż 1,5% całej ludności Chorwacji, należy zagwarantować co najmniej jedno, ale nie więcej niż trzy miejsca w parlamencie, natomiast te spośród nich, których członkowie stanowią ponad 1,5% wszystkich mieszkańców Republiki Chorwackiej, powinni otrzymać prawo wybrania co najmniej czterech deputowanych.

W ordynacji wyborczej do parlamentu chorwackiego¹⁶ prawom mniejszości narodowych do posiadania reprezentacji w parlamencie poświęcono osobny tytuł, gdzie doprecyzowano postanowienia ustawy konstytucyjnej. Zgodnie z art. 15 przyznano im prawo do wybierania ośmiu przedstawicieli do parlamentu w specjalnych okręgach wyborczych. Mając na uwadze liczebność poszczególnych grup, kolejny artykuł doprecyzowuje, że członkowie mniejszości serbskiej wybierają

¹⁵ Zob. Ustawa konstytucyjna z dnia 13 grudnia 2002 r. o prawach mniejszości narodowych, *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manijna*, Narodnik novinama, No 155/2002.

¹⁶ Zob. Ordynacja wyborcza do parlamentu chorwackiego, *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski Sabor*, „Narodne Novine”, Nr 116/99, 109/00. 53/03.

trzech deputowanych, węgierskiej i włoskiej po jednym przedstawicielu, czeskiej oraz słowackiej wspólnie jednego, ponadto jeden deputowany jest wyłaniany łącznie przez mniejszość albańską, czarnogórską, macedońską i słoweńską, podobnie jedną osobę wybierają razem mniejszości: austriacka, bułgarska, niemiecka, polska, romska, rumuńska, rosyjska, turecka, ukraińska, walachijska oraz żydowska. Rozdział mandatów parlamentarnych odbywa się z zastosowaniem systemu większości zwykłej, przy czym w przypadku, gdy dwóch lub więcej kandydatów uzyska taką samą liczbę głosów, głosowanie zostaje powtórzone.

W systemie aksjologicznym Rady Europy zasadniczą uwagę przywiązuje się do kwestii równości płci i niedyskryminacji. „Równość płci” definiowana jest jako wyraz „równej widoczności, wzmocnienia pozycji i udziału obu płci we wszystkich dziedzinach życia publicznego i prywatnego”. Ramy antydyskryminacyjne wyznacza niewątpliwie Europejska Konwencja Praw Człowieka. Biorąc pod uwagę znaczenie polityczne poruszonego zagadnienia – tj. pełne uczestnictwo kobiet w centralnej części polityki – Komitet Ministrów Rady Europy przyjął Zalecenie (2003) 3 w sprawie zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych i publicznych¹⁷, wzywając tym samym państwa członkowskie „do promowania zrównoważonej reprezentacji kobiet i mężczyzn, uznając publicznie, że równy podział władzy decyzyjnej pomiędzy kobietami i mężczyznami z różnych środowisk i grup wiekowych wzmacnia i wzbogaca demokrację”. Z kolei Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych podkreślił znaczenie wdrażania polityki równości płci na poziomie lokalnym poprzez przyjęcie m.in. Uchwały 176 (2004) w sprawie problematyki płci na poziomie lokalnym i regionalnym: strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn w miastach i regionach¹⁸. Republika Chorwacji, zgodnie z celem wzmocnienia bezpieczeństwa obywateli oraz planem działania przyjętym podczas trzeciego szczytu państw członkowskich w Warszawie (16–17 maja 2005 r.), dołączyła do Rady na rzecz zwalczania przemocy wobec kobiet w celu przygotowania wspólnej ogólnoeuropejskiej kampanii w latach 2006–2007 i zobowiązała się ratyfikować Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi¹⁹. Poprzez

¹⁷ Zob. Recommendation Rec(2003)3 of the Committee of Ministers to member states on balanced participation of women and men in political and public decision making.

¹⁸ Zob. Resolution 176(2004) of the Congress of Local and Regional Authorities on gender mainstreaming at local and regional level: a strategy to promote equality between women and men in cities and regions.

¹⁹ Zob. Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r., Dz.U. 2009 nr 20 poz. 107.

udział w 6. europejskiej konferencji ministerialnej w sprawie równouprawnienia kobiet i mężczyzn (Sztokholm, 8–9 czerwca 2006 r.) rząd przyjął rezolucję „Osiągnięcie prawdziwej równości płci: wyzwanie dla praw człowieka i warunków rozwoju gospodarczego” oraz plan działania „osiągnięcie rzeczywistej równości we wszystkich dziedzinach życia społecznego”. Chorwacja wyraziła tym samym zgodę na stosowanie strategicznych celów i wspólnych działań w oparciu o normy europejskie w zakresie wzmacniania realizacji polityki równych szans (*Nacionalna politika...*).

Niezwykłe istotnym wydarzeniem dla systemu ochrony praw i wolności obywatelskich w Republice Chorwackiej było również objęcie kognicją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Chorwacja zobowiązała się do terminowego i rzetelnego wykonywania jego orzeczeń. Zaś chorwaccy obywatele zdali sobie sprawę z faktu, że bitwa o prawa człowieka rozgrywa się w znacznej mierze w obszarze egzekucji wyroków sądowych (Marmo 2008: 235–258). Jak podkreślają znawcy prawa międzynarodowego, efektywność orzecznictwa sądów międzynarodowych ma coraz większe znaczenie dla skuteczności prawa międzynarodowego (Galicki 2010: 84). W sferze praw człowieka znaczną rolę odegrała też implementacja tzw. miękkiego prawa, które uzupełniło normy twarde i wytyczyło i stanowiło inspirację powstania nowych standardów. Nie należy pominąć też sfery współpracy Chorwacji z Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że członkostwo Republiki Chorwackiej w Radzie Europy, przyczyniło się do zasadniczych przekształceń ustrojowych, zgodnych ze standardami Rady. Podpisanie i ratyfikowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka miało kluczowe znaczenie, ponieważ wiązało się z objęciem chorwackich obywateli jurysdykcją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zasadniczą rolę odegrała tu też Komisja Wenecka, oferując Chorwacji ocenę proponowanych rozwiązań konstytucyjnych a także ustawodawczych z punktu widzenia zgodności ze standardami Rady Europy.

Na przykładzie Republiki Chorwackiej potwierdziła się teza, że Rada Europy może być traktowana jako „przedsionek” do Unii Europejskiej. Co prawda RE ma swoje stałe cele i nie może być wyłącznie traktowana w charakterze „przedszkola”, poprzedzającego członkostwo w UE, to jednak nie ulega wątpliwości, że istotne

motywacje związane z uzyskaniem członkostwa i wypełnieniem zobowiązań w stosunku do Rady Europy ściśle wiążą się z docelową strategią uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Istnieje zresztą spójność aksjologiczna Rady Europy i Unii Europejskiej w zakresie wartości demokratycznych, która powoduje, że realizacja standardów RE ma istotne znaczenie w procesie ustalania, czy realizowane są standardy UE (m.in. Kryteria kopenhaskie).

Bibliografia

- Bačič P. 2006. „Konstitucionalizam, europske organizacije i sustav zaštite prava čovjeka u RH”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 43, nr 2.
- Banjeglav M. 1997. *Tolerancijom protiv mržnje – Borba protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netrpeljivosti*, Zagreb: Hrvatski helsinški Odbor za ljudska prava.
- Barić N. 2004. „Je li 1995. godine Hrvatska počinila etničko čišćenje Srba?”, *Časopis za Suvremenu Povijest*, Vol. 36, nr 2.
- Benoît-Rohmer F., Klebes H. 2006. *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Warszawa: Council of Europe Publishing, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Biondich M. 2005. *Croatia*, w: *Eastern Europe An Introduction to the People, Lands, and Culture*, Vol. 1, red. R. Frucht, Santa Barbara: ABC CLIO.
- Boduszyński M. 2003. *Croatian's Moments of Truth: The Domestic Politics of State Cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Berkeley: University of California.
- Croatia's Request for Membership of the Council of Europe, Doc. 7510, 29 March 1996.
- Chollet D. 2007. *Tajna povijest Daytonu. Američka diplomacija i mirovni procesi u Bosni i Hercegovini 1995*, Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Council of Europe 2000. *Second Report on Croatia, adopted on 15 December 2000*, Strasbourg: Secretariat of ECRI, Directorate General of Human Rights – DG II.
- Dokic N.S. 1992. “The International Community and the Case of Croatia and Slovenia”, *The International Spectator* nr 4.
- Crampton R.J. 2002. *The Balkans Since the Second World War*, New York: Longman.
- Domini M. 1999. “The Legal Status of Minorities in Croatia”, in: *Minorities in Europe: Croatia, Estonia and Slovakia*, red. S. Trifunovska, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fearon J.D. 1995. *Ethnic War as a Commitment Problem*, Department of Political Science, Stanford University 1995.

- Furrer H.P. 2005. *Przekraczanie linii podziałów. Wydarzenia polityczne w Radzie Europy od 1989 r. – historia i analiza własnych doświadczeń*, w: *Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa: Biuro Informacji Rady Europy.
- Galicki Z. 2010. *Niektóre aspekty skuteczności prawa międzynarodowego*, w: *Skuteczność prawa*, red. T. Giaro, Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Gaynor F. 2012. *Prosecution At the ICTY: Achievements and Challenges*, in: “War Crimes and Transitional Justice in Former Yugoslavia”, *Südosteuropa – Mitteilunge*, nr 3.
- Gelles K. 2014. *Chorwacja w polityce zagranicznej RFN na tle niemieckiego zaangażowania na Bałkanach Zachodnich*, w: *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. A. Jagiełło-Szostak, Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.
- Hoolbrooke R. 1998. *To End a War*, New York: Random House.
- Horvat A.S. 2013. “Language Policy in Istria, Croatia – Legislation Regarding Minority Language Use”, *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, No 3: 47–64.
- Jagiełło A., Tondera J. 2013. „Uśpiony konflikt. Bośni i Hercegowiny 20 lat niepodległości”, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. Gen. T. Kościuszki*, nr 1: 15–23.
- Jagiełło-Szostak A. 2014. *Wybrane aspekty postkonfliktowych relacji chorwacko serbskich*, w: *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. nauk. A. Jagiełło-Szostak, Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.
- Janusz G. 2007. „Dwustronne porozumienia o prawach mniejszości jako nowa jakość ochrony mniejszości w Europie na przełomie XX i XXI wieku”, *Forum Politologiczne*, tom 5.
- Jaroszewicz H. 2014. *Główne kierunki chorwackiej polityki językowej po 1991 r.*, w: *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. nauk. A. Jagiełło-Szostak, Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT–Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.
- Jaskiernia J. 2013. *Proces internacjonalizacji standardów demokratycznych i prawnoczwolniczych we współczesnych stosunkach międzynarodowych (uwarunkowania – aksjologia – perspektywy)*, w: *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, t. I, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Josipović I. 2006. “Responsibility for War Crimes before National Courts in Croatia”, *International Review of Red Cross* nr 861.
- Kuczyński M. 1999. „Bałkańska pożoga: wojny i konflikty na Bałkanach w latach 1981–1999”, *Studia i Materiały Biura Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej*, nr 52.
- Łakota-Micker M. 2014. „Chorwacja we współczesnych stosunkach międzynarodowych z państwami Korytarza Środkowoeuropejskiego”, *Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych*, nr 7.

- Magaš B., Žanić I. 2001. *The War in Croatia and Bosnia-Herzegovina 1991–1995*, Abington: Routledge.
- Marmo M. 2008. “The Execution of the European Court of Human Rights – a Political Battle”, *Maastricht Journal*, nr 15: 235–258.
- Mikucka-Wójtowicz D. [2010]. „Prawo do reprezentacji politycznej dla członków mniejszości narodowych w Republice Chorwacji w latach 1990–2004”, *Sprawy Narodowościowe*, nr 37.
- Murphy J. F. 2010. *The Evolving Dimension of International Law: Hard Choices for the World Community*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nacionalna politika za promicanje ravnopravnosti spolova 2006 – 2010 – prijedlog – źródło: http://www.zenska-mreza.hr/Izjave/nacpolitika06_10.doc [dostęp: 26.10.2018].
- Podgórskańska R. 2013. „Implikacje akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej dla stosunków polsko-chorwackich”, *Rocznik Integracji Europejskiej*, nr 7.
- Puszczewicz A. 2013. *Proces integracji Chorwacji z Unią Europejską*, Toruń: Wydawnictwo Naukowe GRADO.
- Redulović S. 1996. *Sudbina Krajine*, Beograd: Dan Graf.
- Rodin S. 1999. “Application of the European Human Rights Convention in the Republic of Croatia – an Element of Constitutional Checks and Balances”, *Politička Misao*, nr 5.
- Škare-Ožbolt V., Vrkić I. 1998. “Olujni mir. Kronologija hrvatske misije na Dunavu”, *Zagreb: Narodne novine*.
- Smith K.E. 2001. *Western Actors and the Promotion of Democracy*, w: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Vol. 2. *International and Transnational Factors*, red. J. Zielonka, A. Pravda, Oxford: Oxford University Press.
- Świtalski P.A. 2010. *Rola Rady Europy w systemie organizacji międzynarodowych*, w: *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. nauk. J. Jaskiernia, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, 14.12.1995, źródło: www.ohr.int/?post_type=post&p=63956 [dostęp: 26.10.2018].
- Żornaczuk T. 2011. *Chorwacja – prymus integracji europejskiej na Bałkanach Zachodnich*, w: *Konflikty narodowe i europejskie aspiracje państw bałkańskich*, red. M. Filipowicz, Lublin: Instytut Europy Środkowo-Wschodniej.