



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Prawa mniejszości narodowych w Republice Chorwacji

dr hab. Krzysztof Krysienek, prof. WSB



Prawa podstawowe
Warszawa 2022

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Sytuacja etniczna na ziemiach chorwackich w perspektywie historycznej	7
3. Mniejszości narodowe po zakończeniu działań zbrojnych	13
4. Podstawy prawne dotyczące mniejszości narodowych	16
5. Uprawnienia związane z systemem wyborczym	21
5.1. Uprawnienia mniejszości związane z zachowaniem odrębności narodowej	21
5.2. Uprawnienia związane z używaniem własnego języka i pisma	22
5.3. Uprawnienia związane z edukacją i szkolnictwem	23
5.4. Uprawnienia związane z zatrudnianiem w organach administracji państwowej	24
6. Podsumowanie	25
Akty prawne (obowiązujące)	27
Bibliografia	28
Źródła internetowe	30

1. Wprowadzenie

Republika Chorwacji należy do grona tych państw europejskich, w których problematyka związana z mniejszościami narodowymi była i jest szczególnie istotna zarówno dla ogólnej sytuacji w kraju, jak i dla relacji z bezpośrednimi sąsiadami oraz dla procesu integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Wynika to z niezwykle skomplikowanej historii tego regionu, gdzie przez wiele wieków liczne wojny i konflikty doprowadziły do masowych wypędzeń i przesiedleń ludności. Jak słusznie zauważa Ivo Goldstein, Chorwacja przez stulecia, aż do XIX wieku była ziemią otwartą na imigrantów¹. Doprowadziło to do wymieszania się na stosunkowo niewielkim obszarze przedstawicieli różnych narodów, kultur i religii. Wytyczenie nowych granic międzypaństwowych po obu wojnach światowych, a następnie ukształtowanie się (ostateczne?) po krwawej wojnie w Jugosławii niezależnych bytów politycznych w latach 90. XX wieku, niepokrywających się terytorialnie z podziałem narodowym i etnicznym, tylko podkreśliły ważność problemu ochrony mniejszości i ich praw².

Chorwacja pod względem problemów z przestrzeganiem wspomnianych praw, przede wszystkim w stosunku do mniejszości serbskiej, nie jest oczywiście odosobnionym przypadkiem wśród państw powstałych w wyniku rozpadu Jugosławii. Niemal w każdym z krajów tego regionu można wskazać przykłady postępowania nie do końca zgodnego ze standardami demokracji i konwencjami międzynarodowymi, które regulują tę tematykę. Wystarczy wskazać na sąsiada Chorwacji, czyli Słowenię, w której mimo stosunkowo szybkiego wejścia do NATO i Unii Europejskiej, a tym samym znacznie bardziej zaawansowanego procesu implementacji nowoczesnych rozwiązań prawnych, pozostała nierozwiązana kwestia statusu członków innych narodów dawnej Jugosławii, którzy mimo długotrwałego przebywania na terytorium słoweńskim pozbawieni są prawa do obywatelstwa³.

¹ I. Goldstein, *Hrvatska 1990.–2020. Godine velikih nada i gorkih razočaranja*, Zagreb 2021, s. 329.

² Szerzej o historii regionu ze szczególnym uwzględnieniem Chorwacji np. zob.: M. Tanner, *Hrvatska – država stvorena u ratu*, Zagreb 1999; D. Pavličević, *Historia Chorwacji*, Poznań 2012.

³ O tzw. wykreślonych (izbrisani) szerzej pisze: M. Korzeniewska-Wiszniewska, *Serbowie jako mniejszość w warunkach transformacji politycznej w państwach byłej Jugosławii 1995–2016*, Kraków 2017, s. 93–99.

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest przeanalizowanie rozwiązań prawnych, które kształtują sferę funkcjonowania mniejszości narodowych w Republice Chorwacji. Jednak ze względu na stopień skomplikowania problemu oraz wpływ zaszłości historycznych i politycznych na obecną sytuację, nie sposób ograniczyć się tylko do omówienia obecnie obowiązujących rozwiązań, które były przyjmowane w Chorwacji od 1991 r., czyli momentu ogłoszenia niepodległości. Konieczne jest ukazanie – choć w zarysie – przyczyn takiego stanu rzeczy, gdyż w przypadku Bałkanów Zachodnich procesy historyczne odgrywają olbrzymią, a czasami wręcz dominującą rolę w kształtowaniu teraźniejszości.

2. Sytuacja etniczna na ziemiach chorwackich w perspektywie historycznej

Położenie geograficzne ziem chorwackich powoduje, że przez wieki ścierały się tam wpływy różnych kultur, tradycji, języków i historii. Wschód i północ kraju ze stołecznym Zagrzebiem przez długi czas (od początku XII wieku) pozostawały pod bezpośrednim wpływem Budapesztu, będąc bądź to częścią samodzielnego Królestwa Węgier, bądź (w późniejszym okresie) prowincją w dualistycznej monarchii Habsburgów. Z kolei zachód, czyli Istria oraz Kvarner i Dalmacja, jako tereny nadmorskie stanowiły obszar żywego zainteresowania władców Italii, przede wszystkim z Wenecji, od której oddzielał tylko Adriatyk. Samo południe, czyli Dubrownik i okolice, to kilka wieków względnej samodzielności, ograniczonej umiejętnym kooperowaniem z Bizancjum, a następnie z potęgą turecką. Sam kształt terytorium, podobny do rozciągniętego na setki kilometrów bumerangu, może sugerować styczność z licznymi sąsiadami, reprezentującymi różne kultury i tradycje, ale i przynależność etniczną. Wszystko to spowodowało, że na obecnym obszarze Republiki Chorwacji można napotkać przedstawicieli wielu narodów, choć w wyniku najnowszych procesów historycznych (wojna) paradoksalnie państwo to stało się jednym z najbardziej homogenicznych w Europie⁴.

Z punktu widzenia problematyki omawianej w niniejszym opracowaniu najważniejszym regionem historycznym stało się Pogranicze Wojskowe (*Vojna Krajina*). Był to wyodrębniony przez Habsburgów teren na styku ziem chorwackich i tych, które zostały opanowane przez Turków, podlegający przez kilka wieków (od XVI do XIX) osobnym regulacjom prawnym, politycznym i militarnym. Obszar ten w domyśle mający ochronić rdzenne ziemie monarchii przed najazdami tureckimi, został słabo politycznie powiązany z Zagrzebiem. Dodatkowo osiedlali się na nim głównie uchodźcy z podbitych już przez Osmanów ziem, w znacznym stopniu stanowiący wyznawców prawosławia. W okresie budzenia się świadomości narodowej w XIX wieku zaczęli się oni deklarować jako Serbowie, a silne więzi wewnętrzne

⁴ M. Tanner, *Hrvatska...*, s. 10–11.

i zamieszkiwanie w zwartych skupiskach umożliwiły przetrwanie i rozwój odrębnej od chorwackiej świadomości narodowej⁵.

W kluczowym dla ukształtowania się świadomości narodowej okresie, czyli w drugiej połowie XIX wieku, w granicach obecnego państwa chorwackiego większość stanowili Chorwaci (niemal 70%), ale liczna była także społeczność Serbów (około 17%). Mniej liczni byli Niemcy i Węgrzy, ale ze względu na skupienie się na ograniczonym obszarze (Slawonia) i przynależność do narodów dominujących w Austro-Węgrzech odgrywali dość istotną rolę polityczną. Taka struktura narodowa bez poważniejszych zmian przetrwała aż do wybuchu I wojny światowej⁶.

W okresie międzywojennym, gdy utworzono Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców (Królestwo SHS), przemianowane następnie w Królestwo Jugosławii, relacje ilościowe między najliczniejszymi grupami narodowymi na obszarze dzisiejszej Chorwacji nie uległy zmianie. Według danych z przeprowadzonych w latach 1921 i 1931 spisów powszechnych Chorwaci stanowili tam blisko 70% populacji, a Serbowie niecałe 17%. Na trzecie miejsce awansowali Włosi – 6,1%⁷. Należy jednak pamiętać, że w tym okresie nacją uprzywilejowaną byli Serbowie, dominując w strukturach politycznych i militarnych, a Chorwaci mogli czuć się w silnie scentralizowanej Jugosławii jak obywatele drugiej kategorii. Szczególnie dotyczyło to okresu po 1931 r., gdy na mocy okrojowanej konstytucji wprowadzono zakaz tworzenia reprezentacji politycznej opierającej się na podstawie przynależności narodowej, religijnej czy regionalnej. Dopiero głęboka reforma ustrojowa z sierpnia 1939 r., powołująca Banowinę Chorwacką, uchwalona po podpisaniu porozumienia Cvetković – Maček, dawała szanse na równouprawnienie drugiego co do liczebności narodu w Jugosławii. Jednak ze względu na wybuch II wojny światowej znacznej części postanowień porozumienia nie udało się wprowadzić w życie⁸.

Okres II wojny światowej był dla relacji międzyetnicznych, a szczególnie chorwacko-serbskich wyjątkowo tragiczny. Setki tysięcy ofiar działań zbrojnych, a także obozów koncentracyjnych prowadzonych przez sprzymierzone z Niemcami Niezależne Państwo Chorwackie, dramatycznie zmieniło strukturę narodową. Skala popełnionych zbrodni była niewyobrażalna i na długie lata po wojnie rzuciła potężny cień na wzajemne relacje chorwacko-serbskie – i to mimo narzuconego przez nowe komunistyczne władze modelu budowania państwa wielonarodowego, opartego na zasadach federalizacji (choć z ewidentnymi ograniczeniami wynikającymi z rozwiązań typowych dla systemów autorytarnych). Podkreślić należy, że w porównaniu z okresem międzywojennym, gdy elita polityczno-wojskowa zdominowana była przez Serbów, w państwie komunistycznym pod rządami Josipa Broz-Tity (który sam

⁵ Zob. szerzej: I. Barbarić, F. Moačanin, M. Valentić (red.), *Vojna Krajina u Hrvatskoj*, Zagreb 1981, https://www.hismus.hr/media/documents/izdavastvo/ID-2-1981_Vojna_krajina_u_Hrvatskoj.pdf (dostęp: 12.12.2022 r.).

⁶ P. Eberhardt, *Przemiany demograficzno-etniczne na obszarze Jugosławii w XX wieku*, Lublin 2005, s. 49–51.

⁷ P. Eberhardt, *Przemiany...* s. 51.

⁸ D. Čepulo, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, Zagreb 2016, s. 272–276.

pochodził z mieszanej, chorwacko-słoweńskiej rodziny) we władzach Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii⁹ zasiadali przedstawiciele wielu narodów¹⁰.

Oczywiście, mimo różnicy w podejściu do kwestii etnicznych w stosunku do czasów monarchii, w państwie autorytarnym, jakim była socjalistyczna Jugosławia, nie było możliwe pełne rozwiązanie problemów wynikających z podziałów narodowych. Narzucone siłą „jedność i braterstwo”, brak pełnych rozliczeń za zbrodnie popełnione w trakcie II wojny światowej i wynikające z wielu powodów nieporozumienia między przedstawicielami poszczególnych narodów doprowadziły m.in. do „Chorwackiej Wiosny”. Był to okres rozbudzenia politycznego, kulturalnego, a przede wszystkim narodowego, mający miejsce na przełomie lat 60. i 70. Wtedy to pojawiły się postulaty pełnego równouprawnienia Chorwatów, którzy – zdaniem protestujących, w tym także lokalnych liderów partii komunistycznej – byli zepełnieni na plan dalszy przez Serbów, dominujących w organach państwowych, armii, służbie bezpieczeństwa, do tego narzucających swoją wizję kultury i rugujących z życia publicznego chorwacką wersję wspólnego języka (serbsko-chorwackiego względnie chorwacko-serbskiego). Wprawdzie ostatecznie doszło do stłumienia „Chorwackiej Wiosny” i wyciszenia postulatów o charakterze narodowym, jednak wydarzenia te stały się w późniejszym okresie ważnym punktem odniesienia w relacjach chorwacko-serbskich¹¹.

Jugosłowiański model ochrony praw narodowych, jak go wówczas nazywano, był jednym z najbardziej konsekwentnych w okresie zimnej wojny, oczywiście biorąc pod uwagę specyficzną sytuację polityczną państwa jako strefy buforowej pomiędzy dwoma dużymi blokami wojsko-politycznymi, a także aktywny udział jego władz w ruchu krajów niezaangażowanych. Oprócz formalnej równości obywateli, którzy należeli do konkretnej narodowości lub grupy etnicznej, mieli również specjalne prawa, które można było utożsamiać z autonomią kulturową, gwarantowane na poziomie konstytucji republikańskiej. Takie sformułowania zawierała również Konstytucja Socjalistycznej Republiki Chorwacji, uchwalona w 1974 r. Zawierała ona postanowienia, które bezpośrednio odnosiły się do pozycji narodów, ze szczególną gwarancją swobodnego i równoprawnego posługiwania się własnym językiem i alfabetem, wychowania i edukacji we własnym języku, prawa do rozwijania własnej kultury, prawa do tworzenia własnych organizacji, prawa do proporcjonalnej reprezentacji w organach republikańskich czy też prawa do używania języka i pisma przed sądami lub organami republiki¹².

Ostatnia republikańska ustawa zasadnicza w art. 1 określała Chorwację jako państwo „narodu chorwackiego, narodu serbskiego w Chorwacji i państwo narodów, które w niej

⁹ Do 1963 r. była to Federacyjna Ludowa Republika Jugosławii.

¹⁰ J.M. Zacharias, *Komunizm. Federacja. Nacjonalizmy. System władzy w Jugosławii 1943–1991. Powstanie – przekształcenia – rozkład*, Warszawa 2004, s. 37.

¹¹ Szerzej na ten temat zob.: J.M. Zacharias, *Komunizm...*, s. 277–326.

¹² S. Tatalović, T. Lacović, *Dvadeset godina zaštite nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*, „Migracijske i etničke teme” 2011, nr 3, s. 378.

żyją”. Zatem Serbowie mieli specjalne prawa zagwarantowane republikańską ustawą zasadniczą (wspomniane powyżej), co wynikało zarówno z istotnego w ówczesnych realiach wkładu w ruch antyfaszystowski w czasie II wojny światowej, jak i ich udziału w ogólnej liczbie ludności w Chorwacji. Należy przy tym podkreślić, że mimo takiego wyodrębnienia Serbów intencją ówczesnych rozwiązań konstytucyjnych nie było szczegółowe rozwinięcie praw danej grupy etnicznej, ponieważ prawa obywatelskie w systemie socjalistycznym były definiowane przede wszystkim w kategoriach „klasy robotniczej i ludu pracującego”, a równość odnosząca się do problematyki narodowej definiowana była tylko przez promowanie propagandowego hasła „braterstwa i jedności”¹³.

Taki model, którego założenia koncentrowały się na autonomii kulturowej z elementami proporcjonalnej reprezentacji w życiu politycznym, można określić postawą afirmatywną wobec mniejszości, gdyż umożliwiał im zachowanie w dłuższej perspektywie czasowej daleko idącej odrębności. Paradoksalnie, przyniósł on w późniejszym okresie, czyli już po ogłoszeniu przez Chorwację niepodległości, negatywne skutki, gdyż mieszkający w zwartych skupiskach Serbowie byli w stanie przejąć kontrolę nad znacznymi obszarami państwa. Warto podkreślić, że już w okresie istnienia socjalistycznej Jugosławii obowiązujące w tym państwie rozwiązania dotyczące praw mniejszości (zakładające m.in. brak presji na asymilację) były uznawane za bardziej zaawansowane od tych, które funkcjonowały w niektórych państwach w pełni demokratycznych. Nie można jednak zapomnieć o tym, że model ten był wyraźnie zabarwiony ideologicznie, a jego celem było zarówno utrzymanie dobrych stosunków z sąsiednimi krajami, jak i uspokojenie relacji wewnętrznych w tej jakże heterogenicznej federacji¹⁴.

W latach 80. XX wieku kwestia przynależności do danego narodu lub grupy etnicznej zaczęła odgrywać istotną rolę. Wraz z pogarszającą się sytuacją gospodarczo-ekonomiczną zaczęły w poszczególnych republikach związkowych narastać tendencje nacjonalistyczne. Nie ominęło to również Chorwacji, gdzie „naturalnym” celem stali się mieszkający tam od dawna Serbowie. W pierwszych demokratycznych wyborach do republikańskich organów władzy (parlamentu), które odbyły się wiosną 1990 r., triumfowała Chorwacka Wspólnota Demokratyczna (HDZ), partia o programie wyraźnie nacechowanym nacjonalistycznie. Zdobyła około 40% głosów, co dzięki obowiązującej większościowej ordynacji wyborczej zapewniło jej większość bezwzględną w parlamencie w Zagrzebiu. Liderzy HDZ, a przede wszystkim przywódca ugrupowania Franjo Tuđman, nie ukrywali, że dążą do przekształcenia Chorwacji w państwo, w którym wprowadzono przewidziano miejsce dla mniejszości narodowych, ale zdecydowanie najważniejszą rolę mieli odgrywać Chorwaci¹⁵.

¹³ S. Tatalović, T. Lacović, *Dvadeset...*, s. 377.

¹⁴ S. Tatalović, T. Lacović, *Dvadeset...*, s. 378.

¹⁵ V. Koska, *Slučaj srpske manjine u Hrvatskoj*, „Političke analize. Tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku” 2011, nr 5, s. 51.

Po wielu tygodniach prac, 22.12.1990 r. parlament republikański w Zagrzebiu (Sabor) uchwalił Konstytucję Republiki Chorwacji¹⁶. Już w preambule zawarto następujące sformułowanie: „Chorwacja zostaje ustanowiona jako narodowe państwo narodu chorwackiego i państwo przedstawicieli innych narodów i mniejszości, będących jej obywatelami: Serbów, Muzułmanów, Słoweńców, Czechów, Słowaków, Włochów, Węgrów, Żydów, Niemców, Austriaków, Ukraińców, Rusinów i innych, którym gwarantuje się równouprawnienie z obywatelami narodowości chorwackiej i zapewnia realizację praw narodowych zgodnie z demokratycznymi normami ONZ oraz krajów wolnego świata”¹⁷. Ustrojodawca zagwarantował wprawdzie w art. 3, 14 i 15 równouprawnienie przedstawicieli wszystkich narodów i mniejszości narodowych mieszkających na jej obszarze, a także ich prawo do autonomii kulturalnej i posługiwania się własnym językiem, jednak za język oficjalny i służbowy uznano tylko chorwacki, a za oficjalny alfabet – tylko łaciński. Dopuszczono możliwość urzędowego posługiwania się na terenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego innymi językami oraz używanie cyrylicy, niemniej miało to mieć charakter uzupełniający. Tym samym konstytucja pozbawiła Serbów mieszkających w Chorwacji statusu narodu konstytutywnego, traktując ich jako mniejszość narodową (na równi np. ze znacznie mniej licznymi Węgrami czy Włochami)¹⁸. W ówczesnych okolicznościach był to krok, który przyczynił się do wyraźnego pogorszenia relacji między nowymi władzami republikańskimi w Zagrzebiu a władzami federalnymi w Belgradzie.

Należy podkreślić, że z chwilą przyjęcia nowej konstytucji Chorwacja nie zdecydowała się na natychmiastowe opuszczenie Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Jak podkreślali początkowo przedstawiciele zagrzebskich władz, celem nie było jeszcze pełne zerwanie więzów z Belgradem, ale wyrażenie sprzeciwu wobec obowiązującego modelu rozwiązań ustrojowych dotyczących relacji federacja – podmioty¹⁹. Częściowo sytuacja uległa zmianie 25.06.1991 r., gdy Sabor ogłosił deklarację niepodległości, ale ze względu m.in. na presję ze strony państw zachodnich zawieszono jej obowiązywanie na trzy miesiące. Dopiero po tym okresie Republika Chorwacji zerwała wszelkie formalne więzi z Jugosławią, tym bardziej że trwała już wojna między oddziałami chorwackimi a Jugosłowiańską Armią Ludową i wspieranymi przez nią serbskimi separatystami. Działania zbrojne zostały zamrożone na przełomie lat 1991 i 1992, jednak w obliczu utraty kontroli przez rząd w Zagrzebiu nad znaczną częścią terytorium tylko kwestią czasu był powrót do aktywnej fazy wojny. Kolejne lata upływały pod znakiem przygotowań do odbicia utraconych terenów, ale i na umacnianiu autorytarnej władzy prezydenta Tuđmana i jego partii. Sytuacja ta nie uległa zmianie nawet

¹⁶ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990.

¹⁷ Tłumaczenia w tekście pochodzą od autora.

¹⁸ M. Tanner, *Hrvatska...*, s. 268.

¹⁹ S. Mesić, *Kako je srušena Jugoslavija*, Zagreb 1994, s. XII.

po 1995 r., gdy chorwacka armia w dwóch operacjach militarnych („Błyskawica” i „Burza”) przejęła kontrolę nad zdecydowaną większością zajętych wcześniej przez Serbów ziem²⁰.

Na marginesie warto dodać, że wprowadzenie konfliktu zbrojnego, połączony z czystkami etnicznymi dokonywanymi przez obie strony na ludności cywilnej negatywnie wpływał w tym czasie na kwestię przestrzegania praw mniejszości narodowych i etnicznych, to jednak przez cały okres konfliktu w Saborze zasiadali serbscy deputowani. Przykładowo, po wyborach w 1992 r. w izbie niższej chorwackiego parlamentu (Izba Przedstawicielska) było 13 posłów z tej narodowości, a wynikało to z postanowień ówczesnie obowiązującej ordynacji wyborczej, która gwarantowała tej mniejszości, której przedstawiciele stanowili co najmniej 8% ludności Chorwacji, proporcjonalną reprezentację w izbie niższej parlamentu. Do tego inne, mniej liczne mniejszości miały zagwarantowane w sumie pięć mandatów²¹.

Wspomniana obecność przedstawicieli mniejszości narodowych w parlamencie była jednym z nielicznych faktycznych przykładów rzeczywistej realizacji ich praw. Gorzej wyglądała sytuacja na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Wprawdzie już na początku grudnia 1991 r. przyjęto pod presją wspólnoty międzynarodowej odpowiednią ustawę konstytucyjną o prawach mniejszości narodowych i etnicznych²² – w przeciwnym razie Chorwacja miałaby problemy z uznaniem niepodległości przez inne państwa – to jednak do końca działań zbrojnych w 1995 r. jej postanowienia (m.in. przyznanie szczególnych praw dla jednostek samorządowych, gdzie mniejszości stanowiły ponad połowę mieszkańców) nie zostały implementowane, gdyż nie wydano odpowiednich aktów wykonawczych. Można wskazać trzy przyczyny takiego stanu rzeczy: wojenne okoliczności połączone z okupacją niemal jednej trzeciej terytorium, niemożność przeprowadzenia demokratycznej konsolidacji w ramach „nowych” mniejszości oraz klimat polityczny, który zdecydowanie nie sprzyjał wprowadzeniu w życie specjalnych praw dla jej przedstawicieli²³. Oceniając faktyczne stosowanie w ówczesnych realiach przepisów ustawowych, wypada zgodzić się z twierdzeniem, że: „Zamiast szerzenia się praw gwarantujących swobody obywatelskie i prawa podstawowe w Chorwacji zagościła jednak polityka nietolerancji i braku akceptacji dla jakichkolwiek różnic, wynikających czy to z przynależności do mniejszości narodowych, czy innych objawów dyskryminacji”²⁴.

²⁰ Szerzej na temat wojny chorwacko-serbskiej z lat 1991–1995 zob. np. K. Krysiński, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007, s. 76–89.

²¹ N. Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 20–21.

²² Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine* br. 65/1991.

²³ S. Tatalović, T. Lacović, *Dvadeset...*, s. 380.

²⁴ M. Łakota-Micker, *Proces akcesji Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, Wrocław 2011, s. 175.

3. Mniejszości narodowe po zakończeniu działań zbrojnych

Po zakończeniu działań zbrojnych, co nastąpiło w sierpniu 1995 r., pod kontrolą rządu w Zagrzebiu znalazło się niemal całe terytorium chorwackie. Ostatni obszar pod serbską kontrolą, czyli Wschodnia Sławonia z Vukovarem, miastem-symbolem walk chorwacko-serbskich z 1991 r., ostatecznie został pokojowo reintegrowany na początku 1998 r. (na mocy porozumienia zawartego w miejscowości Erdut jeszcze w listopadzie 1995 r.). Niestety, przejęcie przez władze chorwackie kontroli nad całym, międzynarodowo uznanym obszarem państwa nie miało bezpośredniego i natychmiastowego pozytywnego przełożenia na przestrzeganie praw mniejszości narodowych i etnicznych. Wręcz przeciwnie, szczególnie w wyniku akcji „Burza” doszło do masowych wypędzeń Serbów mieszkających od wieków w Krajinie.

Jeszcze we wrześniu 1995 r., już po „Błyskawicy” i „Burzy”, zdominowany przez HDZ chorwacki Sabor zawiesił do czasu przeprowadzenia spisu powszechnego i opublikowania jego wyników obowiązywanie niektórych postanowień ustawy konstytucyjnej z 1991 r.²⁵ Dotyczyły one zagwarantowania szczególnych praw dla tych mniejszości, które stanowią co najmniej 8% populacji w państwie – czyli *de facto* uderzały wyłącznie w Serbów. Jednocześnie na potrzeby przedterminowych wyborów do Izby Przedstawicielskiej przegłosowane zostały zmiany w ordynacji wyborczej, które wprowadzały w wyborach do niższej izby parlamentu pulę mandatów (12) przeznaczonych do rozdzielenia przez obywateli chorwackich mieszkających poza granicami państwa (czyli przede wszystkim w Bośni i Hercegowinie). Liderzy rządzącej wówczas HDZ słusznie przewidywali, że na fali nacjonalistycznej euforii po zwycięskiej wojnie uda im się powiększyć przewagę nad opozycją w izbie niższej. Zdecydowali się zatem na przegłosowanie zmian, które pozwalały głosować obywatelom chorwackim przebywają-

²⁵ Ustavni zakon o privremenom neprimjenjivanju pojedinih odredbi Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 68/1995.

cym poza ojczyzną, pozbawiając jednocześnie wcześniej przyznanych praw przedstawicieli mniejszości serbskiej, będących przecież także obywatelami Republiki Chorwacji²⁶.

Wraz z wycofywaniem się z podjętych w 1991 r. pod presją państw zachodnich zobowiązań wobec mniejszości, zarówno władze centralne w Zagrzebiu, jak i samorządowe (szczególnie na obszarach dotkniętych wcześniej działaniami zbrojnymi) na wszelkie możliwe sposoby utrudniały i spowalniały proces powrotu i reintegracji serbskich uchodźców. Przeszkody pojawiały się właściwie na każdym możliwym etapie, począwszy od procedury potwierdzenia lub odzyskiwania chorwackiego obywatelstwa, poprzez trudności z odbieraniem swojej własności (w tym domów), uzyskiwaniem środków na odbudowę ze zniszczeń, a na problemach z zatrudnieniem w administracji publicznej kończąc. Skala tego procederu osiągnęła taki poziom, że kilka organizacji międzynarodowych, które monitorowały proces powrotu serbskich uchodźców (w tym Human Rights Watch), oskarżyło władze chorwackie wręcz o „biurokratyczne czystki etniczne”²⁷.

Wszystkie te działania, podjęte w drugiej połowie lat 90. XX wieku, nie pozostały bez wpływu na bardzo ograniczony odsetek powrotów spośród wszystkich serbskich uchodźców (jak się szacuje – około 315 tysięcy), którzy mniej lub bardziej dobrowolnie opuścili swoje chorwackie domy w 1995 r. Ponieważ przed wojną tworzyli oni raczej zwarte skupiska, w niektórych chorwackich żupaniami doszło do wyraźnego obniżenia liczby ludności, nierzadko o kilkadziesiąt procent (np. w żupanii zadarskiej)²⁸.

Wspomniany wcześniej spis powszechny – pierwszy w niepodległej Republice Chorwacji – odbył się w 2001 r. Należy jednak pamiętać, że niezwykle istotny nie tylko ze statystycznego punktu widzenia, ale także pod względem politycznym i historycznym był spis powszechny przeprowadzony we wszystkich republikach wczesną wiosną 1991 r., czyli u schyłku istnienia Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Zgodnie z jego wynikami Chorwaci stanowili w „swojej” republice zdecydowaną większość – 78,1%²⁹. Spośród innych narodów i grup etnicznych zamieszkujących w 1991 r. Chorwację najliczniejsi byli Serbowie (12,2%), zdecydowanie wyprzedzając Jugosłowian (2,2%). Przedstawiciele żadnej z pozostałych grup etnicznych czy narodowych nie stanowili więcej niż 1% ogólnej liczby ludności tej republiki. Dotyczyło to także Węgrów (0,5%) i Włochów (0,4%), jednak ze względu na ich skupienie na ograniczonym obszarze (Istria w przypadku Włochów i północno-wschodnia Chorwacja w przypadku Węgrów) lokalnie stanowili dość istotny odsetek – ale nie większość. Natomiast w kilkunastu gminach w Krajinie oraz Sławonii ponad połowę ludności stanowili Serbowie, co stało się wkrótce zarzewiem konfliktu zbrojnego, opisywanego już w niniejszym opracowaniu.

²⁶ V. Koska, *Slučaj...*, s. 52.

²⁷ V. Koska, *Slučaj...*, s. 52.

²⁸ S. Klemić Bogadi, I. Lajić, *Suvremena migracijska obilježja statističkih jedinica Republike Hrvatske*, „Migracijske i etničke teme” 2014, nr 3, s. 451.

²⁹ Wszystkie dane dotyczące spisu z 1991 r. za: P. Eberhardt, *Przemiany...*, s. 54–58.

Gdy w 2001 r. przeprowadzono kolejny spis powszechny, jego wyniki mocno odbiegały od tych z 1991 r.³⁰ Przede wszystkim zwiększył się udział ludności chorwackiej (89,6%), a wyraźnie zmniejszył serbskiej (4,5%). Przedstawiciele żadnej z pozostałych mniejszości nie przekroczyli 0,5%. We wszystkich żupaniami Chorwaci stanowili bezwzględną większość, co więcej, w żadnej ich udział nie był niższy niż 70% (najniższy w istryjskiej – 71,9%). Z kolei Serbowie tylko w kilku żupaniami stanowili około 15% ludności. Tak gwałtowny spadek udziału ludności serbskiej spowodowany był masową migracją (w dużej mierze wymuszoną), która nastąpiła pod koniec działań zbrojnych, a której nie były w stanie zrównoważyć niewielkie pod względem ilościowym powroty.

Po 10 latach następny spis powszechny potwierdził rosnący udział ludności deklarującej narodowość chorwacką (90,4%)³¹. W żadnej żupanii ich udział nie spadł poniżej 80%. Zmniejszył się minimalnie odsetek Serbów w ogólnej liczbie ludności Chorwacji (do 4,4%), choć np. w żupanii vukovarsko-śremskiej stanowili nieco ponad 15%, a w samym Vukovarze – 34,9% (co było niezwykle istotne z propagandowego punktu widzenia, a przy okazji stanowiło podstawę prawną do wykorzystania specjalnych rozwiązań dla mniejszości narodowych, które stanowią co najmniej jedną trzecią mieszkańców danej gminy). Natomiast w przypadku pozostałych mniejszości wszelkie zmiany, które nastąpiły w ciągu dekady, nie miały znaczenia ze względu na ich znikomy udział w ogólnej liczbie ludności.

Ostatni spis powszechny w Republice Chorwacji został przeprowadzony w 2021 r. (od połowy września do połowy listopada). Wyniki, które zostały opublikowane we wrześniu 2022 r.³², potwierdziły widoczny już w poprzednich dekadach trend wzrostowy w zakresie udziału Chorwatów w ogólnej liczbie ludności Republiki (91,6%). Spadł – także kolejny raz – odsetek Serbów, tym razem do poziomu 3,2%. W niezwykle ważnym ze względów historycznych Vukovarze narodowość serbską zadeklarowało 29,7%, co oznaczało utratę specjalnych praw, uzyskanych ledwo 10 lat wcześniej. Kolejne miejsca w skali całego państwa zajęli Boszniacy (0,6%) oraz Romowie (0,5%).

Na marginesie warto zwrócić uwagę na jeden, niezwykle istotny fakt: bazując na danych ze spisów powszechnych nie można nie zauważyć, że liczba ludności Chorwacji ulegała stałemu obniżeniu – w 1991 r. było to 4,78 mln, w 2001 r. – 4,44 mln, w 2011 r. – 4,28 mln, a w 2021 r. – już tylko 3,87 mln. Zatem w ciągu trzech dekad istnienia niepodległego państwa liczba jego mieszkańców spadła do niespełna 81% stanu wyjściowego.

³⁰ Wyniki spisu powszechnego z 2001 r. na podstawie danych opublikowanych na stronie chorwackiego Państwowego Urzędu Statystycznego: https://web.dzs.hr/Hrv/censuses/Census2001/Popis/H01_02_02/H01_02_02.html (dostęp: 12.12.2022 r.).

³¹ Dane za: https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf (dostęp: 12.12.2022 r.).

³² Dane za: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270> (dostęp: 12.12.2022 r.).

4. Podstawy prawne dotyczące mniejszości narodowych

Najważniejszym aktem prawnym, w którym uregulowano fundamentalne kwestie związane z prawami mniejszości narodowych³³, jest Konstytucja Republiki Chorwacji, uchwalona 22.12.1990 r., wielokrotnie później nowelizowana (w latach 1997, 2000, 2001, 2010 i 2013)³⁴. W ramach tych nowelizacji często zmieniano także postanowienia związane z analizowaną tematyką:

- w 1997 r.³⁵ spośród wymienionych w preambule mniejszości narodowych wykreślono dwie: Muzułmanów (co można by uznać za w pełni zrozumiałe, gdyż formalnie zmienili oni oficjalną nazwę na Boszniaków – ale ten nowy etnonim nie został wpisany do ustawy zasadniczej) oraz Słoweńców, co trudno potraktować inaczej, niż jako przejaw pewnej złośliwości wobec sąsiadów; z kolei z art. 15 wykreślono sformułowania gwarantujące równouprawnienie wszystkich narodów zamieszkujących Chorwację, pozostawiając odniesienie do mniejszości narodowych (status narodu zachowano tylko dla Chorwatów);
- w ramach głębokiej reformy ustrojowej w 2000 r.³⁶ ustrojodawca dodał do art. 15 gwarancję, iż wszelkie rozwiązania dotyczące równouprawnienia i ochrony praw mniejszości narodowych będą miały umocowanie w randze ustawy konstytucyjnej; ponadto

³³ Trzeba podkreślić, że w przeciwieństwie do wielu innych państw, w Republice Chorwacji nie wyodrębniono w przepisach prawa osobnej kategorii „mniejszości etniczne”. Formalnie zatem prawo odnosi się tylko do mniejszości narodowych, jednak kategoria ta obejmuje przedstawicieli wszystkich mniejszości. Szerzej o tej pewnej specyfice chorwackich rozwiązań zob.: V. Kuzelj, D. Kvartuč, A. Petručušić, *Ustavnopravna zaštita nacionalnih manjina: protuvećinski argument u ulozi zaštitnika demokratskih vrijednosti*, „Političke perspektive” 2021, nr 2.

³⁴ Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst); opracowanie na podstawie tekstu jednolitego ustawy zasadniczej, dostępnego na stronie Sądu Konstytucyjnego: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Redakcijski_prociscen_tekst_Ustava_Republike_Hrvatske_Ustavni_sud_Republike_Hrvatske_15._sijecnja_2014_.pdf (dostęp: 12.12.2022 r.). Należy zwrócić uwagę, że istnieją różnice w numeracji poszczególnych artykułów konstytucji, a dotyczy to nawet oficjalnych dokumentów publikowanych przez różne organy władzy. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto wersję numeracji uznaną za podstawową.

³⁵ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 135/1997.

³⁶ Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 113/2000.

stworzono przedstawicielom mniejszości dodatkową możliwość – poza powszechnym prawem wyborczym – wyboru swoich przedstawicieli do Saboru;

- w 2010 r.³⁷ w preambule konstytucji znacznie rozszerzono katalog wymienionych mniejszości narodowych, tworzących wraz z narodem chorwackim Republikę Chorwacji; od tej nowelizacji są to: Serbowie, Czesi, Słowacy, Włosi, Węgrzy, Żydzi, Niemcy, Austriacy, Ukraińcy, Rusini, Boszniacy, Słoweńcy, Czarnogórcy, Macedończycy, Rosjanie, Bułgarzy, Polacy, Romowie, Rumuni, Turcy, Wołosi i Albańczycy – łącznie aż 22 narodowości (!).

Przyglądając się tej niespotykanej liczbie mniejszości narodowych, wymienionych z nazwy w konstytucji, nie sposób nie zastanowić się nad sensem takiego kroku – szczególnie w świetle wyników spisów powszechnych. W literaturze chorwackiej można znaleźć wiele krytycznych uwag na ten temat, a za najtrafniejszą można uznać opinię Milana Mesicia: „Chorwacja *uznała* liczne mniejszości, przy czym niektóre z nich nawet w minimalnym stopniu nie spełniają najmniej wymagających definicji mniejszości narodowych [...] i trudno tutaj mówić o realnym zapotrzebowaniu na ich istnienie i utrzymanie. Przecież część *uznanych* mniejszości narodowych nie spełnia warunków określonych w ustawie konstytucyjnej, jakkolwiek liberalnie mogą być one interpretowane. Okazuje się, że taka mniejszość (narodowa) to tylko niewielka liczba obywateli chorwackich należących do innej grupy etnicznej. [...] takie podejście mówi o nieobecności politycznej woli ustawodawcy do zaprojektowania koncepcji mniejszości narodowych w społeczeństwie chorwackim, a tym samym, świadomie lub nieświadomie, odstępuje się od statusu ustalonych mniejszości narodowych, które naprawdę walczą o utrzymanie swojej tożsamości zbiorowej. Jeśli każdą grupę można uznać za mniejszość (narodową), to mniejszości narodowe nie stanowią poważnego problemu w chorwackiej wspólnotce politycznej”³⁸.

Konstytucja Republiki Chorwacji tylko w podstawowym, najważniejszym zakresie reguluje kwestie związane z pozycją i prawami mniejszości narodowych. Dokładne postanowienia można znaleźć w ustawach (konstytucyjnych lub zwykłych).

Niemal przez całą dekadę lat 90. w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych obowiązywała – co nie znaczy, że była w pełni stosowana i przestrzegana – ustawa konstytucyjna z 4.12.1991 r. Poddawano ją kilkukrotnym nowelizacjom, m.in. w maju 2000 r. wyłączono z niej regulacje dotyczące praw mniejszości narodowych w zakresie kształcenia i edukacji we własnych językach i piśmie³⁹ oraz w zakresie prawa do używania własnego języka

³⁷ Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 76/2010.

³⁸ M. Mesić, *Pojam nacionalnih manjina i njihovo političko predstavljanje: slučaj Hrvatske*, „Politička misao” 2013, nr 4, s. 121–122.

³⁹ Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina; tekst jednolity: <https://www.zakon.hr/z/318/Zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-na-jeziku-i-pismu-nacionalnih-manjina> (dostęp: 12.12.2022 r.).

i pisma⁴⁰. Zupełnie nowy, kluczowy akt prawny przyjęto w grudniu w 2002 r. – była to ustawa konstytucyjna o prawach mniejszości narodowych, która po kilku nowelizacjach (w latach 2010 i 2011) obowiązuje do dzisiaj⁴¹.

Ustawodawca zawarł we wspomnianej ustawie konstytucyjnej kluczowe regulacje dotyczące praw mniejszości narodowych w Republice Chorwacji. W art. 1 znajduje się odwołanie zarówno do konstytucji, jak i do Karty Narodów Zjednoczonych, dokumentów Rady Europy oraz szeregu deklaracji i konwencji międzynarodowych, których Republika Chorwacji jest stroną. Kolejne artykuły zawierają liczne gwarancje przestrzegania praw przedstawicieli mniejszości, w tym przede wszystkim prawo do swobodnego zdeklarowania się co do przynależności narodowej (art. 4), połączone z zakazem jakichkolwiek form dyskryminacji i zapewnieniem pewnej równości. Natomiast prawną definicję mniejszości narodowej zawarto w art. 5: jest to grupa obywateli Chorwacji, której członkowie tradycyjnie zamieszkują terytorium Republiki Chorwacji, i którzy posiadają cechy etniczne, językowe, kulturowe i/lub religijne różniące się od innych obywateli, a także kierują się chęcią zachowania tych cech.

Z kolei w art. 7 ustawodawca wymienił katalog (niemający charakteru zamkniętego) podstawowych, najważniejszych praw, które na mocy analizowanej ustawy konstytucyjnej lub ustaw zwykłych przysługują członkom mniejszości narodowych w Chorwacji. Są to w szczególności prawa do:

- posługiwania się własnym językiem i pismem, prywatnie i publicznie oraz w celach służbowych;
- wychowania i edukacji w języku i piśmie, którym się posługują;
- używania swoich symboli;
- autonomii kulturalnej, przejawiającej się poprzez zachowanie, rozwój i wyrażanie własnej kultury, a także zachowanie i ochronę własnych dóbr i tradycji kulturowych;
- wyznawania religii i tworzenia wspólnot wyznaniowych wraz z innymi wyznawcami danej religii;
- dostępu do środków komunikacji publicznej oraz wymiany informacji w ojczystym języku i piśmie;
- samoorganizacji i zrzeszania się w celu realizacji wspólnych interesów;
- reprezentowania w organach przedstawicielskich szczebla państwowego i samorządowego oraz w organach administracyjnych i sądowych;
- udziału członków mniejszości narodowych w życiu publicznym i kierowania sprawami lokalnymi poprzez rady i przedstawicieli mniejszości narodowych;

⁴⁰ Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj; tekst jednolity: <https://www.zakon.hr/z/1851/Zakon-o-uporabi-jezika-i-pisma-nacionalnih-manjina-u-Republici-Hrvatskoj> (dostęp: 12/12/2022 r.).

⁴¹ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine br. 155/02; tekst jednolity: <https://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina> (dostęp: 12.12.2022 r.).

- ochrony przed jakąkolwiek działalnością zagrażającą lub mogącą zagrozić przetrwaniu oraz swobodnemu korzystaniu z praw i wolności.

W dalszej części ustawy konstytucyjnej można znaleźć regulacje uszczegóławiające przedstawione powyżej gwarancje realizacji praw. Na szczególną uwagę zasługują rozwiązania dotyczące równouprawnienia języka mniejszości oraz gwarancji politycznych w zakresie obsadzania miejsc w parlamencie. W tym pierwszym przypadku zdecydowano, że w jednostkach samorządowych, w których dana mniejszość stanowi co najmniej jedną trzecią mieszkańców, język i pismo tej mniejszości z mocy prawa uzyskuje status urzędowego (art. 12). Taki status język i pismo mniejszości może uzyskać również wtedy (mimo niższego udziału w lokalnej społeczności), jeśli wynika to z ratyfikowanej przez Republikę Chorwacji umowy międzynarodowej oraz zostało odpowiednio uwzględnione w statucie jednostki samorządowej. Natomiast w przypadku biernego prawa wyborczego do Saboru ustawa konstytucyjna w art. 19 zapewnia przedstawicielom mniejszości od pięciu do ośmiu mandatów poselskich (konkretną liczbę pozostawiono regulacjom zawartym w ordynacji wyborczej). Wskazuje się jednocześnie, że w ramach tej puli mandatów mniejszość stanowiąca w skali kraju co najmniej 1,5% ma prawo do nie mniej niż czterech przedstawicieli. Podobne gwarancje, tyle że dotyczące jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, zawierają art. 20–22.

Ważną część analizowanej ustawy konstytucyjnej zajmują regulacje dotyczące powoływania, roli oraz działalności rad mniejszości narodowych (art. 23–34). Można je tworzyć, jeśli członkowie danej mniejszości stanowią co najmniej 1,5% wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządowej, albo gdy w przypadku gminy jest ich nie mniej niż 200, a żupanii – 500. Do podstawowych praw rad mniejszości narodowej należy:

- proponowanie władzom jednostki samorządowej działań zmierzających do poprawy sytuacji mniejszości narodowej w państwie lub danej jednostce samorządowej, w tym proponowanie odpowiednim władzom rozwiązań regulujących sprawy ważne dla mniejszości narodowej;
- wyłanianie kandydatów na stanowiska w organach administracji publicznej i organach jednostek samorządu terytorialnego;
- bycie informowanym o każdej sprawie, która będzie omawiana na posiedzeniach gremiów roboczych organu przedstawicielskiego jednostki samorządu terytorialnego, a która dotyczy stanowiska mniejszości narodowej;
- opiniowanie i zgłaszanie propozycji programów stacji radiowych i telewizyjnych szczególnie lokalnego i regionalnego przeznaczonej dla mniejszości narodowych lub programów dotyczących problematyki mniejszości.

Ustawa konstytucyjna o prawach mniejszości narodowych powołuje do życia jeszcze jeden organ, tym razem na szczeblu centralnym. Jest nią Rada ds. Mniejszości Narodowych (*Savjet za*

*nacionalne manjine*⁴², art. 35–36), powoływana przez chorwacki rząd na czteroletnią kadencję. Skład tworzy dwunastu członków, spośród których siedmiu stanowią przedstawiciele rad mniejszości narodowych, a kandydatury pozostałych pięciu członków przedkładają różnego typu organizacje kulturalne, naukowe, religijne czy zawodowe (oczywiście muszą oni należeć do grona mniejszości narodowych). Do podstawowych praw Rady należy:

- proponowanie władzom państwowym przedyskutowanie ważnych dla mniejszości narodowych spraw, w szczególności związanych z realizacją postanowień ustawy konstytucyjnej oraz ustaw zwykłych, regulujących prawa i wolności mniejszości;
- proponowanie władzom państwowym działań zmierzających do poprawy sytuacji mniejszości narodowej w państwie lub w danej jednostce samorządu terytorialnego;
- opiniowanie i przedstawianie propozycji programów publicznych stacji radiowych i telewizyjnych przeznaczonych dla mniejszości narodowych oraz opiniowanie sposobu poruszania problematyki mniejszości w programach publicznych rozgłośni radiowych i telewizji publicznej oraz innych środków przekazu;
- proponowanie podjęcia działań gospodarczych, społecznych i innych na terenach zamieszkałych przez członków mniejszości narodowych w celu podtrzymania ich dalszego funkcjonowania na tych terenach;
- żądanie i uzyskiwanie od organów państwowych oraz jednostek samorządu terytorialnego informacji niezbędnych do rozpatrzenia spraw należących do ich zakresu.

Rada ma swój statut, nadany przez Rząd Republiki Chorwacji. Także rząd przedstawia przed Saborem co najmniej raz w roku informację o stanie realizacji ustawy konstytucyjnej oraz innych ustaw, które mają wpływ na przestrzeganie praw mniejszości narodowych (art. 37).

Oczywiście, nie wszystkie kwestie dotyczące praw mniejszości narodowych zostały rozstrzygnięte w ustawie konstytucyjnej. Ustawodawca w wielu przypadkach odsyła do ustaw zwykłych, szczególnie w zakresie dotyczącym używania języka i pisma danej mniejszości narodowej oraz edukacji i szkolnictwa, a także zapewnienia realizacji praw wyborczych w wyborach parlamentarnych i samorządowych.

⁴² W języku chorwackim jest rozróżnienie między słowem *vijeće* (które jest użyte przy omówionych wcześniej radach mniejszości narodowych) a *savjet*. W języku polskim oba wyrazy tłumaczy się jako „rada”.

5. Uprawnienia mniejszości związane z zachowaniem odrębności narodowej

5.1. Uprawnienia związane z systemem wyborczym

Zgodnie z postanowieniami ustawy konstytucyjnej o prawach mniejszości narodowych jej przedstawiciele mają zapewnioną pewną pulę mandatów w jednoizbowym parlamencie. Szczegółowe regulacje dotyczące liczby zarezerwowanych mandatów oraz sposób wyłonienia deputowanych spośród przedstawicieli mniejszości narodowych znajdują się w ustawie o wyborach przedstawicieli do Chorwackiego Saboru (art. 16–27 i 46)⁴³.

Na potrzeby wyłonienia posłów z grona mniejszości narodowych utworzony jest osobny okręg wyborczy (oprócz dziesięciu „tradycyjnych” okręgów wielomandatowych, z których wybiera się po czternastu posłów, oraz jednego okręgu diaspory z trzema mandatami), obejmujący obszar całego państwa, z którego w oparciu o zasadę zwykłej większości wybiera się ośmiu reprezentantów, z czego:

- Serbowie wybierają trzech,
- Węgrzy i Włosi – po jednym,
- Czesi i Słowacy – wspólnie jednego,
- Austriacy, Bułgarzy, Niemcy, Polacy, Romowie, Rusini, Rosjanie, Turcy, Ukraińcy, Wołosi i Żydzi – wspólnie jednego,
- Albańczycy, Boszniacy, Czarnogórcy, Macedończycy i Słoweńcy – także wspólnie jednego.

Taki podział może budzić uzasadnione wątpliwości. Jak słusznie zauważa Konrad Skłodowski, trudno zrozumieć powody, dla których aż 12 bardzo zróżnicowanych i niemających ze sobą wiele wspólnego mniejszości narodowych (np. Austriacy i Bułgarzy) wybiera jednego, wspólnego reprezentanta⁴⁴.

Prawo do przedkładania list wyborczych przysługuje partiom politycznym, grupom obywateli lub stowarzyszeniom mniejszości narodowych.

⁴³ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 116/99; tekst jednolity: <https://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor> (dostęp: 12.12.2022 r.).

⁴⁴ K. Skłodowski, *Prawa mniejszości narodowych w prawie wyborczym do chorwackiego Saboru*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2, s. 85.

Ordynacja w art. 76 daje członkom mniejszości narodowej możliwość wyboru, czy chcą oddać głos na listę zgłoszoną w specjalnym okręgu wyborczym dla mniejszości narodowych, czy jednak zdecydują się skorzystać z czynnego prawa wyborczego na podstawie miejsca zamieszkania (czyli w ramach „tradycyjnego” segmentu). To tzw. podwójne prawo głosu powoduje, że do Saboru przedstawiciele mniejszości narodowych mogą głosować na kandydatów w jednym z 10 okręgów wyborczych, zamiast w swoim, specjalnie wydzielonym. Taka forma pozytywnej dyskryminacji spotkała się z krytyką części środowisk, zarówno politycznych, jak i prawniczych, była nawet zaskarżona do Sądu Konstytucyjnego Republiki Chorwacji⁴⁵.

Gwarancję wyboru, na bazie postanowień zawartych w ustawie konstytucyjnej, przedstawiciele mniejszości narodowych mają także w organach samorządu lokalnego i regionalnego. Reguluje to ustawa o samorządzie lokalnym i regionalnym⁴⁶, szczególnie w art. 41a i 56a. W gminach, miastach lub żupaniach, gdzie mniejszość jest reprezentowana w odpowiednim stopniu, przysługuje jej prawo m.in. do wyboru zastępcy naczelnika gminy (wiceprezydenta miasta lub zastępcy żupana) oraz do proporcjonalnej reprezentacji w organach uchwałodawczych. Z kolei szczegółową procedurę wyboru tych przedstawicieli mniejszości w samorządzie określa jeszcze inna ustawa – o wyborze rad i przedstawicieli mniejszości narodowych⁴⁷. Na marginesie tych rozważań można zauważyć, że chorwackie uregulowania prawne w zakresie ordynacji wyborczej zawarte są w wielu ustawach, co czyni ten system dość mocno zagmatwanym i niejasnym.

5.2. Uprawnienia związane z używaniem własnego języka i pisma

Regulacje dotyczące możliwości posługiwania się przez członków mniejszości narodowych własnym językiem oraz pismem (alfabetem) reguluje wspomniana już w niniejszym opracowaniu ustawa o używaniu języka i pisma mniejszości narodowych. Dotyczy to również m.in. prawa do dwujęzycznych tablic z nazwami miejscowości czy urzędów. W art. 4 tej ustawy wymienione są warunki, których spełnienie umożliwia zrównanie statusu języka mniejszości ze statusem języka chorwackiego w zakresie kontaktów służbowych (urzędowych):

⁴⁵ D. Boban, *Predstavljajte nacionalnih manjina u Saboru – kronologija jednog slučaja*, „Političke analize” 2011, nr 8, s. 37–40.

⁴⁶ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/2001; tekst jednolity: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi> (dostęp: 12.12.2022 r.).

⁴⁷ Zakon o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, Narodne novine br. 25/2019; tekst jednolity: <https://www.zakon.hr/z/1947/Zakon-o-izboru-vije%C4%87a-i-predstavnika-nacionalnih-manjina> (dostęp: 12.12.2022 r.).

- stanowienie przez przedstawicieli mniejszości co najmniej jednej trzeciej⁴⁸ liczby mieszkańców gminy lub miasta;
- gdy tak stanowi treść umowy międzynarodowej, której stroną jest Republika Chorwacji;
- gdy tak stanowi statut gminy lub miasta;
- w przypadku żupanii, na terenie której leżą jednostki samorządu gminnego, w której język mniejszości ma status oficjalnego, dopuszczona jest możliwość przyjęcia w statucie przepisów pozwalających na używanie języka i pisma mniejszości w kontaktach z organami samorządu regionalnego. Należy w tym miejscu podkreślić, że ustawa nie przewiduje możliwości używania języka lub pisma mniejszości narodowej w kontaktach z organami centralnej administracji państwowej ani przed sądami drugiej instancji (art. 19).

W art. 6 analizowanej ustawy przewidziano możliwość, że język i pismo mniejszości mogą uzyskać status oficjalnych także tylko na części obszaru gminy i miasta, niekoniecznie na całym. Biorąc pod uwagę faktyczne dane dotyczące statusu języków mniejszości, ta opcja jest bardzo często wykorzystywana, np. w gminach znajdujących się na Istrii, gdzie mieszka mniejszość włoska⁴⁹.

5.3. Uprawnienia związane z edukacją i szkolnictwem

W przypadku problematyki związanej z kształceniem w języku i z użyciem alfabetu danej mniejszości, kluczowa jest ustawa o wychowaniu i edukacji w językach i piśmie mniejszości narodowych, także już wspomniana w niniejszym opracowaniu. Uregulowano w niej podstawowe kwestie dotyczące kształcenia na wszystkich poziomach edukacji – przedszkolnej, podstawowej oraz średniej (art. 2), jak też sprawy związane z minimalną liczbą uczniów (art. 3), formalnymi wymogami dotyczącymi wykształcenia nauczycieli (art. 14) czy obsady stanowisk kierowniczych w placówkach, które kształcą w językach mniejszości narodowych (art. 12).

Członkowie mniejszości narodowej sami proponują i wybierają model oraz program zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i swoimi możliwościami. Do wyboru są trzy podstawowe modele i specjalne formy kształcenia:

- model A – nauczanie w języku i alfabecie mniejszości narodowych,
- model B – nauczanie dwujęzyczne,
- model C – wspieranie języka i kultury mniejszości.

⁴⁸ Do 2002 r. była to połowa mieszkańców.

⁴⁹ Dokładny wykaz gmin, gdzie wprowadzono równouprawnienie języka włoskiego na całym obszarze lub jego części zob.: <https://ljudskaprava.gov.hr/nacionalne-manjine/nacionalne-manjine-u-republici-hrvatskoj/talijani/381> (dostęp: 12.12.2022 r.).

Oprócz tych rozwiązań można jeszcze wyróżnić inne formy edukacji w językach mniejszości: szkołę letnią, szkołę zimową, nauczanie korespondencyjno-konsultacyjne oraz specjalne programy włączania uczniów romskich w system edukacji⁵⁰.

Według ostatnich dostępnych danych za rok szkolny 2018/19, odnoszących się do prowadzenia edukacji w językach mniejszości, w Chorwacji funkcjonowało 177 szkół podstawowych i średnich tego typu. Łącznie uczyło się w nich 8472 uczniów, co stanowiło 1,82% ogółu. Najczęściej w edukacji wykorzystywany był model C, a najrzadziej – B⁵¹.

5.4. Uprawnienia związane z zatrudnianiem w organach administracji państwowej

W Chorwacji przyjęto specjalne rozwiązania dotyczące zatrudniania przedstawicieli mniejszości narodowych już na początku lat 90. XX wieku, ale nie były one realizowane w praktyce. Sytuacja uległa zmianie dopiero na początku XXI wieku, gdy uchwalono i wdrożono w życie odpowiednie założenia⁵².

Obecnie gwarancje i rozwiązania związane z zatrudnianiem przedstawicieli mniejszości narodowych w organach administracji publicznej zawarte są w szeregu aktów prawnych. Zacząć należy przede wszystkim od kluczowej dla całej problematyki mniejszości ustawy konstytucyjnej, która wskazuje na zasadę proporcjonalności. Do tej zasady odwołuje się także art. 49 ustawy o systemie administracji państwowej⁵³. Z kolei konieczność przygotowania konkretnych procedur w ramach planów zatrudniania i obliczania udziału pracowników pochodzących z mniejszości narodowych narzuca art. 42 ustawy o urzędnikach państwowych⁵⁴.

Mimo przyjętych rozwiązań ustawowych, w Chorwacji stopniowo obniża się odsetek przedstawicieli mniejszości narodowych zatrudnionych w administracji rządowej i samorządowej. Wynika to z jednej strony z ogólnego spadku ilościowego mniejszości narodowych w Chorwacji, a z drugiej z braku konkretnych procedur i przepisów wykonawczych, które wymogłyby na urzędach spełnienie wymogów ustawowych⁵⁵.

⁵⁰ Szerzej na ten temat: D. Babić, F. Škiljan, *Obrazovanje nacionalnih manjina u Hrvatskoj: usporedba socijalističkog poretka i višestranačke demokracije*, „Historijski zbornik” 2019, nr 2.

⁵¹ Dane za: *Stanje na području odgoja i obrazovanja na jeziku i pismu nacionalnih manjina u republici hrvatskoj u 2018./2019. školskoj godini*, <https://mzo.gov.hr> (dostęp: 30.11.2022 r.).

⁵² T.V. Tomić, *Zastupljenost nacionalnih manjina u hrvatskoj javnoj upravi: ocjena uspješnosti posebnih mjera za pošljavanje*, „Migracijske i etničke teme” 2017, nr 2, s. 166.

⁵³ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine br. 66/2019; tekst jednolity: <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave> (dostęp: 30.11.2022 r.).

⁵⁴ Zakon o državnim službenicima, Narodne novine br. 92/2005; tekst jednolity: <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima> (dostęp: 30.11.2022 r.).

⁵⁵ T.V. Tomić, *Zastupljenost...*, s. 181.

6. Podsumowanie

Problematyka praw i wolności mniejszości narodowych w Republice Chorwacji umyka jednoznacznej i klarownej ocenie. Z jednej strony należy zwrócić uwagę na okres lat 90. XX wieku, gdy w efekcie narastającego nacjonalizmu, autorytarnych rządów HDZ i prezydenta Tuđmana oraz w obliczu wojny i jej skutków wyraźna była tendencja do ograniczenia praw mniejszości, szczególnie serbskiej. Działo się tak mimo presji ze strony wspólnoty międzynarodowej, która wymusiła na chorwackich władzach wprowadzenie systemowych gwarancji dla przedstawicieli innych narodów niż dominujący. Jednak nie zostały one w pełni wprowadzone w życie.

Szansa na pozytywną zmianę pojawiła się po 2000 r., gdy Republika Chorwacji obrała zdecydowanie proreformatorski i prozachodni kurs. Ale nawet przyjęcie nowoczesnych, demokratycznych rozwiązań prawnych w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych nie zmieniło w pełni podejścia części władz lokalnych, szczególnie na tych obszarach, które w największym stopniu ucierpiały w wyniku działań zbrojnych.

Już nawet po wejściu Chorwacji do Unii Europejskiej, czyli po 1.07.2013 r., zdarzały się przypadki ewidentnego łamania obowiązującego prawa. Wystarczy wskazać na przykład Vukovaru, w którym wyniki spisu powszechnego w 2011 r. stanowiły podstawę do zrównania praw języka serbskiego z chorwackim. Jednak zdominowana przez działaczy HDZ i innych partii nacjonalistycznych rada miasta przegłosowała w 2013 r. uchwałę, iż ze względu na pamięć o wydarzeniach z 1991 r. jedynym językiem oficjalnym pozostanie chorwacki, a alfabetem – alfabet łaciński⁵⁶. Jednocześnie zniszczone zostały przez „nieznanych sprawców” tablice z nazwami instytucji i urzędów, sporządzone cyrylicą. Nawet długotrwała procedura prawna, w tym wyrok Sądu Konstytucyjnego z 2019 r., w którym nakazano przywrócenie pełnego obowiązywania równouprawnienia języka serbskiego, nie zmieniły podejścia lokal-

⁵⁶ Vukovar: Jezik hrvatski, pismo latinica, <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2013/11/4/vukovar-jezik-hrvatski-pismo-latinica> (dostęp: 30.11.2022 r.).

nych władz w Vukovarze. Ówczesny burmistrz odrzucił możliwość wprowadzenia korekt w statucie, a poparła go w tym rada miasta⁵⁷.

Jak zauważa Mirella Korzeniewska-Wiszniewska, także w zakresie prawa do uzyskania obywatelstwa chorwackiego miały i ciągle mają miejsce liczne naruszenia obowiązujących regulacji. Dotyczyło to szczególnie Serbów, którzy zdecydowali się na powrót w rodzinne strony, opuszczone przez nich w wyniku działań zbrojnych. Warte ponownego podkreślenia jest to, że problemy te były tworzone przede wszystkim przez przedstawicieli władz lokalnych, wykorzystujących np. fakt zagubienia w czasie wojny dokumentów potwierdzających wcześniejsze zamieszkiwanie przedstawicieli serbskiej mniejszości na terenie danej gminy⁵⁸.

Jednak nie można jednoznacznie krytycznie oceniać realizacji gwarancji przestrzegania praw mniejszości narodowych. Mimo tego, że stanowią one niewielki odsetek mieszkańców Chorwacji, to dość prężnie działa ich szkolnictwo – i to na różnych poziomach. Na Istrii nie ma problemu z pełną dwujęzycznością (chorwacką i włoską) w przypadku nazw miejscowości, urzędów czy instytucji. Posłowie mniejszości mają zagwarantowaną stabilną pod względem liczebnym reprezentację w parlamencie, a wielu działaczy zasiada w organach jednostek samorządowych. Można zatem stwierdzić, że środki ochrony praw mniejszości narodowych w pełnym zakresie spełniają wymogi nowoczesnego państwa demokratycznego, członka Unii Europejskiej, jednak miejscami problemem jest ich implementacja, na którą wpływają zaszłości między Chorwatami a przedstawicielami największej mniejszości – Serbami.

⁵⁷ P. Zvijerac, *Zašto srpski jezik i ćirilica nisu ravnopravni u Hrvatskoj?*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/30254553.html> (dostęp: 30.11.2022 r.).

⁵⁸ M. Korzeniewska-Wiszniewska, *Serbowie...*, s. 118–119.

Akty prawne (obowiązujące)

Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Redakcijski_prociscen_tekst_Ustava_Republike_Hrvatske_Ustavni_sud_Republike_Hrvatske_15._sijecnja_2014_.pdf

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, <https://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina>

Zakon o državnim službenicima, <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>

Zakon o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, <https://www.zakon.hr/z/1947/Zakon-o-izboru-vije%C4%87a-i-predstavnika-nacionalnih-manjina>

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, <https://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor>

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>

Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, <https://www.zakon.hr/z/318/Zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-na-jeziku-i-pismu-nacionalnih-manjina>

Zakon o sustavu državne uprave, <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>

Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, <https://www.zakon.hr/z/1851/Zakon-o-uporabi-jezika-i-pisma-nacionalnih-manjina-u-Republici-Hrvatskoj>

Bibliografija

- Babić D., Škiljan F., *Obrazovanje nacionalnih manjina u Hrvatskoj: usporedba socijalističkog poretka i višestranačke demokracije*, „Historijski zbornik” 2019, nr 2.
- Barbarić I., Moačanin F., Valentić M. (red.), *Vojna Krajina i Hrvatskoj*, Zagreb 1981.
- Boban D., *Predstavljanje nacionalnih manjina u Saboru – kronologija jednog slučaja*, „Političke analize” 2011, nr 8.
- Čepulo D., *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, Zagreb 2016.
- Eberhardt P., *Przemiany demograficzno-etniczne na obszarze Jugosławii w XX wieku*, Lublin 2005.
- Goldstein I., *Hrvatska 1990.–2020. Godine velikih nada i gorkih razočaranja*, Zagreb 2021.
- Klempić Bogadi S., Lajić I., *Suvremena migracijska obilježja statističkih jedinica Republike Hrvatske*, „Migracijske i etničke teme” 2014, nr 3.
- Koska V., *Slučaj srpske manjine u Hrvatskoj*, „Političke analize. Tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku” 2011, nr 5.
- Korzeniewska-Wiszniewska M., *Serbowie jako mniejszość w warunkach transformacji politycznej w państwach byłej Jugosławii 1995–2016*, Kraków 2017.
- Krysieniel K., *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007.
- Kuzelj V., Kvartuč D., Petručušić A., *Ustavnopravna zaštita nacionalnih manjina: protuvećinski argument u ulozi zaštitnika demokratskih vrijednosti*, „Političke perspektive” 2021, nr 2.
- Łakota-Micker M., *Proces akcesji Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, Wrocław 2011.
- Mesić M., *Pojam nacionalnih manjina i njihovo političko predstavljanje: slučaj Hrvatske*, „Politička misao” 2013, nr 4.
- Mesić S., *Kako je srušena Jugoslavija*, Zagreb 1994.
- Pavličević D., *Historia Chorwacji*, Poznań 2012.
- Składowski K., *Prawa mniejszości narodowych w prawie wyborczym do chorwackiego Saboru*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2.
- Tanner M., *Hrvatska – država stvorena u ratu*, Zagreb 1999.

- Tatalović S., Lacović T., *Dvadeset godina zaštite nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*, „Migracijske i etničke teme” 2011, nr 3.
- Tomić T.V., *Zastupljenost nacionalnih manjina u hrvatskoj javnoj upravi: ocjena uspješnosti posebnih mjera zapošljavanja*, „Migracijske i etničke teme” 2017, nr 2.
- Vukovar: *Jezik hrvatski, pismo latinica*, <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2013/11/4/vukovar-jezik-hrvatski-pismo-latinica> (dostęp: 30.11.2022 r.).
- Zacharias J.M., *Komunizm. Federacija. Nacionalizmy. System władzy w Jugosławii 1943–1991. Powstanie – przekształcenia – rozkład*, Warszawa 2004.
- Zakošek N., *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002.
- Zvijerac P., *Zašto srpski jezik i ćirilica nisu ravnopravni u Hrvatskoj?*, <https://www.slobodna-evropa.org/a/30254553.html> (dostęp: 30.11.2022 r.).

Źródła internetowe

<https://balkans.aljazeera.net>

<https://dzs.gov.hr>

<https://ljudskaprava.gov.hr>

<https://mzo.gov.hr>

<https://popis2021.hr>

<https://www.slobodnaevropa.org>