

Jacek Wojnicki

Pomiędzy państwem unitarnym a unią państwową – funkcjonowanie państwa jugosłowiańskiego (1918–2006)

SŁOWA KLUCZOWE:

*Jugosławia, federacja, konfederacja, państwo unitarne,
republiki związkowe*

STUDIA I ANALIZY

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie funkcjonowania państwa jugosłowiańskiego poprzez analizę zróżnicowanych form struktury wewnętrznej tego organizmu państwowego. W okresie 88 lat można bowiem wydzielić kilka okresów: 1) państwa unitarnego i scentralizowanego (Królestwo SHS, potem Jugosławii do 1939 roku); 2) pewne elementy autonomii (po porozumieniu Dragiša-Maček w sierpniu 1919 roku); 3) federację 6 republik (1945–1974); 4) pewne elementy konfederacji na podstawie konstytucji z 1974 roku; 5) federację 2 republik – Serbii i Czarnogóry (1992–2003) oraz ostatni okres – unię państwową Serbii i Czarnogóry (2003–2006).

Od połowy XIX wieku istniał nurt polityczny głoszący konieczność utworzenia wspólnego państwa Słowian Południowych. Idea zjednoczenia ziem zamieszkiwanych przez Słowian została zrealizowana po zakończeniu I wojny światowej i rozpadzie Cesarstwa Austro-Węgierskiego¹. Deklaracja o powstaniu wspólnego państwa Słoweńców, Chorwatów oraz Serbów została podpisana w lipcu 1917 roku na wyspie Korfu. Zadekla-

¹ Zob. szerzej o powstaniu państwa jugosłowiańskiego: W. Balcerak, *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1974, s. 80 i n., H. Batowski, *Rozpad Austro-Węgier*, Warszawa 1982, s. 255 i n.; B. Jelavich, *Historia Bałkanów. Wiek XX*, t. II, Kraków 2005.

rowano w niej, iż wszystkie narody będą miały w nowym organizmie państwowym zagwarantowane równe prawa polityczne, narodowe oraz religijne. Demokratyczne rządy miała sprawować serbska dynastia Karadjordjewićów. W listopadzie 1918 roku tzw. *Podgoricka Skupština* zdetronizowała dynastię Petroviciów oraz proklamowała zjednoczenie Czarnogóry z Serbią pod rządami Karadjordjewićów w ramach wspólnego państwa Słowian Południowych. Królestwo Serbów, Chorwatów oraz Słoweńców (*Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenca*) zostało proklamowane 1 grudnia 1918 roku w Belgradzie².

Ustrój państwa określała ustawa zasadnicza uchwalona przez Zgromadzenie Ustawodawcze. Konstytucja *widowdańska* (od dnia św. Wita – 28 czerwca – *Vidovdanski Ustav*) z 1921 roku określała państwo jako monarchię dziedziczną³. Ustawa zasadnicza uznawała istnienie jednego narodu, który używał języka serbsko-chorwacko-słoweńskiego. Władzę ustawodawczą sprawował król wraz z jednoizbowym Zgromadzeniem Narodowym (*Narodna Skupština*). Kadencja parlamentu została określona na lat cztery. Monarcha miał również sprawować władzę wykonawczą za pośrednictwem ministrów – odpowiedzialnych przed monarchą oraz parlamentem. Monarcha reprezentował państwo w stosunkach z zagranicą, wypowiadał wojnę, stanowił o pokoju, mianował i odwoływał premiera. Wprowadzał stan wyjątkowy, jednocześnie był najwyższym dowódcą armii. Zgodnie z konstytucją król miał więcej praw od parlamentu.

Sytuacja w państwie w latach 20. XX wieku daleka była od ustabilizowania. Politycy chorwaccy oraz słoweńscy zarzucali królowi prowadzenie polityki wielkoserbkiej. Do dramatycznych wydarzeń doszło w czerwcu 1928 roku w gmachu parlamentu, gdy deputowany z Czarnogóry zastrzelił dwóch posłów chorwackich, a kilku ciężko ranił (w tym lidera chorwackiej opozycji Stjepana Radicia). Chorwacki polityk zmarł w wyniku ran po dwóch miesiącach⁴. Wydarzenia powyższe dodatkowo zaogniły sytuację społeczno-polityczną. W styczniu 1929 roku król – dla ratowania wspól-

² Zob. R. Ljušić, *Istorija Srbke državnosti Srbija i Crna Gora*, t. 3, Novi Sad 2001, s. 35; W. Felczak, T. Wasilewski, *Historia Jugosławii*, Warszawa 1985, s. 429; W. Balcerak, *Powstanie państw narodowych...*, s. 382.

³ Zob. E. Mizerski, *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918–1990*, Toruń 1999, s. 29 i n.; S. Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd 1995, s. 65 i n.

⁴ Zob. D. Pavličević, *Historia Chorwacji*, Poznań 2004, s. 344 i n.; L. Podhorodecki, *Jugosławia. Dzieje państw, narodów i rozpad federacji*, Warszawa 2000, s. 156.

nego państwa – dokonał zamachu stanu i wprowadził dyktaturę⁵. Król Aleksander wydał jednocześnie dekret o władzy państwowej i królewskiej, na mocy którego przejmował pełnię władzy ustawodawczej i wykonawczej, znosząc Konstytucję. Skupsztina została rozwiązana, wydano zakaz istnienia partii narodowych. Powołano do życia jedną organizację polityczną – Jugosłowiańską Partię Narodową. Dokonano centralizacji władzy, przejawem tej tendencji była zmiana nazwy państwa na Królestwo Jugosławii (*Kraljevina Jugoslavija*)⁶.

Nowa ustawa zasadnicza została ogłoszona we wrześniu 1931 roku. Król Aleksander ustanowił monarchię konstytucyjną. Władzę królewską ograniczał jedynie dwuizbowy parlament – Skupsztina oraz Senat. Posłowie do Skupsztiny oraz ½ składu Senatu byli wybierani w wyborach powszechnych, pozostałych senatorów mianował monarcha. Król był pierwszym reprezentantem narodu oraz zwierzchnikiem władz: ustawodawczej, wykonawczej oraz sędowniczej. Monarcha wydawał ustawy, posiadał prawo weta. Król podejmował decyzje w sprawie ustaw, na temat których powstały rozbieżności między obu izbami parlamentu. Król posiadał również prawo rozwiązania obu izb parlamentu przed upływem kadencji. Ministrowie byli odpowiedzialni przed monarchą.

Opozycja parlamentarna skupiona wokół Koalicji Chłopsko-Demokratycznej (SDK) opracowała wspólną deklarację ogłoszoną w listopadzie 1932 roku zwaną jako *Punktację Zagrzebską*. Punktacje składały się z pięciu elementów. Zawierały potępienie reżimu królewskiego, jego polityki centralizmu i unitaryzmu. Głosiły konieczność powrotu do rozwiązań omawianych w 1918 roku tzn. reorganizacji państwa opartej na zasadzie równoprawności narodów jugosłowiańskich. Podkreślały konieczność zapewnienia federalizmu tzn. wolności decydowania o sprawach wewnętrznych przez poszczególne narody⁷.

Do kompromisu doszło w sierpniu 1939 roku w rezultacie kilkumiesięcznych rozmów. Reorientację stanowiska rządu królewskiego w stosunku do chorwackich postulatów należy traktować jako rezultat sukcesu wyborczego w grudniu 1938 roku (zjednoczona lista opozycyjna

⁵ Zob. J. Żarnowski, *Autoritarian Systems in Central and South-Eastern Europe. (1918–1939). Analogies and Differences*, [w:] J. Żarnowski (ed.), *Dictatorships in East-Central Europe. 1918–1939*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983, s. 9 i n.

⁶ Por. W. Walkiewicz, *Jugosławia – byt wspólny i rozpad*, Warszawa 2000, s. 75 i n.

⁷ Por. W. Felczak, T. Wasilewski, *Historia Jugosławii...*, s. 451; D. Pavličević, *Historia Chorwacji...*, s. 352 i n.; H. Matković, *Povijest Jugoslavije. Hrvatski pogled*, Zagreb 1998, s. 179.

skupiona wokół ludowców Vladko Mačka zdobyła wówczas ok. 45% głosów). Równocześnie rząd jugosłowiański bowiem miał świadomość, iż roszczenia chorwackie mogą stać się w przyszłości narzędziem szantażu ze strony Niemiec lub Włoch⁸. Do ugody między rządem królewskim Dragišy Cvetkovicia a opozycją chorwacką skupioną wokół Vladko Mačka doprowadzono w sierpniu 1939 roku (tzw. *Sporazum Cvetković-Maček*)⁹. Na jego mocy powstała Banowina Chorwacka (z ziem dotychczasowych banowin: sawskiej i primorskiej). Otrzymała ona kompetencje do zarządzania sprawami wewnętrznymi (rolnictwo, handel, przemysł, oświata, polityka socjalna oraz zdrowotna). Władzę ustawodawczą przekazano *Saborowi Chorwackiemu*, a władzę wykonawczą sprawować miał *ban*. Był on powoływany przez króla, a odpowiedzialny politycznie zarówno przed królem, jak i przed *Saborem*. Pierwszym banem został polityk ludowy Ivan Šubašić, natomiast Vladko Maček otrzymał tekę wicepremiera rządu jugosłowiańskiego.

Okres drugiej wojny światowej przyniósł rozpad państwa jugosłowiańskiego¹⁰. Królestwo Jugosławii zostało w kwietniu 1941 roku zaatakowane przez wojska niemieckie, włoskie oraz węgierskie¹¹. Niemcy zaanektowały część Słowenii, a w Serbii utworzyli protektorat pod rządami gen. Milana Nedicia. Włochy zaanektowały Dalmację wraz z przyległymi wyspami, a także południową część Słowenii. Równocześnie zaprowadziły protektorat nad Czarnogórą. Kosowo z Metohiją oraz część Macedonii Wardarskiej zostały przyłączone do Albanii, która od 1939 roku także pozostawała włoskim protektoratem. Węgry otrzymały Baczkę oraz Baranie, natomiast Bułgaria część Macedonii.

Natomiast z ziem Chorwacji i Bośni zostało utworzone Niezależne Państwo Chorwackie (*Nezavisna Država Hrvatska – NDH*). Władzę w pań-

⁸ Bogdan Koszel podkreśla, iż wiadomość o kapitulacji Czechosłowacji i utworzeniu Państwa Słowackiego pod patronatem Niemiec w marcu 1939 roku podzielała *paraliżująco* na jugosłowiańską opinie publiczną. Zob. B. Koszel, *Rywalizacja niemiecko-włoska w Europie Środkowej i na Bałkanach w latach 1933–1941*, Poznań 1987, s. 279.

⁹ Zob. D. Pavličević, *Historia Chorwacji...*, s. 366 i n.; H. Matković, *Povijest Jugoslavije...*, s. 202; W. Walkiewicz, *Jugosławia – byt wspólny...*, s. 93 i n.; M. Zacević, *Jugosławia. 1918–1992*, Belgrad 1994, s. 62 i n.

¹⁰ Zob. J. Kozeński, *Agresja na Jugosławię. 1941*, Poznań 1979, s. 124 i n.; T. Rawski, *Agresja niemiecka przeciwko Grecji i Jugosławii*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1968, nr 2, s. 55 i n.; J. Paszkiewicz, *Jugosławia w polityce Włoch w latach 1914–1941*, Poznań 2004, s. 174 i n.

¹¹ Bezpośrednim pretekstem do ataku na Jugosławię było obalenie przez wojskowy zamach stanu gabinetu D. Cvetkovicia, który 25 marca 1941 roku podpisał umowę o przystąpieniu Jugosławii do Paktu Antykominternowskiego.

stwie sprawował *ruch ustaszowski* i jego wódz (*Poglavnik*) Ante Pavelić¹². Mimo szumnej nazwy państwo to nie było niezależne, znajdowało się pod kontrolą włoską oraz niemiecką¹³. Najciemniejszą kartą w jego historii były obozy koncentracyjne, w tym największy w Jasenovacu, gdzie ginęli Żydzi, Serbowie oraz Cyganie.

W czasie drugiej wojny światowej ukształtowały się dwa obozy polityczno-wojskowe pretendujące do sprawowania władzy w powojennej Jugosławii. Pierwszym był obóz królewski, znajdujący się w Londynie politycy utworzyli rząd emigracyjny. Wierność monarsze deklarowały oddziały wojskowe dowodzone przez generała Dragoljuba Mihajlovicia – tzw. *Czetnicy*. Natomiast konkurencyjny obóz polityczny wraz z własnymi oddziałami partyzanckimi utworzyli komuniści pod wodzą Josipa Broza – znanego jako *Tito*¹⁴. Odmawiali oni moralnego prawa do rządzenia obozowi królewskiemu jako odpowiedzialnemu za upadek państwa jugosłowiańskiego. Partyzantom sprzyjała ich zdecydowana postawa wobec okupantów, coraz częstsze wsparcie dyplomatyczne ZSRR oraz korzystne wymogi strategiczno-militarne¹⁵.

Po 1945 roku władzę w Jugosławii przejęła partia komunistyczna (z marszałkiem Josipem Broz-Tito na czele)¹⁶. Komuniści zdobyli popularność jako siła oporu wobec hitlerowskiego i włoskiego najeźdźcy. Marszałek Tito już w 1943 roku zadeklarował wolę budowy federacji z 6 pełnoprawnymi republikami (*Deklaracja Antyfaszystowskiej Rady Wyzwolenia Narodowego Jugosławii AVNOJ* z 29 listopada 1943 r. ogłoszona w Jajce). W skład federacji Słowian Południowych wchodziły: Słowenia, Chorwacja, Serbia, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra oraz Macedonia. Dodatkowo w ramach Serbii utworzono dwa okręgi auto-

¹² Zob. A. Koseski, *W bałkańskim tyglu*, Pułtusk 2002, s. 137 i n.; B. Koszel, *Rywalizacja niemiecko-włoska w Europie Środkowej i na Bałkanach...*, s. 329 i n. oraz. D. Pavličević, *Historia Chorwacji...*, s. 385 i n.

¹³ Jest charakterystyczne, iż udziału we władzy w NDH odmówili politycy skupieni wokół Vladko Mačka, mimo prowadzonych rozmów z nimi ze strony niemieckiej i włoskiej.

¹⁴ Zob. V. Strugar, *Wojna i rewolucja narodów Jugosławii. 1941–1945*, Warszawa 1967; J. Pawłowicz, *U źródeł rewolucji ludowo-demokratycznej w Jugosławii*, Warszawa 1970; H. Matković, *Powijest Jugoslawije...*, s. 246 i n.; D. Petrović, *Narodno oslobodilački rat i revolucija u istoričnoj Srbiji 1941–1944*, Beograd 1983; M. Zacević, *Jugoslawija 1918–1992*, Beograd 1994, s. 96 i n., P. Garde, *Vie et mort de la Yougoslavie*, Paris 1992, s. 70 i n.; M.J. Zacharias, *Komunizm, federacja, nacjonalizmy. System władzy w Jugosławii 1943–1991. Powstanie-przekształcenia-rozkład*, Warszawa 2004, s. 41 i n.

¹⁵ Zob. M.J. Zacharias, *Jugosławia w polityce Wielkiej Brytanii. 1940–1945*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 99 i n.

¹⁶ Zob. M. Tanty, *Balkany w XX wieku. Dzieje polityczne*, Warszawa 2003, s. 278 i n.

nomiczne: Wojwodinę (zamieszkałą przez liczną mniejszość węgierską) oraz Kosowo-Metohję (w skrócie *Kosmet* – z przeważającą ludnością albańską).

Wybory do Zgromadzenia Ustawodawczego (Konstyтуanty) odbyły się w listopadzie 1945 roku pod całkowitą kontrolą partii komunistycznej¹⁷. Należy podkreślić, iż były to pierwsze wybory powszechne po zakończeniu wojny w Europie Środkowowschodniej. Można powiedzieć, iż stanowiły one (przy wszystkich odmiennościach sytuacji w Jugosławii) prototyp dla innych partii komunistycznych z tej części Europy. Do wyborów została zgłoszona jedna lista – Frontu Ludowego, jednakże część wyborców oddała swe głosy bez wskazania listy (był to przejaw postawy opozycyjnej wobec rządzących komunistów). Według oficjalnych danych frekwencja w głosowaniu wyniosła 88,43%, natomiast na listy Frontu Ludowego w wyborach do Skupsztyny Związkowej głosowało 90,48%, zaś w wyborach do Skupsztyny Narodowości – 88,69%. Jednocześnie głosów bez wskazania listy oddano w wyborach do Skupsztyny Związkowej – 9,52%, natomiast w wyborach do Skupsztyny Narodowości – 11,31%¹⁸.

Nowy parlament proklamował w listopadzie 1945 roku utworzenie Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii (w drugą rocznicę proklamacji z Jajce). Akt powyższy oznaczał zerwanie z dotychczasową monarchią. Jednocześnie rozpoczęły się intensywne prace nad nową konstytucją federacji.

W styczniu 1946 roku Skupsztina przyjęła nową ustawę zasadniczą – wzorowaną na konstytucji ZSRR z 1936 roku. Parlament (Skupsztina Ludowa) składał się z 2-izb – Rady Związkowej oraz Rady Narodowości. Ograniczenie kompetencji parlamentu *de facto* wynikało z przekazania większości kompetencji decyzyjnych do instancji partyjnych (Biura Politycznego Komunistycznej Partii Jugosławii, następnie Prezydium Związku Komunistów Jugosławii – *Savez Komunista Jugoslavije*), a także wyeliminowania ugrupowań opozycyjnych z ław poselskich.

¹⁷ Ostry spór w sprawie ordynacji toczył się między ugrupowaniami opozycyjnymi a komunistami. Ordynacja uchwalona 22 sierpnia 1945 r. przyznawała po raz pierwszy prawa wyborcze kobietom, ale pozbawiała ich nie tylko kolaborantów, ale także osoby zwalczające ruch partyzancki w czasie wojny (w sumie jak podaje Mieczysław Tanty dotyczyło to ok. 250 tysięcy ludzi, na których głosy liczyła opozycja. Zob. M. Tanty, *Balkany w XX wieku...*, s. 279.

¹⁸ Zob. M.J. Zacharias, *Komunizm, federacja, nacjonalizmy. System władzy w Jugosławii 1943–1991*, s. 86 i n.; M. Tanty, *Balkany w XX wieku...*, s. 280 i n.; P. Garde, *Vie et mort de la Yougoslavie...*, s. 86 i n.

Na czele nowego jednopartyjnego gabinetu stanął marszałek Josip Broz-Tito, jego zastępcą pozostał Edward Kardelj. Okres do 1948 roku charakteryzuje się szybkim tempem *stalinizacji* państwa, wprowadzania do rzeczywistości jugosłowiańskiej rozwiązań radzieckich (nacjonalizacja przemysłu, handlu, rzemiosła; kolektywizacja rolnictwa; zwalczanie Kościoła Katolickiego oraz całkowite wyeliminowanie opozycji politycznej ze sceny publicznej)¹⁹.

Kluczową cezurą w powojennym okresie rządów komunistycznych w Jugosławii stanowi rok 1948. Doszło wówczas do ostrego konfliktu ze Związkiem Radzieckim, w rezultacie którego nastąpiło zerwanie bliskiej współpracy z blokiem państw socjalistycznych²⁰. Trafna wydaje się uwaga Henry Kissingera²¹, iż w 1948 roku Tito jako jedyny komunistyczny władca w Europie Środkowowschodniej, który doszedł do władzy głównie w wyniku własnych poczynań dał do zrozumienia, iż Belgrad będzie kroczył własnym kursem, niezależnym kursem, niezależnym od Moskwy²². Należy się jednakże pewne uzupełnienie, iż także komuniści albańscy, którzy doszli do władzy własnymi siłami (przy pewnym tylko wsparciu partyzantów Tito) również w 1961 roku zerwali związki ze Związkiem Radzieckim²³. Komuniści jugosłowiańscy nie odstąpili od wyznawanej ideologii, postanowili jednak kroczyć własną drogą do socjalizmu.

Konsekwencją przyjęcia niezależnej postawy politycznej od ZSRR było poszukiwanie własnych rozwiązań ustrojowych, nie naruszających jednakże monopolu władzy partii komunistycznej²⁴. Pewne zmiany

¹⁹ Zob. M.J. Zacharias, *Komunizm, federacja, nacjonalizmy. System władzy w Jugosławii 1943–1991...*, s. 88 i n.; M. Tanty, *Balkany w XX wieku...*, s. 281 i n.; P. Garde, *Vie et mort de la Yougoslavie...*, s. 86 i n.; W. Roszkowski, *Półwiecze. Historia polityczna świata po 1945 roku*, Warszawa 2003, s. 48; E. Znamierowska-Raak, *Komunizacja Europy Środkowo-Wschodniej...*, s. 191; H. Matković, *Povijest Jugoslavije...*, s. 280 i n.

²⁰ Zob. Z. Rutyna, *Jugosławia na arenie międzynarodowej. 1943–1948*, Warszawa 1981, s. 348 i n.; P. Calvocoressi, *Polityka międzynarodowa. 1945–2000*, Warszawa 2003, s. 344 i n.; M. Zacević, *Jugoslavija 1918–1992...*, s. 150; E. Kardelj, *Borba za priznanje i nezavisnost nove Jugoslavije 1944–1957*, Beograd 1980, s. 125 i n.; W. Zubok, K. Pleszakow, *Zimna wojna zza kulis Kremla. Od Stalina do Chruszczowa*, Warszawa 1999, s. 68.

²¹ Zob. H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 2002, s. 604.

²² Istotą konfliktu dobitnie zaprezentował Dennison Rusinov, twierdząc, iż podstawowy problem jaki się ujawnił to kwestia: kto będzie rządził Jugosławią – Tito i jego współpracownicy z Biura Politycznego czy Stalin.

²³ Zob. W.J. Dziak, *Albania między Belgradem, Moskwą i Pekinem*, Warszawa 1991; A. Koseski, *Albania. Krótki zarys dziejów*, Warszawa 1988, s. 176 i n.

²⁴ Czesław Bobrowski wymienia trzy etapy kształtowania się myśli teoretycznej jugosłowiańskich komunistów: 1. pojedyncze zagadnienia o różnej doniosłości odnoszące się do bezpośrednich zainteresowań władz FLRJ; 2. przejście do teorii rozwoju ZSRR

w funkcjonowaniu Skupsztiny nastąpiły po 1950 roku (czyli po zerwaniu bliskich relacji z ZSRR oraz wprowadzeniu tzw. samorządowego systemu władzy)²⁵. Skupsztina stała się organem samorządu społeczno-politycznego, szczególnie funkcje parlamentu były określane na mocy kolejnych ustaw zasadniczych (1953, 1963 oraz 1974).

Ustawa zasadnicza ze stycznia 1953 roku wprowadzała nowe instytucje władzy państwowej²⁶. Zgodnie z przyjętymi założeniami systemu *skupsztińskiego* (tzn. zarządzania przez skupsztiinę) przedstawicielem suwerenności narodowej oraz najwyższym organem władzy w ramach federacji została Związkowa Skupsztina Ludowa. Parlament federacji tworzyły dwie izby: Rada Związkowa oraz Rada Wytwórców. Pierwsza z izb, jako polityczna reprezentacja ludności całego kraju, składała się z dwóch grup deputowanych ludowych. Pierwszą grupę stanowili posłowie wybierani przez obywateli w powiatach oraz miastach na podstawie wyborów powszechnych (z listy Socjalistycznego Związku Ludu Pracującego Jugosławii). Drugą grupę tworzyli posłowie wybierani przez parlamenty republikańskie spośród swoich członków. Natomiast Rada Wytwórców, jako reprezentacja ekonomiczna składała się z deputowanych wybieranych przez wytwórców zatrudnionych w produkcji, handlu i transporcie, tj. w sferze działalności uznawanej za materialną. W miejsce rządu federalnego ukształtowano Związkową Radę Wykonawczą jako ciało polityczno-wykonawcze parlamentu. Jednocześnie w miejsce Prezydium Skupsztiny – kolegalnej głowy państwa powstała instytucja prezydenta federacji jugosłowiańskiej. Stanowisko to wprowadzono dla konkretnej osoby – marszałka Josipa Broz-Tito. Dodatkowo należy podkreślić, iż w latach 1953–1963 prezydent pełnił jednocześnie funkcje szefa rządu²⁷. Zmianie ulegała także budowa parlamentu na mocy następujących dwóch ustaw zasadniczych (od 5-izbowej – konstytucja z 1963 roku, do 2-izbowej – konstytucja z 1974 roku). Na mocy ostatniej *titowskiej* konstytucji (1974 rok)²⁸ Skupsztina Związkowa składała się z: Rady Związkowej (220 mandatów) oraz Rady Republik i Okręgów Autonomicznych (88 mandatów). Federacja

(zanalizowanie i krytyk stalinizmu); 3.opracowanie własnej teorii państwa budującego socjalizm. Zob. Cz. Bobrowski, *Socjalistyczna Jugosławia*, Warszawa 1957, s. 67.

²⁵ Zob. B. Ryś, *Jugosłowiański system samorządowy*, Warszawa 1986.

²⁶ Zob. M. Sandulowicz, *Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii*, Warszawa 1982, s. 81 i n.; E. Mizerski, *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918–1990...*, s. 67 i n.

²⁷ Zob. T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 31 i n.; M. Grzybowski, *Rząd w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1980, s. 105 i n.

²⁸ Zob. E. Zieliński, *Skupsztyna SFRJ*, Warszawa 1978, s. 136 i n.

jugosłowiańska od 1963 roku nosiła nazwę Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii.

Konstytucja z 1974 roku²⁹ głosiła istnienie samorządu powszechnego działającego w miejscu pracy (samorząd organizacji pracy zespolonej), w miejscu zamieszkania (samorząd wspólnot lokalnych i gmin) oraz w instytucjach świadczących usługi społeczne (samorządowe wspólnoty interesu). Organizacje te i wspólnoty posiadały prawo nawiązywania porozumień samorządowych oraz układów społecznych. Struktura naczelných organów państwowych (tzw. *Skupsztin*) została oparta na zasadzie pośredniej i funkcjonalnej reprezentacji interesów, a jej podstawą był tzw. *system delegacki*.

W intencji ustrojodawcy system delegacki miał być formą kształtowania składu osobowego przedstawicielstwa samorządowego (skupsztin gminnych, okręgowych, republikańskich oraz Skupsztiny Związkowej) oraz instrumentem wpływu na decyzje polityczne społeczeństwa zorganizowanego w odpowiednich instytucjach samorządowych.

Konstytucja SFRJ z 1974 roku wykluczała istnienie pluralizmu politycznego, ale dopuszczała pluralizm interesów samorządowych. Związek Komunistów Jugosławii pełnił rolę kierowniczej siły klasy robotniczej i wszystkich ludzi pracy w budowie socjalizmu. Ustrój gospodarczy oparty został na dominacji sektora społecznego kierowanego zgodnie z zasadami samorządowego planowania uwzględniającego mechanizmy rynkowe. Ustawa zasadnicza dopuszczała własność prywatną – choć w ograniczonym zakresie – w rolnictwie, rzemiośle oraz usługach.

Zgodnie z Konstytucją z 1974 r. do kompetencji parlamentu związkowego (Skupsztiny SFRJ)³⁰ należały: decyzje o zmianie konstytucji SFRJ, rozpatrywanie i ustalanie podstaw polityki wewnętrznej i zagranicznej, ustawodawstwo związkowe oraz uchwalanie innych przepisów i aktów ogólnych, w tym społecznego planu państwa związkowego, decydowanie o wojnie i pokoju, ratyfikacja umów międzynarodowych, ustalanie polityki wykonywania ustawodawstwa związkowego oraz innych przepisów i aktów ogólnych, wybieranie i odwoływanie organów związkowych (Związkowa Rada Wykonawcza, Sąd Konstytucyjny Jugosławii, Sąd Najwyższy Jugosławii, Narodowy Sąd Gospodarczy) wraz ze sprawozdaniem nad ich

²⁹ Zob. E. Zieliński, *System polityczny SFRJ*, Warszawa 1984, s. 81 i n.; E. Mizerski, *Geneza i konstytucyjna pozycja parlamentu związkowego w Jugosławii w latach 1941–1990*, Toruń 1995, s. 29 i n., J. Ciemniwski, *System delegacki na tle ewolucji ustroju politycznego SFRJ*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988, s. 112 i n.

³⁰ Por. J. Ciemniwski, *Ustawa w jugosłowiańskim systemie konstytucyjnym*, Wrocław 1977, s. 78 i n., B. Zawadzka, *Model przedstawicielstwa socjalistycznego*, Wrocław 1980, s. 325 i n.

działalnością kontroli politycznej i nadzoru społecznego oraz wykonywanie innych zadań konstytucyjnie określonych³¹.

Związkowa Rada Wykonawcza (rząd federacji – *Savezno Izvršno Vijeće*) była organem Skupsztiny *SFRJ*, któremu powierzono funkcje polityczno-wykonawcze w ramach praw i obowiązków federacji. Relacje najwyższych organów władzy państwowej federacji charakteryzowały się nadrzędnością Skupsztiny, co podkreślały normy Konstytucji w przedmiocie wyboru i odwoływania *SIV* oraz kontroli jej działalności oraz odpowiedzialności przez Skupsztiną. Prezydent *SFRJ* posiadał prawo wskazywania jednego z członków ze Skupsztiny jako kandydata na przewodniczącego *SIV*.

Wyboru przewodniczącego *SIV* oraz jej członków dokonywały obie izby parlamentu związkowego. Mandat delegata do Skupsztiny wybranego do Związkowej Rady Wykonawczej ulegał wygaśnięciu. *SIV* była organem wykonawczym Skupsztiny *SFRJ*. Równocześnie w miejsce jednej sfery działania określanej jako działalność wykonawcza i zarządzająca wprowadzone zostały dwie różne funkcje realizowane pod stałym zwierzchnictwem naczelnego organu przedstawicielskiego³². Funkcję polityczną – wykonawczą realizowała *SIV*, natomiast administracyjną (bezpośredniego zarządzania) sekretarze i podsekretarze usytuowani poza *SIV*.

Parlament związkowy wybierał również: przewodniczącego i wiceprzewodniczących Skupsztiny, przewodniczącego i sędziów Sądu Konstytucyjnego Jugosławii oraz Sądu Związkowego.

Sąd Konstytucyjny miał być – w intencji ustrojodawców – instytucjonalną gwarancją zgodności z Konstytucją *SFRJ* ustaw i innych aktów ogólnych³³. Sądy konstytucyjne istniały również w republikach związkowych. Sądy konstytucyjne nie należały do organów wymiaru sprawiedliwości, lecz stanowiły odrębne niż sądy zwykłe organy państwowe. W jugosło-

³¹ Można się spotkać z częstym poglądem w literaturze, iż konstytucja z 1974 roku *de facto* przekształciła Jugosławię z konfederację sześciu republik związkowych oraz dwóch okręgów autonomicznych przesuwając większość uprawnień politycznych i gospodarczych w kierunku republik i okręgów. Symbolicznym tego dowodem było zachowanie urzędu prezydenta tylko dla osoby marszałka Josipa Broz-Tito, po wygaśnięciu urzędu obowiązki głowy państwa miało pełnić kolegiatne Prezydium *SFRJ*, złożone z przedstawicieli poszczególnych republik oraz okręgów autonomicznych. Zob. M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*, Warszawa 2003, s. 67 i n.; I. Rycerska, *Rozpad Jugosławii. Przyczyny i przebieg*, Kielce 2003, s. 14 i n.; M. Zacharias, *Komunizm, federacja, nacjonalizmy...*, s. 352.

³² Zob. R. Chruściak, *Zagadnienie pozycji ustrojowej rządu w ZSRR i w innych państwach Europy Wschodniej*, Z. Jarosz (red.), *Studia konstytucyjne*, Nr 7, Warszawa 1990, s. 208 i n.

³³ Zob. E. Zieliński, *System polityczny...*, s. 160 i n.; D. Caca, *Federalizm a kontrola konstytucyjności ustaw w Jugosławii*, „Państwo i Prawo” 1984, z. 1, s. 46 i n.

wiańskich sądach konstytucyjnych nie występowała właściwa sądowym organom wymiaru sprawiedliwości, zasada instancyjności.

Urząd Prezydenta Socjalistycznej Federacji Republiki Jugosławii, bez czasowego ograniczenia mandatu, konstytucja powierzała marszałkowi Josipowi Broz Ticie, będącemu równocześnie przewodniczącym 9-osobowego Prezydium *SFRJ*. Po śmierci marszałka funkcję kolegiąlną głowy państwa pełniło Prezydium *SFRJ* złożone z 8 osób: po jednym przedstawicielu republik związkowych oraz okręgów autonomicznych). Przewodniczącym Prezydium – na zasadzie rotacji – przez roczną kadencję był kolejny członek Prezydium.

W latach 1990–1992 nastąpił rozpad federacji jugosłowiańskiej³⁴. Cztery republiki (Słowenia, Chorwacja, Macedonia oraz Bośnia i Hercegowina) zadeklarowały opuszczenie państwa związkowego. Jedyne Serbia i Czarnogóra zdecydowały się w kwietniu 1992 roku na utworzenie kolejnej federacji – Federacyjnej Republiki Jugosławii. 27 kwietnia 1992 roku została uchwalona konstytucja nowego, kadłubowego państwa związkowego. Ustawa zasadnicza *FRJ* wprowadzała 2-izbowy parlament związkowy: Skupszcina składała się z Rady Obywateli (138 mandatów) oraz Rady Republik (40 mandatów). Pierwsza izba pochodziła z wyborów powszechnych, natomiast druga była powoływana w równej liczbie (po 20 deputowanych) przez parlamenty republikańskie (Serbii oraz Czarnogóry). Parlament związkowy stanowił prawo, wybierał prezydenta federacji (do roku 2000 roku)³⁵, powoływał rząd federacji oraz inne organy państwa związkowego. Gabinet ponosił polityczną odpowiedzialność przed Skupsztiną. Kadencja parlamentu została określona na 4 lata³⁶.

Z końcem lat 90-tach XX wieku w kierownictwie Czarnogóry pojawiły się silne dążenia emancypacyjne. Politycy skupieni wokół prezydenta republiki Milo Djukanovicia podkreślali konieczność zwiększenia uprawnień republiki, zmniejszenia niezależnienia od większej republiki – Serbii. Domagano się również demokratycznych przemian w Serbii.

³⁴ Por. E. Mizerski, *Geneza i rozpad ustroju federalnego byłych państw socjalistycznych*, Toruń 1996, s. 24 i n.

³⁵ 6 lipca 2000 r. Skupszcina dokonała nowelizacji konstytucji *FRJ* wprowadzając bezpośrednio wybory prezydenckie. Odbyły się one 24 września 2000 r. i zakończyły się porażką urzędującej głowy państwa Slobodana Miloševicia (ok. 35%) na rzecz kandydata zjednoczonej opozycji Vojislava Koštunicy (ok. 51%). 7 października 2000 r. Państwowa Komisja Wyborcza – pod wzrastającym naporem społecznym – uznała, iż rozstrzygnięcie zapadło w pierwszej turze.

³⁶ Zob. J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2003, s. 145 i n.

Tendencje wspomniane nie uległy jednakże wygaszeniu po zmianach demokratycznych w Belgradzie, jakie zaszły w październiku 2000 roku. W rezultacie rozmów prowadzonych przez władze federalne oraz władze republik pod patronatem Unii Europejskiej w marcu 2002 roku zdecydowano o zmianie struktury federacji³⁷. 4 lutego 2003 roku Skupsztina Związkowa proklamowała powstanie unii państwowej dwu republik pn. Serbia i Czarnogóra.

Zgodnie z układem podpisanym w dniu 14 marca 2002 roku przez władze związkowe Jugosławii oraz władze republikańskie Federacyjna Republika Jugosławii uległa przekształceniu z dniem 4 lutego 2003 roku w unię państw – konfederację pn. Serbia i Czarnogóra (*Srbija i Crna Gora*). Związek obu republik był szczególny, posiadał cechy konfederacji z pewnymi elementami federacji³⁸. Utworzenie unii państwowej Serbii i Czarnogóry poprzedziło uchwalenie Karty Konstytucyjnej (*Ustavna Povelja Državne Zajednice Srbije i Crne Gore*) przez trzy parlamenty: Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbii, Zgromadzenie Republiki Czarnogóry oraz Zgromadzenie Federalne Federacyjnej Republiki Jugosławii.

Układ z 14 marca 2002 roku przewidywał powstanie nowego organizmu państwowego będącego związkiem dwóch republik – Serbii i Czarnogóry³⁹. Zadeklarowano, iż Serbia i Czarnogóra będzie miała wspólne organy władzy: jednoizbowy parlament, prezydenta pełniącego obok funkcji głowy państwa obowiązki szefa rządu, rząd federalny złożony z pięciu resortów: spraw zagranicznych, obrony, międzynarodowych stosunków gospodarczych, wewnętrznych stosunków gospodarczych oraz ochrony praw człowieka i mniejszości oraz Sąd Serbii i Czarnogóry. Strony porozumienia uzgodniły, iż Sąd Serbii i Czarnogóry będzie pełnił funkcje sądu konstytucyjnego oraz administracyjnego.

Układ z 14 marca 2002 roku o normalizacji stosunków Serbii i Czarnogóry został zawarty w obecności Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – Javiera Solany. Unia Europejska – po doświadczeniach krwawych konfliktów etnicznych na terenach byłej federacji jugosłowiańskiej w latach 90. XX wieku – postanowiła zapobiec nowym ogniskom bratobójczych wojen. Porozumienie

³⁷ Zob. A. Koseski, *W bałkańskim tygł*, Pułtusk 2002, s. 115.

³⁸ Zob. W. Stanisławski, *Serbia i Czarnogóra: nowe państwo, stare problemy*, „Komentarze OSW”, 6 lutego 2003 roku.

³⁹ Zob. L. Benson, *Yugoslavia. A concise history*, Polgrave Macmillan 2004, s. 182 i n.; *Demokratyzacja i parlamentarizm w Wostočnoj Europie*, Moskwa 2003, s. 256 i n.

przewidywało, iż po trzech latach funkcjonowania nowego organizmu państwowego będzie mogło być przeprowadzone referendum odnośnie dalszego funkcjonowania związku.

Porozumienie przewidywało jednocześnie, iż do końca grudnia 2002 roku zostanie opracowana i uchwalona Karta Konstytucyjna Serbii i Czarnogóry. Termin ten nie został jednakże dotrzymany, tekst Karty Konstytucyjnej konstytuującej nowy organizm państwowy został najpierw uchwalony przez parlamenty republikańskie (27 stycznia 2003 roku przez Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbii, a 29 stycznia 2003 roku przez Zgromadzenie Republiki Czarnogóry), a następnie – 4 lutego 2003 roku przez parlament federalny Federacyjnej Republiki Jugosławii⁴⁰. W liczącej 138 deputowanych Izbie Obywatelskiej za uchwaleniem Karty Konstytucyjnej opowiedziało się 84, przeciw było 31. Natomiast w 40-osobowej Izbie Republik za uchwaleniem Karty głosowało 26, a przeciw było 7. Spośród klubów politycznych za głosowali serbscy deputowani demokratycznej koalicji „DOS” oraz Demokratycznej Partii Socjalistów Czarnogóry „DPS”, przeciw byli serbscy socjaliści i radykałowie. Z chwilą przyjęcia *Karty Konstytucyjnej* dotychczasowa federacja – Federacyjna Republika Jugosławii przestała istnieć.

Szczegółowe kwestie dotyczące powstania unii państwowej oraz zasad kreacji nowych organów władzy określała ustawa z dnia 4 lutego 2003 roku wprowadzająca Kartę Konstytucyjną Serbii i Czarnogóry (*Zakon o sprovođenju Ustavne Povelje*).

W Serbii i Czarnogórze zastosowano szczególne rozwiązania odnośnie struktury władzy państwowej. Związek obu republik posiadał cechy konfederacji z pewnymi elementami federacji. Większość uprawnień organów federalnych została przekazana na szczebel republikański. Ustrojodawcy korzystali z doświadczeń ustrojowych Konfederacji Szwajcarskiej. Nie wprowadzono jednocześnie żadnego klasycznego systemu rządów. W przyjętych rozwiązaniach można było znaleźć elementy systemu rządów zgromadzenia, nazywanego również systemem parlamentarno-komitetowym. Występowały jednocześnie cechy charakterystyczne dla systemu parlamentarno-gabinetowego.

Dokonyjąc porównania systemu rządów w Serbii i Czarnogórze z modelem szwajcarskim należy zauważyć, iż podstawową zasadą konstytucyjną jest założenie domniemania kompetencji republikańskich. Wszystkie kompetencje, które nie zostały w sposób wyraźny przypisane związkowi,

⁴⁰ Zob. *Demokratizacija i parlamentaryzm...*, s. 256.

należały do właściwości republik. Obywatele Serbii i Czarnogóry posiadali podwójne obywatelstwo: republiki oraz związku.

Władzę ustawodawczą sprawowało Zgromadzenie Serbii i Czarnogóry, jednoizbowy parlament oparty na parytecie deputowanych z obu republik⁴¹. Parlament wybierało szefa rządu oraz pozostałych członków gabinetu. Podobnie jak w Szwajcarii, rząd związkowy zbudowany został na zasadzie parytetu. W 6-osobowym gabinecie (włącznie z szefem rządu) republiki posiadały po trzech przedstawicieli. Rząd był powoływany na 4-letnią kadencję. Ustrojodawca zdecydował, iż szefowie resortów obrony oraz spraw zagranicznych będą w połowie kadencji zamieniać się stanowiskami ze swoimi zastępcami. Jednocześnie *Karta Konstytucyjna* stanowiła, iż zastępcy ministrów będą pochodzić z innej republiki niż szef resortu. Parlament miał jednakże uprawnienia zdymisjonowania ministrów, przegłosowania wotum nieufności. Szef rządu nosił tytuł Prezydenta Serbii i Czarnogóry, pełniąc równocześnie obowiązki głowy państwa. Podobnie jak w systemie parlamentarno-gabinetowym prezydent mógł być odwołany ze stanowiska w przypadku naruszenia porządku konstytucyjnego. Naruszenie *Karty Konstytucyjnej* stwierdzać miał Sąd Serbii i Czarnogóry, pełniący funkcje sądu konstytucyjnego.

Prezydent Serbii i Czarnogóry posiadał własne kompetencje. Należy zauważyć, iż oprócz funkcji reprezentacyjnych (np. reprezentowanie związku zagranicą, mianowanie przedstawicieli dyplomatycznych, nadawanie odznaczeń) posiadał on realne uprawnienia władcze. Prezydent kierował pracami rządu, proponował parlamentowi kandydatów na ministrów, był członkiem Najwyższej Rady Obrony, zarządzał wyborami parlamentarnymi. Należy zwrócić uwagę, iż prezydent nie posiadał kompetencji rozwiązania parlamentu. Zgromadzenie Serbii i Czarnogóry ulegać miało samorozwiązaniu z mocy prawa w dwóch przypadkach (nie wybrania prezydenta spośród dwóch kandydatów przedstawionych parlamentowi oraz nie dokonania wyboru Rady Ministrów w terminie 60 dni spośród przedstawionych trzech list kandydatów na ministrów).

Serbia i Czarnogóra nie była klasyczną federacją. Ustrojodawca określał związek dwóch republik jako unię państwową, unikając terminu *konfederacja*⁴². *Karta Konstytucyjna* składa się z 27 artykułów. Zgodnie z art. 9 *Karty* integralną część ustawy zasadniczej stanowi *Karta Praw Człowieka i Mniejszości oraz Wolności Obywatelskich (Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i gradanskim slobodania)*. Należy zauważyć, iż ustro-

⁴¹ Zob. D. Djukanović, *Ustavno ustrojstvo državne zajednice Srbija i Crna Gora*, Beograd 2003.

⁴² Art. 1 *Karty Konstytucyjnej* stanowi: „Nazwa unii państwowej brzmi: Serbia i Czarnogóra”.

jodawca nie definiuje unii państwowej Serbii i Czarnogóry. Ogranicza się do stwierdzenia, iż Serbię i Czarnogórę tworzą dwie równoprawne republiki: Republika Serbii oraz Republika Czarnogóry (art. 2).

Karta Konstytucyjna ustalała symbole unii państwowej (flagę oraz hymn), zasięg terytorialny oraz siedziby urzędów Serbii i Czarnogóry. Stolicę administracyjną ustanowiono w Belgradzie, tam też znajdowała się siedziba parlamentu (Zgromadzenia Serbii i Czarnogóry) oraz Rady Ministrów. Natomiast siedziba Sądu Serbii i Czarnogóry została ustalona w Podgoricy (stolicy Czarnogóry). *Karta* deklaruje równość obywateli Serbii oraz Czarnogóry wobec prawa, obywatelstwo jednej z republik oznacza posiadanie obywatelstwa Serbii i Czarnogóry.

Ustrojodawca zadeklarował, iż ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz powszechnie obowiązujące zasady prawa międzynarodowego będą miały priorytet przed prawem Serbii i Czarnogóry oraz prawem poszczególnych republik. *Karta* dopuszcza utrzymywanie przez republiki stosunków międzynarodowych (łącznie z podpisywaniem międzypaństwowych umów oraz ustanawianiem reprezentacji w innych państwach), jeżeli nie stoi to w sprzeczności do kompetencji unii państwowej oraz interesów drugiej republiki.

Podkreślić należy, iż zasada podziału władzy nie została sformułowana w ustawie zasadniczej *expressis verbis*, jednakże pozostawała ona jednym z filarów ustroju Serbii i Czarnogóry. *Karta Konstytucyjna* określa strukturę władz oraz kompetencje poszczególnych organów władzy państwowej. Władzę ustawodawczą w Serbii i Czarnogórze sprawowało jednoizbowy parlament – Zgromadzenie Serbii i Czarnogóry (*Skupština*). Reprezentantami władzy wykonawczej był Prezydent Serbii i Czarnogóry oraz Rada Ministrów⁴³. Kompetencje władzy sądowniczej zostały przekazane poszczególnym republikom, na szczeblu unii państwowej funkcjonuje natomiast Sąd Serbii i Czarnogóry. Do jego kompetencji należało rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi republikami oraz pomiędzy Serbią i Czarnogórą a republikami. Sąd Serbii i Czarnogóry rozstrzygać miał także o zgodności z *Kartą Konstytucyjną* konstytucji poszczególnych republik oraz ustaw parlamentu Serbii i Czarnogóry, a także o zgodności ustaw republikańskich z ustawodawstwem Serbii i Czarnogóry.

Karta Konstytucyjna rozstrzyga również na zasadach generalnych kwestie własności i praw majątkowych. Własność Federacyjnej Repub-

⁴³ Należy odnotować, iż ustrojodawca nie posługuje się terminem „rząd” (Vlada). W Kartie Konstytucyjnej pojawia się tylko termin „Rada Ministrów” (Savet Ministara).

liki Jugosławii niezbędna dla funkcjonowania organów i instytucji Serbii i Czarnogóry staje się własnością Serbii i Czarnogóry. Własność *FRJ* znajdująca się na terenie poszczególnych republik przechodzi na własność tych republik. Natomiast własność *FRJ* położona poza granicami staje się własnością Serbii i Czarnogóry.

Karta Konstytucyjna deklaruje, iż po trzech latach republiki będą miały prawo wypowiedzieć się w drodze referendum o opuszczeniu Serbii i Czarnogóry oraz w sprawie zmiany statusu unii państwowej⁴⁴. Ustrojodawca zastrzega, iż w przypadku opuszczenia Serbii i Czarnogóry przez Czarnogórę sukcesorem stanie się Serbia⁴⁵. Odnosi się to także do wszystkich międzynarodowych dokumentów dotyczących *FRJ*, w szczególności do Rezolucji Nr 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie przynależności Kosowa do Serbii.

Władzę ustawodawczą sprawowało w unii państwowej jednoizbowe Zgromadzenie Serbii i Czarnogóry (*Skupština Srbije i Crne Gore*), liczące 126 deputowanych. 91 deputowanych pochodzi z Serbii, natomiast 35 reprezentuje Czarnogórę. Kadencja parlamentu została ustalona na 4 lata. Kompetencje parlamentu oraz prawa i obowiązki deputowanych określa Karta Konstytucyjna (art. 12) oraz ustawa z dnia 4 lutego 2003 roku wprowadzająca Kartę Konstytucyjną Serbii i Czarnogóry (art. 5–8).

Zgromadzenie Serbii i Czarnogóry – na wniosek klubów deputowanych – wybierało ze swego grona przewodniczącego (*Predsednik Skupštine*) oraz wiceprzewodniczącego Zgromadzenia Serbii i Czarnogóry (*Potpredsednika Skupštine*). Ustrojodawca wprowadza zasadę, iż przewodniczący parlamentu nie może pochodzić z tej samej republiki co prezydent⁴⁶. Także przewodniczący oraz wiceprzewodniczący parlamentu nie mogli pochodzić z tej samej republiki. W ten sposób ustrojodawca starał się zagwarantować prawo reprezentacji dla znacznie mniejszej republiki Czarnogóry.

⁴⁴ Art. 25 Karty Konstytucyjnej stanowi, iż „Po upływie 3 lat republiki stanowiące Serbię i Czarnogórę mogą rozpocząć procedurę o zmianie statusu unii państwowej z opuszczeniem Serbii i Czarnogóry łącznie. Decyzja o opuszczeniu Serbii i Czarnogóry zostanie podjęta w drodze referendum. Ustawa o przeprowadzeniu referendum może zostać przyjęta przez parlament republiki zgodnie z międzynarodowymi demokratycznymi standardami”.

⁴⁵ Nastąpiło to 5 czerwca 2006 roku w rezultacie tzw. referendum niepodległościowego w Czarnogórze przeprowadzonego 21 maja 2006 r. ponad 55% głosujących opowiedziało się za zerwaniem unii z Serbią.

⁴⁶ W marcu 2003 roku przewodniczącym Zgromadzenia Serbii i Czarnogóry został wybrany Dragoljub Mićunović (Serbia), natomiast na Prezydenta Serbii i Czarnogóry wybrano Svetozara Marovicia (Czarnogóra). W lutym 2004 roku Przewodniczącym Zgromadzenia został Zoran Šami (Serbia).

Ustrojodawca zadeklarował, iż Zgromadzenie Serbii i Czarnogóry (*Skupština*) będzie podejmować decyzje na podstawie Karty Konstytucyjnej jako aktu prawnego najwyższej rangi. Wśród uprawnień *Skupštiny* można wymienić: ustawodawcze, kreacji organów władzy państwowej oraz kontrolne.

Do kwestii polityki zagranicznej i obronnej odnosiły się uprawnienia Zgromadzenia: stosowania prawa międzynarodowego oraz konwencji międzynarodowych zobowiązujących Serbię i Czarnogórę do współpracy z Trybunałem Międzynarodowym; proklamowania oraz znoszenia stanu wojny po uprzednim zaaprobowaniu przez parlamenty republikańskie; decydowania o członkostwie Serbii i Czarnogóry jako podmiotu prawa międzynarodowego w organizacjach międzynarodowych oraz praw i obowiązków wynikających z członkostwa Serbii i Czarnogóry w tych organizacjach po uprzednim zaaprobowaniu przez odpowiednie ciała republikańskie; ratyfikacji międzynarodowych umów i porozumień podpisanych przez Serbię i Czarnogórę oraz stanowienia ustaw w kwestiach wojska oraz obrony państwa. W tej kategorii uprawnień parlamentu można także wymienić: ustalanie granic Serbii i Czarnogóry po uprzednim zaaprobowaniu przez parlament republiki, której granicy zmiana dotyczy oraz kwestie polityki migracji, przyznawania azylu, polityki wizowej, zasad integracji służb granicznych zgodnie ze standardami Unii Europejskiej.

Skupština posiadała również kompetencje kreacji organów władzy państwowej: dokonywała wyboru Prezydenta, Rady Ministrów oraz Sądu Serbii i Czarnogóry. Do zadań kontrolnych realizowanych przez Zgromadzenie należały: monitorowanie pracy Rady Ministrów przez komisje parlamentarne, zgłaszanie interpelacji oraz zapytań do członków Rady Ministrów oraz prawo do zgłaszania wniosku o wotum nieufności w stosunku do całej Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów. Do kompetencji Zgromadzenia należało także przyjęcie – na wniosek Rady Ministrów – doktryny obronnej Serbii i Czarnogóry.

Kadencja Zgromadzenia Serbii i Czarnogóry miała trwać cztery lata⁴⁷. Ustrojodawca zdecydował jednakże, iż pierwsza kadencja parlamentu trwać będzie dwa lata⁴⁸. Pierwszy parlament został wybrany w sposób

⁴⁷ W rezultacie rozwiązania unii państwowej Zgromadzenie Serbii i Czarnogóry funkcjonowało 3 lata, do maja 2006 roku.

⁴⁸ Należy zauważyć, iż do poważnego kryzysu konstytucyjnego doszło w marcu 2005 roku, gdy uległa zakończeniu 2-letnia kadencja Zgromadzenia Serbii i Czarnogóry, a nie została ustalona – wobec sprzeciwu władz Czarnogóry – nowa ordynacja wyborcza przystosowana do wyborów powszechnych.

pośredni przez parlamenty republikańskie: Serbii oraz Czarnogóry. Należy podkreślić, iż ustrojodawca szczegółowo określił procedurę pracy pierwszego Zgromadzenia Serbii i Czarnogóry. Pierwszą sesję Skupsztiny zwoływali przewodniczący Rady Obywateli Zgromadzenia Federalnego FRJ, przewodniczący Rady Republik Zgromadzenia Federalnego FRJ oraz przewodniczący Zgromadzenia Narodowego Republiki Serbii i przewodniczący Zgromadzenia Republiki Czarnogóry. Pierwszej sesji, do momentu wyboru przewodniczącego parlamentu, przewodniczy deputowany-senior. Mandat deputowanego wygasa z chwilą zakończenia działalności Zgromadzenia Serbii i Czarnogóry.

Prezydent Serbii i Czarnogóry nie mógł rozwiązać parlamentu. Ustrojodawca zdecydował, iż Skupsztina ulega automatycznie samorozwiązaniu w dwóch przypadkach: jeżeli parlament nie dokona wyboru prezydenta spośród dwóch przedstawionych mu kolejno kandydatur oraz jeżeli parlament nie powoła rządu w terminie 60 dni od daty przedstawienia przez prezydenta listy kandydatów do Rady Ministrów. Prezydent miał prawo – po odrzuceniu pierwszej listy kandydatów na ministrów – jeszcze dwukrotnie zgłosić kandydatury na członków rządu.

Parlament (*Skupsztina*) posiadał kompetencje kontrolne wobec gabinetu. Należy zaliczyć do nich: możliwość monitorowania pracy ministrów przez komisje parlamentarne, prawo zgłaszania interpelacji oraz zapytań poselskich. Grupa co najmniej 10 deputowanych mogła zgłosić wiosek o wotum nieufności dla Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów i ich zastępców. Wniosek w przedmiotowej sprawie Przewodniczący Zgromadzenia przekazywać miał niezwłocznie deputowanym oraz Prezydentowi Serbii i Czarnogóry. Zostaje on poddany głosowaniu najwcześniej w 5 dni, a najpóźniej w 15 dni od daty jego złożenia. Prezydent Serbii i Czarnogóry może w imieniu Rady Ministrów złożyć wniosek o udzielenie wotum zaufania. Głosowanie w sprawie udzielenia wotum zaufania, bądź wotum nieufności odbywać się miało jawnie. Posłowie opowiadać się mieli za wnioskiem lub przeciw. Zgromadzenie (*Skupsztina*) mogło odwołać ministra oraz jego zastępcę⁴⁹. Wniosek o odwołanie członka Rady Ministrów składać miał Prezydent Serbii i Czarnogóry lub co najmniej 7 deputowanych. Parlament w głosowaniu jawnym odnosił się do przedstawionego wniosku. Członkowie Rady Ministrów mogli złożyć w formie pisemnej rezygnację. Rezygnacja powinna być głosowana na najbliższym posiedzeniu parlamentu.

⁴⁹ Jak wspomniano prezydent S. Marović dwukrotnie – raz w 2004 oraz w 2005 roku wnosił do parlamentu o dokonanie zmian w składzie Rady Ministrów.

Prezydent Serbii i Czarnogóry (*Predsednik Srbije i Crne Gore*) pełnił funkcje głowy państwa oraz szefa rządu. Mandat Prezydenta Serbii i Czarnogóry został ustalony na 4 lata. Wyboru dokonywało Zgromadzenie Serbii i Czarnogóry (*Skupština*)⁵⁰. Karta Konstytucyjna stanowi, iż kandydata na prezydenta przedkładają parlamentowi wspólnie przewodniczący oraz wiceprzewodniczący parlamentu. Kandydat musiał uzyskać większość głosów deputowanych Zgromadzenia, aby zostać wybranym. W przypadku nie uzyskania wymaganej większości głosów, przewodniczący oraz wiceprzewodniczący parlamentu mieli obowiązek przedstawić kolejną kandydaturę w ciągu 10 dni. Gdyby drugi kandydat także nie uzyskał wymaganej większości głosów, Zgromadzenie ulega rozwiązaniu i zarządzane są nowe wybory parlamentarne.

Karta Konstytucyjna dodatkowo stanowi, iż w przypadku, gdy Prezydent Serbii i Czarnogóry pochodzi z tej samej republiki jak Przewodniczący Zgromadzenia, Przewodniczący i Wiceprzewodniczący Zgromadzenia zamieniają się stanowiskami. Jednocześnie ustrojodawca stanowi, iż Prezydent Serbii i Czarnogóry w dwóch kolejnych kadencjach nie może pochodzić z tej samej republiki. Rozwiązanie to ma zabezpieczyć interesy znacznie mniejszej republiki – Czarnogóry przed zagrożeniem hegemonią ze strony Serbii.

Prezydent Serbii i Czarnogóry reprezentował unię państwową w relacjach międzynarodowych. Miał kompetencje podpisywania w jej imieniu traktatów międzynarodowych (muszą być one później ratyfikowane przez parlament). Prezydent przyjmował listy akredytacyjne od zagranicznych szefów misji dyplomatycznych, a także wyrażał zgodę na nominacje szefów misji dyplomatyczno-konsularnych reprezentujących Serbię i Czarnogórę.

Interesujące były rozwiązania konstytucyjne odnoszące się do zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Prezydent Serbii i Czarnogóry był z urzędu członkiem Najwyższej Rady Obrony (*Vrhovni Savet Odbrane*) razem z oboma prezydentami republikańskimi. Rada sprawowało dowództwo nad siłami zbrojnymi Serbii i Czarnogóry, a decyzje zapadały na zasadzie konsensu.

Prezydent Serbii i Czarnogóry jako głowa państwa zarządzał wybory do Zgromadzenia (*Skupštiny*) oraz ogłaszał ustawy uchwalone przez

⁵⁰ Art. 9 ustawy wprowadzającej Kartę Konstytucyjną w życie stanowi: „Prezydent Serbii i Czarnogóry jest wybrany na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia Serbii i Czarnogóry”. 7 marca 2003 roku Zgromadzenie Serbii i Czarnogóry wybrało Svetozara Marovicia na Prezydenta Serbii i Czarnogóry.

parlament. Nie został natomiast wyposażony w prawo weta w stosunku do ustaw parlamentu, nie mógł także rozwiązać parlamentu przed upływem kadencji. Należy przypomnieć, iż w przypadku nie wybrania Prezydenta Serbii i Czarnogóry spośród dwóch, kolejno przedłożonych kandydatur, parlament ulegał rozwiązaniu automatycznie, z mocy prawa.

Zgromadzenie mógł odwołać Prezydent Serbii i Czarnogóry w przypadku naruszenia przez niego *Karty Konstytucyjnej*. Naruszenie przez prezydenta *Karty Konstytucyjnej* stwierdzać miał Sąd Serbii i Czarnogóry (*Sud Srbije i Crne Gore*). Dokładną procedurę w przypadku naruszenia *Karty Konstytucyjnej* przez prezydenta miało ustalić Zgromadzenie.

Prezydent Serbii i Czarnogóry, któremu wygasła kadencja, pełnił swoje obowiązki do powołania nowego prezydenta. W przypadku przedłożenia rezygnacji z pełnionej funkcji, bądź odwołania przez parlament, czasowo obowiązki prezydenta przejmuje Wiceprzewodniczący Zgromadzenia, do wyboru nowego prezydenta⁵¹.

Prezydent Serbii i Czarnogóry pełnił jednocześnie funkcje szefa rządu. Do jego kompetencji jako szefa rządu należało przedstawianie parlamentowi kandydatów na ministrów, określanie zakresu ich kompetencji, ogłaszanie uchwał przyjętych przez Radę Ministrów.

Prezydent Serbii i Czarnogóry przedstawiał Zgromadzeniu kandydatury na członków Rady Ministrów: ministrów oraz wiceministrów: spraw zagranicznych oraz obrony. Należy zwrócić uwagę, iż ustrojodawca wprowadził regulacje uniemożliwiające zdominowanie składu Rady Ministrów przez reprezentantów jednej republiki. *Karta Konstytucyjna* stanowi bowiem, iż dwóch ministrów pochodzi z tej samej republiki, co prezydent. Natomiast trzech kolejnych ministrów pochodzi z drugiej republiki. Jednocześnie *Karta Konstytucyjna* stanowi, iż minister spraw zagranicznych musi pochodzić z innej republiki niż minister obrony, podobnie jak ich zastępcy. Mandat ministra został ustalony na cztery lata.

Zgromadzenie Serbii i Czarnogóry głosowało na listę kandydatów do Rady Ministrów⁵². W przypadku nie uzyskania przez kandydatów na ministrów wymaganej większości głosów, prezydent mógł jeszcze dwukrotnie zaproponować listę kandydatów do Rady Ministrów. Jeżeli

⁵¹ Po ogłoszeniu wyników referendum w Czarnogórze w dniu 23 maja 2006 roku prezydent S. Marović podał się do dymisji.

⁵² Pierwszy skład Rady Ministrów został zaprezentowany przez Svetozara Marovicia na sesji Skupstiny w dniu 17 marca 2003 r. Później dwukrotnie dokonywano zmian w składzie Rady Ministrów – w kwietniu 2004 r. w rezultacie zmiany podstawy politycznej rządu S. Marovicia oraz w październiku 2005 r. po dymisji ministra obrony oskarżonego o udział w aferze korupcyjnej.

żadna z tych list nie uzyskała wymaganej większości przez 60 dni od daty przedstawienia pierwszych kandydatur, Zgromadzenie ulegało rozwiązaniu. Prezydent Serbii i Czarnogóry był odpowiedzialny przed Zgromadzeniem z realizacji swych zadań. Mandat Prezydenta Serbii i Czarnogóry ulegał zakończeniu po wyrażeniu zgody przez Zgromadzenie. Mandat Prezydenta Serbii i Czarnogóry ulegał zakończeniu po wygaśnięciu kadencji, w przypadku złożenia rezygnacji oraz zwolnienia ze stanowiska przez Zgromadzenie.

Kompetencje władzy sądowniczej zostały przekazane poszczególnym republikom, na szczeblu unii państwowej funkcjonował natomiast Sąd Serbii i Czarnogóry. Zgromadzenie Serbii i Czarnogóry wybierało – na wniosek Rady Ministrów – sędziów Sądu Serbii i Czarnogóry (*Sud Srbije i Crne Gore*) na okres 6 lat. Sędziowie musieli posiadać wyższe wykształcenie prawnicze oraz legitymować się co najmniej 15 letnią praktyką zawodową. Wybór był przewidziany tylko na jedną kadencję. Sąd Serbii i Czarnogóry składać się miał z równej liczby sędziów pochodzących z obu republik. *Karta Konstytucyjna* gwarantuje, iż sędziowie będą niezależni w swych opiniach, nie mogą być odwołani przed upływem kadencji.

Sąd Serbii i Czarnogóry stwierdzał zgodność ustaw i innych aktów prawnych organów Serbii i Czarnogóry z *Kartą Konstytucyjną*, rozstrzygał spory kompetencyjne pomiędzy organami Serbii i Czarnogóry oraz poszczególnymi republikami. Do kompetencji Sądu należało także badanie zgodności prawa republikańskiego z prawem Serbii i Czarnogóry. Orzeczenia Sądu były wiążące. *Karta Konstytucyjna* stanowi, iż Sąd Serbii i Czarnogóry jest upoważniony do stwierdzenia nieważności ustaw oraz innych aktów prawnych (uchwały Rady Ministrów) niezgodnych z ustawą zasadniczą oraz porządkiem prawnym Serbii i Czarnogóry. Jednocześnie ustawa wprowadzająca w życie Kartę Konstytucyjną stanowiła, iż nie rozpatrzone sprawy przez Federalny Sąd Konstytucyjny oraz Sąd Federalny Federacyjnej Republiki Jugosławii, przechodzą pod jurysdykcję Sądu Serbii i Czarnogóry. Natomiast w kwestiach, w których kompetencje zostały przekazane na szczebel republik, decydują republikańskie sądy konstytucyjne oraz powszechne.

Władze Czarnogóry na czele z Milo Djukanoviciem kwestię niezależności republiki uczyniły kluczowym problemem społeczno-politycznym. Zgodnie z układem z marca 2002 roku Skupsztina Czarnogóry wyznaczyła na 21 maja 2006 roku referendum w sprawie ustanowienia niezależnego państwa. Za podtrzymaniem bytu unii państwowej opowiadali się politycy serbscy na czele z ówczesnym szefem rządu Vojislavem Koštunicą, część hierarchii prawosławnej, a także politycy europejscy. Symbolem takiej

postawy była decyzja instytucji unijnych, iż do uznania referendum za wiążące wymagane jest uzyskanie ponad 55 % odpowiedzi pozytywnej. W rezultacie głosowania zwolennicy niezależności uzyskali wymaganą większość. 3 czerwca 2006 roku Skupsztina Republiki Czarnogóry przyjęła Deklarację Niepodległości. Podobny akt prawny przyjęła Skupsztina Republiki Serbii dwa dni później⁵³. W ten sposób państwo jugosłowiańskie – nawet w tak szczątkowej postaci jak unia państwowa – przestało po 88 latach istnieć.

STRESZCZENIE

Termin „Jugosławia” obejmuje cztery organizmy państwowe funkcjonujące na Półwyspie Bałkańskim. Pierwsze państwo jugosłowiańskie powstało w 1918 roku, początkowo nosząc nazwę Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców, a od 1929 – Królestwo Jugosławii. Drugie państwo jugosłowiańskie zostało proklamowane w 1943, a od 1963 roku nosiło nazwę Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Składało się z 6 republik oraz dwóch okręgów autonomicznych. Trzecie państwo jugosłowiańskie zostało uformowane w 1992 r., z dwóch republik Serbii i Czarnogóry jako Federacyjna Republika Jugosławii. W lutym 2003 r. została przekształcona w unię państwową Serbii i Czarnogóry. W czerwcu 2006 r. Czarnogóra, a następnie Serbia ogłosiły niezależność, kończąc okres funkcjonowania państwa jugosłowiańskiego.

Jacek Wojnicki

BETWEEN THE UNITARY STATE AND THE UNION STATE – THE FUNCTIONING OF THE YUGOSLAV STATE (1918–2006)

Yugoslavia is a term describes a four political entities that existed successively on the Balkan Peninsula in Europe, during most of the 20 century. The first country was be known by this names was the Kingdom of Yugoslavia, which before October 1929 was known as Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes. The second country with this name was the Democratic Federal Yugoslavia, proclaimed in 1943. In 1963

⁵³ Zob. J. Wojnicki, *Kształtowanie się państwowości Czarnogóry*, „Zbliżenia Cywilizacyjne”. Zeszyty Naukowe PWSZ we Włocławku, tom III, Włocławek 2007, s. 197 i n.; J. Fiszer (red.), *Sytuacja wewnętrzna w krajach postkomunistycznych Europy i Azji oraz ich polityka międzynarodowa w latach 2006–2007*, Warszawa 2007, s. 45.

it was renamed to the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. The constituent six republics and two autonomous provinces. The last country to bear the name was the Federal Republic of Yugoslavia established in April 1992. It was federation on the territory of two remaining republics of Serbia and Montenegro. On February 2003, it was renamed to the States Union of Serbia and Montenegro, and officially abolished the name Yugoslavia. On June 2006 respectively Montenegro and Serbia declared independence, thereby ending the Yugoslave state.