

Jacek Wojnicki\*

## Problemy współczesnego parlamentarizmu Serbii – zagadnienia instytucjonalne i funkcjonalne. Tradycja a współczesność

Problems of Contemporary Parliamentarism in Serbia  
– Institutional and Functional Issues. Tradition and Modernity

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** parlamentarizm, postkomunizm, demokratyzacja, korupcja, stabilność

**Key words:** parliamentarism, post-communism, democratization, corruption, stability

**Abstrakt:** Artykuł poświęcony jest problemom współczesnego parlamentarizmu Serbii, zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym. Najpierw zostanie przedstawiona – choć w sposób pobieżny – ewolucja pozycji parlamentu serbskiego od 1835 roku, następnie aktualne regulacje konstytucyjne, aby przejść do współczesnych zagadnień. Główne pytanie badawcze brzmi – na ile problemy dysfunkcji serbskiego parlamentarizmu wynikają z przesłanek strukturalnych, a na ile – z funkcjonalnych. Zastosowano w pracy kilka metod badawczych – analizę prawno-instytucjonalną, analizę historyczno-opisową oraz metodę porównawczą i systemową.

**Abstract:** The article is dedicated to the problems of contemporary Serbian parliamentarism, both in the institutional and functional dimension. First, the evolution of the position of the Serbian parliament since 1835 will be presented, albeit in a cursory way, then the current constitutional regulations, before moving on to contemporary issues. The main research question is to what extent the problems of dysfunction of the Serbian parliamentarism result from structural reasons and to what extent from functional ones. Several research methods were used in the work – legal and institutional analysis, historical and descriptive analysis as well as a comparative and systemic method.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4289-989X>; prof. dr hab., Katedra Systemów Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: [jacekwojnicki@uw.edu.pl](mailto:jacekwojnicki@uw.edu.pl).

## Wprowadzenie

Artykuł dotyczy współczesnego parlamentaryzmu Republiki Serbii, zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym. Najpierw zostanie przedstawiona ewolucja pozycji parlamentu serbskiego od 1835 roku, następnie aktualne regulacje konstytucyjne, aby przejść do współczesnych zagadnień. Główne pytanie badawcze brzmi – na ile problemy dysfunkcji współczesnego parlamentaryzmu Serbii wynikają z przesłanek strukturalnych, a na ile – z funkcjonalnych? Drugim istotnym wątkiem analizy jest wskazywanie na słabość demokratycznych instytucji polityczno-ustrojowych w państwie serbskim. Temu zadaniu służy wskazanie genezy rozwiązań parlamentarnych, poczynwszy od pierwszej konstytucji Serbii z 1835 roku. Wprowadzenie natury historycznej ukazuje nietrwałość pozycji ustrojowej organów przedstawicielskich oraz ustawodawczych. Kolejne demokratyczne konstytucje wzorowane na rozwiązaniach państw Europy Zachodniej (Francji, Belgii) nie przetrwały „próby czasu”, w zderzeniu z realiami serbskiej polityki oraz tradycji silnej władzy jednostki (księcia, króla czy lidera partii komunistycznej po 1945 roku). Zastosowano w pracy kilka metod badawczych – analizę prawno-instytucjonalną, analizę historyczno-opisową oraz metodę porównawczą i systemową. Analiza historyczno-opisowa oraz metoda komparatystyka posłużyły do ukazania zawitych losów serbskiego parlamentaryzmu. Z kolei analiza prawno-instytucjonalna oraz metoda decyzyjna została wykorzystana do wskazania realnej i konstytucyjnej pozycji Zgromadzenia Narodowego, w regulacjach ustrojowych po 1990 roku.

## Ewolucja parlamentaryzmu Serbii po 1835 roku

Badacz historii ustroju państw bałkańskich<sup>1</sup> zwraca uwagę, iż od połowy XIX w. do końca I wojny światowej w Księstwie, a następnie Królestwie Serbii zostało uchwalonych łącznie pięć konstytucji: 1835, 1869, 1888/9, 1901, 1903. Opierały się one częściowo na francuskich (1814, 1830) oraz belgijskiej (1831) ustawie zasadniczej. Wszystkie konstytucje były stosunkowo nowoczesne i liberalne, na wysokim europejskim poziomie prawniczym, nie zapewniły jednakże stabilności rządów w analizowanym państwie bałkańskim.

<sup>1</sup> Zob. A. Lityński, *Od Wielkiej Serbii do Królestwa SHS. Historyka ustroju uwag kilka*, «Miscellanea Historico-Iuridica» 2021, t. XX, z. 2, s. 145–172.

Konstytucja Serbii z 1835 roku<sup>2</sup> dzieliła władzę państwową na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Władza ustawodawcza i wykonawcza należała do księcia i Rady Państwa, a władza sędziowska do niezależnych sądów. Władzę wykonawczą stanowiło sześciu ministrów, a posiedzeniom ministerialnym kierował przewodniczący Rady. Książę miał prawo dwukrotnie odrzucić projekt ustawy, ale jeśli został przyjęty po raz trzeci, musiał go zaakceptować pod warunkiem, że „nie doprowadzi on do śmierci narodu ani nie będzie sprzeczny z konstytucją państwa”. Formalnie Konstytucja głosiła podział władzy na wykonawczą, ustawodawczą i sędziowską, jednak nie został on konsekwentnie realizowany.

Podział władz w Konstytucji Serbii z 1835 roku, zwłaszcza dwóch pierwszych (uchwalanie i wykonywanie ustaw), w dalszych przepisach szczegółowych sprawia wrażenie nieklarownego i niekonsekwentnego. Przyjęte rozwiązania odbiegają zarówno od doktryny, jak i od praktyki ustrojowej państw konstytucyjnych, jak zwraca uwagę serbski badacz ustrojowy. W żadnym razie nie było to dziełem przypadku: jako forma tymczasowa i przejściowa, jak zapewne myślał twórca aktu prawnego Dimitrije Davidović, tak niekonsekwentny podział władz opierał się na realnym układzie sił społecznych, nie tylko pomiędzy księciem Miłoszem a starszyzną, lecz i pomiędzy nimi z jednej a narodem z drugiej strony. Ten swego rodzaju kompromis przestał być tym, czym był od razu po zmianie sytuacji. Zresztą urzeczywistnienie zasady podziału władzy możliwe było w warunkach faktycznego narodowego przedstawicielstwa, a nie w warunkach tylko ograniczania książęcego absolutyzmu<sup>3</sup>. Choć Dimitrije Davidović, twórca Konstytucji Sreteńskiej pozostawał pod wpływem wolnomyślicielskich idei, wyrażonych w konstytucjach i dokumentach konstytucyjnych z przełomu 18. i 19. stulecia w Europie, to daleki był jednakże od tego, aby poszczególne rozwiązania w nich zawarte bezkrytycznie kopiować. Przystosowując je do specyficznych warunków ówczesnej Serbii, wykazał nie tylko zdolności recepcji obcych rozwiązań ustrojowych, lecz również myślenie konstruktywne. Dzięki temu konstytucja, chociaż pozostała pod wpływem uniwersalnych idei, wyrażała żądania, które były wynikiem specyficznych potrzeb krajowych<sup>4</sup>.

Druga Konstytucja Księstwa Serbii z 1838 roku<sup>5</sup> często nazywana jest konstytucją turecką, ponieważ została wydana w formie ukazu (firmana) turec-

<sup>2</sup> Zob. *Ustav Knjažestva Srbije*; <https://web.archive.org/web/20131019232919/http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/RA-ustav-1835> (17.01.2024).

<sup>3</sup> Zob. T.I. Podgorovac, *Konstytucja Księstwa Serbii z 1835 r. (Sreteńska) – dzieło Dimitrija Davidovicia*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia» 1985/1986, vol. 37/38, 12, sectio G, s. 195–206.

<sup>4</sup> Tamże, s. 203.

<sup>5</sup> Zob. *Ustav Knjažestva Srbije iz 1838 godine*; <https://web.archive.org/web/20131019224538/http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/RA-ustav-1838> (17.01.2024).

kiego. Władzą centralną – wedle jej regulacji – byli książę ze swoimi ministrami oraz Rada. Konstytucja przewidywała utworzenie czterech strażników (ministrów), z których trzech było kierownikami wydziałów: spraw wewnętrznych, finansów i sprawiedliwości, a czwarty „strażnikiem urzędu książęcego”. Ten ostatni był przedstawicielem księcia i jednocześnie pełnił rolę ministra spraw zagranicznych. Ministrowie nie utworzyli rządu, w wykonywaniu swoich obowiązków pozostawali od siebie niezależni, każdy miał swój urząd. Godzi się odnotować, iż akt konstytucyjny nie przewidywał funkcjonowania Zgromadzenia Narodowego.

Z kolei w regulacjach konstytucji z 1869 roku<sup>6</sup> Zgromadzenie Narodowe było jednoizbowe; dzieliło się na zwyczajne i wielkie. Posłowie byli wybierani oraz mianowani przez księcia (w relacji 3:1). Wybrani parlamentarzyści nie mogli być urzędnikami ani prawnikami. Żołnierze nie posiadali prawa głosu. Prawo głosu miał każdy obywatel płacący podatek od nieruchomości, pracy lub podatek dochodowy. Bierne prawo wyborcze posiadał każdy obywatel, który ukończył 30. rok życia i płacił 6 talarów podatku rocznie. Zgromadzenie Narodowe dzieliło władzę ustawodawczą z księciem. Konstytucja stanowiła, iż żadna ustawa nie może zostać wydana, uchylona, zmieniona ani interpretowana bez zgody Zgromadzenia Narodowego. Książę dysponował prawem inicjatywy prawnej, natomiast Zgromadzenie Narodowe mogło jedynie wyrazić swoją wolę. Uprawnienia budżetowe Zgromadzenia Narodowego były ograniczone. Ustalono jednocześnie odpowiedzialność karną ministrów. Z kolei Wielkie Zgromadzenie Narodowe miało liczyć czterokrotnie więcej posłów niż zwykle. Składało się wyłącznie z wybranych członków parlamentu. Mogło być zwołane, gdy zachodziła konieczność: 1) wyboru księcia, 2) wyboru namiestników, 3) rozstrzygnięcia zmian w konstytucji, 4) rozstrzygnięcia zmian na terytorium państwa, 5) gdy książę uznał konieczność wysłuchania jego opinii.

Pośrednio z przepisów konstytucyjnych z 1888 roku<sup>7</sup> wynikało, że ustanowiono zasadę trójpodziału władz. Centralnymi instytucjami politycznymi zgodnie z Konstytucją z 1888 roku były bowiem Zgromadzenie Narodowe, król oraz rząd (Rada Ministrów). Władzę ustawodawczą sprawowali wspólnie król oraz Zgromadzenie Narodowe. Prawo przedkładania projektów ustaw należało do obu członów władzy ustawodawczej. Każda ustawa wymagała zgody króla oraz Zgromadzenia Narodowego. Ustawa nie mogła działać wstecz ze szkodą dla praw nabytych na mocy wcześniejszych ustaw (zakaz retroakcji). Władzę wykonawczą sprawował król za pośrednictwem ministrów. Sądownic-

<sup>6</sup> Zob. *Ustav Knjažestva Srbije iz 1869 godine*; <https://web.archive.org/web/20131019232311/http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/RA-ustav-1869> (17.01.2024).

<sup>7</sup> Zob. *Ustav Kraljevine Srbije iz 1888 godine*; <https://web.archive.org/web/20131019142410/http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/RA-ustav-1888> (17.01.2024).

two deklarowano jako niezawisłe, orzeczenia i wyroki sądów wydawane były i wykonywane w imieniu króla i na podstawie prawa. Rada Państwa pozostawała w systemie najwyższych organów państwa.

Główną zmianą, która pojawia się w kolejnej konstytucji z 1901 roku<sup>8</sup>, było ustanowienie dwuizbowego parlamentu z Senatem jako izbą wyższą, który składał się z 2/3 parlamentarzystów mianowanych i jednej trzeciej senatorów wybieranych. Można zatem powiedzieć, że Senat posiadał trzy kategorie członków: 1) wirylistów – następcę tronu (jeśli był pełnoletni), arcybiskup Belgradu i biskup Niszu; 2) król mianował dożywotnio 30 senatorów; 3) Belgrad wraz z 17 innymi okręgami wybierał kolejnych 18 senatorów. Czynne prawo głosu do wyższej izby parlamentarnej miały osoby, które ukończyły 21. rok życia i jednocześnie płaciły podatek w wysokości co najmniej 45 dinarów. Bierne prawo głosu posiadały osoby, które ukończyły 40. rok życia i płaciły podatek w wysokości co najmniej 200 dinarów.

Zgromadzenie zorganizowane było według zasad Konstytucji z 1888 roku, co oznaczało, że charakteryzowało się wyborami bezpośrednimi i głosowaniem tajnym. Zgromadzenie Narodowe składało się ze 130 posłów. Wybory, w których wybierano posłów ludowych, były, jak już wspomniano, bezpośrednie, a głosowanie tajne. W tym przypadku próg majątkowy w przypadku prawa wyborczego czynnego wynosił 15 dinarów podatku bezpośredniego rocznie, natomiast w przypadku prawa wyborczego biernego – 60 dinarów. Władza ustawodawcza znajdowała się w rękach króla i obu izb parlamentarnych (Zgromadzenia i Senatu).

Konstytucja z 1903 roku<sup>9</sup> była powtórzeniem aktu konstytucyjnego z 1888 roku, w której wszystkie prawa uchwalone na jej podstawie zostały dostosowane do ówczesnego stanu i potrzeb społecznych. Najważniejsze zmiany w stosunku do konstytucji z 1888 roku obejmowały kwestie:

- 1) Król (na podstawie konstytucji z 1888 roku) w żadnym wypadku nie mógł zwolnić ministra od jego obowiązków – przepis ten rozszerzono także na innych urzędników państwowych (art. 135).
- 2) W sytuacji rozwiązania Zgromadzenia Narodowego lub jego zawieszenia przed uchwaleniem budżetu król mógł przedłużyć budżet kończącego się roku obrachunkowego maksymalnie o 4 miesiące. W odróżnieniu od konstytucji z 1888 roku wymagała ta decyzja w nowych regulacjach zgody Rady Państwa (art. 139).

---

<sup>8</sup> Zob. *Ustav Kraljevine Srbije iz 1901 godine*; <https://web.archive.org/web/20131020000057/http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/RA-ustav-1901> (17.01.2024).

<sup>9</sup> Zob. *Ustav za Kraljevinu Srbiju iz 1903 godine*; <https://web.archive.org/web/20131020012357/http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/RA-ustav-1903> (17.01.2024).

- 3) Czynne prawo wyborcze zostało ograniczone, na podstawie kryterium dochodów, do 15 dinarów w postaci rocznych podatków bezpośrednich, ale teraz kwota ta obejmowała także „stałą dopłatę państwową”.
- 4) Mandat parlamentu został przedłużony z trzech do czterech lat.
- 5) Zgromadzenie otrzymało, oprócz prawa śledczego, prawo ankiety w sprawach wyborczych i administracyjnych.

Jak podkreśla badacz najnowszych dziejów państw bałkańskich (Tadeusz Czekalski)<sup>10</sup> idea rządów parlamentarnych, odwołujących się do konstytucji dotarła do krajów Półwyspu Bałkańskiego w II połowie XIX w., w ramach prób odgórnego aplikacji zachodnioeuropejskich wzorców ustrojowych. Społeczeństwo przez wieki okupacji osmańskiej było odzwyczajone od tworzenia podlokalnych struktur władzy, w tym procesów kształtowania reprezentacji o znaczeniu społeczno-politycznym. Nawet przywoływane powyżej dość liberalne – jak na ówczesne czasy – akty konstytucyjne (np. konstytucja z 1835 roku, 1888 roku, 1903 roku) nie przetrwały długo, a instytucje polityczne załamywały się (dość szybko) pod naporem silnych tendencji autorytarnych. Dlatego – mimo wielu niepowodzeń i nietrwałości instytucji parlamentarnych – warto z zainteresowaniem prześledzić proces kształtowania się parlamentaryzmu serbskiego w omawianym okresie<sup>11</sup>.

Z kolei Konstytucja Ludowej Republiki Serbii z 1947 roku<sup>12</sup> jest pierwszą z czterech konstytucji, które Serbia uchwaliła jako republika związkowa Druziej Jugosławii. Została ona uchwalona przez Zgromadzenie Ustawodawcze w styczniu 1947 roku, po raz pierwszy w historii zdefiniowała Serbię jako republikę. Ustaliła równocześnie nowe granice „republik”, czyli ustanawiała istnienie dwóch autonomicznych podmiotów – Autonomicznego Regionu Kosowo i Metohija oraz Autonomicznej Prowincji Wojwodina. Składała się z trzech części i liczyła 160 artykułów. Jej postanowienia były zgodne z przyjętą rok wcześniej konstytucją federalną (FLRJ ze stycznia 1946 roku)<sup>13</sup>. Przestała obowiązywać wraz z uchwaleniem w kwietniu 1963 roku Konstytucji Socjalistycznej Republiki Serbii<sup>14</sup>, również zharmonizowanej z nową konstytucją federalną

<sup>10</sup> Zob. T. Czekalski, *Widowdańskie prowizorium. Geneza i rozwój parlamentaryzmu w Królestwie Serbów, Chorwatów i Słoweńców*, «Przegląd Sejmowy» 2019, z. 1(150), s. 49–68.

<sup>11</sup> Zob. St. Pawłowitch, *Historia Bałkanów (1804–1945)*, Warszawa 2009; B. Jelavich, *Historia Bałkanów. Wiek XX*, Kraków 2005 oraz B. Kršev, *Srbi i Srbija. U vremenu i prostori*, Novi Sad 2020.

<sup>12</sup> Zob. *Ustav Narodne Republike Srbije iz 1947 godine*; <https://web.archive.org/web/20131020013714/http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/RA-ustav-1947> (17.01.2024).

<sup>13</sup> Por. szerzej w: *Konstytucja Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii z 1946 r.*, [w:] L. Gelberg (opr.), *Nowe konstytucje państw europejskich*, Warszawa 1949, s. 143–181.

<sup>14</sup> Zob. *Ustav Socijalističke Republike Srbije iz 1963 godine*; <https://web.archive.org/web/20131019235236/http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/RA-ustav-1963> (17.01.2024).



(z 1963 roku)<sup>15</sup>. Godzi się odnotować, iż określała ona podział kompetencji pomiędzy organy federacji a republiki związkowej. Definiowała równocześnie uprawnienia poszczególnych władz republikańskich; Zgromadzenia Narodowego Ludowej Republiki Serbii oraz Rządu Republikańskiego (od 1953 roku – Republikańskiej Rady Wykonawczej).

W najnowszych dziejach politycznych państwa serbskiego (a także jugosłowiańskiego, gdy Serbia po 1918 roku wchodziła w jego skład) kilkakrotnie dochodziło do zamachów stanów czy prób wojskowego (zbrojnego) dokonania alternacji władzy. Można wymienić następujące zdarzenia, które wpływały na dalszy rozwój społeczno-polityczny państwa. Przewrót w 1903 roku, który w sposób brutalny zakończył rządy dynastii Obrenovićów, przewrót królewski w styczniu 1929 roku, miał z kolei na celu ocalić przetrwanie wspólnego państwa Słowiańszczyzny Południowej, po dramatycznych strzałach (*nota bene* w jugosłowiańskim parlamencie) w czerwcu 1928 roku<sup>16</sup>.

Oddzielny rozdział stanowił okres parlamentaryzmu socjalistycznego w latach 1946–1990. Władze państwowe były wówczas – podobnie jak w pozostałych państwach regionu, uzależnionych od ZSRR – zdominowane przez ugrupowanie komunistyczne, sprawujące od 1945 roku hegemoniczną władzę, ograniczaną tylko przez wpływy radzieckie, wyrażane w sposób bezpośredni, i pośredni. Po zerwaniu bliskich relacji z Kremlen w czerwcu 1948 roku komuniści jugosłowiańscy zaczęli kształtować własny model państwa, ale nadal autorytarne. Oddajmy głos znanemu polskiemu bałkaniście i znawcy najnowszych dziejów państwa jugosłowiańskiego: „analizując rozbieżności postrzegać je trzeba przede wszystkim w różnicach co do kierunków i metod budowy socjalizmu, stosunków międzynarodowych i zasad współpracy, jak też w trudnościach natury gospodarczej. (...) wyizolowanie i niedająca się wykluczyć groźba interwencji były czynnikami sprzyjającymi umacnianiu kultu Tity i w pełni alimentowały rządy autorytarne, niezależnie od demagogicznych frazesów o jedności, samorządności i władzy ludu”<sup>17</sup>. Nastąpiło wówczas zerwanie z podstawową zasadą systemu parlamentarnego – obecnością i aktywnym udziałem opozycji parlamentarnej, której zadaniem z jednej strony jest kontrolowanie pracy rządu i całej administracji państwowej, a z drugiej – przy-

<sup>15</sup> Por. szerzej w: *Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii z 1963 r.*, [w:] A. Burda (opr.), *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1967, s. 124–194.

<sup>16</sup> Zob. W. Felczak, T. Wasilewski, *Historia Jugosławii*, Wrocław 1985; W. Walkiewicz, *Słowiańszczyzna Południowa między przeszłością a przyszłością*, Warszawa 2019; M. Tanty, *Balkany w XX wieku. Dzieje najnowsze*, Warszawa 2003; R.L. Wolff, *The Balkans in Our Time*, Cambridge, Massachusetts 1956 oraz B. Kršev, *Srbi i Srbija...*

<sup>17</sup> Zob. W. Walkiewicz, *Słowiańszczyzna Południowa między przeszłością a przyszłością*, Warszawa 2019, s. 151.

gotowywanie do przejęcia władzy. W systemie autorytarnym (a w pierwszym okresie do początku lat 50. XX wieku – występowało wiele cech systemu totalitarnego) nie było to możliwe, dlatego opozycja została trwale wyeliminowana z ław parlamentu, aż do grudnia 1990 roku. Zaś procedury demokratyczne nie były konsekwentnie przestrzegane, nawet w instancjach monopolistycznie rządzącej partii komunistycznej<sup>18</sup>.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rosnące rozwarstwienie pomiędzy normami konstytucyjnymi (czy szerzej prawnymi) a praktyką życia politycznego. W obu konstytucjach ludowej, a potem socjalistycznej Serbii z 1947 roku i 1974 roku Zgromadzenie Narodowe było definiowane jako najwyższy organ władzy w republice związkowej. Ustrojodawca z 1946 roku deklarował, iż „naczelnymi organami władzy państwowej Republik Ludowych są Zgromadzenia Ludowe Republik” (art. 90 i 92 Konstytucji)<sup>19</sup>. Podobny zapis konstytucyjny znalazł się w ustawie konstytucyjnej z 1974 roku<sup>20</sup>. Nie zmieniało to jednakże – co należy szczególnie odnotować – faktu fasadowej pozycji politycznej parlamentu serbskiego (republiki związkowej w federacji jugosłowiańskiej), zdominowanego aż do grudnia 1990 roku przez deputowanych reprezentujących Komunistyczną Partię Serbii, a od 1952 roku – Związek Komunistów Serbii<sup>21</sup>. Ostatnia konstytucja Serbii, jeszcze w ramach federacji jugosłowiańskiej, została proklamowana we wrześniu 1990 roku, jako pierwsza taka ustawa konstytucyjna wśród republik jugosłowiańskich. Miała ona za zadanie dostosować ustrój Serbii do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej w Europie Środkowej (w tym federacji jugosłowiańskiej)<sup>22</sup>.

Nowy etap serbskiego parlamentaryzmu rozpoczął się w 1990 roku. W grudniu 1990 roku odbyły się pierwsze od 1945 roku rywalizacyjne wybory do Zgromadzenia Narodowego<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Zob. T. Rakowska-Harmstone (red.), *Communism in Eastern Europe*, Bloomington 1984; F. Fejtő, *A History of the People's Democracies. Eastern Europe Since Stalin*, New York–Washington–London 1971; J. Tomaszewski, *Europa Środkowo-Wschodnia 1944–1968. Powstanie, ewolucja i kryzys realnego socjalizmu*, Warszawa 1992; G. Besier, K. Stokłosa, *Europa dyktatur*, Warszawa 2009.

<sup>19</sup> Zob. *Konstytucja Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii z 1946 r...*, s. 169.

<sup>20</sup> Zob. J. Ciemniewski (opr.), *Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii*, Wrocław 1975.

<sup>21</sup> Zob. *Communism in Eastern Europe...*; F. Fejtő, *A History of the People's Democracies. Eastern Europe Since Stalin...*

<sup>22</sup> Zob. *Ustav Republike Srbije iz 1990 godine*; <https://web.archive.org/web/20131019235236/http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/RA-ustav-1990> (22.01.2024).

<sup>23</sup> Zob. J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk 2003; K. Dawisha, B. Parrott (red.), *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge 1997; R. Thomas, *The Politics of Serbia in the 1990s*, Columbia University Press, New York 1999; P. Garde, *Vie et mort de Yougoslavie*, Paris



## Regulacje konstytucyjne z 1990 roku

Republika Serbii jest definiowana przez obecnie obowiązującą konstytucję z 2006 roku<sup>24</sup> – republiką parlamentarną. Republika Serbii jest definiowana jako państwo Narodu serbskiego i wszystkich obywateli, którzy w niej żyją, oparte na rządach prawa i sprawiedliwości społecznej, zasadach demokracji obywatelskiej, prawach i wolnościach człowieka i mniejszości narodowych oraz przywiązaniu do zasad i wartości europejskich. Suwerenność w państwie pochodzi od obywateli, którzy ją sprawują w formie referendum, inicjatywy ludowej i poprzez swoich przedstawicieli wybranych w wolnych wyborach. Żaden organ państwowy, organizacja polityczna, grupa ani jednostka nie może zawłaszczać obywatelskiej suwerenności, ani ustanawiać władz wbrew swobodnie wyrażonej woli obywateli. Rządy prawa realizowane są – jak deklaruje ustrojodawca – poprzez wolne i bezpośrednie wybory, konstytucyjne gwarancje praw człowieka i mniejszości narodowych, podział władzy, niezależną władzę sądowniczą oraz podporządkowanie władz Konstytucji i ustawom. System rządów opiera się na podziale władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Relacje pomiędzy trzema władzami opierają się na równowadze i wzajemnej kontroli (art. 1–4 konstytucji)<sup>25</sup>. Jak wskazują serbscy konstytucjoniści V. Petrov i D. Simović, parlament stanowi centralną instytucję w systemie demokracji przedstawicielskiej<sup>26</sup>.

Konstytucja w sposób dość precyzyjny określa kompetencje parlamentu Republiki Serbii, które w sposób generalny wpisują się w deklarowany model parlamentarno-gabinetowy. Zgromadzenie Narodowe jest definiowane jako najwyższe ciało przedstawicielskie oraz organ władzy konstytucyjnej i ustawodawczej Republiki. Zgromadzenie Narodowe: 1) Uchwala i zmienia Konstytucję; 2) Decyduje o zmianach granic Republiki Serbii; 3) Podejmuje decyzję o republikańskim referendum; 4) Ratyfikuje umowy międzynarodowe, jeśli ustawa przewiduje ratyfikację; 5) Decyduje o wojnie i pokoju i ogłasza stan wojenny i wyjątkowy; 6) Nadzoruje pracę służb bezpieczeństwa; 7) Uchwala ustawy i inne akty prawodawcze w ramach uprawnień Republiki Serbii; 8) Wyraża wstępną zgodę na statut prowincji autonomicznych; 9) Zatwierdza strategię obrony; 10) Uchwala plan rozwoju i zagospodarowania przestrzennego; 11) Uchwala budżet Republiki Serbii i zatwierdza sprawozdanie z jego

1990 oraz E. Bujwid-Kurek, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej: dzieje, ustrój, konstytucja*, Kraków 2012.

<sup>24</sup> Zob. E. Bujwid-Kurek (opr.), *Konstytucja Republiki Serbii*, Warszawa 2018.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Zob. V. Petrov, D. Simović, *Ustavno pravo*, Beograd 2021, s. 91.

wykonania na podstawie projektu Rządu; 12) Decyduje o amnestii za przestępstwa karne (art. 98–99 konstytucji)<sup>27</sup>.

W ramach swoich kreacyjnych parlament: 1) Wybiera Rząd, nadzoruje jego pracę i decyduje o wygaśnięciu pełnomocnictw Rządu i ministrów; 2) Powołuje i odwołuje sędziów Sądu Konstytucyjnego; 3) Zgodnie z Konstytucją, wybiera przewodniczącego Najwyższego Sądu Kasacyjnego, prezesów sądów, Prokuratora Generalnego Republiki, prokuratorów, sędziów i zastępców prokuratorów; 4) Wybiera i odwołuje Prezesa Narodowego Banku Serbii i nadzoruje jego pracę; 5) Wybiera i odwołuje Obronę Obywatela i nadzoruje jego pracę; 6) Wybiera i odwołuje innych funkcjonariuszy państwowych przewidzianych ustawą. Zgromadzenie Narodowe pełni równocześnie inne funkcje określone w Konstytucji i ustawach (art. 99 konstytucji)<sup>28</sup>.

Zgromadzenie Narodowe składa się z 250 deputowanych, którzy wybierani są – zgodnie z ustawą – w wyborach bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. W parlamencie należy zapewnić, zgodnie z ustawą, równouprawnienie oraz reprezentację płci i mniejszości narodowych. Wybory do ciała ustawodawczego zarządza prezydent Republiki 90 dni przed upływem kadencji Zgromadzenia Narodowego, tak by wybory zostały zakończone w ciągu następnych 60 dni. Pierwsze posiedzenie parlamentu otwiera jego Przewodniczący z poprzedniej kadencji, najpóźniej 30 dni od dnia ogłoszenia ostatecznych wyników wyborów. Skupszcina na pierwszym posiedzeniu potwierdza mandaty przedstawicielskie. Parlament uważa się za ukonstytuowany po potwierdzeniu mandatów przynajmniej 2/3 deputowanych. Od decyzji dotyczącej potwierdzenia mandatu przysługuje odwołanie się do Sądu Konstytucyjnego, który rozpatruje je w ciągu 72 godzin. W następstwie potwierdzenia mandatu 2/3 deputowanych wygasa kadencja Zgromadzenia Narodowego poprzedniej kadencji. Sprawowanie mandatu deputowanego rozpoczyna się wraz z potwierdzeniem mandatu przez ciało ustawodawcze i trwa cztery lata, czyli do wygaśnięcia mandatów deputowanych danej kadencji parlamentu. Deputowany, na warunkach określonych ustawą, może nieodwołalnie przekazać swój mandat partii politycznej, z ramienia której został wybrany na deputowanego. Deputowany nie może być równocześnie deputowanym do Zgromadzenia prowincji autonomicznej, ani też pełnić funkcji w organach władzy wykonawczej i sądowniczej, ani też pełnić innych funkcji, wykonywać prac i pełnić obowiązków, które, zgodnie

<sup>27</sup> Zob. *Konstytucja Republiki Serbii...*

<sup>28</sup> Tamże. Przywołani uprzednio konstytucjonaliści z Belgradu V. Petrov oraz D. Simović wskazują na cztery funkcje realizowane przez Skupsztinę – ustawodawczą, kontrolną, wyborczą (kreacyjną) oraz quasi-sądową. Dodają jeszcze funkcję stanowienia przez parlament w kwestii stanów nadzwyczajnych. Zob. V. Petrov, D. Simović, *Ustavno pravo...*, s. 91–102.

z ustawą, stanowią konflikt interesów. Wybór, wygaśnięcie mandatu i status deputowanego określa regulacja ustawowa (art. 100–102 konstytucji)<sup>29</sup>.

Deputowanemu przysługuje immunitet. Nie ponosi on odpowiedzialności karnej lub innej za wyrażenie opinii lub oddany głos w trakcie wykonywania mandatu deputowanego. Korzystając z immunitetu nie może on być bez zgody ciała ustawodawczego aresztowany oraz nie może być wobec niego wszczęte postępowanie karne lub inne postępowanie, w którym może zostać orzeczona kara pozbawienia wolności. Deputowany zatrzymany w trakcie popełniania przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności powyżej 5 lat, może zostać aresztowany bez zgody parlamentu. Ustrojodawca zdecydował, iż nie bieżą terminy przedawnienia w postępowaniu karnym lub postępowaniu w innych sprawach, jeżeli mają one związek z immunitetem. Niepowołanie się deputowanego na immunitet nie wyklucza prawa Zgromadzenia Narodowego do jego utrzymania (art. 103 konstytucji)<sup>30</sup>.

Zgromadzenie Narodowe większością głosów ogółu deputowanych wybiera przewodniczącego i jednego lub więcej jego zastępców. Przewodniczący Skupstiny reprezentuje parlament, zwołuje posiedzenia, przewodniczy im oraz pełni inne zadania określone w Konstytucji, ustawie i regulaminie Zgromadzenia Narodowego (art. 104 konstytucji)<sup>31</sup>.

Parlament podejmuje uchwały większością głosów deputowanych obecnych na posiedzeniu, w którym uczestniczy większość deputowanych. Większością głosów ogółu deputowanych Zgromadzenie Narodowe: 1) Udziela amnestii za popełnione przestępstwa; 2) Ogłasza i decyduje o zakończeniu stanu nadzwyczajnego; 3) Ustanawia środki dopuszczające ograniczenie praw człowieka i praw mniejszości podczas wojny i stanu wyjątkowego; 4) Uchwala ustawę, w której Republika Serbii powierza w ramach swoich kompetencji prowincjom autonomicznym i jednostkom samorządu lokalnego określone zadania; 5) Udziela wstępnej zgody na uchwalenie statutu prowincji autonomicznej; 6) Uchwala Regulamin swojej pracy; 7) Uchyla immunitet deputowanym, Prezydentowi Republiki, członkom Rządu oraz Obrońcy Obywatela; 8) Zatwierdza budżet i jego wykonanie; 9) Wybiera członków Rządu i decyduje o odwołaniu Rządu oraz ministrów; 10) Decyduje w sprawie treści odpowiedzi na interpelacje; 11) Powołuje oraz odwołuje sędziów Sądu Konstytucyjnego oraz decyduje o pozbawieniu ich mandatu sędziego; 12) Wybiera Prezesa Naczelnego Sądu Kasacyjnego, prezesów sądów, Prokuratora Generalnego Republiki i prokuratorów oraz podejmuje decyzję o wygaśnięciu ich pełnomocnictw; 13) Wybiera sędziów i zastępców prokuratorów zgodnie z Konstytucją.

---

<sup>29</sup> Zob. *Konstytucja Republiki Serbi i...*

<sup>30</sup> Tamże. Por. V. Petrov, D. Simović, *Ustavno pravo...*, s. 117–118.

<sup>31</sup> Zob. *Konstytucja Republiki Serbii...*

tucją; 14) Wybiera i odwołuje Gubernatora Narodowego Banku Serbii, Radę Gubernatora i Obrońcę Obywatela; 15) Wykonuje inne uprawnienia należące do ciała ustawodawczego (art. 105 konstytucji)<sup>32</sup>.

Z kolei większością głosów ogólnej liczby deputowanych Zgromadzenie Narodowe uchwała ustawy, które regulują: 1) Referendum i inicjatywę ludową; 2) Korzystanie z indywidualnych i zbiorowych praw należących do mniejszości narodowych; 3) Plan rozwoju i zagospodarowania przestrzennego; 4) Dług publiczny; 5) Terytorium prowincji autonomicznych i jednostek samorządu lokalnego; 6) Zawieranie i ratyfikację umów międzynarodowych; 7) Inne sprawy określone w Konstytucji (art. 105 konstytucji)<sup>33</sup>.

Skupstina zbiera się w ciągu roku na dwóch sesjach zwyczajnych. Pierwsza sesja zwyczajna rozpoczyna się w pierwszym dniu roboczym marca, a druga w pierwszym dniu roboczym października. Sesja zwyczajna nie może trwać dłużej niż 90 dni. Parlament zbiera się na sesje nadzwyczajne na wniosek co najmniej 1/3 deputowanych, na wniosek Rządu wraz z dołączonym proponowanym porządkiem obrad. Zgromadzenie Narodowe zbiera się bez wezwania po ogłoszeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego (art. 106 konstytucji)<sup>34</sup>.

Prawo do przedkładania projektów ustaw, aktów wykonawczych i innych aktów prawodawczych przysługuje każdemu z deputowanych, Rządowi, Zgromadzeniu prowincji autonomicznej (czyli Wojwodiny) lub co najmniej 30 tysiącom wyborców. Również Obrońca Obywatela oraz Bank Narodowy Serbii mają prawo przedkładania ustaw w zakresie swoich kompetencji (art. 107 konstytucji)<sup>35</sup>.

Na wniosek większości deputowanych lub minimum 100 tysięcy wyborców, parlament rozpisuje referendum w sprawach i w zakresie swoich pełnomocnictw, zgodnie z Konstytucją i ustawą. Przedmiotem głosowania ludowego nie mogą być obowiązki wynikające z umów międzynarodowych, ustaw odnoszących się do praw i wolności człowieka i mniejszości, ustawy o finansach publicznych i podatkach, budżet i sprawozdanie z wykonania budżetu, wprowadzenie stanu nadzwyczajnego i ogłoszenie amnestii, jak również sprawy dotyczące wyborów i zakresu uprawnień Zgromadzenia Narodowego (art. 108 konstytucji)<sup>36</sup>.

Prezydent Republiki, na uzasadniony wniosek Rządu, może rozwiązać Zgromadzenie Narodowe. Rząd nie może złożyć wniosku o rozwiązanie ciała ustawodawczego, gdy zostało wyrażone wobec niego wotum nieufności lub jeśli

<sup>32</sup> Tamże. Por. V. Petrov, D. Simović, *Ustavno pravo...*, s. 108–109.

<sup>33</sup> Zob. *Konstytucja Republiki Serbii...*

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Tamże. Por. V. Petrov, D. Simović, *Ustavno pravo...*, s. 92–96.

<sup>36</sup> Zob. *Konstytucja Republiki Serbii...*

nie uzyskał on wotum zaufania. Parlament ulega rozwiązaniu, jeśli w okresie 90 dni od dnia jego ukonstytuowania nie był on w stanie utworzyć Rządu. Zgromadzenie Narodowe nie może być rozwiązane podczas stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. W przypadku zaistnienia sytuacji określonej Konstytucją głowa państwa jest zobowiązana dekretem rozwiązać parlament. Rozwiązując Skupsztinę Prezydent jednocześnie wyznacza datę wyborów deputowanych, mając na uwadze by wybory zostały zakończone nie później niż w ciągu 60 dni od daty ich ogłoszenia. Zgromadzenie Narodowe, które uległo rozwiązaniu – zgodnie z ustawą – wykonuje tylko bieżące lub pilne zadania określone ustawą. W przypadku ogłoszenia stanu wojennego lub wyjątkowego zostają przywrócone jego wszystkie uprawnienia na okres do zakończenia stanu wojennego albo stanu wyjątkowego (art. 109 konstytucji)<sup>37</sup>.

Prezydent Republiki jest zobowiązany, nie później niż w ciągu 15 dni od dnia uchwalenia ustawy, albo najpóźniej w ciągu 7 dni, jeżeli ustawa została uchwalona w trybie pilnym, zarządzić ogłoszenie ustawy lub zwrócić ustawę, wraz z pisemnym wyjaśnieniem, Zgromadzeniu Narodowemu w celu jej ponownego rozpatrzenia. Jeśli ciało ustawodawcze podejmie decyzję o ponownym głosowaniu nad ustawą, którą Prezydent skierował do rozpatrzenia, ustawa winna być uchwalona większością głosów ogółu deputowanych. Ustawę uchwaloną ponownie głowa państwa zobowiązana jest ogłosić. Jeśli Prezydent Republiki nie zarządzi ogłoszenia ustawy w określonym czasie, zgodnie z Konstytucją, decyzję o jej ogłoszeniu podejmuje przewodniczący Skupsztiny (art. 113 konstytucji)<sup>38</sup>.

Jeżeli Prezydent Republiki nie może wykonywać swojej funkcji lub jeśli jego mandat wygasa przed upływem kadencji, na którą został wybrany, zastępuje go przewodniczący Zgromadzenia Narodowego. Przewodniczący parlamentu może zastępować głowę państwa maksymalnie przez okres 3 miesięcy. Wybory Prezydenta Republiki przewodniczący Skupsztiny ogłasza i rozpisuje w taki sposób, by odbyły się najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od chwili niemożności sprawowania funkcji przez głowę państwa, względnie wygaśnięcia kadencji, na którą był wybrany (art. 120 konstytucji)<sup>39</sup>.

Ustrojodawca definiuje funkcje kontrolne pełnione przez deputowanych, zgodnie z modelem parlamentarno-gabinetowym ukształtowanych w Republice Serbii<sup>40</sup>. Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed Zgromadzeniem Narodowym za wykonywanie ustaw i innych aktów prawodawczych parlamentu oraz za pracę organów administracji państwowej. Członek Rządu

---

<sup>37</sup> Tamże. Por. V. Petrov, D. Simović, *Ustavno pravo...*, s. 113–114.

<sup>38</sup> Zob. *Konstytucja Republiki Serbii...*

<sup>39</sup> Tamże.

<sup>40</sup> Tamże.

nie może być deputowanym ciała ustawodawczego, deputowanym w Zgromadzeniu prowincji autonomicznej, radnym w Zgromadzeniu gminnym, ani też członkiem organu wykonawczego prowincji autonomicznej lub organu wykonawczego gminy. Interpelację w sprawie działalności Rządu albo ministra może wnieść co najmniej 50 deputowanych. Rząd jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na interpelację w ciągu 30 dni. Odpowiedź na interpelację udzieloną przez Rząd albo ministra, do którego została ona skierowana, staje się przedmiotem debaty Zgromadzenia Narodowego zakończonej głosowaniem. Po przyjęciu odpowiedzi Skupszcina kontynuuje prace zgodnie z przyjętym porządkiem obrad. Jeśli parlament w głosowaniu nie przyjmie odpowiedzi Rządu lub poszczególnego ministra, przystępuje do głosowania w sprawie wotum nieufności dla Rządu albo członka Rządu, o ile wcześniej – po nieprzyjęciu odpowiedzi na interpelację Premier lub członek Rządu nie złoży dymisji. Problem podnoszony w interpelacji nie może być ponownie przedmiotem obrad wcześniej niż po upływie 90 dni (art. 124, 126, 129 konstytucji)<sup>41</sup>.

Głosowania o wotum nieufności dla Rządu lub poszczególnych członków Rządu może zażądać co najmniej 60 deputowanych. Wniosek o głosowanie wotum nieufności dla Rządu lub poszczególnych ministrów Zgromadzenie Narodowe rozpatruje na najbliższym posiedzeniu, nie wcześniej jednak niż po upływie 5 dni od dnia zgłoszenia wniosku. Po zakończeniu dyskusji nad wnioskiem przeprowadza się głosowanie. Skupszcina przyjmuje wniosek o wotum nieufności dla Rządu albo wobec ministra, jeśli za tym wnioskiem głosowała więcej niż połowa ogółu deputowanych. Jeśli parlament wyraził wotum nieufności dla Rządu, głowa państwa wszczyna procedurę powołania nowego Rządu. Jeśli ciało ustawodawcze nie wybierze nowego Rządu w okresie 30 dni od przyjęcia wotum nieufności, Prezydent Republiki ma obowiązek rozwiązać parlament i rozpisać wybory powszechne. Jeśli Zgromadzenie Narodowe przyjmie wotum nieufności wobec ministra, Premier powinien wszcząć procedurę wyboru nowego członka Rządu zgodnie z ustawą. Jeżeli Skupszcina nie przyjmie wniosku w sprawie wotum nieufności wobec Rządu albo jego członka, sygnatariusze wniosku nie mogą zgłosić nowego wniosku o wotum nieufności przed upływem 180 dni (art. 130 konstytucji)<sup>42</sup>.

Jednocześnie Rząd może zwrócić się o wyrażenie wotum zaufania. Na prośbę Rządu głosowanie nad wnioskiem o uzyskanie przez niego wotum zaufania może być przeprowadzone na tym samym posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego, a jeżeli Rząd nie zgłosi prośby w tej sprawie – na najbliższym posiedzeniu, nie wcześniej jednak niż po upływie 5 dni od złożenia wnio-

<sup>41</sup> Tamże. Por. V. Petrov, D. Simović, *Ustavno pravo...*, s. 142–146.

<sup>42</sup> Zob. *Konstytucja Republiki Serbii...*



sku. Po zakończeniu dyskusji nad wnioskiem przeprowadza się głosowanie. Wniosek o udzielenie wotum zaufania dla Rządu uważa się za przyjęty, jeżeli głosowała za nim co najmniej połowa ogółu deputowanych Skupsztiny. Jeśli parlament nie udzieli wotum zaufania dla Rządu, kadencja Rządu ulega zakończeniu a głowa państwa zobowiązana jest do wszczęcia procedury powołania nowego Rządu. Jeśli Zgromadzenie Narodowe nie wybierze nowego Rządu w ciągu 30 dni od dnia odmowy Rządowi wotum zaufania, Prezydent Republiki ma obowiązek rozwiązać parlament i roz�isać wybory (art. 131 konstytucji)<sup>43</sup>.

Również sam Premier może złożyć dymisję Zgromadzeniu Narodowemu. Premier zgłasza swoją dymisję Przewodniczącemu parlamentu, informując jednocześnie o tym zarówno głowę państwa, jak i opinię publiczną. Skupsztina na najbliższym posiedzeniu przyjmuje dymisję szefa rządu. Kadencja Rządu ulega zakończeniu w dniu przyjęcia dymisji jego kierownika. Po przyjęciu dymisji Premiera przez Zgromadzenie Narodowe Prezydent Republiki zobowiązany jest do wszczęcia procedury wyboru nowego Rządu. Jeśli parlament nie wybierze Rządu w ciągu 30 dni od dnia przyjęcia dymisji Premiera, głowa państwa ma obowiązek rozwiązania Skupsztiny i rozpisania wyborów. Z kolei członek Rządu może złożyć dymisję na ręce Premiera. Premier przedkłada dymisję ministrowi Przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego, a parlament na najbliższym posiedzeniu przyjmuje dymisję. Premier może również z własnej inicjatywy przedstawić Skupsztynie wniosek o odwołanie członka Rządu. Ciało ustawodawcze rozpatruje wniosek i nad nim głosuje na najbliższym posiedzeniu. Decyzja o odwołaniu ministra zostaje podjęta, gdy zagłosuje na nią większość ogółu deputowanych. Ministrowi, który podał się do dymisji, mandat wygasa w dniu przyjęcia dymisji, a ministrowi, który został odwołany, w dniu podjęcia uchwały o jego odwołaniu. Status i uprawnienia członka Rządu, który podał się do dymisji lub wobec którego został złożony wniosek o odwołanie, do czasu przyjęcia dymisji lub odwołania, określa ustawa. Premier jest zobowiązany, w przypadku wygaśnięcia mandatu ministra z powodu złożenia dymisji lub jego odwołania, do wszczęcia, zgodnie z ustawą, procedury wyboru nowego ministra (art. 132–133 konstytucji)<sup>44</sup>.

Premier i członek Rządu nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za poglądy wyrażane na posiedzeniu Rządu lub Zgromadzenia Narodowego, ani za głosowanie na posiedzeniu parlamentu. Szef rządu i ministrowie korzystają z immunitetu na podobnych zasadach jak deputowani. W sprawie immunitetu Premiera i poszczególnych ministrów decyduje Rząd (art. 134 konstytucji)<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Tamże.

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> Tamże.

## Problemy współczesnego parlamentaryzmu serbskiego

Analizując kwestie głównych problemów, z jakimi spotyka się współczesny parlamentaryzm Republiki Serbii należy odnotować cztery czynniki: 1) częstotliwość przedterminowych wyborów do Zgromadzenia Narodowego po 1990 roku; 2) częstotliwość rządów tymczasowych; 3) liczbę skutecznych wniosków o wotum nieufności wobec Rządu; 4) niezdolność ugrupowań opozycyjnych do skutecznego udziału w elekcji pozbawionej wszystkich cech rywalizacyjności.

W Republice Serbii od uchwalenia nowej konstytucji we wrześniu 1990 roku przeprowadzono do lutego 2024 roku trzynaście wyborów do Zgromadzenia Narodowego, z czego aż dziesięć odbyło się w trybie przedterminowym. W tym miejscu należy odnotować, iż elekcje przedterminowe odbywały się w trzech okresach historyczno-ustrojowych – w czasie demokracji symbolizowanej przez Slobodana Miloševicia (lata 90. XX wieku)<sup>46</sup>. Druga faza elekcji przedterminowych rozpoczęła się w 2003 roku, gdy serbska scena polityczna znowu stała się niestabilna po rozpadzie szerokiego sojuszu ugrupowań demokratycznych DOS<sup>47</sup>. Z kolei trzeci okres rozpoczął się po 2014 roku, gdy autorytarne tendencje zaczął kształtować obóz polityczny aktualnego prezydenta Aleksandra Vučića. Elekcje po pełnej 4-letniej kadencji Skupštiny zatem miały miejsce tylko w latach: 1997, 2012 oraz 2020 (wybory przeprowadzone w czasie pandemii). Paradoksalnie, rzec można, przeprowadzanie przedterminowych wyborów stało się w Republice Serbii polityczną normą. Świadczy to z jednej strony o pewnej niedojrzałości elit politycznych oraz z drugiej strony – o niestabilności systemu społeczno-politycznego.

Z funkcji realizowanych przez parlamenty w państwie współczesnym w przypadku Serbii szczególnie kładziony jest nacisk na funkcję rządzenia, a nie – reprezentacji oraz agregacji zróżnicowanych interesów społecznych. Godzi się jednakże odnotować zróżnicowane przesłanki wcześniejszych elekcji powszechnych. 1) Referendum w sprawie przyspieszonych wyborów w 1992 roku. 2) Decyzja prezydenta w 1993, 2014, 2016, 2022 oraz 2023 roku (na wniosek szefa rządu, w celu wzmocnienia pozycji głównego ugrupowania rządzącego – odpowiednio SPS oraz SNS). 3) W ramach porozumienia międzypartyjnego w 2000 roku (po demokratycznym przełomie w październiku

<sup>46</sup> Zob. E. Bujwid-Kurek, *Legitymizacja ustroju politycznego państw postjugosłowiańskich*, Kraków 2019; D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990–2010*, Kraków 2014 oraz M. Korzeniewska-Wiszniewska, *Serbia pod rządami Slobodana Miloševicia: serbska polityka wobec rozpadu Jugosławii w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Kraków 2008.

<sup>47</sup> Zob. J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich...*

– tzw. Buldożerowa rewolucja). 4) W wyniku uchwalenia nowej ustawy konstytucyjnej (2007). 5) Po decyzji premiera (odpowiednio Z. Živković oraz V. Koštunica) w następstwie rozpadu dotychczasowej koalicji rządowej (2003, 2008)<sup>48</sup>.

W najnowszych dziejach prezydent Republiki (a wcześniej szef rządu) A. Vučić praktykuje rozwiązywanie Skupsztiny jako rutynową czynność polityczną, mającą na celu wzmocnienie wpływów aktualnego obozu władzy. Chociaż argumenty za każdym razem podawane są zróżnicowane. I tak; w 2014 roku chodziło o wykorzystanie rosnących notowań SNS (partii ówczesnego premiera, obecnego Prezydenta Republiki) oraz słabnącej pozycji głównego ugrupowania opozycyjnego (Partia Demokratyczna – DS)<sup>49</sup>. Z kolei w 2016 roku premier poprosił o rozwiązanie Skupsztiny w celu dania nowemu rządowi mocniejszego mandatu w rozmowach akcesyjnych z instytucjami europejskimi. W 2022 roku przedterminowe wybory do Skupsztiny miały nadać mocniejszą legitymację parlamentowi, po bojkocie przez główne ugrupowania opozycyjne poprzedniej elekcji powszechnej z 2020 roku<sup>50</sup>. Natomiast w 2023 roku bezpośrednią przesłanką rozpisania przedterminowej elekcji było niezadowolenie społeczne po strzelaninie w belgradzkiej szkole (co spowodowało szok w społeczeństwie i obciążało rządzących jako odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa). Stanowiło to długoterminową strategię wygrywania słabości opozycji, niezdecydowania części elektoratu i gry z własnym „żelaznym elektoratem”<sup>51</sup>. Warto odnotować w tym miejscu naszej analizy konkluzję badaczki sceny politycznej Serbii: „Liberalny kapitalizm w połączeniu z wciąż dużą obecnością państwa w gospodarce stworzył w Serbii świetne warunki do subordynacji społeczeństwa, może nawet lepsze niż łagodniejszy jugosłowiański komunizm. To partia rządząca reglamentuje dostęp do pożądaných dóbr czy lukratywnych kontraktów. Jeśli chcesz pracować, musisz głosować na rządzących”<sup>52</sup>.

Głównym blokiem opozycyjnym w ostatniej elekcji do Skupsztiny (17 grudnia 2023 roku) była koalicja „Serbia Przeciwko Przemocy”, składająca się z kil-

<sup>48</sup> Zob. J. Wojnicki, *Autorytarne tendencje w państwach postjugosłowiańskich*, «Studia Polityczne» 2018, vol. 47, s. 153–168 oraz tenże, *Przedterminowe wybory parlamentarne w państwach postjugosłowiańskich: znaczenie dla konsolidacji systemu politycznego*, [w:] M. Korzeniewska-Wisniewska (red.), *Europa Środkowa i Bałkany: konteksty historyczne i polityczne: narody, mniejszości narodowe i religijne*, Kraków 2019, s. 531–545.

<sup>49</sup> Zob. T. Zołnarczuk, *Przedterminowe wybory na (dobry) początek negocjacji Serbii z UE*, «Biuletyn PISM» 2014, nr 20 (1132).

<sup>50</sup> Por. W. Hebda, *Wybory parlamentarne w Serbii w 2020 r. Szczyt dominacji politycznej Serbskiej Partii Postępowej?*, «Politeja» 2021, nr 64, s. 377–400.

<sup>51</sup> Zob. M. Szpala, *Wybory w Serbii: wygrana Vučića i konsolidacja systemu*, «Analizy OSW» (19.12.2023).

<sup>52</sup> Zob. M. Szpala, *Władca Serbii-Aleksandar Vučić*, «Krytyka Polityczna» 6.04.2022.

kunastu ugrupowań, od centroprawicy do środowisk lewicowych i miejskich. Nazwą nawiązywała do organizowanych w Serbii od maja 2023 roku protestów, będących odpowiedzią na majowe strzelaniny w Belgradzie i jego okolicy. Przedstawiciele listy – przy okazji ogłoszenia startu w wyborach – stwierdzili, że walka z przestępczością i korupcją, zatrzymanie inflacji oraz problem zubożenia obywateli stanowiły jej kluczowe priorytety programowe. „Rząd, który utworzymy, nie będzie słuchać nikogo z Pekinu, Moskwy, Berlina, ani Waszyngtonu” – powiedział wówczas Dragan Djilas, przywódca jednego z ugrupowań tworzących koalicję<sup>53</sup>. Oficjalnie podane wyniki wyborów powszechnych (absolutna większość dla SNS) spowodowały wybuch niezadowolenia społecznego. Protestujący przez kilkanaście dni zwolennicy ugrupowań opozycyjnych domagali się anulowania wyników wyborów parlamentarnych i samorządowych, które odbyły się 17 grudnia 2023 roku. Według obserwatorów z UE i Rady Europy wybory były przeprowadzone nieuczciwie i zmanipulowane. Podczas demonstracji 24 grudnia 2023 roku protestujący atakowali m.in. budynek stołecznego Ratusza<sup>54</sup>.

Praktyka wniosków o wotum nieufności w stosunku do rządu Republiki Serbii nie jest dość bogata w ostatnim 34-leciu, nie świadczy to bynajmniej o rozwiniętej funkcji kontrolnej parlamentu wobec władzy wykonawczej. Stanowi raczej wyraz słabości układów parlamentarnych, stabilności koalicji rządowych, wzmacniających się tendencji niedemokratycznych (kazuś prezydentury S. Miloševicia i A. Vučićia) oraz długiego procesu kształtowania sceny politycznej po demokratycznej zmianie w 1990 roku<sup>55</sup>. Ze składanych wniosków o wotum nieufności skuteczny był tylko jeden – wobec rządu Federacyjnej Republiki Jugosławii Milana Panića (w grudniu 1992 roku). Jedynie cztery rządy serbskie po 1990 roku urzędowały przez pełną kadencję parlamentu – Mirko Marjanovicia (1994–1998), Vojislava Koštunicy (2004–2008 – *de facto* były to dwa gabinety), Mirko Cvetkovicia (2008–2012) oraz pierwszy rząd Any Brnabić (2017–2020).

Czwartym aspektem wskazującym na występujące zjawiska kryzysowe w serbskim modelu parlamentarnym jest spora częstotliwość nieudanych misji ugrupowań opozycyjnych ubiegania się o mandaty parlamentarne w najnowszych dziejach Republiki. Opozycja odgrywa kluczową rolę zarówno w systemie demokratycznym, jak i w modelu parlamentarnym rządów. Nie tylko pełni funk-

<sup>53</sup> Zob. *Wybory w Serbii. Sondaze daję największe szanse partii obecnego prezydenta*, «Dziennik Gazeta Prawna» 18.12.2023.

<sup>54</sup> Zob. *Zmanipulowane wybory w Serbii? Demonstranci ruszyli na ratusz w Belgradzie*, «Dziennik Gazeta Prawna» 25.12.2023; A. Łomanowski, *Serbia: kto ukradł wybory?*, «Rzeczpospolita» 28.12.2023.

<sup>55</sup> Zob. E. Bujwid-Kurek, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej...*

cje kontrolne wobec aktualnej większości, ale ma za zadanie przygotowywać się do legalnego przejścia rządów w przyszłości. W przypadku Serbii praktyka powyższa – klasyczna dla państw o parlamentarno-gabinetowym modelu – funkcjonowała w okresie niecałych 12 lat (2000–2012). W latach 90. opozycja polityczna wobec rządów S. Miloševicia skupiała się wokół trzech liderów: Z. Djindjicia (Partia Demokratyczna), V. Koštunicy (Demokratyczna Partia Serbii) oraz V. Drašković (Serbski Ruch Odnowy). Różnice programowe oraz animozje osobiste powodowały, iż udawało się wypracować jedynie dwuczłonowe koalicje, nigdy z udziałem wszystkich trzech wierzchołków. I tak w 1993 roku utworzono koalicję DEPOS z udziałem DSS oraz SPO, a w 2000 roku koalicję DOS, w której uczestniczyła DS oraz DSS. Z kolei praktyka bojkotów wyborów parlamentarnych – jako wyraz protestu przeciwko – niedemokratycznym praktykom w czasie kampanii wyborczej oraz nieuczciwości obozu rządzącego Serbią była praktykowana w 1997 roku (z wyjątkiem SPO), w 2020 (*Savez za Srbiju*). W 2003 roku – już po odsunięciu od władzy obozu S. Miloševicia – powstało liberalne ugrupowanie G17 plus<sup>56</sup>. Osłabienie ugrupowań liberalno-demokratycznych możemy obserwować od elekcji z 2012 roku. Ich wyborcy obarczali demokratów winą za chaos polityczny po 2000 roku oraz pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej. Panującą atmosferę polityczną wykorzystywały ugrupowania postkomunistyczne (SPS) oraz populistyczno-narodowe (Serbska Partia Postępowa-SNS), związana początkowo z T. Nikolićem, a następnie z A. Vučićem<sup>57</sup>.

## Konkluzje

Przedstawiona analiza politologiczno-ustrojowa ukazuje narastający kryzys parlamentarizmu w państwie serbskim (łącznie z okresem współtworzenia organizmu jugosłowiańskiego). Posiada on zróżnicowane przesłanki, ale do głównych zaliczyć należy kwestie dość krótkiej tradycji demokratycznych instytucji ustrojowych (kształtowanych ze zmiennym szczęściem od połowy 19 stulecia oraz niestabilności obecnych demokratycznych porządków (po 2000 roku). Wpływowo środowiska polityczne nie były po 2000 roku zaintere-

<sup>56</sup> Zob. M. Korzeniewska-Wiszniewska, *Serbia...* oraz D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja...*

<sup>57</sup> Por. K. Pawłowski, „*Jedan ot pet miliona*”: protesty społeczne w Serbii, «Prace IEŚ», Lublin 2019; tegoż, *Serbia: niełatwy dialog władzy i opozycji*, «Komentarze IEŚ» 2021, nr 476, 1 XII 2021; A. Domachowska i in., *Serbia Twenty Years After the Fall of Slobodan Milošević: Success, Evolution or Continuation*, «Policy Papers» 2021, nr 3, Instytut Europy Środkowej, Lublin 2021, passim.

sowane ustabilizowaniem sceny politycznej oraz wprowadzeniem niezbędnych reform wewnętrznych (których nawet instytucje unijne nie zdołały wymusić na kolejnych władzach Serbii)<sup>58</sup>.

Kluczowym problemem obecnie jest brak długotrwałych doświadczeń z demokratycznym parlamentaryzmem (ukazano powyżej liczne nieudane, niestety inicjatywy zaprowadzenia porządków parlamentarnych od 1835 roku) oraz dość nieustabilizowana scena polityczna, która uniemożliwia przejęcie władzy przez środowiska zainteresowane zmianami. Wpływy ugrupowania SNS, związanego z urzędującym prezydentem A. Vučićem oznaczają wzmacnianie tendencji niedemokratycznych, klientelistycznych, opartych na państwowym paternalizmie. Praktyka polityczna współczesnego państwa serbskiego coraz bliżej przypomina dawne praktyki demokracji, czyli porządku polityczno-ustrojowego opartego na hybrydowym złączeniu elementów rodem z systemu demokratycznego i autorytarnego (*vide* lata 90. XX wieku). Szczególnie groźne dla pożądaných procesów społeczno-politycznych jest powiązanie świata polityki, biznesu oraz przestępczego. Warto również nadmienić o słabości środowisk demokratycznych, posiadających wsparcie głównie w wielkich ośrodkach miejskich, środowiskach inteligenckich oraz akademickich. Środowiska powyższe oskarża się – po części słusznie – o niepełne wykorzystanie szansy, które stawiały przed nimi rządy w latach 2000–2012, także w kontekście procesów demokratyzacyjnych oraz rynkowych reform gospodarczych.

## Bibliografia

- Besier G., Stokłosa K., *Europa dyktatur*, Warszawa 2009.
- Czekalski T., *Widowdańskie prowizorium. Geneza i rozwój parlamentaryzmu w Królestwie Serbów, Chorwatów i Słoweńców*, «Przegląd Sejmowy» 2019, z. 1(150).
- Dawisha K., Parrott B. (red.), *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge 1997.
- Domachowska A. i in., *Serbia Twenty Years After the Fall of Slobodan Milošević: Success, Evolution or Continuation*, «Policy Papers» 2021, nr 3.
- Fejtö F., *A History of the People's Democracies. Eastern Europe Since Stalin*, New York–Washington–London 1971.
- Felczak W., Wasilewski T., *Historia Jugosławii*, Wrocław 1985.
- Hebda W., *Wybory parlamentarne w Serbii w 2020 r. Szczyt dominacji politycznej Serbskiej Partii Postępowej?*, «Politeja» 2021, nr 64.
- Jelavich B., *Historia Bałkanów. Wiek XX*, Kraków 2005.
- Koseski A., *W bałkańskim kręgu*, Pułtusk–Warszawa 2013.
- Koseski A., *W bałkańskim tygłu*, Pułtusk 2002.
- Lityński A., *Od Wielkiej Serbii do Królestwa SHS. Historyka ustroju uwag kilka*, «Miscellanea Historico-Iuridica» 2021, t. XX, z. 2.

<sup>58</sup> Por. S.St. Milosavjević, *Zoran. Srešćemo ce u buducnosti*, Beograd 2020, *passim*.



- Milosavjević S.St., *Zoran. Sreścemo ce u buducnosti*, Beograd 2020.
- Pavlowitch S.K., *Historia Bałkanów (1804–1945)*, Warszawa 2009.
- Pawłowski K., „*Jedan ot pet miliona*”: protesty społeczne w Serbii, «Prace IEŚ», Lublin 2019.
- Petrov V., Simović D., *Ustavno pravo*, Beograd 2021.
- Podgorovac T.I., *Konstytucja Księstwa Serbii z 1835 r. (Sreteńska) – dzieło Dmitrija Davidowicia*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia» 1985/1986, vol. 37/38, 12, sectio G.
- Rakowska-Harmstone T. (red.), *Communism in Eastern Europe*, Bloomington 1984.
- Szpala M., *Władca Serbii-Aleksandar Vučić*, «Krytyka Polityczna» 6.04.2022.
- Szpala M., *Wybory w Serbii: wygrana Vučića i konsolidacja systemu*, «Analizy OSW» 19.12.2023.
- Tanty M., *Bałkany w XX wieku. Dzieje najnowsze*, Warszawa 2003.
- Tomaszewski J., *Europa Środkowo-Wschodnia 1944–1968. Powstanie, ewolucja i kryzys realnego socjalizmu*, Warszawa 1992.
- Walkiewicz W., *Słowiańszczyzna Południowa – między przeszłością a przyszłością*, Warszawa 2019.
- Wojnicki J., *Instytucja Rządu Republiki Serbii w systemie organów władzy*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2010, nr 2/3.
- Wojnicki J., *Parlament Serbii*, Warszawa 2011.
- Wojnicki J., *System konstytucyjny Serbii*, Warszawa 2012.
- Wojnicki J., *Autorytarne tendencje w państwach postjugosłowiańskich*, «Studia Politologiczne» 2018, vol. 47.
- Wolff R.L., *The Balkans in Our Time*, Cambridge, Massachusetts 1956.
- Żołnarczuk T., *Przedterminowe wybory na (dobry) początek negocjacji Serbii z UE*, «Biuletyn PISM» 2014, nr 20(1132).