

Ewa Bujwid-Kurek

## ZASADY USTROJOWE W ZAPISIE KONSTITUCJI REPUBLIKI SERBII Z 10 LISTOPADA 2006 ROKU

### 1. WPROWADZENIE

U SCHYŁKU XX W. za pewną prawidłowość uznaje się zachodzące przemiany w zakresie istniejących systemów politycznych dostrzegalne zwłaszcza w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym także Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii. Proces transformacji ustrojowej wywołany został takimi dziejowymi zjawiskami, jak np. *pierestrojka* zainicjowana przez Michaiła Gorbaczowa w ZSRR czy upadek Muru Berlińskiego w Niemczech. Wydarzenia te mają dziś symboliczne znaczenie, bowiem bezdyskusyjnie stworzyły możliwości dla dokonania się wielopłaszczyznowych przemian w państwach posocjalistycznych (w tym także pojugosłowiańskich). Warto zauważyć, że przeobrażenia dotyczą nie tylko strictly ustroju politycznego, lecz także stanowią podstawę dla dokonujących się przemian w świadomości, a już na pewno były kanwą dla artykulacji interesów i dążeń narodowościowych. O tym przekonuje przykład państw pojugosłowiańskich – każdy pojedynczy naród będący uprzednio (przed 26 czerwca 1991 r.) w składzie federacji jugosłowiańskiej, w sprzyjającym dlań klimacie politycznym zaczął przejawiać dążenia do usamodzielnienia się – docelowo utworzenie samodzielnego państwa. Stało się to tym bardziej możliwe, że niemal każda pojedyncza republika jugosłowiańska posiadała swój specyficzny narodowościowy charakter<sup>1</sup>. Całkowity i już nieodwracalny rozpad federacji jugosłowiańskiej można podzielić na pięć

---

<sup>1</sup> Wielonarodową republiką w składzie Federacji Jugosłowiańskiej była Bośnia i Hercegowina. Muzułmanie (w 1971 r. w b. Jugosławii zostali uznani za naród), Serbowie i Chorwaci to główne i największe narodowości zamieszkujące ten obszar. Pozostałe republiki, takie jak Słowenia, Chorwacja, Serbia, Czarnogóra w zasadzie jednorodnie etnicznie. Macedonia ze znaczną, bo aż 22% mniejszością albańską.

zasadniczych etapów. Pierwszy, w którym uzyskują samodzielność Słowenia, Chorwacja i Macedonia; drugi, to usamodzielnienie się Republiki Bośni i Hercegowiny, trzeci, w którym zawiązana została Federacja Serbii i Czarnogóry jako scheda rozpadającej się federacji jugosłowiańskiej; czwarty etap, to rozdzielenie się na dwa samodzielne państwa: Serbię i Czarnogórę oraz piąty, oderwanie się od republiki Serbii jej pokrainy i ogłoszenie się samodzielnym państwem Republiki Kosowa.

W 2006 r. Republika Serbii stając się państwem pomnożyła grono nowo powstałych państw o proveniencji jugosłowiańskiej. Każda polityczna organizacja społeczeństwa aspirująca do rangi bycia uznanym za byt państwowy jest zobligowana do posiadania własnej konstytucji, w której ustala się określony profil jego rozwoju zgodny z wcześniej przyjętymi ideami i zasadami, co uznaje się za najbardziej racjonalne a poprzez to za najwłaściwsze<sup>2</sup>. Ustawa zasadnicza każdego państwa jest nadrzędnym aktem prawnym stąd też wyróżnia się takimi cechami, jak: szczególną treścią, szczególną mocą oraz szczególnym trybem jej uchwalania i zmiany.

Celem nadrzędnym prowadzonych rozważań jest dowiedzenie w jakim stopniu Konstytucja Republiki Serbii z 10 listopada 2006 r. jest nadrzędnym aktem prawnym, w którym ustrojodawca zadbał o to, by zostały w niej zawarte wszystkie te zasady, które powszechnie uznano za ustrojowo właściwe państwom demokratycznym.

By móc odpowiedzieć na tak postawione pytanie badawcze, w pierwszym rzędzie wymienione zostaną zasady ustrojowe, które generalnie rzecz biorąc uważa się za te priorytetowe świadczące o ustroju demokratycznym, a następnie poczyniona zostanie próba ich odszukania w zapisie Konstytucji Republiki Serbii z 10 listopada 2006 r. oraz dokonana zostanie próba ich wykładni, to pozwoli, jak się zdaje na stwierdzenie w jakiej mierze Konstytucję Republiki Serbii uchwaloną 10 listopada 2006 r. można uznać za wpisującą się w nurt nowoczesnego konstytucjonalizmu, właściwego europejskim systemom demokratycznym.

---

<sup>2</sup> Źródeł konstytucjonalizmu serbskiego można doszukiwać się już w XIV w., kiedy to średnio-wieczna Serbia rządzona była przez cesarza Stefana Duszana (Stefan Urosz IV) przeżywała prawdziwe czasy rozkwitu i świetności. W 1349 r. cesarz ogłosił zbiór praw serbskich (Zakonnik), w wyniku czego nastąpiła kodyfikacja serbskiego prawa zwyczajowego, co równało się regulacji serbskiego systemu feudalnego.

## 2. KATALOG UNIWERSALNYCH ZASAD USTROJOWYCH WŁAŚCIWY PAŃSTWOM DEMOKRATYCZNYM

Katalog zasad ustrojowych czyni zazwyczaj kilka zasadniczych, które posiadając zapis w ustawie zasadniczej i adekwatną doń wykładnię niezbitcie świadczą o dokonanym wyborze i preferencjach ustrojodawcy.

Naczelnymi zasadami ustrojowymi są: po pierwsze, suwerenem jest Naród; po drugie, zasada reprezentacji politycznej; po trzecie, zasada państwa prawa; po czwarte, republikańska forma rządów; po piąte, podział władzy i równoważenie władz; po szóste, zasada pluralizmu politycznego; po siódme, zasada praw i wolności człowieka i obywatela (czytaj: status jednostki w państwie); po ósme, zasada niezależność religii od państwa (czytaj: równość i wolność Kościołów i związków wyznaniowych); po dziewiąte, zasada decentralizacji państwa i samorządu terytorialnego oraz po dziesiąte, zasada parlamentarno-gabinetowej formy rządów. Zadaniem konstytucji jest nie tylko określenie ustroju politycznego państwa, lecz także sprecyzowanie zasad, na jakich opiera się jego ustrój gospodarczy. W kontekście transformacji systemu generalnie rzecz biorąc na szczególną uwagę zasługuje zasada społecznej gospodarki rynkowej, a więc zasada, która uwzględnia społeczne aspekty jej funkcjonowania, swobodę konkurencji podmiotów gospodarczych i równouprawnienia wszystkich form własności oraz dialog i współpracę partnerów społecznych.

Dociekając istoty pierwszej z wymienionych zasad ustrojowych – **suwerenem jest Naród**, warto podkreślić, że dla państwa demokratycznego ta zasada posiada bardzo istotne znaczenie. Właściwość jej bowiem zasadza się na Narodzie w sensie konstytucyjnym, a nie wynika klasycznej kategorii etnicznej. Naród w tym pierwszym ujęciu ma do spełnienia określoną misję dla ustroju politycznego (czytaj: demokratycznego) bowiem nabycie praw obywatelskich predestynuje do uczestnictwa w życiu publicznym. Chodzi rzecz jasna o faktyczne angażowanie się w tzw. *akt wyborczy* czyli rzeczywistą partycypację w wyborach, występując bądź w roli kandydującego na określony urząd, bądź też bycie wyborcą. Odwołując się do drugiej z wymienionych zasad – **reprezentacji politycznej**, to właśnie poprzez przedstawicieli (reprezentantów) wybranych w wyborach bezpośrednich i powszechnych staje się możliwa do zrealizowania nałożona nań funkcja ustrojowa.

Zasada trzecia to **państwo prawa**. Chodzi tu o nadrzędność prawa wobec państwa rozumianego jako polityczna organizacja społeczeństwa. Zatem nie bez znaczenia jest ustawa zasadnicza oraz ogół aktów prawnych, które nie tylko lega-

lizują system polityczny, lecz także poprzez zapis w ustawie zasadniczej legitymizują wszystkie jego części składowe<sup>3</sup>. W państwie prawa realizowana być powinna zasada polegająca na „związaniu państwa z prawem”, co *de facto* oznacza prymat prawa wobec wszystkich innych rodzajów norm stosowanych w społeczeństwie; organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wysoka ranga konstytucji, a normy konstytucyjne wyposażone są w najwyższą moc prawną, konstytucja stanowiona jest przez parlament, a zatem przez przedstawicielstwo Narodu. Nadto stworzone są kategorie tzw. *materie ustawowe*, czyli katalog spraw, które mogą być regulowane wyłącznie w drodze ustaw. Nie zapominając, że doktrynalnie rzecz ujmując materie ustawowe obejmują niezwykle ważne dziedziny życia, takie jak np. określenie pozycji jednostki w państwie (wolności, prawa i obowiązki obywateli, jak też kompetencje organów państwowych). W związku z powyższym należy zauważyć, że państwo prawne to takie, którego organy są powoływane zgodnie z procedurami określonymi w konstytucji. Honorowane i pielęgnowane są w takim państwie szczególnie prawa człowieka. Obywatele posiadają więc swobody polityczne, a opinia publiczna znajduje dostęp do mediów niepodanych cenzurze. Co więcej, życie prywatne pozostaje poza zainteresowaniem władz. W państwie takim jest miejsce na szeroko i dosłownie pojęty pluralizm polityczny. Prawo jest równe dla wszystkich i egzekwowane od wszystkich na równi. Organy państwa działają praworządnie wedle przepisów prawa i z pominięciem interakcji korupcyjnej. Ważne jest także by decyzje administracyjne po wyczerpaniu środków odwoławczych mogły być zaskarżone do niezawisłych sądów odpowiedniej instancji.

Obecna w katalogu zasad ustrojowych **republikańska forma rządów** oznacza, że państwo jest dobrem wszystkich obywateli (*res. res publica* – ogólnie dostępny). Dostrzega się tu wyraźne powiązanie interesu państwa z interesem wszystkich obywateli. Wychodząc z ważnego założenia, że to państwo jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli oznacza, że z tego wynikają określone powinności obywatela względem państwa, którymi są nie tylko prawa lecz także, a w tym szczególnym przypadku przede wszystkim obowiązki, ma się tu bowiem na względzie jednakowe obowiązki obywateli wobec państwa jako wspólnego dobra.

Zasada **pluralizmu politycznego** jest – obok zasady suwerenem jest Naród – chyba jedną z ważniejszych, świadcząca o prawdziwym profilu ustrojowym państwa. Pluralizm rozumiany jako rozmaitość ugrupowań konkurujących na scenie

---

<sup>3</sup> Za części składowe systemu politycznego przyjmuje się tu aparat państwowy (legislatywę, egzekutywę i sądownictwo), partie polityczne, organizacje społeczne, grupy formalne i nieformalne).

politycznej i wielość poglądów prezentowanych przez ludzi zaangażowanych w sprawy publiczne daje niebywałe możliwości uczestnictwa jednostce w szeroko pojętym życiu publicznym. Pluralizm polityczny jest przecież przeciwieństwem monopartyjności i narzucenia jedynie słusznej ideologii (jak w systemie totalitarnym). Jest on niezbywalną cechą poprawnie rozumianej demokracji, łączy się zwykle z realizacją praw człowieka, a wśród nich tych priorytetowych, jak np.: wolność słowa i swoboda zrzeszania się. Współczesne społeczeństwa zwykle są silnie zróżnicowane pod względem politycznym, ekonomicznym. Już z samego tego faktu społeczeństwo jest zbudowane pluralnie, a istnienie zróżnicowanych form organizacji jest jak najbardziej właściwe społeczeństwu obywatelskiemu<sup>4</sup>.

Kolejną zasadą tu wymienioną jest zasada **wolności i praw człowieka i obywatela**. Konstytucyjne zapisy na ten temat mają swoje źródło w obecnie mającej uniwersalne znaczenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej przez ONZ 10 XI 1948 r., która w powszechnej opinii uznana została za świadectwo globalnego pluralizmu i różnorodności. Artykuł 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka głosi: „wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw. Są oni obdarzeni rozumem i sumieniem i powinni postępować wobec innych w duchu braterstwa”. Prawa człowieka są wyrazem tradycji tolerancji, obecnej we wszystkich kulturach, stoją u podstaw pokoju i rozwoju. Prawa człowieka, rozumiane właściwie i sprawiedliwie interpretowane, nie są obecne żadnej kulturze, przynależą wszystkim narodom. Uniwersalność praw człowieka decyduje o ich sile, daje im moc przekroczenia wszystkich granic, pokonywania wszystkich barier i zwalczania różnych form przemocy<sup>5</sup>. Należy przypomnieć, że podwalin ONZ-towskiej Deklaracji, formułując powszechne prawo do wolności i godności, należy poszukiwać już w Amerykańskiej Deklaracji Niepodległości z 1776 r., w której Thomas Jefferson wyraził następujące stwierdzenie: „Zachowujemy te prawdy, aby wiedzieć, że wszyscy ludzie są równi, że zostali oni obdarzeni przez swego Stwórcę pewnymi niezbywalnymi prawami. Wśród których jest prawo do życia, wolności i szczęścia”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Ehrlich, *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985, passim.

<sup>5</sup> Prawa człowieka są uniwersalne nie tylko ze względu na to, że ich korzenie istnieją we wszystkich kulturach i tradycjach. Ich aktualna uniwersalność jest poparta akceptacją 185 członków Organizacji NZ.

<sup>6</sup> Fragment przemówienia sekretarza generalnego ONZ Kofi Annan'a wygłoszonego 10 grudnia 1997 r. na uniwersytecie w Teheranie z okazji 50-tej rocznicy uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r., tekst przemówienia znajduje się w: *Press Release United Nations Information Centre*, 1997 r.

Kolejną zasadą, tkwiącą w katalogu zasad ustrojowych, jest **zasada wzajemnej niezależności Kościoła od państwa oraz innych związków wyznaniowych**. W wykładni tej zasady na szczególną uwagę zasługuje autonomia, która oznacza rozdział instytucjonalny państwa i Kościołów oraz związków wyznaniowych. Autonomia oznacza poszanowanie wzajemnej niezależności, jak też współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Chodzi o oddzielenie państwa i Kościołów oraz innych wspólnot wyznaniowych, by zapobiec tworzeniu się państwa wyznaniowego, w którym nie byłoby miejsca na tolerancję dla innego niż wyznane preferowane.

Zasada **decentralizacji władzy publicznej i samorządu** jest dziś uważana jako przejaw reakcji na system ściśle scentralizowany (czytaj np. system socjalistyczny). Decentralizacja jest bowiem sposobem rozdziału kompetencji między organy państwa prowadzący do ograniczenia dominującej pozycji władz ogólnokrajowych. Jeżeli zauważymy prawidłowość, w której decentralizacja generuje większe znaczenie samorządu terytorialnego możemy ją określać mianem decentralizacji regionalnej. Co więcej, decentralizacja w swych założeniach ma na celu tworzenie jak najbardziej sprzyjającego i korzystnego klimatu dla inicjatywy obywatelskiej i przedsiębiorczości prywatnej. Dla realizacji wymienionej tu zasady bardzo ważna, wręcz komplementarna doń to zasada subsydiarności (pomocniczości) polegająca na tym, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (np. gmina, powiat, region/województwo) nie są sobie w żadnym razie wzajemnie podporządkowane lecz uzupełniają się w działaniu w miarę poszerzenia się skali ciężących na nich zadań. Wyższe szczeble powołane są bynajmniej nie po to by nad szczeblami niższymi dominować czy też je kontrolować lecz by im udzielać niezbędnej pomocy w przypadkach koniecznych. Zgodnie z zasadą subsydiarności każda jednostka przewidziana w tym podziale jest samodzielna na swym terenie w granicach swoich kompetencji<sup>7</sup>.

**Parlamentarno-gabinetowa** forma rządów wpisuje się w poczet nowoczesnych zasad właściwych współczesnym państwom demokratycznym. Cechami wyróżniającymi tę formę rządów od innych np.: parlamentarno-kanclerskiej, parlamentarno-komitetowej, prezydenckiej czy semiprezydenckiej jest np.: istnienie parlamentu wyłonionego w wyborach powszechnych, struktura parlamentu (układ sił)

---

<sup>7</sup> Ta zasada reguluje także ład społeczny w ramach Unii Europejskiej. Państwa wchodzące w jej skład mają same rozwiązywać swoje problemy a organy unijne powinny nieść pomoc lub koordynować działania przekraczające możliwości ekonomiczne lub zakres każdego pojedynczego państwa, którego sprawa dotyczy.

ma decydujący wpływ na proces tworzenia rządu (premier ma poparcie takiej większości, która umożliwi mu realne prowadzenie polityki, gabinet (rząd) nie tylko kolektywnie lecz także indywidualnie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed parlamentem zastosowawszy konstytucyjnie przysługujące mu wotum nieufności, zarówno głowa państwa, jak i premier oraz członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną za np. dopuszczenie się deliktu konstytucyjnego. Prezydentowi przysługuje prawo rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji, z czym najczęściej wiąże się konieczność rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych. Głowa państwa posiada ograniczone kompetencje, pełniąc jedynie funkcje reprezentacyjne, ceremonialne oraz organizacyjne (fenomen zjawiska słabej prezydentury<sup>8</sup>). Nadto nie wstępuje klasyczna separacja władz (ministrowie nierzadko są deputowanymi – posłami).

### **3. STRUKTURA KONSTYTUCJI REPUBLIKI SERBII Z 10 LISTOPADA 2006 ROKU. FENOMEN PREAMBUŁY**

Konstytucja Republiki Serbii z 10 listopada 2006 r. została uchwalona za przyczyną wypracowania konsensusu wiodących wówczas w serbskim systemie politycznym partii politycznych<sup>9</sup>. Zgodnie z zamierzeniami konstytucja ta ma na celu potwierdzić integralność państwa, która pod względem państwowoprawnym jest częścią jednolitego liberalno-demokratycznego porządku europejskiego.

Mając na uwadze rodzajową różnorodność norm konstytucyjnych, wśród których dają się wyodrębnić zasady konstytucji, normy kompetencyjne, proceduralne, organizacyjne i programowe warte jest uwagi, że ich hierarchizacja ma jedynie

---

<sup>8</sup> Na ten temat szerzej pisałam w swoim artykule pt. *Fenomen prezydentury w „młodych” państwach bałkańskich*, [w:] *Mysł i polityka*, red. B. Szlachta, Kraków 2011, s. 279–292.

<sup>9</sup> Tymi partiami były wtedy: nacjonalistyczna Serbska Partia Radykalna (Srpska Radikalna Stranka), konserwatywna Demokratyczna Partia Serbii (Demokratska Stranka Srbije DSS), liberalna G17Plus, socjaldemokratyczna Partia Demokratyczna (Demokratska Stranka DS.), postkomunistyczna Socjalistyczna Partia Serbii (Socjalisticzka Partija Srbije). Obecnie w wyniku głosowania przeprowadzonego w dniu 21 stycznia 2007 r. najwięcej mandatów uzyskała Serbska Partia Radykalna (32,4%), Partia Demokratyczna (25,6%), Demokratyczna Partia Serbii z mniejszymi partiami (18,8%), G17 Plus (7,6%), Socjalistyczna Partia Serbii (6,4), Partia Liberalno-Demokratyczna, Serbski Sojusz Obywatelski – Unia, Socjaldemokratyczna – Liga Socjaldemokratów Wojwodiny (6%). Frekwencja wyniosła 67,0%, bariera relewancji ustalona została na poziomie 5%. W szrankach wyborczych rywalizowało aż 20 ugrupowań i koalicji.

wewnętrzny wymiar, jest pomocna w wykładni konstytucji i bynajmniej nie wpływa na moc prawną jej postanowień, które posiadają *in extenso* jednakową rangę. Należy zauważyć, że zasady czy założenia konstytucji rozumiane są za podstawowe decyzje autorytetu ustrojodawczego dotyczącego ustroju państwa. Do tak rozumianych zasad można zaliczyć już wcześniej wymienione, jak np.: zasadę suwerenem jest Naród, podziału władz, zasadę republikańskiej formy rządów, pięcioprymiotnikowe prawo wyborcze czy też zasadę państwa prawa<sup>10</sup>.

Konstytucja Republiki Serbii z 10 listopada 2006 r. składa się z preambuły, dziesięciu rozdziałów i 206 artykułów. Rozdział I Zasad konstytucyjne (art. 1–17), rozdział II Prawa człowieka i mniejszości (art. 18–81), rozdział III Porządek ekonomiczny i finanse publiczne (art. 82–96), rozdział IV Kompetencje Republiki Serbii (art. 97 ust. 1–17), rozdział V Organizacja władzy (art. 98–165), rozdział VI Sąd Konstytucyjny (art. 166–175), rozdział VII Organizacja terytorialna (art. 176–193), rozdział VIII Konstytucyjność i ustawodawstwo (art. 194–202), rozdział IX Zmiana konstytucji (art. 203–205) rozdział X Postanowienia końcowe (art. 206).

Zwracając uwagę na strukturę Konstytucji Republiki Serbii z 10 listopada 2006 r. daje się dostrzec pewną jej cechę charakterystyczną związaną z relatywnie najobszerniejszymi rozdziałami tj. II i V oraz z treścią i przesłaniem preambuły. Otóż szczególna osobliwość preambuły zasadza się w kategoriycznym potwierdzeniu, że Pokraina Kosowo i Metohija<sup>11</sup> jest integralną częścią terytorium Serbii. W tym

---

<sup>10</sup> Podział przytoczonych zasad wyraźnie świadczy o ich różnorodności zważywszy na kryterium treści, poziomu ogólności czy też wartość regulacyjną poszczególnych kategorii. Dają się wyróżnić takie zasady o filozoficznej konotacji i doktrynalnym kontekście. Jednak są i takie, którym przypisać daje się tylko i wyłącznie techniczno-legislacyjne znaczenie. Wśród nich są i takie, które wyrażają postulaty określonych stanów rzeczy (np. praworządności). Por. J. Galster, *Propedeutyka wiedzy o konstytucji*, [w:] *Prawo konstytucyjne, Stan prawny na dzień 31 lipca 2009*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009, s. 37–38.

<sup>11</sup> Nazwa Kosowo jest pochodzenia serbskiego i wywodzi się ze słowiańskiej nazwy gatunku ptaków – kos (turduś merula). W literaturze można spotkać się z opinią, iż nazwa tego obszaru pochodzi od terminu kosowski wilajet – jednostki administracyjnej znajdującej się w ramach Imperium Osmańskiego, obejmującego Skopje, Prizern, Peć, Prisztinę i Novi Pazar. W przeszłości obszar ten nazwany był Kosowo i Metochia. Nazwa drugiej krainy Metochia pochodzi od greckiego słowa metoch i oznacza ziemie należące do Cerkwi, posiadłości klasztorne, majątki kościelne oraz ziemską własność kościoła prawosławnego. Uzasadnieniem dla przyjęcia tej nazwy była wielka liczba nadań klasztornych na tych terenach. Ziemie te w tradycji postrzegane były jako część tzw. „Starej Serbii”. Por. M. Rekiś, *Niewola mitu (do 1980)*, [w:] *Źródła nienawiści. Konflikty etniczne w krajach postkomunistycznych*, red. K. Janicki, Warszawa 2009, s. 17 oraz *Konstytucja Republiki Kosowa*, K. Nowak (wstęp i tłumaczenie), Rzeszów 2010, s. 7–8.



miejscu wypada pokusić się o refleksje natury proceduralnej pod adresem wstępu do konstytucji, zwanej też niekiedy synonimicznie preambułą bądź areną. W tym miejscu niebezpieczne wydaje się być pytanie o znaczenie konstytucyjnych preambuł. Generalnie rzecz biorąc w prawie konstytucyjnym można spotkać przynajmniej dwa przeciwstawne sobie stanowiska w kwestii nas interesującej. Pierwsze mówiące o tym, że wstęp (preambuła, arena) wcale nie jest częścią niezbędną konstytucji. Niektóre preambuły mają charakter opisowy, deklaracyjny, zawierają czasem twierdzenia historyczne, nieraz eksplikują cele państwa lub też mieszczą w sobie naczelną zasadę ustrojową. Niekiedy treść preambuły zdradza daleko idący wpływ polityki, z nią związanej ideologii osnutej na nie tylko wybiórczo dobranej przesłance wynikającej z założeń doktrynalnych. Przeciwnicy wyposażania nadrzędnego aktu prawnego w preambułę zwykle dezawuuują ją *in extenso*, twierdząc, że jeśli konstytucja pozbawiona jest artykulacji to wówczas tego typu wstęp nie posiada jakiegokolwiek znaczenia prawnego. Zwolennicy areny, wychodząc z założenia, że skoro jest ona jedną z części składowych konstytucji to obligatoryjnie powinna nastąpić jej pełna jurydyzacja i to bez względu na rodzaj stwierdzeń, jakie zawiera. W tym miejscu autorka podziela pogląd tych wszystkich teoretyków, którzy stoją na stanowisku, iż preambuła będąc wstępem do konstytucji jest jej integralną częścią i w związku z tym powinna zawierać w sobie idee nadrzędne obecne w zapisie nadrzędnego aktu prawnego, dzięki którym jest możliwe wyprofilowanie wykładni szczegółowych zapisów w niej zawartych. Zważywszy na powyższe spostrzeżenia teoretyczne równocześnie odnosząc się do preambuły omawianej konstytucji Republiki Serbii zauważyć należy, że wstęp ten jest niebywale lakoniczny i krótki, co nie znaczy, że pozbawiony wartości merytorycznej. Ustrojodawca serbski odwołuje się w niej do tradycji państwowej narodu serbskiego i równouprawnienia wszystkich obywateli i wspólnot etnicznych w Serbii, będąc głęboko przekonany, że „Pokraina Kosowo i Metohija jest częścią składową, integralną częścią terytorium Serbii i posiada rzeczywisty status autonomii w ramach suwerennego państwa Serbii i z tego statusu przewidzianego dla Pokrainy Kosowo i Metohiji wynikają konstytucyjne obowiązki wszystkich organów państwowych, które zastępują i chronią interesy państwa Serbii w Kosowie i Metohiji w swych wewnętrznych i zewnętrznych relacjach politycznych”. I dalej, stanowi się, że „Obywatele Serbii uchwalają Konstytucję Republiki Serbii”<sup>12</sup>. W zasadzie gdyby pokusić się o ocenę preambuły Konstytucji Republiki Serbii

---

<sup>12</sup> *Ustav Republike Srbije. Ustavni Zakon za sprowodenije Ustawa Republike Srbije*, pogovor D. Stojanović, Pravni Fakultet u Niszu, Nisz 2006, s. 2 (tłumaczenie własne tekstu preambuły).

z 2006 r., to wyraźnie daje się zauważyć, że konstytucjonalista zdecydował się zawrzeć w niej zapis dotyczący chyba najbardziej delikatnej politycznie kwestii, którą jest integralność terytorialna z niewyłączeniem z jej terytorium obszaru Kosowa, które notabene od 17 lutego 2008 r. jest już państwem, chociaż zapis w preambule Konstytucji Republiki Serbii wciąż jeszcze nie został zmieniony i nic nie zapowiada tego by tak się mogło stać w niedalekiej przyszłości<sup>13</sup>. Stąd też zapis ten należy uznać za jednoznaczną i mocno zdeterminowaną deklarację polityczną, zwłaszcza w kontekście zadeklarowania niepodległości – ogłoszenia się samodzielnym państwem przez Republikę Kosowa. Nie należy jednak zapominać, że kontrowersje wokół uznania samodzielności Kosowa są wciąż żywe i jak najbardziej aktualne, chociaż coraz więcej państw do chwili obecnej uznała już ten status<sup>14</sup>. Z perspektywy prawa wewnętrznego Republiki Serbii do chwili obecnej (stan prawny: luty 2011) nie zostały wniesione żadne poprawki do Konstytucji Republiki Serbii w kwestii Kosowa, stąd też bezsprzecznie ogłoszenie się samodzielnym państwem przez Kosowo jest pogwałceniem prawa wewnętrznego, w tym przede wszystkim Konstytucji Republiki Serbii<sup>15</sup>. W omawianej kwestii bardzo ważny jest też tekst ślubowania Prezydenta Republiki Serbii, w którym zobowiązuje się głowę państwa do publicznego przyrzeczenia, że wszystkie swoje siły poświęci ochronie suwerenności i integralności terytorialnej Republiki Serbii, włączając weń Kosowo i Metohiję<sup>16</sup>. W tym miejscu szczególnie zwraca uwagę literalnie użyta historyczna nazwa Kosowo i Metohija, co jeszcze bardziej wzmacnia zdeterminowane serbskie stanowisko w tej nad wyraz drażliwej kwestii. Zatem serbski konstytucjonalista nie pozostawił żadnych złudzeń co do *status quo* Kosowa. W związku z powyższym trudno więc będzie, jak sądzę, kiedykolwiek odeprzeć tak mocno zdeterminowaną

---

<sup>13</sup> Wiceminister Serbii Božidar Djelić występując przed Komisją ds. zagranicznych Parlamentu Europejskiego oświadczył, że 2011 r. będzie czasem dialogu z Prisztiną, choć nigdy nie uznana zostanie niepodległość Kosowa to jednak Serbia jest skłonna do zawarcia konsensusu w nadziei na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych do Unii Europejskiej. Zob. <http://uniaeuropejska.org/unia/inde>, odczyt z dn. 25.03.2011.

<sup>14</sup> Na ten temat szerzej pisałam w swoim artykule pt. *Samodzielne Kosowo – studium przypadku*, [w:] *Doktryny. Historia. Władza*, red. A. Citkowska-Kimla, M. Kiwior-Filo, B. Szlachta, Kraków 2009, s. 79–93.

<sup>15</sup> Państwa, które uznały samodzielność Kosowa najczęściej odwołują się do istniejących norm prawa międzynarodowego, czym mogliby usprawiedliwiać wyrażone przez siebie stanowiska. Decydenci państw, które nie zaakceptowały nowego statusu Kosowa powołują się na zasady nakazujące respektowanie w stosunkach międzynarodowych integralności terytorialnej państw i nienaruszalności granic. Szerzej na ten temat pisałam w *ibidem*.

<sup>16</sup> *Ustav Republike...*, art. 114, s. 51.

argumentację opartą na serbskiej tradycji i popartą konstytucyjną zasadą integralności terytorialnej<sup>17</sup>.

#### **4. ZASADY USTROJOWE OBECNE W ZAPISIE KONSTYTUCJI REPUBLIKI SERBII Z 10 XI 2006 ROKU**

Pierwszą z zasad ustrojowych w zapisie Konstytucji Republiki Serbii z 2006 r., która zostanie poddana analizie jest zasada Suwerenem jest Naród. Zasadę tę daje się odczytać z art. 2 Konstytucji Republiki Serbii, zatytułowanego „Podmiot suwerena”, w którym czytamy „Suwerenem jest obywatel, który w formie referendum<sup>18</sup>, inicjatywy ludowej i poprzez swoich przedstawicieli wybranych w wolnych wyborach sprawuje władzę. Żaden organ państwowy, organizacja polityczna, grupa ani jednostka nie może przywłaszczać suwerenności od obywatela ani sprawować władzy bez udziału wolnych wyborów”. Interpretując przytoczony artykuł stwierdza się, że konstytucyjne stanowienie dotyczące ustalenia do koga władza należy ustalać w kwestii podmiotu władzy państwowej. Zgodnie z postanowieniami tego zapisu władzę państwową w Serbii sprawuje obywatel (w domyśle zbiór obywateli czyli Naród w sensie konstytucyjnym, a nie zbiór obywateli ujęty w kategorię etniczną). Artykuł ten prócz ustalenia podmiotu władzy państwowej jednocześnie wskazuje na podstawowe formy jej sprawowania. Wymieniona została tu forma referendalna jako jedna z możliwych form demokracji bezpośredniej oraz forma pośrednia polegająca na tym, że to właśnie Naród wybiera przedstawicieli do parlamentu, którym w przypadku Serbii jest (Narodna Skupština)<sup>19</sup>, w skład którego wchodzi 250 deputowanych wybieranych w wyborach bezpośrednich w głosowaniu tajnym zgodnie z ustawą (art. 100). W zapisie tego samego artykułu uwzględnia się nadto „przestrzeganie równouprawnienia i reprezentowanie płci i przedstawiciela mniejszości narodowych zgodnie z ustawą”. Wykładnię tego artykułu należy uzupełnić ustaleniem, że obywatele (czytaj: Naród) posiadają

---

<sup>17</sup> *Ustav Republike Srbije...*, s. 181–187. Od 17 lutego 2008 r. do 19 lutego 2011 r. (kiedy kończono pisanie niniejszego artykułu) Republikę Kosowa uznało 74 członków ONZ jako demokratyczną i wieloetniczną republikę, którą jak dotąd uznały wszystkie były republiki jugosłowiańskie, za wyjątkiem Serbii. Do państw, które nie zaakceptowały niezależności Kosowa należą, takie jak: Hiszpania, Słowacja, Rumunia, Cypr, Grecja, Rosja, Chiny, Brazylia są to w większości te kraje, które zmagają się z separatyzmem.

<sup>18</sup> W kwestii referendum stanowi art. 108.

<sup>19</sup> Narodnej Skupštinie poświęcony zostały art. od 98–109.

prawo wybierania zarówno swoich przedstawicieli do najwyższego organu legislacyjnego jakim jest Parlament, jak też mają prawo być wybieranymi. Zauważa się tu zatem możliwe do wykorzystania powszechnie przyjęte dwie formy prawa wyborczego. Chodzi bowiem o czynne i bierne prawo wyborcze. W zapisie omawianego artykułu 2 odzwierciedla się też **zasada reprezentacji politycznej**, której istota została już wcześniej opisana, a która oparta została na teoretycznej podstawie demokracji przedstawicielskiej (J. Locka i J.J. Rousseau'a)<sup>20</sup>. Narodna Skupsztina zgodnie z zapisem art. 98 jest „najwyższym ciałem przedstawicielskim i nosicielem władzy konstytucyjnej i ustawodawczej Republiki Serbii”. W art. 99 w ustępach od 1–12 i od 1–6, te ostatnie dotyczące udziału Narodnej Skupsztiny w kreowaniu rządu stanowią w temacie kompetencji władzy ustawodawczej. Zatem w zapisie Konstytucji Republiki Serbii dostrzega się umocowanie prawne systemu przedstawicielskiego poprawnie rozumianego w kategoriach właściwych przyjętych dla współczesnych systemów pretendujących do bycia demokratycznymi.

Zasada określana mianem demokratycznego państwa prawa w zapisie omawianej konstytucji eksplikowana jest w artykule 3 „Rządy prawa”, w którym powiada się, że „Rządy prawa są podstawą zasadą Konstytucji i oparte są na prawach człowieka. Rządy prawa charakteryzują się wolnymi i bezpośrednimi wyborami, konstytucyjnie gwarantowanymi prawami człowieka i mniejszości narodowych, podziałem władzy, orzecznictwem sądowym w kwestii zgodności funkcjonowania władzy z Konstytucją i ustawami”.

Komentując zapis powyższego artykułu zauważa się, że prawne podstawy działania państwa dla ustrojodawcy mają bardzo duże znaczenie. Dotyczy to niemal wszystkich organów władzy publicznej. W takim państwie, w którym rządzi prawo organy władzy publicznej mogą być kreowane tylko i wyłącznie na podstawie prawa. Natomiast normy prawne powinny określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Jednocześnie bardzo istotne jest, by organy te działały tylko w granicach prawa. Tam, gdzie realizowana jest zasada demokratycznego państwa prawa, prawo jest nadrzędne wobec państwa, czyli to właśnie prawo jest pierwotne wobec państwa i to właśnie ono wytycza profil politycznej organizacji społeczeństwa. W państwie takim istnieją odpowiednie organy służące do kontroli zgodności funkcjonowania państwa

---

<sup>20</sup> W pełni ukształtowała się dopiero w XVII w. w Anglii. Filozofowie Oświecenia rozgrzeszyli je formułując zasadę suwerenności ludu i postulując by suwerenność ta była realizowana drogą powierzenia prawodawstwa reprezentantom społeczeństwa co zmierza do powstania demokracji przedstawicielskiej i jest bliska systemowi przedstawicielskiemu. Zob. T. Fleiner, *Vladavina naroda, od naroda i za narod*, [w:] *Država i demokratija*, red. M. Podunovac, Beograd 2010, s. 177–184.

z „literą prawa”. W tym celu powołane odpowiednie organy. W przypadku nas tu interesującej Republiki Serbii kompetencje takie leżą w gestii Sądu Konstytucyjnego<sup>21</sup> (art. 166–175), którego orzeczenia posiadają najwyższą rangę w hierarchii organów sądowych. W Republice Serbii są one ostateczne i podlegają wykonaniu z mocy prawa, a w razie potrzeby ich wykonanie zarządza Rząd Republiki.

*Zasada* podziału władzy i równoważnia władz daje się wyczytać z art. 4 omawianej ustawy zasadniczej. Podział władzy, w którym stanowi się „Organizacja władzy zasadza się na podziale władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Relacje między trzema władzami opierają się na równowadze i kontroli. Władza sędziowska jest niezawisła”.

W powyższej kwestii organizacji i realizacji naczelných organów władzy postawia się co następuje, a mianowicie przyjęta została zasada podziału i zrównoważenia władz. W związku z czym wymieniono władzę ustawodawczą (legislatywę), władzę wykonawczą (egzekutywę) i władzę sędziowską. W podziale tym wydaje się jak najbardziej zasadne przypomnienie istoty koncepcji twórców doktryny trójpodziału władz J. Locka i Ch. Monteskiusza. Wymienione władze powinny być rozdzielone, zatem wykonywanie każdej z nich powinno być powierzone odrębnym organom, co więcej, powinny być one także zrównoważone. Bardzo ważne jest by tak ułożone względem siebie władze mogły na siebie oddziaływać hamująco<sup>22</sup>. Treść zapisu przytoczonego artykułu sprawia wrażenie, że serbski ustrojodawca zamierza w jak najbardziej klasycznej formie wcielić w realia ustrojowe ów zamiar. W zapisie konstytucji dostrzega się bowiem próbę niemal wiernego odwzorowania tego klasycznego modelu monteskiuszowskiego typowego przecież dla rozwiązań właściwych państwom demokratycznym.

*Zasada* pluralizmu politycznego łączy się z mnogością i różnorodnością. To różnorodność ugrupowań konkurujących na scenie politycznej. To także wielość poglądów, które głównie prezentowane są w dowolny sposób przez zainteresowanych angażowaniem się w życie publiczne. To wreszcie wielość partii politycznych mających różne programy, oparte na odmiennych nierzadko diametralnie różnych ideologiach, doktrynach i programach politycznych. Artykuł 5 Konstytucji Republiki Serbii zatytułowany został „Partie polityczne”, w którym „Daje się możliwość wpływu partiom politycznym na demokratyczne kształtowanie się politycznej woli

<sup>21</sup> Sąd Konstytucyjny Republiki Serbii liczy piętnastu sędziów wybieranych na okres dziewięcioletniej kadencji.

<sup>22</sup> Charles de Montesquieu, *O duchu praw*. „W każdym państwie istnieją trzy rodzaje władzy: władza prawodawcza, władza wykonawcza rzeczy należących do praw narodów i władza sędziowska rzeczy należących do prawa cywilnego”. Z. Libera, *Oświecenie*, Warszawa 1991, s. 171–173.

obywateli. Zakładanie partii politycznych jest wolne. Zakazana jest działalność partii politycznych, które działają niezgodnie z ustalonym porządkiem prawnym, mają na celu gwałcenie praw człowieka czy praw mniejszości narodowych lub dyskryminowanie mniejszości narodowych i etnicznych. Partie polityczne nie mogą bezpośrednio sprawować władzy ani jej sobie podporządkowywać”.

Należy zwrócić uwagę, że funkcjonowanie partii politycznych jest niemal powszechną prawidłowością w każdym współczesnym systemie politycznym, za wyjątkiem np. państwa Watykan, realizującego teokratyczną formę rządów. Partia polityczna będąca szczególną organizacją społeczną, reprezentującą interesy określonej grupy społecznej, opierająca swą działalność na wybranej ideologii, sformułowanym adekwatnym doń programie politycznym przyjmuje za cel dążenie wpraw do zdobycia władzy, a następnie do jej utrzymania. Za przejaw działalności politycznej różnorodnych grup społecznych uznaje się istnienie wielu partii politycznych. W zmienionych realiach ustrojowych (czytaj: pluralistycznych) nie tylko dopuszcza się zakładanie różnych ideologicznie partii politycznych. Serbski ustrojodawca idzie nieco dalej, uznaje bowiem celowość istnienia partii politycznych, co więcej, legalizuje prawnie ich działalność. W przytoczonym tu zapisie art. 5 *explicite verbis* ujawnia się zasada pluralizmu politycznego, której istotą jest konstytucyjnie zagwarantowana możliwość organizowania i zakładania partii politycznych zgodnie z preferowanymi przez zainteresowanych celami programowymi i wyrażanymi poglądami politycznymi. Jednocześnie serbski konstytucjonalista zastrzega, że niedozwolone jest zakładanie partii politycznych, które miałyby być oparte na niedemokratycznych zasadach swojej działalności. Ustawa *Prawo o partiach politycznych* pochodząca z 2009 r. znajduje swe oparcie prawne w zapisie omawianego artykułu<sup>23</sup>.

Kolejna zasada mieszcząca się w katalogu zasad ustrojowych tak charakterystycznych dla państw demokratycznych – to zasada określona mianem: status jednostki w państwie, co świadczy o tym, że prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela posiadają rangę konstytucyjną. W rozdziale drugim zatytułowanym „Prawa i wolności człowieka” zawierającego się aż w 63 artykułach, tj art. 18–81 włącznie. I tak np w art. 23 zawarto zapis dotyczący godności i swobodnego roz-

---

<sup>23</sup> *Zakon o političkim strankama*, „Službeni Glasnik” 2009, nr 36 zwłaszcza definicja partii politycznej jest niemal wiernie powtórzona za art. 5 Konstytucji Republiki Serbii z 2006 roku. Ustawa ta jak najbardziej wpisuje się w typowe dla demokratycznych rozwiązań ustrojowych stanowienie w tej kwestii. Liczy 47 artykułów i zawiera wszystkie zapisy przewidziane dla tego typu materii ustawowej. Por. *Partije i partyjski sistem Srbije*, [w:] *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*, red. S. Orlović, Beograd 2008, s. 397–536.

woju człowieka „Godność człowieka jest niezbywalna i wszyscy są zobowiązani do jego poszanowania i godności. Każdy posiada prawo do wolnego rozwoju osobistego jeśli przez to nie narusza praw zagwarantowanych w Konstytucji”.

W tym miejscu warto zauważyć, że prawo do godności wynika *ad hoc* z powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ uchwalonej 10 grudnia 1948 r., w związku z czym uznać je należy za fundamentalne prawo wyznaczające właściwości omawianej serbskiej ustawy zasadniczej. W tym względzie zatem zostały przyjęte regulacje międzynarodowe oparte na prawie naturalnym<sup>24</sup>. Przyjęte stanowisko posiada więc kluczowe znaczenie w omawianej kwestii, bowiem stanowi podstawę, na tle której zarówno ujmowane, jak też interpretowane powinny być wolności i prawa zamieszczone w całym rozdziale drugim Konstytucji Republiki Serbii. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że są one traktowane jako podstawowe uprawnienia jednostki. Użyte przez konstytucjonalistę serbskiego określenie *niezbywalne* oznacza, że jednostka nie może zrzec się godności, zaś naruszalność należy traktować jako zakaz pozbawienia godności człowieka oraz jej ograniczenia, których mogą się dopuszczać w równym stopniu tak osoby prywatne, władze publiczne, jak i organy państwowe. W zupełnie podobnej konwencji utrzymany jest art. 24 „Prawo do życia”, w którym stwierdza się, że „Życie ludzkie jest niezbywalne. W Republice Serbii nie ma kary śmierci. Zabronione jest klonowanie istot ludzkich”. Także art. 27 „Prawo do wolności i bezpieczeństwa” stanowiąc o tym, że „Każdy ma prawo do wolności osobistej i bezpieczeństwa. Pozbawienie wolności dopuszcza się tylko z powodu i w postępowaniu, które jest przewidziane w ustawie. Osobę, która została pozbawiona wolności przez organy państwa natychmiast, w języku dla niej zrozumiałym informuje się o powodach pozbawienia, o oskarżeniach którymi się go obciąża jak i o swoich prawach i ma prawo by bezzwłocznie o swoim pozbawieniu wolności poinformować osobę wedle swego wyboru. Każdy, kto został pozbawiony wolności ma prawo do złożenia skargi w sądzie, który jest zobowiązany do natychmiastowego orzeczenia o zgodności z prawem pozbawienia wolności i do nakazania wypuszczenia na wolność jeśli pozbawienie wolności było niezgodne z prawem. Karę, która dotyczy pozbawienia wolności może orzekać tylko sąd”.

---

<sup>24</sup> Prawo naturalne zostało w końcu XX w. w umowach międzynarodowych skodyfikowane, a Serbia jest sygnatariuszem tych umów i paktów co oznacza, iż w taki sposób weszły one w zakres praw obowiązujących. I tylko w ten sposób prawo naturalne może mieć prawnie obowiązujący charakter.

Analogicznie jak w art. 23, art. 24 i art. 27 oparto się na powszechnie obowiązującym w tym względzie prawie międzynarodowym. Warto zwrócić uwagę, że zanim pojawiły się zapisy w Konstytucji Republiki Serbii w takiej postaci jak wyżej, wcześniej poprzedzała je wnikliwie merytorycznie dyskusja w kwestii genezy praw i wolności jednostki oraz sposobu ich uwzględnienia w zapisie nadrzędnego aktu prawnego. Między innymi można było spotkać się z tendencjami zmierzającymi do prawnonaturalnego uzasadniania instytucji praw i wolności. Zauważalne jest wyraźne odwoływanie do regulacji międzynarodowych w tym względzie, a często też do istoty kategorii przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, która stanowi „źródło wolności i praw człowieka i obywatela”. Wydaje się, że to właśnie stanowisko posiada zatem bardzo istotne znaczenie w omawianym temacie, bowiem stanowi ono płaszczyznę, na jakiej ujmowane i interpretowane powinny być zarówno wolności, jak i prawa ujęte w rozdziale II Konstytucji Republiki Serbii z 10 listopada 2006 r., a więc traktowane za podstawowe uprawnienia jednostki. W związku z powyższym ponownie dają się ustalić podobieństwa z zapisem tkwiącym w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ, co jednoznacznie świadczy o tym, że omawiana ustawa zasadnicza wpisuje się w nurt nowoczesnych konstytucji państw europejskich. Na szczególne podkreślenie zasługuje rozdzielne potraktowanie praw człowieka od praw mniejszości narodowych, co wydaje się być usprawiedliwiane i zrozumiałe wyjątkową pod tym względem sytuacją w tym obszarze. W tym przypadku dostrzega się analogie z zapisem Deklaracji Turyńskiej z 19 listopada 1994 r. *Instrumenty Inicjatywy Środkowo-Europejskiej ochrony praw mniejszości*, w której czytamy m.in., że „mniejszościami narodowymi są grupy liczebnie mniejsze od pozostałej części ludności w danym Państwie, której członkowie będący obywatelami danego Państwa mają etniczne, religijne lub językowe cechy odróżniające je od pozostałej części ludności i kierują swoją wolą zachowania własnej kultury, tradycji, religii lub języka”<sup>25</sup>.

Rozdział II Konstytucji Republiki Serbii 2006 r. jest oceniany najwyżej spośród wszystkich rozdziałów i jest traktowany za najwartościowszy zarówno w sensie materialnym, jak i pod względem prawno-technicznym<sup>26</sup>. I w tym przypadku odnajduje się odwzorowanie współczesnych międzynarodowych standardów.

---

<sup>25</sup> Por. H. Chałupczak, T. Browarek, *Mniejszości narodowe w Polsce 1918–1995*, Lublin 1998, s. 14; E. Bujwid-Kurek, *Mniejszości narodowe Polski i Chorwacji w transformacji ustrojowej*, „Politeja” 2004, nr 1, s. 168–180.

<sup>26</sup> W tym względzie odnotowuje się postęp w stosunku do Konstytucji z 1990 r. Por. *Ustav Republike Srbije...*, s. 110. Por. D. Pavlović, *Posztovanje ljudskih prava u Srbije iz perspektive evropske ko-*



W kontekście prowadzonych rozważań należy zauważyć, że ponad 1/3 tekstu omawianej konstytucji poświęcone zostało prawom człowieka i mniejszości. Zatem konstytucyjnie zagwarantowano wszystkie prawa człowieka i wolności, które uznano za osiągnięcie adekwatne do międzynarodowych standardów w zakresie praw człowieka i mniejszości. Ustawa zasadnicza, o której mowa oparta została na zaleceniach *Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolnościach*. Dające się odczytać zapisy w serbskiej ustawie zasadniczej ewidentnie potwierdzają przyjęcie profilu liberalnego, zwłaszcza jeśli chodzi o wolności jednostki i mniejszości narodowych. Przede wszystkim zwraca uwagę, że po raz pierwszy w tej konstytucji uwzględnione zostały szczególnie prawa dziecka (art. 64) oraz prawa i obowiązki rodzica (art. 65), także swego rodzaju *novum* w zapisie tej ustawy zasadniczej jest stanowienie w kwestii autonomii uniwersytetu, szkół wyższych i instytucji naukowych (art. 72). Interesujące jest, że konstytucyjny katalog praw i wolności człowieka nie zamieszcza obowiązków obywateli, co praktykuje się w przypadku większości państw demokratycznych choć zwłaszcza ten zapis był typowy i powszechnie praktykowano w konstytucjach socjalistycznych. W kwestii obowiązków *de facto* konstytucjonalista serbski wyszedł z założenia, że podstawowymi obowiązkami są tradycyjnie obowiązki poszanowania konstytucji i ustaw. Zatem pośrednio poprzez nałożony na obywatela obowiązek konieczności przestrzegania prawa, obywatel zobligowany jest do przestrzegania obowiązków wobec państwa, które nakłada nań konstytucja i ustawy. W tym przypadku dostrzega się związek z **zasadą republikańskiej formy rządów**, której sedno zasadza się na traktowaniu państw, w kategoriach dobra wspólnego, które należy chronić poprzez m.in. wykonywanie ustawowo przewidzianych obowiązków, co w tym szczególnym przypadku dzieje się dzięki poszanowaniu konstytucji i ustaw.

**Zasada wzajemnej niezależności Kościoła i innych związków wyznaniowych** wyrażona została w zapisie art. 44 Konstytucji Republiki Serbii „Cerkwie i wspólnoty wyznaniowe są równoprawne i oddzielone od państwa. Cerkwie i wspólnoty wyznaniowe są równoprawne i wolne w realizacji swojej wewnętrznej organizacji, wyznaniowe interesy by móc publicznie realizować obrzędy (ceremonie), w zakładaniu szkół wyznaniowych socjalne i filantropijne (dobroczynne) instytucje i kierowanie nimi zgodnie z ustawą. Sąd Konstytucyjny może zabronić wspólnoty wyznaniowej, tylko w przypadku gdy jej działanie zagraża prawu do życia, prawu

do zdrowia psychicznego i fizycznego, prawo dzieci, prawo do osobistych i rodzinnych integracji, prawo do własności, publiczne bezpieczeństwo i publiczny porządek lub jeśli prowokuje zachęcając do religijnej, narodowej lub rasową nienawiść<sup>27</sup>. Interpretując przytoczony zapis należy zauważyć, że wyraźnie stanowi się oddzielenie Kościoła (czytaj: Cerkwi)<sup>27</sup> od państwa oraz podkreślono równouprawnienie wszystkich wspólnot wyznaniowych co jest adekwatne do zapisów właściwych dla konstytucji demokratycznych<sup>28</sup>.

**Zasada decentralizacji władzy państwowej i samorządu** odzwierciedla się w zapisie Konstytucji Republiki Serbskiej w rozdziale VIII pt. „Organizacja terytorialna” punkt 1. Autonomia pokrain i samorząd lokalny. Przy czym art. 176–187 dotyczą autonomii prokain, natomiast samorządowi lokalnemu poświęcony został punkt 3 w całości zatytułowany „Samorząd lokalny” tj. art. 188–193. Przy czym szczególna rola została przewidziana dla gminy uznanej za podstawową jednostkę w podziale administracyjnym państwa oraz podstawową wspólnotę lokalną. W art. 189 zapisano m.in., że „w statucie miasta może być przewidziane, że na terytorium miasta utworzone zostaną dwie lub trzy gminy. Statut miasta stanowi w kwestii organizacji pracy oraz powinności miasta względem gminy miejskiej”. W zapisie art. 190 uwzględniono obowiązki gminy. Natomiast artykuł 193 traktuje w kwestii ochrony samorządu lokalnego. W tym miejscu warto przypomnieć, że tradycje samorządu i szczególnego statusu gminy mają swój początek jeszcze w SFR Jugosławii, z rozpadu której wywodzi się omawiana Republika Serbii<sup>29</sup>.

**Zasada parlamentarno-gabinetowej formy rządów** nie została nigdzie w zapisie konstytucji serbskiej wyrażona *explicite verbis*, można ją jednak „wyinterpretować” z zapisów dotyczących poszczególnych naczelnych organów władzy. W kontekście prowadzonych rozważań zasadne wydaje się przypomnienie głównych cech właściwych dla parlamentarno-gabinetowej formy rządów. Do takich głównych

---

<sup>27</sup> Por. *Zakon o Cerkvama i Verskim Zajednicama*, „Službeni glasnik PC”, broj 36 z 28 kwietnia 2006 r. (przedmowa M. Radulovicz, Beograd 2006); *Zakon o vraćanju (restituciji) imovine cerkvama i verskim zajednicama* z 25 maja 2006; *Odnos Crkve i Države u Srbiji*, [w:] *Politiczki život Srbije između partokratije i demokratije*, S. Orlić, Beograd 2008, s. 368–375.

<sup>28</sup> Badania opinii publicznej z 2000 r. świadczą o tym, że Serbowie w znacznej mierze ufają Serbskiej Cerkwi Prawosławnej. Wedle wyników Centrum badań politologicznych i opinii publicznej Instytutu Nauk Społecznych w Belgradzie przeprowadzonych w 2004 r. 71% ufa Cerkwi, tylko 11% jest nieufna. W porównaniu z innymi instytucjami Cerkiew zajmuje ważne miejsce jako instytucja, ciesząca się największym zaufaniem. Dla porównania prezydentowi było skłonnych zaufać 11% badanych, wojsku tylko 10% respondentów. Analogiczne wyniki badań pochodzą z 2005 r. Por. [www.cpijm.org.yu](http://www.cpijm.org.yu), odczyt z dn. 14.05.2008.

<sup>29</sup> Tematowi gminy poświęciłam swoją książkę. Por. E. Bujwid, *Samorząd...*

wyznaczyli tej formy rządów przyjęto zaliczać fakt, że parlament będący ciałem legislacyjnym i przedstawicielstwem Narodu jest kreowany w wyborach powszechnych, prezydent jako głowa państwa pełni tylko funkcje reprezentacyjne i ceremonialne. Nadto prezydent ma prawo rozwiązać parlament jeszcze przed upływem przewidzianej konstytucyjnie kadencji i ogłosić termin nowych wyborów parlamentarnych. (fenomen słabej prezydentury). Premier (szef rządu) wyłaniany jest z najsilniejszej partii politycznej. Ciekawym ustaleniem jest to, że mandat rządu wygasa (prócz typowych sytuacji) także wtedy, gdy zmiana ulega konstytucja, co bynajmniej nie jest prawidłowością występującą w ustrojach demokratycznych.

Jak już zostało wcześniej zauważone, Narodna Skupština (Parlament) pochodzi z wyborów powszechnych i pełni takie klasyczne funkcje przypisane temu organowi jak funkcja ustawodawcza (ustrojodawcza), funkcja kreatywna i kontrolna. Honorowany jest mandat wolny dla odróżnienia od imperatywnego, który w przypadku jugosłowiańskiego modelu przedstawicielskiego zważywszy na charakter i specyfikę systemu delegacyjnego był szczególnie skrupulatnie i starannie przestrzegany i realizowany<sup>30</sup>.

Prezydent w Republice Serbii wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich (art. 114). Wybory na Prezydenta Republiki Serbii rozpisuje Narodna Skupština 90 dni przed upływem mandatu Prezydenta Republiki, Serbii tak by wybory zostały zakończone w przewidzianych 60 dniach, zgodnie z ustawą. Prezydent obejmując urząd jest zobowiązany do ślubowania, które brzmi: „Ślubuję, że wszystkie swoje siły poświęcę ochronie suwerenności i nienaruszalności terytorium Republiki Serbii, włączając w to Kosowo i Metohiję jako jej część składową, jak i realizowanie praw i wolności człowieka i mniejszości, poszanowania i przestrzegania Konstytucji i ustaw, ochrony pokoju i dobrobytu wszystkich obywateli Republiki Serbii, świadomie i odpowiedzialnie wypełniać wszystkie swoje powinności” (art. 114). Konstytucja przewiduje dla głowy państwa rolę „moderatora” (arbitra) (art. 111), którego zobowiązuje się do wykazania szczególnej dbałości w kwestii równowagi się władz (legislatywy i egzekutywy), przy jednoczesnym oddzieleniu władzy sądowniczej. Niektóre obowiązki Prezydent dzieli z Rządem, jednak jego udział w tym podziale jest nieporównywalnie mniejszy. Ma się tu na względzie przede wszystkim uprawnienia zarezerwowane dla głowy państwa,

<sup>30</sup> Szerzej tym tematem zajmowałam się w swej książce patrz: E. Bujwid, *Samorząd „wąskich struktur społecznych” w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii (Doświadczenia praktyczne)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego Prace z Nauk Politycznych” 1991, z. 41, s. 11–25. Patrz też: *Decentralizacja i lokalna samouprawa*, [w:] *Politički život Srbije izmđu partokratije i demokratije*, red. S. Orlović, Beograd 2008, s. 205–209.

mianowicie ogłoszenie stanu nadzwyczajnego i podejmowanie środków, które pozwalają na odstąpienie od praw człowieka i mniejszości podczas zaistnienia nadrzędnej konieczności. Kompetencje w kwestii ogłoszenia stanu nadzwyczajnego zostały rozdzielone na tzw. „triumwirat” władzy tzn. na prezydenta, premiera oraz przewodniczącego parlamentu wspólnie podejmujących decyzję w tej kwestii. Natomiast środki odstąpienia od praw człowieka i mniejszości zarządza rząd, a podpisuje prezydent. Prezydent Republiki upoważniony jest do rozwiązywania parlamentu przed upływem kadencji. Wnikliwa analiza stanowienia w kwestii uprawnień głowy państwa w Republice Serbii jednoznacznie utwierdza w przeświadczeniu, że są one znacznie ograniczone, w zdecydowanej większości realizowane przy współudziale z rządem. Zatem można wnioskować, że konstytucyjnie przewidziany mający się realizować zracjonalizowany parlamentaryzm o wiele bardziej uprzywilejowuje rząd. W kompetencjach prezydenta zgodnie z art. 112 znajdują się następujące uprawnienia: reprezentowanie Republiki Serbii w kraju i zagranicą, przedkładanie Narodnej Skupsztinie kandydata na premiera, proponowanie Narodnej Skupsztinie powołania na sprawowanie określonych funkcji, co winien czynić zgodnie z konstytucją i ustawami, powołuje i odwołuje ambasadorów Republiki Serbii na podstawie propozycji rządu, przyjmuje akredytacje i listy uwierzytelniające zagranicznych dyplomatów, dysponuje prawem łaski i przydziela odznaczenia, pełni inne funkcje przewidziane w konstytucji. Nadto prezydent zgodnie z ustawą jest przywódcą Sił Zbrojnych, powołuje i mianuje oficerów Sił Zbrojnych Serbii. Do prezydenta należy decyzja o skróceniu kadencji parlamentu i ogłoszeniu przedterminowych wyborów parlamentarnych<sup>31</sup>. Wnioskując z powyższego generalnie rzecz biorąc mamy do czynienia z przewidywaną konstytucyjnie relatywnie słabą prezydenturą.

Jak zostało wspomniane na wstępie, transformacja ustroju politycznego nie byłaby możliwa bez radykalnych zmian w ustroju gospodarczym państwa. Stąd też

---

<sup>31</sup> Prezydent Serbii Boris Tadić skorzystał z przysługującego mu prawa przedterminowego rozwiązania parlamentu co uczynił 13 marca 2008 r. Wybory odbyły się w dniu 11 maja 2008 r. Było to spowodowane zaistniałym kryzysem politycznym w związku z ogłoszeniem deklaracji niepodległości przez Kosowo 17 lutego 2008 r. Warto pamiętać, że była to tylko jednoroczna kadencja parlamentu. Poprzednie wybory odbyły się w 2007 r. Po oderwaniu się Kosowa nastąpił rozłam wśród partii parlamentarnych politycznych, takich jak: opozycyjną Serbską Partią Radykalną (która opowiadała się za wstrzymaniem negocjacji z Unią Europejską po tym jak większość państw UE poparła samodzielną Kosowa)), Demokratyczną Partią Serbii Vojislava Kostunicy akceptującą niepodległość Kosowa, Konserwatywno-Liberalną G17 Plus, która była przeciwna łączeniu akcesji do UE ze sprawą Kosowa i Partia Demokratyczna (poprezydencka) popierająca opinie prezydenta w sprawie Kosowa i UE.

za bardzo istotną w tym temacie uznaje się jedna z nadrzędnych zasad, która dotyczy **porządku ekonomicznego i finansów publicznych**. Tak zatytułowany został trzeci rozdział Konstytucji Republiki Serbii z 2006 r., który zawiera się w dwunastu artykułach tj. od art. 82–94. Zgodnie z zapisami własność państwowa została zlikwidowana, a w to miejsce wprowadzono własność lokalną. Co więcej, własność prywatną rozszerzono na miejskie budownictwo. Porządek ekonomiczny zasadza się na gospodarce rynkowej, wolnym rynku, wolnej konkurencji pomiędzy samodzielnymi podmiotami gospodarczymi i równouprawnieniu wszystkich form własności. Po raz pierwszy konstytucyjnie przewidziany został wpływ rynku na położenie zatrudnionych poprzez wykorzystanie dialogu społecznego pomiędzy związkami zawodowymi i pracodawcami. Socjalna funkcja państwa w założeniach konstytucyjnych ma się realizować nie tylko za pomocą środków polityki socjalnej ale także przy pomocy regulacji prawnej w staraniach o równoprawny rozwój regionów, ochronę konsumenta, ochronę naukowego, historycznego i kulturalnego dziedzictwa oraz przejawiać inne „aktywności społeczne”. W kontekście prowadzonego wywodu na szczególnie podkreślenie zasługuje fakt, że wszelka własność podlega ochronie państwa, zarówno ta, która służy celom produkcyjnym, jak również ta, która ma zaspokoić osobiste potrzeby właściciela. Wolność działalności gospodarczej generalnie rzecz biorąc sprowadza się do stanowienia w zapisie konstytucji serbskiej do wolności wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolności wykonywania wybranej sfery tej działalności. W kwestii finansów publicznych szczególnie zadania przewidziano w Konstytucji Republiki Serbii dla Narodowego Banku Serbii. W art. 95 omawianej konstytucji stanowi się „Narodowy Bank Serbii jest samodzielnym bankiem centralnym Republiki Serbii podlega nadzorowi Narodnej Skupsztinie przed, którą także ponosi odpowiedzialność”. Prócz Narodowego Banku Serbii znajduje się też zapis w sprawie państwowej instytucji rewizyjnej „Państwowa instytucja rewizyjna jest najwyższym samodzielnym rewizyjnym organem państwowym w Republice Serbii, podlega nadzorowi Narodnej Skupsztinie, przed którą także ponosi odpowiedzialność”. W kwestii państwowej instytucji rewizyjnej stanowi ustawa (art. 96). Instytucja, o której mowa posiada charakter zupełnie nowej instytucji, dotąd nieznaney i nieuwzględnianej ani w zapisie konstytucji serbskiej z 1990 r. ani też nieprzewidzianej w praktyce serbskiego życia publicznego.

Także zupełnie nowym zapisem tkwiącym w konstytucji, wynikający z przyjętych rozwiązań ustrojowych Republiki Serbii jest art. 138 dotyczący odpowiednika Ombudsmana (polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich) Obrońca Obywatela. Wedle stanowienia serbskiej ustawy, wzorując się na tradycji szwedzkiego Ombud-

smana, za główne zadania Obrońcy Obywatela uznano ochronę praw obywatela i kontrolę pracy administracji państwowej oraz instytucji, które pełnią funkcje państwowe<sup>32</sup>. Obrońca Obywatela wybierany i odwoływany jest przez Narodną Skupsztinę zgodnie z konstytucją i ustawą. Obrońca Obywatela odpowiada przed organem, przez który został powołany (czytaj: Narodna Skupszтина). Obrońca Obywatela chroniony jest immunitetem<sup>33</sup>.

## 5. PODSUMOWANIE

Głównym zagadnieniem badawczym było ustalenie czy powszechnie uznawany katalog zasad ustrojowych właściwy współczesnym państwom demokratycznym jest przestrzegany w zapisie Konstytucji Republiki Serbii uchwalonej 10 listopada 2006 r. Poczynione dociekania badawcze pozwalają na wyrażenie jednoznacznej konkluzji, że niemal wszystkie wzięte tu pod uwagę zasady (suwerenem jest Naród, reprezentacji politycznej, państwa prawa, republikańska forma rządów, status jednostki w państwie, zasada równoważenia i separacji władz, rozdziału Kościoła i innych związków wyznaniowych od państwa, zasada decentralizacji władzy państwowej i samorządu oraz zasada gospodarki rynkowej) dają się odwzorować w zapisie badanej ustawy zasadniczej. W związku z powyższym Konstytucja Republiki Serbii w sposób jak najbardziej poprawny, zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami legalizuje ustalony „nowy” demokratyczny system polityczny, który obecnie przeżywa niełatwy proces transformacji ustrojowej. Wypada mieć tylko nadzieje, że ustalone zasady ustrojowe właściwe państwom demokratycznym widniejące w zapisie konstytucji nie będą tylko czczymi deklaracjami lecz odwzorowane zostaną w realnym wymiarze parlamentarno-gabinetowego serbskiego systemu politycznego.

---

<sup>32</sup> Obrońca Obywatela nie ma uprawnień w zakresie kontroli Narodnej Skusztiny, Prezydenta, Rządu Sądu Konstytucyjnego, sądów i oskarżyciela publicznego (prokuratora) Por. art. 138.

<sup>33</sup> Ibidem, art. 138.

## SUMMARY

**THE MAIN RESEARCH** problem was to establish whether the widely accepted political system principles typical of contemporary democratic states are present in the constitution of the Republic of Serbia, passed on 10 November 2006. My research allows me to express an unequivocal conclusion that almost all principles taken into account (the nation wields sovereign power, political representation, law-governed state, the republican form of government, the status of an individual within the state, the system of checks and balances, the separation of authorities, the separation of Church and other religious associations and State, the decentralization of state and local authorities, market economy) can be found in the constitution in question. In view of the above, the constitution of the Republic of Serbia correctly and in accordance with the widely accepted standards legalizes the “new” democratic system, which is currently undergoing a difficult process of political transformation. It is to be hoped that the political principles enshrined in the constitution and typical of democratic states will not be empty declarations but that they will be followed in the Serbian parliamentary cabinet system.