

Witold Brodziński

EWOLUCJA POZYCJI USTROJOWEJ REPUBLIK ZWIĄZKOWYCH W FEDERACJI JUGOSŁOWIAŃSKIEJ

I. WPROWADZENIE

Idea utworzenia wspólnego państwa południowych Słowian miała bogate tradycje. Unitarne państwo, które powstało w 1918 r., nieprzypadkowo przyjęło nazwę: Królestwo Serbów, Chorwatów, Słoweńców. Królestwo było państwem wielonarodowym. Jednak w konstytucji z 1921 r. przyjęto założenie, że istnieje naród jugosłowiański, składający się z kilku plemion (Serbowie, Chorwaci, Słoweńcy).

Federacyjny ustrój Jugosławii powstał w rezultacie decyzji podjętych podczas trwania drugiej wojny światowej. Na drugiej sesji AVNOJ, w listopadzie 1943 r., postanowiono powołać do życia federację. Organizacja federacji oparta miała być na dobrowolności przystąpienia do związku i równości narodów powołujących do życia federację. Parafowana przez przedstawicieli narodów umowa o utworzeniu federacji posiadała cechy aktu prawa międzynarodowego. Po oswobodzeniu państwa spod okupacji państw Osi nie istniała potrzeba tworzenia nowego aparatu władzy. Działające od 1943 r. organy władzy rewolucyjnej „dopasowano” do nowego podziału administracyjno-terytorialnego państwa. Przeciwnicy polityczni zostali poddani, zorganizowanym na szeroką skalę, represjom komunistycznego aparatu bezpieczeństwa. „Neutralizacja” postaw antykomunistycznych została wymuszona także dzięki „poparciu” tzw. doradców radzieckich (zwłaszcza z NKWD i Armii Czerwonej). Po wyborach do Konstytuanty proklamowano 29 XI 1945 r. powstanie Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii.

II. POZYCJA USTROJOWA REPUBLIK ZWIĄZKOWYCH DO 1968 R.

Konstytucja ze stycznia 1946 r. określała Jugosławię jako państwo związkowe, wspólnotę równouprawnionych narodów. Republiki zach-

wywały konstytucyjne prawo wyjścia z federacji. Prawo secesji nie mogło zostać zrealizowane drogą jednostronnej decyzji podmiotów federacji. Stylizacja konstytucji wskazywała, że terytorium federacji stanowi jednolity obszar państwowy i gospodarczy (art. 45). Republiki uczestniczyły w podziale zadań wynikających z rozmieszczenia zasobów surowcowych czy też wymogów obronności kraju. Prawo secesji nie mogło być zrealizowane bez podjęcia decyzji przez, zorganizowaną na zasadach centralistycznych, Komunistyczną Partię Jugosławii.

Konstytucja pozbawiała republiki prawa samodzielnego podejmowania decyzji w sprawie własnego terytorium. Rozgraniczenia terytorium pomiędzy republikami dokonywał parlament federalny, co było zapewne konsekwencją konstytucyjnej zasady, w myśl której federacja powinna bronić suwerenności republik (art. 9).

Wewnętrzna, jak i zewnętrzna sytuacja polityczna skłaniały ustawodawcę do zbudowania mechanizmu scentralizowanej federacji. Najważniejsze decyzje ustawodawcze podejmowane były na szczeblu federalnym.

Uchwalanie zmian w konstytucji federacji należało do wyłącznych kompetencji Skupsztiny Ludowej FLRJ. Po przegłosowaniu projektu zmiany konstytucji przez Radę Związku wystarczało, by druga izba — Rada Narodowości przyjęła projekt ustawy konstytucyjnej bezwzględną większością głosów posłów izby. Był to tryb, który nie mógł zabezpieczyć realnego wpływu republik na funkcjonowanie federacji. Ponadto republiki o słabszym np. potencjale demograficznym czy gospodarczym mogły być majoryzowane przez republiki silniejsze. Konstytucja zaliczała także do kompetencji federacji zapewnienie zgodności pomiędzy ustawami zasadniczymi republik a konstytucją państwa związkowego (art. 44). Konstytucje republik mogły odzwierciedlać odrębne cechy podmiotów federacji, ale musiały być zgodne z konstytucją związkową (art. 11).

Uchwalane przez parlament federalny ustawy związkowe zachowywały moc prawną na obszarze federacji. W razie rozbieżności między ustawami związkowymi a ustawami republik należało stosować ustawy związkowe (art. 46). Opinię o zgodności ustaw republikańskich z konstytucją i ustawami związkowymi wydawało Prezydium Zgromadzenia Ludowego, potem zatwierdzał parlament związkowy (art. 74). Akty normatywne wydawane przez Rząd FLRJ zachowywały moc obowiązującą na terytorium państwa związkowego (art. 79). Rząd federalny (w sprawach należących do kompetencji federacji) dysponował prawem zawieszania aktów rządów republikańskich, jeżeli pozostawały w sprzeczności, np. z rozporządzeniami (art. 131).

Federacja zachowała rozstrzygający głos w najważniejszych sprawach gospodarczych. Do kompetencji związku należały między innymi takie

zagadnienia, jak: plany gospodarcze, budżet związkowy, rozdział dochodów pomiędzy federację i republiki, ustawodawstwo dotyczące pożyczek i danin publicznych, a także zagadnienia systemu pieniężnego i kredytowego, pożyczki związkowe, obrót dewizowy i walutowy, ubezpieczenia, cła i monopole państwowe (art. 44). Federacja posiadała wyłączne prawo decydowania o podstawach ustawodawstwa pracy i ubezpieczeń społecznych. Kompetencje państwa związkowego wyliczone były w sposób niezmiernie szczegółowy. Jeżeli nawet uznamy, że republiki posiadały margines swobody decyzji w sprawach gospodarczych, to i tak w sytuacjach spornych (spory kompetencyjne) decydujące znaczenie posiadała zasada o jednolitym charakterze (pod względem gospodarczym) terytorium federacji. Podstawowym zaś zadaniem organów federalnych było zabezpieczenie jednolitości państwowej i gospodarczej Jugosławii.

W scentralizowanym systemie politycznym i ekonomicznym (zwłaszcza w krajach komunistycznych drugiej połowy lat czterdziestych) duże znaczenie miał zakres uprawnień rządu. Konstytucja z 1946 r. określiła rząd federalny mianem naczelnego wykonawczego i zarządzającego organu władzy państwowej (art. 77). Rząd mógł korzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej. Republiki związkowe nie posiadały natomiast inicjatywy ustawodawczej.

Rząd miał czuwać nad wykonaniem ustaw związkowych oraz kontrolował ich stosowanie. W sprawach należących do kompetencji związku mógł zawieszać akty rządów republikańskich, ministrów republikańskich, jeżeli nie były zgodne z konstytucją federacji, republiki czy ustawami związkowymi. Nie będzie błędem twierdzenie o podporządkowaniu rządów republik decyzjom podejmowanym przez rząd federacji (utwierdza w tym przekonaniu zwłaszcza stylizacja art. 131). Znaczenie czynnika ogólnozwiązkowego wzmacniała także organizacja wewnętrzna rządu federalnego. Ministerstwa dzieliły się na: ogólnozwiązkowe i związkowo-republikańskie. Ważnym wydaje się nie tyle szeroki zakres uprawnień ministerstw związkowo-republikańskich, lecz konstytucyjna zasada, w myśl której ministerstwa kierowały bezpośrednio (przy pomocy własnych organów) określonym działem administracji na terytorium federacji (art. 87).

Rząd republiki związkowej miał prawo wydawania aktów normatywnych, ale o charakterze wykonawczym w stosunku do aktów prawnych stanowionych na szczeblu federalnym. Konstytucja z 1946 r. precyzyjnie zakreślała ramy ustawowych pełnomocnictw do stanowienia aktów wykonawczych przez organy republikańskie i praktycznie nie pozostawiała marginesu dla samodzielnych decyzji rządu republiki związkowej.

Analiza norm konstytucyjnych pozwala odnaleźć elementy centralizmu także w organizacji wymiaru sprawiedliwości. Sąd Najwyższy FLRJ

miał prawo orzekania o legalności prawomocnych wyroków wszelkich sądów z punktu widzenia ustaw związkowych (art. 123). Posiadał prawo uchylania tych wyroków, które pozostawały w sprzeczności z ustawami ogólnozwiązkowymi.

Także w organizacji prokuratury odnajdujemy elementy systemu scentralizowanego. Prokuratorów republik związkowych mianował i odwoływał Naczelny Prokurator FLRJ (art. 125).

Struktura aparatu państwowego federacji jugosłowiańskiej wykazywała cechy charakterystyczne dla państw silnie scentralizowanych¹. W literaturze jugosłowiańskiej stwierdza się istnienie obiektywnych uwarunkowań systemu², oraz zauważa się wpływy konstytucji ZSRR z 1936 r.³

Od połowy 1950 r. rozpoczął się w Jugosławii proces zmian społecznych, gospodarczych i organizacyjnych w systemie społeczno-politycznym i w modelu zarządzania gospodarką narodową. Konstytucja 1946 r. odpowiadała w coraz mniejszym stopniu zjawiskom społecznym kształtującym się na podstawie norm ustawy o samorządzie robotniczym. W styczniu 1953 r. parlament federalny uchwalił Ustawę Konstytucyjną o podstawach ustroju społecznego i politycznego FLRJ. Zmiany w systemie społeczno-politycznym Jugosławii w latach 1950—1953 nie pozostały bez wpływu na strukturę systemu federalnego.

Ustawa Konstytucyjna z 1953 r. wysunęła na plan pierwszy charakter republiki związkowej jako wspólnoty społeczno-politycznej (państwa klasy robotniczej)⁴. Na plan drugi Ustawa przesunęła polityczną rolę republiki związkowej oraz jej ekonomiczne funkcje⁵. Ustawa określała Jugosławię jako socjalistyczne i demokratyczne państwo związkowe suwerennych i równouprawnionych narodów (art. 1). Z tekstu konstytucji zniknęły postanowienia dotyczące prawa narodów do samookreślenia oraz prawa secesji z federacji. Zwracano zaś szczególną uwagę na elementy jedności, co w dalszej perspektywie mogło prowadzić (a faktycznie doprowadziło) do unitaryzacji wielonarodowego organizmu państwo-

¹ Jugosłowiański teoretyk A. Jovanović wskazał na trzy uwarunkowania scentralizowanego systemu zarządzania federacją: charakter zadań realizowanych przez władze w okresie 1946—1950, likwidację pozostałości dawnego systemu politycznego oraz konieczność stworzenia warunków dla szybkiego rozwoju społeczno-gospodarczego, por. A. Jovanović, *Obszczestwienno-političeski stroj Jugoslawii*, „Mieżdunarodnaja Politika” 1966, 10, s. 15.

² *Ibidem*.

³ J. Djordjević, *Ustavno pravo*, Beograd 1958, s. 36.

⁴ J. Djordjević, *Novi ustavni sistem*, Beograd 1964, s. 267.

⁵ *Ibidem*.

wego⁶. Republiki stanowiły jednolity obszar państwowy, gospodarczy i celny (art. 10). W katalogu kompetencji federacji położono akcent na jedność państwa związkowego. Federacja miała zabezpieczać: jedność socjalistycznego porządku społecznego i systemu prawnego, systemu gospodarczego i planowego rozwoju gospodarki. Zadaniem federacji była także ochrona jedności narodów Jugosławii.

Ustawa przyjęła nowy, wcześniej nieznan, podział ustaw związkowych na: zupełne, podstawowe i ogólne. W dziedzinie ustawodawstwa zupełnego republiki mogły uchylać ustawy jedynie na mocy specjalnego pełnomocnictwa zawartego w ustawie związkowej (art. 16). Ustawy podstawowe rozstrzygać miały o najważniejszych stosunkach w danej dziedzinie, pozostałe kwestie regulowały ustawy republikańskie. W dziedzinie ustawodawstwa podstawowego republiki mogły samodzielnie uchylać ustawy wtedy, gdy ustawa związkowa nie została uchwalona. Z chwilą jej uchwalenia postanowienia ustawy republikańskiej w materii ustawodawstwa podstawowego traciły moc prawną. Ustawy ogólne ustalały zasady ustawodawstwa, na podstawie których republiki wydawały ustawy republikańskie. Przyjęty w 1953 r. podział ustaw umacniał znaczenie czynnika ogólnozwiązkowego i dlatego co najmniej z rezerwą można traktować opinię, iż podział służyć miał „zapewnieniu republikom współdziału w regulowaniu spraw objętych ustawodawstwem związkowym”⁷. Republiki zachowały prawo samodzielnego uchwalania ustaw konstytucyjnych, które jednak musiały być zgodne z zasadami Ustawy 1953 r. Ocena zgodności konstytucji oraz ustaw republikańskich z konstytucją federalną należała do wyłącznej kompetencji parlamentu związkowego.

Ustawa z 1953 r. wprowadziła zasadnicze zmiany w strukturze parlamentu federalnego — Związkowej Skupsztiny Ludowej. Sens zmian

⁶ Opinię o faktycznej unitaryzacji Jugosławii (1950—1966) zaprezentował w literaturze prawa konstytucyjnego m. in. J. Ciemniowski, *Tworzenie konstytucyjnego modelu społeczeństwa samorządowego w Jugosławii*, „Studia Prawnicze”, 1986, z. 1—2, s. 244. Natomiast zdaniem W. Sokolewicz, konstytucja SFRJ z 1963 r. zwiększała (w porównaniu z Ustawą Konstytucyjną z 1953 r.) samodzielną republik oraz umacniała pozycję republik w systemie polityczno-prawnym Jugosławii; por. W. Sokolewicz, *O niektórych cechach specyficznych konstytucji SFRJ*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 12, s. 854.

⁷ Zdaniem J. Ciemniowskiego, przyjęty w Ustawie Konstytucyjnej z 1953 r., a później w konstytucji SFRJ z 1963, system (podział ustaw związkowych) posiadał, z punktu widzenia legislacyjnej samodzielnosci republik, minimalną wartość. W praktyce bowiem, ustawy związkowe regulowały wszystkie, bez względu na kategorię, dziedziny w podobnie wyczerpujący sposób, nie pozostawiając miejsca dla ustawodawstwa republikańskiego — por. *Konstytucja SFRJ*, tłum. i wstępem opatrzył J. Ciemniowski, Warszawa 1975, s. 24.

można sprowadzić do uzupełnienia przedstawicielstwa politycznego przedstawicielstwem wytwórców. Parlament federalny składał się z dwóch izb: Rady Związkowej i Rady Wytwórców. W skład parlamentu wchodziły trzy rodzaje deputowanych, wybieranych w odrębnym trybie. Część Rady Związkowej wybierana była w czteroprzymiotnikowych wyborach. Siedemdziesięciu deputowanych Rady Związkowej wybierały organy przedstawicielskie republik, kraju autonomicznego (Wojewodina) i obwodu autonomicznego (Kosovo-Metjohija). Natomiast deputowanych Rady Wytwórców wybierali jako przedstawiciele swoich organizacji gospodarczych robotnicy i pracownicy przedsiębiorstw gospodarczych, członkowie spółdzielni rolniczych, jak również rzemieślnicy i robotnicy rzemiosła.

W strukturze parlamentu federalnego zabrakło Rady Narodowości jako samodzielnej izby. Pamiętać należy, że Jugosławia była nadal państwem związkowym. Dlatego system dwuizbowy (przyjęty w Ustawie z 1953 r.) miał niewiele wspólnego z problemem zabezpieczenia suwerenności i równości republik jako podmiotów federacji. Rada Wytwórców miała bowiem wzmacniać pozycję wytwórców w procesie zarządzania oraz zapewniała warunki dla zabezpieczenia zasady samorządu wytwórców⁸. Sposób powoływania oraz zakres kompetencji zapewniały Radzie Narodowości pewną samodzielność. Członkowie Rady Związkowej wybrani przez organy przedstawicielskie republik, kraju i obwodu mogli się zbierać jako Rada Narodowości w sytuacjach enumeratywnie określonych w konstytucji. Z mocy samego prawa Rada zbierała się, gdy na porządku obrad Rady Związkowej znajdował się projekt zmiany ustawy zasadniczej federacji. Rada Narodowości rozpatrywała zgodność, omawianych podczas posiedzeń Rady Związkowej, projektów ustaw z zasadą równości narodów Jugosławii (art. 46). Prawa Rady Narodowości w sytuacjach, kiedy w parlamencie związkowym rozpatrywano projekty ustaw, sprowadzały się do pewnego rodzaju weta. Nie mogło ono być stanowczym (poza przypadkami, kiedy omawiano projekty zmiany konstytucji oraz związkowego planu społecznego). Sprzeciw Rady Narodowości zawieszał, na konstytucyjnie oznaczony termin, ponowne rozpatrywanie projektu ustawy.

⁸ W literaturze wyraża się opinię, iż „izby wytwórców wprowadzone zostały do ciał przedstawicielskich, aby klasa robotnicza mogła bezpośrednio oddziaływać na rozstrzyganie spraw publicznych” — por. L. Gerskovič, *Podstawy ustroju państwowego Jugosławii*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 12, s. 997. Powiązanie skupsztin z samorządową bazą społeczną posiada szczególne znaczenie w warunkach funkcjonowania systemu zgromadzeń, jak to się dzieje w Jugosławii; szerzej na ten temat P. Nikolič, *Przyczynek do rozważań nad przewyciężeniem klasycznego systemu przedstawicielskiego*, „Studia Prawnicze” 1981, z. 1—2, s. 179.

W Ustawie Konstytucyjnej z 1953 r. ograniczono się do zmian w sferze zarządzania państwem poprzez dokonanie reorganizacji politycznych form zarządzania. Przekazanie w ręce wytwórców prawa zarządzania własnością oraz uspołecznianie własności miało tworzyć warunki niezbędne dla przekształcania stosunków społecznych.

Stosunki pomiędzy federacją a republikami (podmiotami federacji) nie uległy istotnym przeobrażeniom. Zachowano zbyt wiele elementów poprzedniego okresu (1946—1953), dla którego charakterystyczną była centralizacja decyzji politycznych na szczeblu związku. Zwłaszcza Rada Związkowa okazała się czynnikiem bardzo konserwatywnym, noszącym znamię dawnych, ukształtowanych w okresie centralizmu, stosunków między federacją a republikami⁹.

Rozwój samorządu, który w połowie lat pięćdziesiątych wykroczył poza zarządzanie gospodarką oraz kształtowanie tzw. systemu komunalnego, określił kierunki ewolucji ustroju federacji jugosłowiańskiej¹⁰. Zrazem niejednolitość aktów konstytucyjnych oraz niekompletność norm ustawy zasadniczej stwarzały trudne problemy ustrojowe, jak np. dokonywanie zmian w konstytucji drogą ustaw zwykłych¹¹. Działania zmierzające do opracowania tekstu nowej konstytucji federalnej stały się koniecznością. W kwietniu 1963 r. Skupszcina Związkowa uchwaliła konstytucję Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii.

Nowa ustawa zasadnicza nie wprowadziła zmian w pojmowaniu federacji, w kwestii zaś stosunków pomiędzy federacją a republikami związkowymi nie „wyszła” w zasadzie poza sformułowania wcześniejszych aktów konstytucyjnych. W zakresie organizacji władz federalnych, poza zmianami w strukturze Skupsztiny Związkowej, przyjęła model ukształtowany pod rządami Ustawy z 1953 r. Wydaje się, że poszukiwanie form adekwatnych dla idei oraz doktryny samorządu zdominowało w nowej konstytucji kwestię stosunków narodowych¹². Federacja miała organizować i rozwijać się jako integralna część systemu samorządowego¹³.

Republika stanowiła państwową wspólnotę demokratyczną opartą na władzy ludu pracującego i samorządzie. Funkcje realizowane przez pod-

⁹ L. Gerskovič, *Prvi koraci ostvarivanja novog ustavnog sistema*, „Politici Misac” 1964, 1, s. 90—91.

¹⁰ *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*, red. A. Burda, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967 (Jugosławia — uwagi wstępne J. Ciemniewski), s. 117.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Ciemniewski, *Tworzenie konstytucyjnego modelu...*, s. 244.

¹³ B. Pupič, *Neke osobenosti jugoslovenskog federalizma*, „Archiv za pravne i društvene nauke” 1983, 1—2, s. 66—67.

miot suwerenności (lud pracujący) pozwalały określić republikę jako zbiorowość samorządną, a nie tylko jako suwerenne narodowe państwo¹⁴.

Stosunki pomiędzy narodami określało prawo każdego narodu do samostanowienia, z prawem do wystąpienia ze związku włącznie (art. I zasad podstawowych). Pominęto, znane konstytucji z 1946 r., sformułowanie „...z prawem do swobody wystąpienia ze wspólnoty”. Może w ten sposób ustawodawca chciał podkreślić charakter republiki jako wspólnoty społeczno-politycznej, natomiast na dalszy plan przesunąć zadania republiki — wspólnoty narodowej?

Konstytucja przekazywała republikom prawo samodzielnego decydowania o podziale administracyjno-terytorialnym. Było to rozwiązanie racjonalne, ponieważ w początkach lat sześćdziesiątych żadne, poza politycznymi, względy nie przemawiały np. za utrzymywaniem powiatów w republikach o niewielkiej powierzchni (Słowenia czy Czarnogóra). Republiki mogły podejmować współpracę w sprawach wspólnych. W celach realizowania wspólnego interesu, republiki mogły w drodze dwu- czy też wielostronnych porozumień tworzyć wspólne organizacje, podejmować wspólne akcje oraz inicjować współpracę gospodarczą (art. 110).

Podział materii ustawodawczej pomiędzy federację a republiki w ogólnych założeniach przypominał rozwiązania Ustawy Konstytucyjnej z 1953 r. Sprawy, w które federacja (w pierwszych latach obowiązywania konstytucji z 1963 r.) nie ingerowała, posiadały zazwyczaj charakter drugorzędny, „związany z symboliką państwową, sprawami obywatelstwa”, lub dotyczyły spraw w praktyce nie zdarzających się, jak „amnestia wobec osób skazanych na podstawie ustaw republikańskich”¹⁵.

W sferze ustawodawstwa ogólnozwiązkowego konstytucja utrzymywała podział na ustawy zupełne, podstawowe i ogólne (art. 119). Przyjęto konstytucyjną zasadę, w myśl której ustaw ogólnych nie stosuje się bezpośrednio, lecz za „pośrednictwem” ustawy republikańskiej.

Utrzymano tryb uchwalania ustaw znany Ustawie Konstytucyjnej z 1953 r. Charakter przedstawicielstwa politycznego posiadała Rada Związkowa; w miejsce Rady Wytwórców powołano cztery rady samorządowe. Członkowie Rady Związkowej wybierani przez sejmiki republik i okręgów autonomicznych tworzyli Radę Narodowości. Rada posiadała określone konstytucyjnie prawa i obowiązki w zakresie ochrony równouprawnienia narodów oraz ustalonych w konstytucji federalnej praw republik związkowych. Zbierała się z mocy prawa, jeżeli na po-

¹⁴ S. Zdobinský, S. Matoušek, *Statni pravo evropských socialistických zemi*, Praha 1983, s. 210.

¹⁵ J. Ciemniński, *Ustawa w jugosłowiańskim systemie konstytucyjnym*, Wrocław—Gdańsk 1977, s. 88.

ządki dziennym posiedzenia Rady Związkowej znajdował się projekt zmian w konstytucji związkowej. Ponadto zobowiązana była zebrać się, gdy Rada Związkowa rozpatrywała projekt ustawy lub innego aktu, posiadającego znaczenie dla równości republik lub przedmiotowo dotyczącego praw republik związkowych. Konstytucja z 1963 r. zachowała, wprowadzone do ustawodawstwa konstytucyjnego w 1953 r., pojęcie „wyłącznych kompetencji federacji”. Rada Narodowości mogła zastosować swego rodzaju weto ustawodawcze, skuteczne jedynie w sytuacjach, kiedy spór Rady Związkowej z Radą Narodowości dotyczył projektów zmian w konstytucji związkowej¹⁶.

Gwarantem praw republik związkowych miało być sądownictwo konstytucyjne. Dla badania zgodności ustaw z konstytucją powołano zarówno Związkowy Sąd Konstytucyjny, jak i sądy konstytucyjne w republikach. Utrzymano tryb powoływania prokuratorów w republikach związkowych przez Prokuratora Związkowego.

Niekiedy, w literaturze przedmiotu, można spotkać opinię o zwiększeniu samodzielności republik i umocnieniu ich pozycji w systemie polityczno-prawnym Jugosławii pod rządami konstytucji z 1963 r.¹⁷

Pojawiały się opinie bardziej skrajne, przypisujące republikom związkowym miejsce, którego w rzeczywistości podmioty federacji nie zajmowały¹⁸. W postanowieniach konstytucji SFRJ z 1963 r. widoczny był kompromis pomiędzy „postulatami federalizmu a wymogami integracji działalności społecznej”¹⁹. Jednak podział kompetencji między federację a republiki związkowe oraz organizację władz federalnych konstytucja 1963 r. przenosiła, z niewielkimi modyfikacjami, z Ustawy Konstytucyjnej z 1953 r.

III. POZYCJA USTROJOWA REPUBLIK ZWIĄZKOWYCH W LATACH 1968—1974

W połowie lat sześćdziesiątych zaistniała potrzeba nowego spojrzenia na system federalny w Jugosławii. Zasadniczą chyba przyczyną dyskusji nad modelem federacji stała się, zapoczątkowana w 1965 r., reforma

¹⁶ Zdaniem J. Djordjeviča, niejedna ustawa nie mogła zostać uchwalona za przyczyną wniesionego przez Radę Narodowości sprzeciwu, i to w kwestiach, które nie należały do zakresu działania Rady; por. Djordjevič, *Novi ustavni sistem*, s. 315.

¹⁷ Sokolewicz, *O niektórych cechach...*, s. 854.

¹⁸ Z. Džukič, *Podela prava i dužnosti između federacije i federacijskih jedinica*, Beograd 1963, s. 44.

¹⁹ Sokolewicz, *O niektórych cechach...*, s. 854.

gospodarcza. Wprowadzała do dotychczasowego modelu zarządzania gospodarką wiele istotnych zmian²⁰. Oceniając jednak z perspektywy ćwierćwiecza wyniki reformy, można by przytaczać przykłady deformacji, które wywierały przemożny wpływ na funkcjonowanie mechanizmów federacji²¹.

Deformacje w systemie zarządzania gospodarką wywierały silny wpływ na stosunki między poszczególnymi narodami federacji. W warunkach ostrych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, koncentracji potencjału wytwórczego w republikach rozwiniętych wystąpiło zjawisko naturalne — bogacenie się regionów o silnym potencjale wytwórczym (np. Chorwacja, Słowenia) i degradacja gospodarcza regionów słabo rozwiniętych (np. Macedonia, Bośnia-Hercegowina). Konflikty sprzyjały tendencjom, z jednej strony centralistyczno-unitarystycznym (reprezentowanym przez działaczy serbskich), z drugiej zaś — narodowym separatyzmom (żywym zwłaszcza w Chorwacji).

Znaczenia nabierał problem odpowiedzialności federacji za stan gospodarki republik i okręgów autonomicznych. Mechanizm wzajemnych, opartych na kooperacji, stosunków ekonomicznych między federacją a republikami i okręgami, nie mógł w warunkach nowego systemu ekonomicznego sprawnie działać. Był dostosowany bowiem do sytuacji, w której obowiązek ustalania celów i zadań polityki gospodarczej spoczywał na organach federalnych²².

W Jugosławii zaczęła upowszechniać się opinia o celowości dokonania zmiany tych zasad konstytucji 1963, które określały relacje federacja — republiki związkowe (okręgi autonomiczne), oraz stosunki wzajemne między republikami związkowymi. W trakcie dyskusji nad założeniami nowelizacji konstytucyjnej powstały zasadnicze różnice zdań. W republikach silnych gospodarczo wyrażano dążenia do ograniczenia roli federacji. Republiki o słabym potencjale gospodarczym postulowały

²⁰ Reforma zarządzania polegała na ograniczeniu roli organów centralnych jako ośrodka dyspozycji gospodarczych. W gestii organów centralnych pozostawiono jedynie funkcje o charakterze regulacyjnym i interwencyjnym. Całość zarządzania, łącznie ze sprawami wyboru kierunków i wielkością nakładów inwestycyjnych, przekazano do przedsiębiorstw i finansujących ich działalność banków; *Konstytucja SFRJ*, Warszawa 1977, s. 20.

²¹ Znaczna część dochodów „oddalała się” od poszczególnych organizacji pracy zespolonej wskutek stosowania administracyjnych instrumentów i praw ustanawianych przez centralne zarządy zjednoczonych organizacji gospodarczych. Ze szczególnym natężeniem zjawiska te występowały w działalności banków oraz central handlu zagranicznego, gdzie zgromadzone zostały znaczne środki wypracowane przez organizacje pracy zespolonej; por. E. Kardelj, *Demokracja w socjalizmie a nie proti socyalizma*, „Socjalistическая Мysl i Praktika” [Beograd] 1974, 5, s. 12.

²² *Konstytucja SFRJ*, s. 20.

stworzenie w ramach federacji skutecznych mechanizmów oddziaływania republik na decyzje federacji. Chodziło o decyzje, które wywierały bezpośredni wpływ na sytuację podmiotów federacji. Federacja miała ponadto podejmować efektywne działania dla wyrównywania poziomu ekonomicznego w Jugosławii²³.

W latach 1967—1971 dokonano licznych zmian w konstytucji 1963 r., ogółem wprowadzono 42 poprawki konstytucyjne. W kwietniu 1967 r. uchwalono poprawkę, która miała za przedmiot kompetencje Rady Narodowości Skupsztiny Związkowej. Rada została uprawniona, a zarazem zobowiązana do udziału w pracach nad: planem społecznym federacji; ustawami określającymi źródła i rodzaje dochodów wspólnot społeczno-politycznych; wszystkimi ustawami podstawowymi i ogólnymi. Ponadto Rada otrzymała prawo uczestniczenia na prawach drugiej, równoprawnej izby, przy rozstrzyganiu zagadnień, które konstytucja 1963 r. zaliczała do wyłącznych kompetencji Rady Związkowej.

Skupsztiny republikańskie otrzymały prawo powoływania prokuratora republikańskiego; prawo powoływania prokuratora przysługiwało, przed nowelą z 1967 r., Prokuratorowi Związkowemu.

Nowelizacja konstytucji z 1967 r. umacniała pozycję Rady Narodowości w procesie stanowienia prawa. Jednak Rada nadal pozostawała wewnątrz Rady Związkowej i nie posiadała statusu samodzielnej izby parlamentu federacji.

Kolejna nowelizacja konstytucji w zasadniczy sposób zmieniła w 1968 r. strukturę parlamentu związkowego, kompetencje republik związkowych i okręgów autonomicznych. Rada Narodowości stawała się izbą ogólnopolityczną w miejsce zniesionej Rady Związkowej. Uczestniczyła wspólnie z odpowiednią „przedmiotowo” izbą samorządową w rozstrzyganiu problemów wchodzących w konstytucyjny zakres działania parlamentu federacji. Rozszerzeniu uległa także (w 1968 r.) sfera ustawodawstwa republik związkowych. Możliwość wydawania ustaw ogólnozwiązkowych ograniczono do sytuacji, w których koniecznym było bezpośrednie stosowanie ustaw związkowych²⁴.

Zmiany konstytucyjne w okresie 1967—1968 ograniczały się do wprowadzenia korektur w istniejącym systemie, a nie do zasadniczej przebudowy modelu federalnego²⁵. Bardziej precyzyjnie niż w konstytucji

²³ *Ibidem*.

²⁴ Jednak zdaniem J. Ciemnińskiego, istniejące do roku 1971 rozwiązania konstytucyjne w sferze podziału funkcji ustawodawczej pomiędzy federację a republiki związkowe powodowały, że ustawodawstwo faktycznie skoncentrowane było na szczęblu federacji; por. Ciemniński, *Ustawa...*, s. 100.

²⁵ E. Zieliński, *System polityczny Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii*, Warszawa 1984, s. 64.

1963 r. określono pozycję ustrojową republik związkowych. Z przyjętego przez ustawodawcę sformułowania „socjalistyczne, zbudowane na zasadach samorządu, wspólnoty pracujących i obywateli równouprawnionych narodów i narodowości” wyprowadzano wnioski o skutecznej jakoby „tamie” zapobiegającej powrotowi centralizmu²⁶. Osłabione jednak zostały regulacyjne i kontrolne funkcje republik w dziedzinie gospodarczej. Większością środków przeznaczonych na reprodukcję rozszerzoną (po reformie systemu zarządzania z 1965 r.) rozporządzały podstawowe organizacje pracy zespolonej²⁷.

Bardzo ważne poprawki konstytucyjne uchwalono w roku 1971. Przyjęto nowe zasady podziału właściwości między federację a republiki związkowe. Sfera ustawodawstwa związkowego została ograniczona do zagadnień: obrony narodowej, stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa państwa, stosunków gospodarczych z zagranicą, zapewnienia jednolitości rynku jugosłowiańskiego, ochrony obywateli jugosłowiańskich za granicą, organizacji i funkcjonowania jednolitych zasad systemu samorządowego. Wykluczono możliwość istnienia dziedziny prawa, w której republiki związkowe nie mogły podejmować, w ramach przynależnych praw i obowiązków, aktów prawnych o randze ustawy.

Podział ustaw przeprowadzony w konstytucji 1963 r. (zupełne, podstawowe, ogólne) stał się anachronizmem. Był zresztą, niejednokrotnie wcześniej, przedmiotem sporów, ponieważ stwarzał podstawy prawne dla przejmowania przez ustawodawstwo federacji kompetencji republik związkowych²⁸. Nowy podział przeprowadzono wyłącznie opierając się na kryterium przedmiotowym, co oznaczało, że „albo określona dziedzina stosunków społecznych wymaga jednolitego uregulowania w skali całego kraju i wobec tego winna być normowana ustawami związkowymi, albo konieczność taka nie zachodzi i że wobec tego dziedzina ta może należeć do materii ustawodawstwa republikańskiego”²⁹.

Federacja zachowała całość spraw zaliczanych do materii ustaw zupełnych oraz dużą część spraw regulowanych przed 1971 r. ustawami podstawowymi. Pozostałe dziedziny stanowiące sferę ustawodawstwa podstawowego oraz ustawodawstwo ogólne przekazane zostały republikom związkowym³⁰.

²⁶ E. Kardelj, *Dokład ob izmjenienijach k Konstituciji na zasiedanij Prezidiuma SKJ*, „Socjalističeskaja Mysl i Praktika” [Beograd] 1971, 30, s. 32.

²⁷ M. Jeličić, *Ekonomičeskije funkcije respubliki*, „Socjalističeskaja Mysl i Praktika” [Beograd] 1974, 1, s. 43.

²⁸ Kardelj, *Dokład...*, s. 33.

²⁹ *Konstytucja SFRJ* [tłum. Cierniewski], s. 24.

³⁰ *Ibidem*.

Poprawki konstytucyjne przyjęły szczególnie tryb podejmowania niektórych (konstytucyjnie określonych) decyzji przez organy związkowe. Istotę zmian sprowadzić można do konieczności uzyskiwania przez organy związkowe uprzedniej zgody odpowiednich organów republik związkowych i okręgów autonomicznych. Zgoda wymagana była przy uchwalaniu planu społecznego federacji; aktów prawnych: o finansowaniu federacji, o systemie monetarnym czy aktów prawnych o kredytach na przyspieszenie rozwoju regionów zacofanych gospodarczo³¹.

Ponieważ nie zostały zmienione w pożądanym stopniu kompetencje, a także struktura parlamentu federalnego, natomiast zmieniono zasadniczo kompetencje federacji oraz republik związkowych, zaczęła się po 1971 r. upowszechniać praktyka przygotowywania przez komitety międzyrepublikańskie decyzji kierowanych do parlamentu federalnego celem ich zatwierdzenia. Deputowani mogli przyjmować decyzje już uzgodnione (bez dyskusji na forum parlamentu) lub mogli odrzucić decyzje i wtedy zajmowali się zagadnieniami wcześniej dyskutowanymi na forum komitetów międzyrepublikańskich. W komitetach natomiast stanowisko republik związkowych często prezentowane było przez rady wykonawcze, co osłabiało kontrolę parlamentów republikańskich nad procesem podejmowania decyzji³².

Poprawki konstytucyjne wprowadziły zmiany organizacyjne w strukturze organów federalnych. Przyjęto — przy obsadzaniu większości stanowisk w aparacie federacji — zasadę tzw. klucza republikańskiego. Zasada jednakowego (równego) udziału przedstawicieli republik związkowych znalazła zastosowanie przy powoływaniu: Związkowej Rady Wykonawczej, szefów organów administracji związkowej, sędziów Sądu Konstytucyjnego, oraz przy obsadzaniu kierowniczych i dowódczych stanowisk w siłach zbrojnych Jugosławii. Wprowadzanie tzw. klucza republikańskiego mogło zapobiegać dominacji jednego narodu nad pozostałymi. Natomiast nie nadawało funkcjonariuszom wspomnianych organów charakteru mandatariuszy republik związkowych i nie nakładało na nich obowiązków, które wynikałyby z tego statusu³³.

Powołano także do życia nową instytucję — Prezydium SFRJ.

³¹ Wyjaśniając istotę zmian, trafnie zauważył J. Ciemniowski, że „rzeczywiste respektowanie prawa każdej republiki, a co za tym idzie prawa każdego narodu do uzyskiwania w ramach wspólnoty federalnej optymalnych warunków rozwoju czyniło koniecznym stworzenie takiego mechanizmu decyzji, który uniemożliwiałby w imię interesów integralnie pojmowanej całości naruszenie interesów poszczególnych jej części”; zob. *Konstytucja SFRJ* [tłum. Ciemniowski], s. 25.

³² E. Kardelj, *Osnovnyje priciny i napravlenija konstitucyonnych izmenienij*, „Socjalistическая Мysl i Praktika” [Beograd] 1973, 41, s. 53.

³³ *Konstytucja SFRJ* [tłum. Ciemniowski], s. 27.

W myśl przepisów, Prezydium miało integrować interesy podmiotów federacji³⁴. Zarazem kompetencje i struktura Prezydium zostały tak skonstruowane w XXXVI poprawce, iż można mówić o niezależności Prezydium od parlamentu związkowego³⁵. W literaturze spotykamy opinię o zapoczątkowaniu przez Prezydium SFRJ (w odniesieniu do państw federalnych) nowej generacji naczelnych organów prezydialnych³⁶. Członków Prezydium (w liczbie po trzech z każdej republiki związkowej oraz po dwóch z okręgu autonomicznego) wybierały skupsztiny republikańskie i okręgowe (krajowe). Prezydium powołane zostało w sytuacji silnych, wewnętrznych napięć w Jugosławii. Uznano, że należy stworzyć skuteczne mechanizmy zabezpieczające jedność federacji. Chodziło zwłaszcza o przypadki, kiedy republiki związkowe nie będą w stanie wypracować wspólnego stanowiska na forum parlamentu związkowego. Ustanowienie Prezydium podyktowane było także koniecznością zabezpieczenia funkcji federacji po „wygaśnięciu” urzędu Prezydenta SFRJ.

IV. POZYCJA USTROJOWA REPUBLIK ZWIĄZKOWYCH W KONSTYTUCJI SFRJ Z 1974 R.

Konstytucja zerwała z modelem federacji, który szeroko zakreślając sferę właściwości organów federacji, ograniczał w istocie samodzielność oraz inicjatywę republik związkowych³⁷. W nowym ujęciu federacja przestała „stanowić formę ustrojowo-prawną w naszym rozumieniu”, lecz stała się „jednym z elementów samorządowej demokracji socjalistycznej”³⁸. Konstytucja umocniła pozycję republik związkowych oraz krajów autonomicznych „w stopniu nie spotykanym przedtem i nie znany innym federacjom europejskim”³⁹.

Charakterystycznym nowum jest tryb podejmowania decyzji ustawodawczych w parlamencie związkowym. Można powiedzieć, że konsty-

³⁴ W literaturze jugosłowiańskiej pisze się o instytucji Prezydium SFRJ w kontekście zmian w federalizmie jugosłowiańskim po roku 1971; zob. Pupiĉ, *Neke osobnosti...*, s. 66.

³⁵ Nie bez znaczenia — jak zauważa T. Szymczak — dla ostatecznego kształtu instytucji Prezydium SFRJ — był fakt, że powstała ona w „atmosferze zapowiedzianego wygaśnięcia urzędu Prezydenta Republiki”; T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983, s. 389.

³⁶ T. Szymczak, *Przywództwo polityczne a instytucja prezydenta i naczelnego organu typu prezydialnego*, [w:] *Zagadnienia prawa państwowego*, Lublin 1985, s. 225.

³⁷ T. Szymczak, *Jugosławia — państwo federacyjne*, Łódź 1982, s. 259.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

tucja przyjęła rozwiązania właściwe dla tzw. federalizmu partycypacyjnego. Wspólne interesy federacji realizowane powinny być nie tylko za pośrednictwem organów związkowych, lecz także poprzez bezpośrednią współpracę oraz porozumienia republik, krajów, gmin i innych wspólnot społeczno-politycznych (art. 244)⁴⁰.

W konstytucji, określanej niekiedy mianem karty społeczeństwa⁴¹, postanowienia dotyczące stosunków w federacji pomieszczone zostały w odrębnej części (trzeciej) zatytułowanej *Stosunki w federacji oraz prawa i obowiązki federacji*. Część czwarta konstytucji zawiera przepisy o organizacji federacji.

Szczegółowo określono prawa i obowiązki federacji realizowane poprzez organy związkowe. Do najważniejszych praw i obowiązków federacji należą między innymi: zapewnienie niezawisłości i integralności terytorialnej SFRJ, ochrona suwerenności w stosunkach międzynarodowych, decydowanie o sprawach wojny i pokoju. Federacja powinna zabezpieczać system stosunków samorządowych, jednolite podstawy systemu politycznego; do federacji należy uregulowanie podstawowych praw pracujących w procesie pracy zespolonej. Do zadań federacji ustawa zasadnicza zaliczyła także: uregulowanie podstaw systemu planowania społecznego oraz zatwierdzanie planu społecznego; uregulowanie podstaw systemu obrony narodowej; ustalanie kierunku polityki zagranicznej; uregulowanie obywatelstwa SFRJ (art. 281). Do kompetencji federacji należy także ochrona konstytucyjności oraz praworządności.

Wydatki i dochody ustalane są w budżecie federacji. Związek uzyskuje dochody z cel i innych źródeł, określonych ustawą związkową, oraz z danin republik i krajów. Daniny ustalane są zgodnie z zasadą równości i wspólnej odpowiedzialności republik i krajów za finansowanie funkcji federacji. Ogólną wysokość wydatków w budżecie federacji ustala się za zgodą skupsztin republik i krajów, zgodnie ze wspólną polityką gospodarczą ustalaną na rok budżetowy (art. 279).

Konstytucja przewiduje utworzenie specjalnego funduszu federacji, z którego udziela się kredytów na cele rozwoju regionów gospodarczo zacofanych (art. 258). Ustawa związkowa określa, które republiki i kraje są niedostatecznie rozwinięte pod względem gospodarczym, a także stałe źródła środków funduszu, warunki udzielania kredytów, oraz tryb wykorzystania środków zgromadzonych na funduszu. Ustawa o utworzeniu Funduszu Federacji dla kredytowania rozwoju gospodarczego re-

⁴⁰ J. Djordjević, *Konstytucyjne podstawy tworzenia prawa w SFRJ*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 6, s. 21.

⁴¹ Szerzej o koncepcji konstytucji jako karty społeczeństwa pisze J. Ciemniwski, [w:] *Konstytucja SFRJ*. [tłum. Ciemniwski], s. 16.

gionów niedostatecznie rozwiniętych przewiduje wyłączenie środków Funduszu z ogólnego reżimu wykorzystania środków kredytowych i kierowanie środków Funduszu do tych regionów. Można kierować środki Funduszu wyłącznie do tych republik i krajów, które nie posiadają możliwości samodzielnego, szybkiego rozwoju gospodarczego (Bośnia-Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia oraz kraj autonomiczny — Kosowo). Ustawa zapewniła stałe źródła środków w celach utworzenia Funduszu (od 1971 r. są to obowiązkowe kredyty przydzielane przez gospodarkę społeczną na rzecz Funduszu). O rozdziale środków decyduje Rada Zarządzająca Funduszu (przewodniczący, sześciu członków mianowanych przez parlament federalny oraz sześciu delegatów reprezentujących republiki związkowe). Do 1980 r. wpłaty na Fundusz wynosiły 1,94% dochodu narodowego brutto gospodarki społecznej, zaś po roku 1980 wielkość wpłat podwyższona została do 1,97%⁴².

Konstytucja określa republikę związkową jako państwo oparte na suwerenności narodu oraz na władzy i samorządzie klasy robotniczej i wszystkich ludzi pracy (art. 3). Republika zachowuje cechy podmiotu suwerennego. Posiada terytorium, którego granice nie mogą zostać zmienione bez zgody republiki. Granice pomiędzy republikami mogą być zmienione tylko na podstawie wzajemnego ich porozumienia. Granice federacji mogą zostać zmienione pod warunkiem wyrażenia zgody przez wszystkie republiki związkowe i kraje autonomiczne. Republiki związkowe zachowały prawo wystąpienia ze związku, jednak tryb postępowania w sprawie secesji nie został w konstytucji określony. Można sądzić, że w przypadku secesji (np. Słowenii) ukształtowana zostanie praktyka konstytucyjna, która posłuży za wzór dla przyszłych rozwiązań konstytucyjnych.

Republiki mają prawo do realizowania współpracy z organami oraz organizacjami międzynarodowymi w ramach ustalonej polityki zagranicznej federacji (art. 271). Zastosowanie znajduje zasada równouprawnienia języków narodów i narodowości zamieszkujących Jugosławię. Jeżeli tekst umowy międzynarodowej ustala się w językach państw-stron umowy, używa się równoprawnie języków narodów Jugosławii. W sytuacji, kiedy zawarcie umowy międzynarodowej wymaga wydania nowych lub zmian obowiązujących przepisów (ustaw republikańskich), lub z umowy wynikają zobowiązania dla republiki, konieczna jest zgoda właściwych organów republiki związkowej (lub kraju autonomicznego).

Istotnym problemem w państwie federalnym jest terytorialny zasięg ustaw stanowionych przez organy przedstawicielskie związku. Konstytu-

⁴² S. Kozłowski, *Polityka i rozwój regionalny Jugosławii*, Warszawa—Łódź 1982, s. 118.

cja z 1974 r. przyjęła zasadę obowiązywania ustaw związkowych, innych przepisów oraz aktów ogólnych na terytorium federacji, o ile same akty związkowe nie stanowią o obowiązywaniu na ograniczonym terytorium. Organy republik związkowych zobowiązane zostały do stanowienia przepisów wykonawczych do ustaw związkowych i aktów ogólnych.

Konstytucja ustanawia system gwarancji — zarówno w sferze organizacji federacji, jak w mechanizmach podejmowania decyzji — który ma zapobiegać zjawiskom majoryzacji. Równy udział republik i krajów w podejmowaniu decyzji zapewnia przede wszystkim Skupszcina SFRJ. Jest ona najwyższym organem samorządu społecznego oraz władzy państwowej w ramach praw i obowiązków federacji (art. 282).

W obowiązującej konstytucji zrezygnowano z zastosowania wyborów powszechnych i przyjęto system delegacki⁴³. Radę Związkową — izbę o charakterze samorządowym — tworzą delegaci organizacji i wspólnot samorządowych oraz organizacji społeczno-politycznych z republik i krajów (po 30 z każdej republiki i po 20 z każdego kraju). Rada Związkowa spełnia funkcje ogólnopolityczne i samorządowe. Natomiast Radę Republik i Krajów stanowi dwunastu delegatów z każdej republiki oraz ośmiu delegatów z każdego kraju. Delegacje są powoływane i odwoływane przez wszystkie izby skupszciny republiki związkowej (kraju autonomicznego) na posiedzeniu wspólnym, w głosowaniu tajnym. Wybór przeprowadzony jest na okres czterech lat (art. 307). Rada ma za zadanie zapewnić zgodność stanowiska skupszciny republik i krajów w tych dziedzinach, w których akty związkowe uchwalają się za zgodą skupszciny republik i krajów. Rada podejmuje za zgodą skupszciny republik i krajów decyzje w takich sprawach, jak: społeczny plan Jugosławii, uchwalanie ustaw związkowych w dziedzinie systemu monetarnego, emisji pieniądza, systemu dewizowego oraz stosunków kredytowych z zagranicą (art. 286).

Konstytucja wprowadza bardzo interesującą procedurę uchwalania ustawy zasadniczej SFRJ oraz dokonywania zmian w konstytucji. Prawo decydowania o zmianach w konstytucji federacji posiada Rada Związkowa. Rada jednak decyduje o zmianach w konstytucji za zgodą skupszciny wszystkich republik związkowych i krajów autonomicznych. Włączenie skupszciny republik związkowych i krajów w procedurę zmian konstytucji federacji umożliwiać może uwzględnianie interesów republik i krajów⁴⁴.

Przy uchwalaniu innych aktów normatywnych (w sprawach należących do właściwości Rady) postępowanie posiada złożony charakter. Ra-

⁴³ E. Zieliński, *Skupszcina SFRJ*, Warszawa 1978, s. 191.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 293.

da podejmuje uchwały na posiedzeniach, na których reprezentowane są delegacje skupsztin wszystkich republik i krajów, w których uczestniczy większość delegatów do Rady. Podczas głosowania nad projektami uchwał istnieją trzy możliwości. W sprawach, w których decyduje się za zgodą skupsztin republik i krajów, uchwałę uważa się za przyjętą, jeżeli głosowały za jej przyjęciem wszystkie delegacje w Radzie. Uchwalenie ustawy o tzw. środkach tymczasowych wymaga większości ogólnej liczby delegatów do Rady (głosują delegaci). Po zatwierdzeniu przez Radę, projekt ustawy przekazywany jest skupsztinom republik i krajów, do których należy decyzja o udzieleniu bądź nieudzieleniu zgody na przyjęcie projektu w całości (art. 300). Wyrażona przez parlament republiki związkowej lub kraju odmowa udzielenia zgody na uchwalenie przez parlament federalny ustawy uniemożliwia podjęcie decyzji ustawodawczej przez Radę Republik i Krajów.

Przemiany w organizacji federacji po roku 1971 miały na celu stworzenie systemu gwarancji instytucjonalnych, które zabezpieczałyby równouprawnienie narodów i narodowości zamieszkujących Jugosławię. Z tych poszukiwań zrodziła się między innymi instytucja Prezydium SFRJ. Konstytucja z 1974 r. przewiduje, że w skład Prezydium wchodzi przedstawiciele republik związkowych i krajów autonomicznych (po jednym z republiki i kraju). Skład Prezydium jest potwierdzeniem lansowanej w nauce prawa tezy, że w Jugosławii „w pewnych sytuacjach [...] zaciera się różnica między republiką związkową i krajami autonomicznymi”⁴⁵.

Członkowie Prezydium wybierani są przez skupsztiny republikańskie i krajowe, w głosowaniu tajnym, podczas wspólnego posiedzenia wszystkich izb skupsztiny republiki (kraju). Skupszтина SFRJ nie dysponuje żadnymi prawnymi możliwościami wywierania wpływu na wybór członków Prezydium. Jedynie proklamuje wybór Prezydium, ogłasza jego skład oraz przyjmuje na wspólnym posiedzeniu izb Skupsztiny ślubowanie członków Prezydium SFRJ. Pozycja, skład oraz zasady organizacji pracy Prezydium pozwalają stwierdzić, że nie posiada ono „charakteru polityczno-prawnej emanacji parlamentu federalnego, lecz jest przedstawicielstwem republik i prowincji autonomicznych opartym na zasadzie równouprawnienia narodowego”⁴⁶.

Jugosłowiańska praktyka konstytucyjna nie zna funkcji stale urzędującego przewodniczącego czy też zastępców przewodniczącego Prezydium SFRJ. Znalazła zastosowanie zasada rotacji. Co roku następuje

⁴⁵ Szymczak, *Jugosławia...*, s. 354.

⁴⁶ K. Działocha, *Ewolucja prawna organów prezydałnych w państwach socjalistycznych*, Wrocław 1974, s. 95.

zmiana na stanowisku przewodniczącego Prezydium (zgodnie z kluczem narodowościowym). Nie jest to rozwiązanie praktyczne, ponieważ konstytucja powierza przewodniczącemu istotne kompetencje w zakresie polityki zagranicznej i wewnętrznej⁴⁷.

Członków Prezydium wybiera się na okres pięciu lat. Nikt nie może być wybrany członkiem Prezydium więcej niż kolejno dwa razy (zasada rotacji dotyczy wszystkich stanowisk państwowych oraz politycznych). Jeżeli członek Prezydium niezdolny jest do wykonywania swej funkcji, zastępuje go przewodniczący prezydium republiki (kraju), co pozwala na twierdzenie o zastępstwie niejako u źródła⁴⁸.

Podstawowym zadaniem Prezydium jest koordynacja i uzgadnianie wspólnych interesów republik związkowych i krajów autonomicznych⁴⁹. Prezydium działa opierając się na uzgodnionych stanowiskach członków. W praktyce taki tryb oznacza, że podjęcie decyzji przez Prezydium jest możliwe tylko wtedy, gdy nastąpi uzgodnienie stanowiska w rozpatrywanej sprawie. Nie znajdują tu zastosowania ani zasada większości głosów przy podejmowaniu decyzji, ani głosowanie, praktykowane w pracy organów kolegialnych. Poprawki konstytucyjne z 1981 r. zmierzają w kierunku utrwalenia zasady kolegialności w działalności Prezydium SFRJ. Kompetencje Prezydium SFRJ zostały określone szeroko. W stosunku do parlamentu związkowego Prezydium wyposażone zostało w prawo proponowania podejmowania przez Skupsztinę SFRJ działań w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej. Może składać wnioski w przedmiocie dokonania zmian w konstytucji związkowej, uchwalenia przez parlament ustaw związkowych i innych aktów ogólnych.

Procedura rozwiązywania sporów pomiędzy Skupsztiną a Prezydium pozwala na wysnucie wniosku o swoistej zależności obu naczelnych organów federacji⁵⁰. Przyjęta w konstytucji z 1974 r. procedura jest rezultatem umocnienia pozycji republik związkowych w mechanizmie federacji⁵¹. Jeżeli właściwa rada Skupsztiny SFRJ nie przyjmie wniosku

⁴⁷ Przewodniczący wykonuje ważne kompetencje w sferze stosunków międzynarodowych. Reprezentuje (w imieniu Prezydium SFRJ) Jugosławię, wystawia dokumenty o ratyfikacji umów międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące obcych przedstawicieli dyplomatycznych akredytowanych przy Prezydium SFRJ. Zmiany dokonane w konstytucji w 1981 r. utrwalają zasady kolegialności przy podejmowaniu decyzji przez Prezydium SFRJ, Z. Đukić-Veljo-vič, *Ustavne promene u SFRJ od 1981 godina*, „Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu” [Beograd] 1981, 3—4, s. 254.

⁴⁸ Szymczak, *Jugosławia...*, s. 356.

⁴⁹ Kardelj, *Osnovne pričiny...*, s. 63.

⁵⁰ T. Szymczak, *Naczelne organy typu prezydialnego państwa*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1973, S. I, z. 99, s. 64.

⁵¹ P. Nikolić zauważył, iż „Prezydium jest wyrazem swoistej istoty federalizmu

Prezydium (niezależnie od przedmiotu wniosku), rada wspólnie z Prezydium ustalają tryb postępowania w sprawie stanowiącej przedmiot sporu. Brak porozumienia w ustalonym terminie oznacza „zdjęcie” spornej kwestii z porządku dziennego rady. Brak zgody w ciągu trzech miesięcy rodzi poważne konsekwencje: rozwiązanie właściwej rady i wygaśnięcie mandatu Prezydium SFRJ (art. 319). Konflikt pomiędzy naczelnymi organami federacji rozstrzygany jest przez podmioty, od których wywodzi się ich mandat⁵².

Konstytucja nie określiła jednoznacznie odpowiedzialności Prezydium SFRJ. Ustawodawca ograniczył się do bardzo zwięzłej formuły, w myśl której „Prezydium wykonuje swoje prawa i obowiązki w ramach niniejszej konstytucji i ustaw związkowych, i ponosi za to odpowiedzialność” (art. 329). Nie jest to odpowiedzialność wobec Skupsztiny SFRJ, lecz zdaje się ciążyć w kierunku odpowiedzialności przed skupsztinami republik związkowych i krajów autonomicznych⁵³.

Praktyka konstytucyjna ostatnich lat dostarcza przykładów wzrostu roli Prezydium SFRJ w systemie politycznym Jugosławii⁵⁴. W roku 1987 Prezydium przedłożyło propozycje zmian w organizacji federacji. Przyjęte przez parlament związkowy w 1988 r. zmiany konstytucyjne rozszerzają prawa i obowiązki federacji. Uznano, że jest to konieczne dla zrealizowania konstytucyjnej zasady odpowiedzialności federacji za zabezpieczenie stosunków samorządowych i jednolitych podstaw systemu politycznego.

V. AKTUALNE TENDENCJE PRZEMIAN W FEDERACJI JUGOSŁOWIAŃSKIEJ

Zasadnicze przekształcenia federacji jugosłowiańskiej zdają się być nieuniknione. Idea federacji, rozumiana jako współzycie narodów i narodowości zamieszkujących Jugosławię, nadal jest przyjmowana przez większość społeczeństwa. Jednocześnie pojawia się coraz więcej opinii,

jugosłowiańskiego [...] Prezydium SFRJ stało się pewnego rodzaju wspólnym organem republik i krajów” — P. Nikolić, *System skupsztiński w Jugosławii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 4, s. 80.

⁵² Działocha, *Ewolucja...*, s. 96. Jest to jednak rozwiązanie zupełnie nowe, nie mające precedensu w dotychczasowej praktyce innych krajów o ustroju socjalistycznym. Taki model kolegiального organu prezydialnego zrodził system skupsztiński, i Prezydium nie może być rozpatrywane jako negacja systemu skupsztińskiego; szerzej o tym pisze Szymczak, *Jugosławia...*, s. 351.

⁵³ Działocha, *Ewolucja...*, s. 95.

⁵⁴ Praktyka konstytucyjna lat osiemdziesiątych potwierdza wysuwane wcześniej przypuszczenia, że mechanizm uzgadniania stanowiska pomiędzy republikami i krajami na forum Prezydium SFRJ nie spełnia wyznaczonej w konstytucji z 1974 r. roli.

że funkcjonowanie federacji w obecnym kształcie doprowadzić może do całkowitej dezintegracji Jugosławii.

W ubiegłym roku (1989) wybuchł dramatyczny, o trudnych do przewidzenia skutkach politycznych i prawnych, konflikt pomiędzy Słowenią a Serbią. W czerwcu parlament słoweński zaproponował przyjęcie poprawek konstytucyjnych o trwałym i niezbywalnym prawie Słowenii do samookreślenia, łącznie z możliwością opuszczenia federacji. Reakcja kierownictwa politycznego Serbii była bardzo gwałtowna. Oskarżano Słowenię o chęć rozbicia federacji jugosłowiańskiej. We wrześniu poprawki konstytucyjne trafiły pod obrady parlamentu republiki Słowenii. Prezydium SFRJ wydało oświadczenie, w którym można było przeczytać, że jakiegokolwiek próby uniezależnienia się Słowenii od władz federalnych nie będą tolerowane. W końcu września Skupština Słowenii uchwaliła zmiany w konstytucji republiki, które umożliwiają Słowenii wystąpienie z federacji, jeżeli za takim rozwiązaniem wypowie się w referendum większość mieszkańców republiki związkowej. Poprawki konstytucyjne pozbawiły Związkową Radę Wykonawczą prawa wysyłania wojsk do Słowenii w czasie pokoju oraz proklamowania stanu wojennego bez zgody parlamentu republiki. Przewodniczący parlamentu republikańskiego miał stwierdzić, że poprawki do konstytucji Słowenii „potwierdzają, a nie likwidują koncepcji federacji jugosłowiańskiej jako wolnej, demokratycznej i równoprawnej wspólnoty narodów”⁵⁵. Związek Komunistów Jugosławii zajął stanowisko krytyczne. Podczas październikowego plenum pojawiły się groźby adresowane do władz Słowenii. Jeden z przedstawicieli armii miał powiedzieć, że poprawki do konstytucji Słowenii stanowią zagrożenie dla porządku konstytucyjnego i stwarzają także potencjalne niebezpieczeństwo dla integracji terytorialnej Jugosławii. Przywódca komunistów słoweńskich M. Kuczan uznał, kierowany pod adresem Słoweńców, zarzut separatyzmu za absurdalny. Słowenia nie zamierza występować z federacji, ale zarazem nie akceptuje politycznych nacisków ze strony Serbii, wymierzonych w prawo narodu słoweńskiego do samookreślenia⁵⁶. Parlament federalny skierował sprawę nowelizacji konstytucji słoweńskiej do rozpatrzenia przez Związkowy Sąd Konstytucyjny (wniosek skierowali delegaci Serbii, Czarnogóry i Bośni—Hercegowiny). Sąd wydał orzeczenie, w którym stwierdza sprzeczność dokonanych w Słowenii zmian konstytucyjnych (poprawki z września 1989 r.) z obowiązującą konstytucją SFRJ.

Federacja jugosłowiańska w dotychczasowym kształcie ustrojowym nie ma chyba przyszłości. W bieżącym roku (1990) podział Jugosławii na

⁵⁵ „Gazeta Wyborcza”, 28 IX 1989, nr 102.

⁵⁶ *Ibidem*.

dwie, oddalające się od siebie, części stał się faktem dokonanym. W Słowenii oraz Chorwacji powszechnie niemal dominują poglądy, iż instytucje polityczne federacji zdominowane zostały przez wielkoserbskich nacjonalistów skupionych w szeregach partii komunistycznej. Słowenia i Chorwacja zmierzają ponadto w kierunku demokracji parlamentarnej i systemu wielopartyjnego. W pierwszym półroczu w obu republikach przeprowadzone zostały wybory do parlamentów (skupstvin republikańskich). W Słowenii wybory wygrał „Demos” — koalicja sześciu ugrupowań, skupiająca ludzi o bardzo odległych niekiedy od siebie poglądach politycznych: od chadeków po zielonych („Demos” uzyskał około 55⁰/₀ głosów). Partia na Rzecz Reformy Demokratycznej — była słoweńska sekcja ZKJ — otrzymała około 17⁰/₀ głosów. Sukces neokomunistów jest tym większy, że ich lider, iredentysta M. Kucan, został wybrany (w drugiej turze) prezydentem tej niewielkiej i bogatej republiki. Chorwacja jest drugą po Słowenii republiką związkową, w której parlamencie większość zdobyła koalicja centroprawicowa (Chorwacka Wspólnota Demokratyczna).

Zwycięskie koalicje (w Słowenii i Chorwacji) podkreślają pilną konieczność przebudowy stosunków wewnątrz federacji jugosłowiańskiej. Opowiadają się za zdecentralizowaniem mechanizmu federacji, a w dalszej perspektywie — za przekształceniem dotychczasowego związku w konfederację. Celem zwycięskich koalicji centroprawicowych oraz neokomunistów słoweńskich jest rzeczywista samodzielność Słowenii i Chorwacji. Słowenia i Chorwacja pragną same określić, jakich suwerennych praw zrzekną się na rzecz związku; chcą, aby federacja nie narzucała żadnych decyzji.

Przywódcy polityczni Serbii optują za scentralizowanym modelem stosunków wewnątrz federacji, dominacją stosunków gospodarczych opartych na kategorii własności społecznej, oraz wypowiadają się za utrzymaniem systemu jednopartyjnego. Przewodniczący Prezydium SFRJ — Serb Borisav Jović, obejmując w maju 1990 r. stanowisko, zapowiedział, że podczas swojej (rocznej) kadencji doprowadzi do uchwalenia nowej konstytucji. W odniesieniu do postulatów Słowenii i Chorwacji (przekształcenie Jugosławii w konfederację niezależnych republik) zaprezentował typowo serbskie stanowisko: byłby to krok grożący całkowitym rozpadem państwa⁵⁷.

⁵⁷ Prezydent jugosłowiańskiej federacji — Borisav Jović zapowiedział „nadzwyczajne środki dla zachowania integralności terytorialnej i politycznej Jugosławii”. Wypowiedź złożona została w połowie maja. Przedstawiciele nowych, niekomunistycznych władz Słowenii i Chorwacji odbyli spotkanie przy drzwiach zamkniętych dla ustalenia wspólnej odpowiedzi na oświadczenie B. Jovića [za:] „Gazeta Wyborcza” 21 V 1990, nr 116A.

Idea federacji, rozumiana jako współżycie narodów i narodowości zamieszkujących związek, przyjmowana jest nadal pozytywnie przez większość obywateli Jugosławii. Jednak Słowenia i Chorwacja po tegorocznych wyborach parlamentarnych będą ewoluowały w stronę zachodnio-europejskiego modelu demokracji parlamentarnej oraz mechanizmów rynkowych.

W świetle przedstawionych faktów wydaje się, iż przekształcenie dotychczasowej federacji (nadal scentralizowanej) w rodzaj konfederacji mógłby pozwolić na zachowanie, ukształtowanej na przestrzeni niemal półwiecza, wspólnoty interesów narodów i narodowości Jugosławii. Byłby to model państwa, w którym republiki samodzielnie będą decydowały o systemie społeczno-politycznym. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż mechanizm federacji w Jugosławii ukształtowany został pod silnym wpływem doświadczeń ustrojowych Związku Radzieckiego. Zerwanie z tymi doświadczeniami jest dzisiaj koniecznością, której nikt rozsądny nie kwestionuje.

Wpłynęło do Redakcji
„Folia iuridica”
w marcu 1990 r.

Katedra Prawa
Państwowego
Uniwersytet Łódzki

Witold Brodziński

STRUCTURAL EVOLUTION OF FEDERAL REPUBLICS OF YUGOSLAVIA

Summary

1. The basic political decisions were taken during the second session of the Antifascist Council of Liberation of the Nations of Yugoslavia (AVNOJ), in November 1943. It was decided that the structure of Yugoslavia would be based on the principle of a voluntary federation of nations with equal rights, resident on the territory of Yugoslavia.

2. The first written constitution of the Yugoslav Federation (January 1946) proclaimed Yugoslavia as a federal state, a union of nations with equal rights, which on the basis of the right to self-determination expressed their will of co-existence in a uniform federal state. The political situation (both internal and external) determined the legislator to construct a federal mechanism, where a majority of the most important political decisions were taken at the union level.

A system was formed which promoted a domination of Serbians, because:
a) the successive constitutions (1946, 1963) concentrating the essential decisions at the union level, deprived the federal republics of their influence on decisions concerning their territories; b) in the constitutions of 1946 and 1963 the organs

of the union were given powers which made the union factor independent from federal republics. Mechanisms were missing which could allow the federal republics to defend themselves against neglecting their affairs by the union authorities. For example, the competence of the Council of Nations of the Union Skupshtina has been seriously reduced by the Statute of 1953 on the principles of social structure of Yugoslavia. The Council of Nations has been deprived of the status of an independent chamber of the federal parliament. Such decisions were taken in an atmosphere of excitement connected with the introduction of social self-government into the constitutional structure of Yugoslavia.

3. Essential changes in the Yugoslav federation occurred in the years 1969—1971. The first sphere of modifications was the formation of new division of competence between the federation and its components. In 1971 the range of participation of republics in legislation was considerably extended. The division was based only on the objective criterion. The competence of the federation included (before 1971) matters covered by complete statutes, and a large part of matters regulated before by basic statutes. The other spheres, which were covered by basic statutes, and the sphere of general legislation, belonged (since 1971) to the competence of federal republics.

The changes introduced in the years 1967—1971 formed the new structure of the chief organs of the federation. The amendment (1968) to the constitution restored to the Council of Nations the character of an independent chamber of the federal Skupshtina. The Council of Nations was becoming a chamber of political representation, in place of the Federation Council.

The most important modification was the creation of the Presidium of the Union of Federal Republics of Yugoslavia. The position and powers of the Presidium were formed in a way which secured the participants of the Federation an ability of direct creation of federal organs. The composition of the Presidium was formed independently from the Union Parliament; the title for its activity derived from the will of particular republics and autonomous regions.

Passing of the Constitution of Yugoslavia 1974, referred to as *The Charter of the Society*, closed the stage of reconstruction of the constitutional system, which began with the amendments of 1967—1971. The Constitution limited the range of activity of the federal organs. The principle of equal participation of politicians and officials from all republics and regions in the federal authorities began to be strictly observed.

4. During the years 1946—1974 the Federation of Yugoslavia evolved from centralised federalism to federalism with strongly developed mechanisms of participation. Failure of the policy of unification determined the legislator to seek and build up conditions when variety is a normal state, allowing to develop a society organised on the self-government basis.

Tłumaczył Ludwik Lamentowski