

PAVLE NIKOLIČ

SYSTEM SKUPSZTIŃSKI W JUGOSŁAWII

Idea demokratycznej jedności władzy i systemu skupsztińskiego w Jugosławii zrodziła się już w dobie walki narodowowyzwoleńczej i rewolucji socjalistycznej. Stała się ona jedną z fundamentalnych zasad w procesie kształtowania demokratycznych organów przedstawicielskich jako centralnych i najwyższych instytucji politycznych i najwyższych organów władzy. Podkreślić należy, że idea ta, a raczej koncepcja systemu skupsztińskiego, nie została w tym czasie jeszcze w pełni urzeczywistniona, nie znalazła również właściwego odbicia przy uchwalaniu pierwszej jugosłowiańskiej konstytucji z 1946 r. Można rzec, że system skupsztiński w Jugosławii został zrealizowany dopiero w toku ustanawiania socjalistyczno-demokratycznych celów, które znalazły swój wyraz w drugiej konstytucji jugosłowiańskiej z 1953 r. Dalsze umacnianie i rozwój tego systemu przyniosła Konstytucja SFRJ z 1963 r.

I. POJĘCIE SYSTEMU SKUPSZTIŃSKIEGO

System parlamentarno-komitetowy, jako odrębny typ systemu władzy nie był, w porównaniu z systemami parlamentarnymi, prezydenckimi i innymi, zbyt często stosowany w praktyce. System konwentu we Francji doby rewolucyjnej, tj. system, który był przewidziany słynną, a nigdy nie wprowadzoną w życie konstytucją jakobińską z 1793 r., system Komuny Paryskiej z 1871 r., współczesny system szwajcarski, jak również system jugosłowiański są rzadkimi przejawami rozwiniętego i urzeczywistnionego w praktyce systemu parlamentarno-komitetowego. Jednakże i w tych przypadkach system ten, z wyjątkiem Szwajcarii i Jugosławii, nie został utrzymany przez czas dłuższy. Takie losy systemu parlamentarno-komitetowego w praktyce musiały wywrzeć wpływ również na teorię systemu skupsztińskiego. Z jednej strony, w politycznoprawnej literaturze stosunkowo mało jest prac o systemie skupsztińskim, z drugiej zaś nie ma zgodności poglądów dotyczących tego typu systemu władzy. W teorii istnieją poglądy, które podają w wątpliwość problem zdolności istnienia systemu skupsztińskiego jako odrębnego typu systemu władzy.

Są też jednak przeciwstawne temu punkty widzenia¹. W tym drugim przypadku różnorodność w poglądach wyraża się, jak wiadomo, w wachlarzu rozmaitych ujęć pojęcia systemu skupsztińskiego².

System skupsztiński w procesie jego stosowania uzewnętrzniał się w różnorodnych postaciach, ale nie jest to właściwość tylko tego systemu. Można powiedzieć, że wszystkie dotychczas wprowadzone systemy parlamentarno-komitetowe charakteryzują się określonymi elementami i założeniami, które w istocie rzeczy decydują o systemie skupsztińskim.

1) Elementów i założeń systemu skupsztińskiego szukać trzeba przede wszystkim w demokratycznej jedności władzy. Wyraża się to, mówiąc najprościej, w skupieniu, w większym lub mniejszym zakresie, wszystkich funkcji władzy w rękach demokratycznego organu przedstawicielskiego (parlamentu), rozumiejąc pod tym także i jego szerokie kompetencje w stosunku do innych organów.

Szczególne znaczenie ma koncentracja funkcji normatywnych w rękach parlamentu³. Oczywiście nie znaczy to, że parlament spełnia tę funkcję w całości, tzn. że uchwała wszystkie akty normatywne, a więc, że

¹ Patrz o tym np. J. Barthélémy i P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1933, s. 146, 148 i in.; M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1965, s. 179 i n.; G. Burdeau, *Traité de sciences politiques*, t. IV, Paris 1952, s. 316 i n.; G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1949, s. 126 i in.; M. Hauriou, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1930, s. 61 i n.; E. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, t. I, Paris 1927, s. 505; G. L. Field, *Governments in modern society*, New York 1951, s. 144; R. Rienow, *Introduction to government*, New York, 1957, s. 43, 49, 92; M. P. Kareva i J. Pedkin, *Osnovy sovetskogo gosudarstva i prava*, Moskva 1953, s. 38 i in.; A. I. Lepszkin, *Kurs sovetskogo gosudarstvennogo prava*, t. I, Moskva 1961, s. 115, 199, 284 i in.; J. Djordjevic, *Novi ustavni sistem*, Beograd 1964, s. 415; R. Lukić, *Teorija države i prava*, knj. I, Beograd 1958, s. 335 i n.; J. Stefanovic, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, knj. II, Zagreb 1956, s. 19, 23, 29 i itd.

² Patrz np. R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris 1924, s. 1, 324 i n.; M. Hauriou, *Précis...*, op. cit., s. 65-67; J. Barthélémy i P. Duez, *Traité...*, op. cit., s. 148 i n.; J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1947, s. 747 i n.; G. Vedel, *Manuel...*, op. cit., s. 164 i n.; A. Esmein, *Éléments...*, op. cit., s. 530 i n.; L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, Paris 1923, s. 617, 629 i n.; G. Burdeau, *Traité...*, op. cit., t. IV, s. 318, 351 i n.; P. Bastid, *Le gouvernement d'Assemblée*, Paris 1956, s. 3, 387 i n.; J. Djordjević, *Ustavno pravo i politički sistem Jugoslavije*, Beograd 1961, s. 430 i n. oraz tegoż, *Politički sistem, Savez udruženja pravnika Jugoslavije*, Beograd 1967, s. 332, 542 i n.; J. Stefanović, *Ustavno pravo...*, op. cit., s. 52 i n.; R. Lukić, *Teorija države i prava*, knj. I, Beograd 1958, s. 289, 343, 397 i n.; P. Nikolić, *Prilog pitanju pojma i klasifikacije sistema vlasti u modernim državama*, Anali pravnog fakulteta u Beogradu, nr 1 z 1966, s. 16 i n.; P. Nikolić, *Skupsztiński sistem, Savremena administracija*, Beograd 1973, s. 101 i n.

³ Patrz o teoretycznym znaczeniu koncentracji funkcji normatywnej w rękach parlamentu w systemie skupsztińskim — P. Nikolić, *Odnos. Savezne skupstine i političko-izvršnih i upravnih organa u vršenju normativne funkcije*, Pravni život 1971, nr 12, s. 3-7 oraz Skupsztiński sistem, op. cit., s. 133 i n.

wydaje najważniejsze akty normatywne wyłącznie i suwerennie. Trzeba to rozumieć w ten sposób, że inne organy (wykonawcze, zarządzające i sądowe) nie mogą uczestniczyć w wydawaniu ustaw i innych najwyższych aktów normatywnych, ani nie mogą spełniać funkcji normatywnych w tym sensie, że wpływałyby faktycznie na parlament, który takie akty uchwała. Istnienie określonych innych organów uprawnionych do wydawania ustaw i innych najwyższych aktów normatywnych, co spotyka się w parlamentarnych, prezydenckich czy też innych systemach, nie jest zgodne z naczelnym założeniem demokratycznej jedności władzy i z koncepcjami systemu skupsztińskiego. Rzecz idzie o takie kompetencje tych innych organów, jak np. o sankcję ustawodawczą, o weto zawieszające, o prawo ogłaszania ustaw ze skutkiem konstytutywnym, prawo dawania obowiązującej wykładni ustaw. Podobnie trzeba patrzeć na określone środki faktycznego wpływania innych organów na parlament: prawo rozwiązywania parlamentu, prawo zamykania i odraczania posiedzeń i sesji parlamentu, prawo stawiania wniosku o wotum zaufania i udzielania zbiorowej dymisji. Są to jak wiadomo kompetencje, które przysługują zwykle egzekutywie w innych systemach.

Zgodnie z naczelnymi założeniami demokratycznej jedności władzy parlament rozporządza znacznymi kompetencjami w stosunku do innych organów: prawem powoływania i odwoływania, prawem dawania dyrektyw, stawiania pytań i interpelacji, prawem pociągania tych organów do odpowiedzialności, jak również i prawem uchylania niezgodnych z ustawą aktów normatywnych. Dla podstawowej zasady demokratycznej jedności władzy charakterystyczne jest także to, że te inne organy uprawnione są tylko do wydawania aktów normatywnych niższych od ustaw. Nie odpowiada przecież założeniom demokratycznej jedności władzy i koncepcji systemu skupsztińskiego prawo innych organów do wydawania dekretów z mocą ustawy, dekretów nadających szerokie kompetencje, a zatem prawo do wydawania aktów niższego stopnia niż ustawa, przy których pomocy regulowałoby się dziedziny stosunków społecznych, które nie były uprzednio ustawowo uregulowane, ale które powinny być uregulowane, prawo wydawania niższych od ustaw aktów na podstawie tzw. naczelných albo odrębnych ustaw, prawo do ratyfikacji umów międzynarodowych, które są sprzeczne z obowiązującymi ustawami lub które odnoszą się do tych dziedzin stosunków społecznych, jakie powinny być w tym czasie regulowane ustawami, jak również istnienie tzw. wyłączeń spod kompetencji ustawy.

W kwestii funkcji zarządzających w systemie skupsztińskim zaangażowanie parlamentu jest bez porównania mniejsze. Urzeczywistnienie demokratycznej jedności władzy w odniesieniu do tych funkcji wyraża się w większym lub mniejszym podporządkowaniu organów zarządzających, które te funkcje bezpośrednio realizują. To podporządkowanie wywodzi się z samej natury funkcji zarządzających, które w stosunku do funkcji

normatywnych mają charakter wykonawczy. W końcu, zaangażowanie parlamentu w urzeczywistnianiu funkcji sądowych, ze względu na ich istotę, jest jeszcze mniejsze. Parlament ma tu głównie kompetencje do wyboru i odwoływania.

2) Skupiając w ten sposób jedność władzy w swoich rękach organ demokratycznego przedstawicielstwa (parlament) staje się w całym systemie najwyższym organem władzy i centralną instytucją polityczną. W tym sensie parlament realizuje najszersze kompetencje władzy i prowadzi politykę kraju wyrażając ją poprzez swoją szeroką aktywność ustawodawczą, podejmuje akty polityczne oraz faktyczne środki i działania. Parlament nie odgrywa roli organu, który tylko uchwała ustawy i sprawuje kontrolę nad pracą innych organów. Ma on charakter aktywnej i pracującej instytucji i jest podstawowym nerwem całego mechanizmu. Parlament pozostaje, jak to mówił Marks o Komunie Paryskiej, jednym „pracującym”, wykonawczym i ustawodawczym organem jednocześnie.

3) Z kolei dla systemu skupsztińskiego charakterystyczne jest to, że nie istnieje w nim klasyczna władza wykonawcza (egzekutywa) jako odrębny rodzaj władzy, który istnieje w systemie podziału władzy⁴.

Skupienie władzy w ręku parlamentu pozbawia egzekutywę znacznych kompetencji, szczególnie w zakresie funkcji normatywnych (nie uczestniczy w wydawaniu ustaw, nie wydaje aktów z mocą ustawy itd.), ale także i kompetencji w stosunku do samego parlamentu (nie ma prawa rozwiązywania parlamentu, nie ma prawa udzielania kolektywnej dymisji itd.).

Oprócz tego egzekutywa w systemie skupsztińskim „rozdzielona” jest na dwa rodzaje organów. Dzieli się więc funkcje wykonawcze na polityczno-wykonawcze i zarządzające. W systemie skupsztińskim ukształtowały się odrębne polityczno-wykonawcze organy ciał przedstawicielskich i odrębne organy zarządu. Charakter organów polityczno-wykonawczych określony jest przede wszystkim ograniczonym zakresem funkcji, które realizują. W sferze funkcji normatywnych ich zaangażowanie sprowadza się do wydawania tylko aktów niższych od ustawy, do posiadania prawa inicjatywy ustawodawczej itp. W zakresie funkcji wykonawczych powierza się im przede wszystkim to, że w imieniu parlamentu sprawują bezpośrednią kontrolę nad działalnością organów zarządzających i innych. Charakter tych organów polityczno-wykonawczych określony jest przez ich istotę oraz stosunek do parlamentu i do organów zarządzających. Charakterystyczne jest, że organy polityczno-wykonawcze nie rozporządzają kompetencjami i środkami wpływania na parlament, który, odwrotnie, ma takie kompetencje i środki w stosunku do nich. W ten sposób osiągnięta jest przewaga parlamentu.

Stosunek między organami polityczno-wykonawczymi a zarządzającymi wyznaczony jest przez wzajemne uprawnienia i obowiązki, ale w

⁴ Patrz o tym — P. Nikolič. Skupsztinski sistem..., op. cit. s. 155 i n.

taki sposób, aby zapewnić podporządkowanie organów administracji, którym w systemie skupsztińskim powierzono funkcje bezpośrednio zarządzające.

II. KONCEPCJA SYSTEMU SKUPSZTIŃSKIEGO W JUGOSŁAWII

System skupsztiński w Jugosławii został ustanowiony, a następnie zbudowany we wszystkich wspólnotach społeczno-politycznych — w federacji, federalnych jednostkach (socjalistycznych republikach), w socjalistycznych obwodach autonomicznych i w gminach. System skupsztiński jest dzisiaj zbudowany na założeniach, które są utrwalone w Konstytucji SFRJ i w ustawach republik⁵.

Punktem wyjścia związkowej i republikańskich konstytucji przy kształtowaniu systemu skupsztińskiego jest podstawowa zasada konstytucyjnego i politycznego systemu jugosłowiańskiego. Tą zasadą jest, że lud pracujący jest jedynym nosicielem władzy i zarządzania działalnością społeczną; w jej urzeczywistnieniu obywatel uczestniczy bezpośrednio lub za pośrednictwem swoich delegatów, których wybiera do organów samorządu społecznego i skupsztin gminy, obwodu, republiki i federacji. Z tego nieuchronnie muszą wypływać postanowienia o jedynym, jak dotąd, pomyślanym systemie skupsztińskim. Są one następujące:

1) funkcje władzy i zarządzania działalnością społeczną spełniają ciała przedstawicielskie (skupsztiny) i inne odpowiednie organy; skupsztiny stają się przy tym w całym systemie konstytucyjnym i politycznym najwyższymi organami władzy i organami społecznego samorządu w ramach praw i obowiązków wspólnot społeczno-politycznych (gminy, obwodu, republiki i federacji);

2) we wszystkich wspólnotach społeczno-politycznych kształtują się kolegalne organy polityczno-wykonawcze skupsztin; w federacji, republikach i obwodach powstaje jeden polityczno-wykonawczy organ w formie rady wykonawczej, a w gminach większa liczba rad jako polityczno-wykonawcze organy gminnych skupsztin;

3) skupsztiny w swoich społeczno-politycznych wspólnotach powołują organy administracji;

4) funkcje sądowe sprawują sądy będące samodzielnymi organami społecznej wspólnoty.

Wymienione założenia tworzą podstawę, na której jest zbudowany system skupsztiński we wszystkich społeczno-politycznych wspólnotach Jugosławii. Założenia te nie są jednak dotychczas jednakowo wprowadzone w życie we wszystkich społeczno-politycznych wspólnotach. Gwoli prawdy rzecz trzeba, że postanowienia te zostały dotąd w najmniejszym stopniu zrealizowane w organizacji dzisiejszej federacji. Pełnego zastosowania doczekały się one w organizacji republik, obwodów i gmin.

⁵ Patrz szczególnie art. 71, 74, 78, 79, 80 Konstytucji SFRJ z 1963 r.

III. MECHANIZM SYSTEMU SKUPSZTIŃSKIEGO W JUGOSŁAWII

A. Położenie i rola skupsztiny. Zgodnie z ogólnymi założeniami systemu skupsztińskiego w Jugosławii, skupsztiny wszystkich wspólnot społeczno-politycznych są traktowane, jak już uprzednio wspomniano, jako najwyższe organy władzy i samorządu społecznego — oczywiście, w ramach kompetencji tej społeczno-politycznej wspólnoty. Taka dominująca pozycja skupsztiny jest uwarunkowana i zabezpieczona zarówno koncentracją w jej rękach funkcji i szerokiej władzy, jak również odpowiednim stosunkiem do innych organów (polityczno-wykonawczych i administracyjnych) tej wspólnoty. Zrozumiałe jest, że na taką pozycję skupsztiny wpływają także i inne czynniki i naciski występujące w praktyce.

1) Głównym czynnikiem, który warunkuje dominującą pozycję skupsztiny i który wpływa na ugruntowanie jej roli w całym konstytucyjnym i politycznym systemie, jest charakter i zakres jej funkcji oraz zwierzchnictwa. Szczególnie wielkie znaczenie w tym względzie, mające wpływ na jej pozycję i rolę, ma przede wszystkim koncentracja w jej rękach funkcji normatywnej. Tak np. Skupsztina Związkowa jest kompetentna do zmiany konstytucji Jugosławii, do uchwalania ustaw związkowych, do przeprowadzania wykładni autentycznej tych ustaw, do ratyfikacji umów międzynarodowych (tych, które wymagają uchwalenia nowych lub zmiany już istniejących ustaw, a zatem i umów o współpracy politycznej i wojskowej). Do zakresu jej władztwa należy uchwalanie planów społecznych Jugosławii, budżetu związkowego i zamknięcie rachunków związkowych. Republikańskie i inne skupsztiny w Jugosławii rozporządzają takimi samymi kompetencjami w zakresie realizacji funkcji normatywnej.

Aby uchwycić, jaki jest rzeczywisty udział Skupsztiny Związkowej i pozostałych skupsztin w spełnianiu funkcji normatywnej, podkreślić trzeba, że inne organy (polityczno-wykonawcze i administracyjne) w żaden sposób nie mogą wkraczać w kompetencje skupsztiny związane z realizacją funkcji normatywnej. A więc nie mają one prawa weta ani sankcji ustawodawczej, ani też innych uprawnień. Organy polityczno-wykonawcze rozporządzają tylko prawem inicjatywy ustawodawczej. W praktyce, projekty ustaw wnoszone są prawie wyłącznie przez te właśnie organy. Niewątpliwie daje im to pewien określony, faktyczny wpływ na skupsztinę, co nie jest w pełni zgodne z duchem koncepcji systemu skupsztińskiego. Istnieje więc jedno bardzo znaczne odstępstwo od koncepcji systemu skupsztińskiego, ale tylko na szczeblu federacji. Na przykład Prezydium SFRJ (ustanowione w 1971 r.) ma prawo proponować Skupsztynie Związkowej uchwalenie określonej ustawy lub innego aktu ogólnego, których uchwalenie uznaje za pilne; może też proponować odroczenie uchwalenia ustawy albo też innego aktu ogólnego. Jeżeli Skupsztina

Związkowa propozycji tej nie przyjmie i nie osiągnie się porozumienia między nią i prezydium, to Skupsztna Związkowa rozwiązuje się, a mandat Prezydium wygasa. W dotychczasowej praktyce takiej sytuacji jeszcze nie było.

Szczególnie ważne jest przy tym to, że inne organy (polityczno-wykonawcze i administracyjne) nie dysponują prawem do wydawania aktów normatywnych z mocą ustawy⁶. W okresie po uchwaleniu konstytucji z 1963 r. ani organy polityczno-wykonawcze, ani organy administracyjne takich aktów nie wydały. Od tej reguły konstytucyjnej i od tej praktyki odstąpiono tylko jeden raz i to na szczeblu federacji. W końcu 1971 r. Skupsztna Związkowa wydała ustawę uprawniającą Związkową Radę Wykonawczą do podejmowania odpowiednich środków zapewniających stabilizację w gospodarce. Ustawą tą Związkowa Rada Wykonawcza otrzymała kompetencję do uregulowania w sposób ogólny pewnej dziedziny, która zgodnie z konstytucją powinna być regulowana ustawowo. Związkowa Rada Wykonawcza korzystała w praktyce z tego upoważnienia, wydając dziesiątki swoich dekretów⁷. Mimo że to upoważnienie wydane zostało tylko na krótki okres (czterech miesięcy) z jednoczesnym zobowiązaniem Związkowej Rady Wykonawczej do informowania skupsztny, bezsporne jest, że było to odstępstwo od koncepcji systemu skupsztińskiego.

Pomijając wspomniane odstępstwo podkreślić wypada, że Związkowa Rada Wykonawcza, jak również organy polityczno-wykonawcze we wszystkich pozostałych wspólnotach społeczno-politycznych mogą wydawać jedynie akty normatywne niższe od ustawy. Tak np. Związkowa Rada Wykonawcza uprawniona jest do wydawania rozporządzeń, uchwał i instrukcji dotyczących wykonania ustaw związkowych i innych aktów Skupsztny Związkowej. Takim generalnym uprawnieniem do wydawania niższych niż ustawa aktów dla wykonania ustaw i innych aktów Skupsztny dysponują zgodnie z regulaminem także i republikańskie oraz krajowe rządy. Organy administracyjne mają w tym względzie węższe uprawnienia, np. związkowe organy administracyjne mogą wydawać regulaminy, zarządzenia i instrukcje dotyczące wykonywania ustaw związkowych i przepisów wydanych przez Związkową Radę Wykonawczą, ale tylko wtedy, gdy są do tego upoważnione ustawą lub aktem Związkowej Rady Wykonawczej. Takie same kompetencje mają republikańskie i kra-

⁶ Od tej reguły istnieje konstytucyjnie przewidziany wyjątek, związany ze szczególną sytuacją (stan wojenny i bezpośredniego zagrożenia wojennego). Tak na przykład Prezydium SFRJ w wymienionych przypadkach może wydać dekret z mocą ustawy z zakresu zagadnień należących do Skupsztny Związkowej. Identycznie jest w republikach i krajach. W dotychczasowej praktyce taka możliwość nie była wykorzystana.

⁷ Patrz sprawozdanie Związkowej Rady Wykonawczej o środkach podjętych na podstawie ustawy o kompetencjach ZRW do podejmowania określonych środków dla wprowadzenia stabilizacji w gospodarce z 25 V 1971 r.

jowe organy administracyjne. W praktyce od tych postanowień nie było odstępstwa. Taka regulacja ustawowa i jej praktyczna realizacja (z wyjątkiem przytoczonych odstępstw na szczeblu federacji) stanowi niewątpliwie widomy znak dotychczasowego urzeczywistniania jedności władzy i jej skupienia w rękach jugosłowiańskich skupstzin w zakresie funkcji normatywnej. Taki wniosek jest tym bardziej do przyjęcia, gdy się uwzględni aktywną płodność normatywną jugosłowiańskich skupstzin w okresie po 1963 r. Można ogólnie stwierdzić, że normatywna aktywność jugosłowiańskich skupstzin znacznie przekracza normatywną aktywność innych organów, ponieważ stosunki społeczne w większości regulowane są ustawami, a nie rozporządzeniami lub innymi aktami normatywnymi niższymi niż ustawa⁸.

Drugą szczególną funkcją skupstzin jugosłowiańskich (obok funkcji normatywnej) jest funkcja polityczno-dyrektywna. Poprzez realizację tej funkcji skupstziny w Jugosławii rozpatrują sprawy polityczne w ramach praw i obowiązków określonej wspólnoty społeczno-politycznej, co ma szczególne znaczenie dla ustalania podstaw polityki wewnętrznej i zagranicznej. Obok ustaw i innych aktów normatywnych, które mają znaczenie dla realizacji tej funkcji, szczególnie ważne jest prawo jugosłowiańskich skupstzin do wydawania aktów politycznych (deklaracji, rezolucji i zaleceń). Jednakże prawo do wydawania takich aktów nie było dotychczas w praktyce wykorzystywane przez skupstziny w wystarczającym stopniu.

Trzecią ważną funkcją spełnianą przez jugosłowiańskie skupstziny jest funkcja „wyborcza”. Skupstziny wybierają i odwołują swoje polityczno-wykonawcze i zarządzające organy oraz sędziów odpowiednich sądów. Jedynie na szczeblu federacji wytwór Prezydium SFRJ (ze względu na jego swoistą istotę) nie należy do Skupstziny Związkowej, lecz do skupstzin republikańskich i krajowych.

Czwartą funkcją spoczywającą w rękach jugosłowiańskich skupstzin jest funkcja polityczno-kontrolna. Skupstziny sprawują polityczną kontrolę nad działalnością swoich organów polityczno-wykonawczych i administracyjnych, a zatem i kontrolę wykonywania planów społecznych, budżetu itd. Dodać do tego trzeba, że skupstzina sprawuje także nadzór społeczny. Funkcja polityczno-kontrolna, obok kompetencji, które wynikają z funkcji wyborczych i polityczno-dyrektywnych, daje skupstzinom jugosłowiańskim ważny środek wpływu na sprawowanie funkcji polityczno-wykonawczych i administracyjnych. W istocie wpływ ten jest pośredni, ale jego znaczenie jest bezsporne.

⁸ Można to zilustrować na przykładzie aktywności normatywnej w Socjalistycznej Republice Serbii w latach 1963-1972: skupstzina republikańska: 618 ustaw; 859 uchwał; Republikańska Rada Wykonawcza: 53 dekrety; 159 uchwał; organy administracji: 123 regulaminy; 93 rozporządzenia; 85 zarządzeń. (Dokumentacja Skupstziny SR Serbii).

W końcu należy stwierdzić, że skupsztiny jugosłowiańskie obok wymienionych funkcji mają jeszcze szereg innych kompetencji władczych — rozpatrywanie sprawozdań sądów, uchwalanie amnestii, rozpisywanie referendum itd.

2) Drugim istotnym czynnikiem, który gwarantuje pozycję skupsztin jugosłowiańskich jako najwyższych organów w federacji, republice, kraju i obwodzie jest charakter wzajemnych stosunków między skupsztinami i ich organami polityczno-wykonawczymi i administracyjnymi. Ten stosunek oparty jest na podstawowych założeniach systemu skupsztińskiego.

Stosunek między skupsztinami i ich organami polityczno-wykonawczymi (rady wykonawcze i rady), obok wymienionych już kompetencji skupsztiny, charakteryzuje się głównie następującymi cechami:

1) Odpowiedzialność organów polityczno-wykonawczych przed skupsztiną.

2) Konstytucyjność i praworządność działań organów polityczno-wykonawczych.

3) Kompetencja skupsztin do odrzucania lub uchylania przepisów organów polityczno-wykonawczych, sprzecznych z konstytucją, ustawami i innymi aktami skupsztiny. W praktyce jednak jugosłowiańskie skupsztiny z kompetencji tej nigdy nie korzystały. W rzeczywistości one nie są przygotowane do korzystania z tego prawa, ponieważ nie są one przysposobione do sprawowania codziennej kontroli nad praworządnością i konstytucyjnością działalności tych organów. W pełnym stopniu kontrolę tę sprawują sądy konstytucyjne.

4) Kompetencja jugosłowiańskich skupsztin do powoływania i odwoływania swoich organów polityczno-wykonawczych. W tej kompetencji trzeba widzieć silny środek wpływu skupsztiny na te polityczno-wykonawcze organy i podstawę dla ich odpowiedzialności. W praktyce jednak skupsztiny tylko wyjątkowo z tego prawa korzystały.

Przytoczona charakterystyka wzajemnych stosunków skupsztin do ich organów polityczno-wykonawczych wskazuje na osiągnięcia w procesie urzeczywistniania się systemu skupsztińskiego. Jednakże nie można by tak powiedzieć o niektórych innych elementach stosunków poszczególnych skupsztin do ich organów polityczno-wykonawczych. Mówi się np. o prawie do wspólnej dymisji rady wykonawczej jako organu polityczno-wykonawczego w przypadku, gdy ta rada nie zgadza się z podstawowymi założeniami polityki, które ustaliła skupsztina albo gdy uważa, że nie jest w stanie zapewnić realizacji tej polityki bądź wykonania danej ustawy lub aktu. Rady wykonawcze mają zatem prawo postawienia kwestii wotum zaufania, w praktyce jednak prawo to nie znalazło swego zastosowania.

Stosunki między skupsztiną i jej organem polityczno-wykonawczym z jednej strony i organami administracji z drugiej strony opierają się także na założeniach systemu skupsztińskiego. Obok wymienionych już

elementów, które charakteryzują te stosunki, należy szczególnie podkreślić następujące:

1) Odpowiedzialność organów administracji zarówno przed skupsztiną, jak i przed organem polityczno-wykonawczym.

2) Konstytucyjność i praworządność działań administracji.

3) Kompetencje organów polityczno-wykonawczych do uchylania aktów normatywnych organów administracji, gdy są sprzeczne z konstytucją lub ustawami. Taką kompetencją dysponują także sądy konstytucyjne, gdy rzecz dotyczy pojedynczego aktu normatywnego wydanego przez organ administracji.

4) Kompetencja skupsztiny do mianowania i odwoływania organów administracji.

5) Kompetencja organów polityczno-wykonawczych do sprawowania nadzoru nad działalnością organów administracji i do udzielania im wytycznych odnośnie do ich pracy.

Jednakże funkcjonariusze, którzy kierują organami administracji, mają prawo podania się do dymisji, o ile uznają, że nie mogą ponosić odpowiedzialności za działalność organu, którym kierują i wykonywać zadań i czynności z zakresu ich kompetencji.

Omawiając wzajemne stosunki skupsztin do innych organów należy zwrócić uwagę na pozycję Prezydium SFRJ w organizacji federacji. Prezydium SFRJ nie może być traktowane jako organ wykonawczy; jest ono odrębnym i samodzielnym organem federacji, który ma charakter kolegiatnej głowy państwa, ale jest też organem, który ma szczególną pozycję w zakresie harmonizowania wspólnych interesów republik i krajów. Jest wyrazem swoistej istoty federalizmu jugosłowiańskiego; Prezydium SFRJ staje się pewnego rodzaju wspólnym organem republik i krajów. W związku z tym na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że Skupsztiną Związkową nie tylko nie dokonuje wyboru i nie ma prawa jego odwołania, ale również to, że prezydium nie odpowiada przed Skupsztiną Związkową. Inaczej rzecz się ma z prezydentem republiki, który mimo że nie jest organem wykonawczym Skupsztiny Związkowej, znajduje się w bardzo ścisłej z nią więzi — ona dokonuje jego wyboru i on jest przed nią odpowiedzialny.

3) Obok przedstawionych dwóch ważnych czynników, istnieją także inne, które wpływają na pozycję skupsztiny w jugosłowiańskim systemie skupsztińskim. Jednym z tych czynników jest struktura jugosłowiańskich skupsztin, w których, jak wiadomo, obok izb mających charakter demokratycznych przedstawicielstw politycznych, istnieją także izby mające charakter rad wspólnot pracujących. Są to przedstawicielstwa ludzi pracy ze wspólnot pracujących wszystkich dziedzin uspołecznionej pracy. Taka struktura wyznaczyła istotę jugosłowiańskich skupsztin jako organów społecznego samorządu, co ma wyraźny wpływ na ich intensywną dzia-

łałość. Inaczej mówiąc, taka właśnie struktura przyniosła faktyczne umocnienie pozycji i roli skupsztiny.

Drugim ważnym czynnikiem jest permanentność pracy skupsztin jugosłowiańskich.

B. Charakter i funkcje organów polityczno-wykonawczych. Zgodnie z koncepcją systemu skupsztińskiego wszystkie jugosłowiańskie skupsztiny mają swoje organy polityczno-wykonawcze. Są to rady wykonawcze lub rady (w gminnych skupsztinach).

Do właściwości organu polityczno-wykonawczego skupsztiny, rady wykonawczej (związkowej, republikańskiej i ewentualnie krajowej), należy wykonywanie funkcji polityczno-wykonawczej w ramach praw i obowiązków określonej społeczno-politycznej wspólnoty. Ta funkcja łącznie ze splotem stosunków wzajemnych ze skupsztiną nadaje radom wykonawczym charakter organu polityczno-wykonawczego skupsztiny. Funkcja polityczno-wykonawcza jest pewnym rodzajem klasycznej funkcji władzy wykonawczej. Na funkcję tę składają się przede wszystkim trzy grupy kompetencji:

1) czuwanie nad wykonaniem polityki ustalonej przez skupsztinę oraz czuwanie nad wykonaniem ustaw, planu społecznego, budżetu i innych aktów skupsztiny;

2) sprawowanie nadzoru nad działalnością organów administracji, udzielanie im wytycznych co do ich pracy, uchylanie ich sprzecznych z ustawą przepisów itp.;

3) podejmowanie inicjatywy i przedkładanie skupsztinie projektów — proponowanie ustalenia określonej polityki, przedkładanie projektów ustaw i innych aktów, ustalanie projektów planu społecznego i budżetu itd.

Obok tych kompetencji rada wykonawcza ma także i inne odrębnie określone uprawnienia, o których była mowa przy omawianiu funkcji normatywnej.

Charakter rady wykonawczej jako polityczno-wykonawczego organu skupsztiny ujawnia się także w jej stosunkach ze skupsztiną, o czym przecież była już mowa, a zatem i w jej składzie. Swego czasu znalazła w tym wyraz idea o radzie wykonawczej jako o pewnym „polityczno-wykonawczym zarządzie skupsztiny”. Idea ta była jednak realizowana tylko do czasu zmian konstytucyjnych przeprowadzonych w Jugosławii w latach 1971 - 1972. W tym okresie rady wykonawcze były organami, które wywodziły się z samych skupsztin i były z nimi personalnie powiązane, biorąc pod uwagę to, że członkowie rad wykonawczych byli wybierani spośród posłów. Po przeprowadzeniu wymienionych wyżej zmian konstytucyjnych, zwyciężyła tendencja do personalnego oddzielenia skupsztiny i rady wykonawczej. Z drugiej strony podkreślić wypada, że w okresie zmian konstytucji z 1971 - 1972 r. charakterystyczne było to, że rady wykonawcze nie były personalnie powiązane z organami administracji. Obecnie

jednak zwyciężyła tendencja do takiego personalnego powiązania, co wyraża się w mianowaniu funkcjonariuszy naczelnych organów administracji spośród członków rady wykonawczej. Patrząc ze stanowiska koncepcji systemu skupsztińskiego, trzeba stwierdzić, że powiązanie rad wykonawczych i organów administracji stanowi wprowadzenie określonych elementów struktury władzy z systemu parlamentarnego.

Jak już wspomniano, gminne skupsztiny mają nieco inne organy polityczno-wykonawcze. Są to rady, które powoływane są przez gminną skupsztinę dla rozlicznych dziedzin działalności. Dla tych organów polityczno-wykonawczych charakterystyczne jest to, że składają się one z członków, których delegują organizacje produkcyjne i społeczne oraz z innych członków, których wybiera gminna skupsztina.

C. Organizacja i funkcje organów administracji. Zgodnie z koncepcją systemu skupsztińskiego funkcja zarządzania jako drugi rodzaj klasycznej funkcji władzy wykonawczej jest powierzona w każdej wspólnocie społeczno-politycznej odrębnym organom administracji. Na ich pozycję i rolę w systemie wpływa szczególnie — obok splotu stosunków tych organów z ich skupsztinami i ich organami polityczno-wykonawczymi — charakter tych funkcji.

Na funkcję zarządzania składają się przede wszystkim następujące kompetencje organów administracji:

- 1) wykonywanie ustaw i innych aktów normatywnych oraz planów społecznych, realizowanie polityki ustalonej przez skupsztinę;
- 2) decydowanie w sprawach administracji, sprawowanie nadzoru i innych funkcji administracyjnych;
- 3) śledzenie sytuacji w określonych dziedzinach, organizowanie i wykonywanie określonych służb, specjalistycznych zadań itd.

W wykonywaniu swych funkcji organ administracji podejmuje uchwały i inne akty indywidualne, stosuje administracyjne i inne środki oraz wykonuje czynności administracyjne. Uczestniczy on także w realizacji funkcji normatywnej.

Organy administracji w federacji, republice i w krajach występują w postaci różnorodnych organów. Najważniejsze spośród nich to sekretariaty. Są one powołane głównie dla poszczególnych resortów i gałęzi administracji. Organy te nie są ze sobą powiązane, a funkcjonariusze, którzy nimi kierują nie tworzą rządu, tj. rady ministrów.

D. Pozycja sądownictwa. Funkcje sądu wykonują odrębne i oddzielone organy sądowe, przy czym pełne zastosowanie znalazła tu zasada niezawisłości sądu i praworządności w wykonywaniu funkcji sądowych. Skupsztiny wspólnot społeczno-politycznych dokonują tylko wyboru sędziów odpowiednich sądów i rozpatrują ich sprawozdania, Skupsztiny (a tym bardziej inne organy) nie mają innych kompetencji

w stosunku do sądów, ale również i sądy nie dysponują jakimikolwiek prawami w stosunku do skupsztin.

Poza systemem sądowym w federacji, republice i w kraju powołane są także sądy konstytucyjne. Są one głównymi strażnikami konstytucyjności i praworządności. Sądy konstytucyjne są kompetentne m. in. także do wydawania orzeczeń o zgodności ustaw z konstytucją. Dysponują one przy tym uprawnieniem do uchylania sprzecznych z konstytucją ustaw. Początkowo uważano, że kompetencja sądów narusza zasady jedności władzy i systemu skupsztińskiego. Taki wniosek wydaje się być tylko relatywny ze względu na to, że kompetencja tych sądów dotyczy tylko oceny konstytucyjności, a nie całokształtu ustawy i że ocena konstytucyjności ustawy jest środkiem zabezpieczającym poszanowanie konstytucji i systemu konstytucyjnego, a tym samym systemu skupsztińskiego, który jest ustanowiony przez konstytucję. Idzie o to, aby sąd konstytucyjny, korzystając z wymienionych kompetencji, nie przekształcił się w organ, który wykonywałby władzę i prowadził politykę.

IV. KONSTYTUCJA SFRJ Z 1974 R. A SYSTEM SKUPSZTIŃSKI W JUGOSŁAWII

Najnowsza Konstytucja SFRJ, podobnie jak konstytucje socjalistycznych republik i socjalistycznych autonomicznych obwodów, uchwalona została w lutym 1974 r. Pozostają one wierne koncepcji systemu skupsztińskiego, jak i mechanizmowi, działającemu w praktyce poprzedniego okresu. W kształtowaniu się skupsztińskiego systemu także i w nowych konstytucjach (od 1974 r.) wychodzi się z fundamentalnych założeń jugosłowiańskiego systemu społeczno-politycznego.

Jednym z najważniejszych sposobów urzeczywistniania przez ludzi pracy władzy i zarządzania sprawami społecznymi pozostaje nadal system delegatów i delegacji w skupsztinach. Nowe konstytucje (podobnie jak poprzednie) potwierdzają, że funkcje władzy i zarządzania realizują skupsztiny jako organy społecznego samorządu i najwyższe organy władzy w ramach praw i obowiązków wspólnoty społeczno-politycznej. Nowa konstytucja zabezpiecza taką pozycję i rolę skupsztin w drodze skupiania w swoich rękach szerokich kompetencji wobec innych organów. Nowe konstytucje wprowadzają w tym względzie poważne zmiany. Takim novum staje się prawo skupsztiny do prowadzenia ustalonej przez nią polityki i do realizacji ogólnych aktów, które uchwała, a także do wyznaczania polityki, wykonywania ustaw i innych ogólnych aktów oraz do stwierdzania powinności organów i organizacji w związku z ich wykonywaniem.

Pewne novum dotyczy także i struktury jugosłowiańskich skupsztin.

Idzie tu o sposób konstituowania się (wyborów) i funkcjonowania. Nowa konstytucja przewiduje istnienie 2 izb w Skupstvinie SFRJ (Rady Związkowej i Rady Republik i Obwodów), a w pozostałych skupstvinach 3 izb: Rady Współczesnej Pracy, Rad Gmin (lub miejscowych wspólnot) i Rady Społeczno-Politycznej. Taka struktura, podobnie jak w poprzednim okresie, powoduje, że jugosłowiańskie skupstviny będą organami społecznego samorządu, co zwiększa autorytet rad, a tym samym wzmacnia ich pozycję. Do wzmocnienia autorytetu skupstviny przyczynia się również nowy sposób wyboru i powiązania z ludźmi pracy i z ich organizacjami samorządowymi i wspólnotami (są więc społeczną bazą). Organizacje samorządowe i wspólnot tworzą swoje delegacje, które wybierają swoich przedstawicieli do skupstvin gminy. Z tych skupstvin, a także poprzez udział samych delegacji tworzą się i pozostałe skupstviny. Taki sposób ich formowania i aktywność delegacji umożliwiają utworzenie trwałego i aktywnego stosunku między bazą społeczną i skupstviną oraz bezpośredniego i silniejszego wpływu tej bazy na realizację funkcji skupstvin. Może to przynieść umocnienie roli i pozycji skupstvin w systemie skupstvińskim.

Nowym elementem w mechanizmie systemu skupstvińskiego jest wprowadzenie prezydiów w republikach i obwodach, tj. organów, które reprezentują republiki lub obwody i realizują inne prawa i obowiązki ustalone w konstytucji (poprzednio prawa inicjatywy i przedkładania wniosków, a także i prawo w dziedzinie obrony narodowej itd.). O ile weźmie się pod uwagę węższy zakres praw prezydium republik lub obwodów oraz to, że wybierają ich i odwołują skupstviny republik lub obwodów, można wnioskować, że organy te nie mają w stosunku do skupstviny takiej samodzielnej pozycji jak Prezydium SFRJ. Istnienie prezydiów w republikach lub obwodach nie narusza koncepcji systemu skupstvińskiego.

Co do wykonawczych organów skupstviny (rad wykonawczych) nowe konstytucje przewidują (to także stanowi novum), że rady wykonawcze odpowiadają przed skupstvinami za sytuację we wspólnotach społeczno-politycznych, za urzeczywistnienie polityki i za realizację aktów normatywnych uchwalonych przez skupstvinę, a także za ukierunkowywanie i usprawnianie organów administracji. To w jeszcze większym stopniu przyczynia się do umocnienia pozycji tych organów jako wykonawczych organów skupstviny, co jest zgodne z koncepcją systemu skupstvińskiego. Nowe konstytucje przewidują, że organy wykonawcze skupstvin w poszczególnych wspólnotach tworzą rady wykonawcze (dotychczas były to po prostu rady).

Nowe konstytucje nie zmieniają pozycji i charakteru organów administracyjnych. Zwiększają tylko w pewnym stopniu odpowiedzialność administracji, podkreślając że są to jej organy odpowiedzialne za stan administracji w takich dziedzinach, które należą do ich kompetencji. Jest to w pełni zgodne z założeniami systemu skupstvińskiego.

V. ZAKOŃCZENIE

Rzut oka na koncepcję i mechanizm systemu skupsztińskiego w Jugosławii umożliwia wyciągnięcie pewnego wniosku. Przede wszystkim to, że w początkach demokratycznej jedności władzy i systemu skupsztińskiego system ten przedstawiał w pełnej mierze zespół części składowych o szczególnym znaczeniu dla charakterystyki jugosłowiańskiego systemu konstytucyjnego i politycznego. Śledząc dotychczasowy, poczynając od 1953 r., rozwój systemu skupsztińskiego w Jugosławii, udział jugosłowiańskiej myśli naukowej w rozwijaniu idei demokratycznej jedności władzy, a także wpływ tego typu systemu na dalszy rozwój jugosłowiańskiego systemu politycznego jako samorządnej demokracji socjalistycznej, należałoby dostrzec, że system skupsztiński i idea demokracji jedności władzy stanowią jedną trwałą ciągłość. Z drugiej strony zauważyć wypada, że w dotychczasowym procesie urzeczywistniania koncepcji i podstawowych założeń systemu skupsztińskiego w różnych wspólnotach społeczno-politycznych w Jugosławii wystąpiły określone różnice. System skupsztiński jest dotąd odpowiednio wprowadzony w socjalistycznych republikach, autonomicznych krajach i gminach, natomiast w organizacji federacji istnieją bardzo znaczne odstępstwa od założeń systemu skupsztińskiego, co musiało pozostawić wyraźne ślady w charakterze systemu władzy na szczeblu federacji.

*Z języka serbochorwackiego
tłumaczyli:*

*Aleksander Niedźwiecki
Dionizy Wojtkowiak*

LE RÉGIME D'ASSEMBLÉ (SKUPŠTINA) EN YOUGOSLAVIE

Résumé

L'idée de l'unité du pouvoir et du système spécifique yougoslave du pouvoir (le système de Skupština) paraît là la période de la lutte nationale et de liberté et de la révolution socialiste en Yougoslavie. Elle était l'un des principes fondamentaux dans le processus de la formation des organes de représentation en tant que les organes centrales et supérieurs du pouvoir. La conception de ce système politique a été fixée dans la constitution de Yougoslavie de 1953. C'est la Constitution de la R. S. F. Y. qui développée et affermie.

L'article présente successivement: la notion du système de Skupština, sa conception et son mécanisme.

L'auteur part du principe que ce système politique du pouvoir en Yougoslavie est une forme durable mais spéciale du système d'un régime d'assemblée. Il se caractérise par une concentration des fonctions de pouvoir (surtout normatives) dans l'organe de représentation, grâce à cela cet organe devient un organe suprême du pouvoir et une institution politique centrale. Il n'y a pas dans ce système du

pouvoir exécutif classique. L'exécutif est dépourvue des compétences considérables et ses fonctions sont réparties entre deux sortes des organes: politico-exécutifs et administratifs.

Ce système politique est construit dans toutes les communautés socio-politiques. La base est le principe de la démocratie. Il en s'ensuit, que quoi que les différents organes exercent des fonctions du pouvoir et de l'administration, c'est cependant le parlement qui est un organe suprême du pouvoir et de l'autogestion sociale dans le cadre des droits et des devoirs des communautés (c'est-à-dire des fédérations, des circonscriptions et des communes). Partout il y a des organes politico-exécutifs. Les assemblées populaires (les parlements) appellent aussi dans leur communautés des organes administratifs. Les fonctions judiciaires sont exercées par des tribunaux indépendants.

En présentant le mécanisme du système de pouvoir en Yougoslavie, l'auteur souligne, que la position dominante du parlement (Skupština) est assurée par une concentration du pouvoir dans les mains ainsi que par une formation convenable de sa relation aux autres organes. Dans le cadre de cette concentration du pouvoir un rôle spécial joue la concentration de la fonction normative, politico-directive, „électorale" et de contrôle. Mais les relations entre le parlement et l'organe exécutif et des organes administratifs caractérise la responsabilité „de ces organes devant le parlement, la constitutionnalité et la légalité" de leur actions, le droit du parlement à l'abolition de leurs actes contradictoires à la constitution et la loi et le droit à appeler et révoquer ces organes etc. Dans ce système la position et le rôle du Presidium de R.S.F.Y. sont spéciaux.

Ensuite l'auteur discute la caractère et la fonction des organes exécutifs (la surveillance de l'exécution de la politique établie par le parlement, l'exécution des lois, la surveillance sur l'activité des organes administratifs etc) et des organes administratifs et judiciaires, en soulignant l'acceptation des tribunaux constitutionnels en Yougoslavie.

En conclusion l'auteur constate, que le système de Skupština et l'idée de l'unité de pouvoir constituent une continuité durable. Il met accent aussi sur le fait que ce système de pouvoir accepté en pratique en Yougoslavie est pleinement réalisé en république, dans les circonscriptions et communes. Cependant il y a quelques déviations de ses principes au degré de la fédération.