

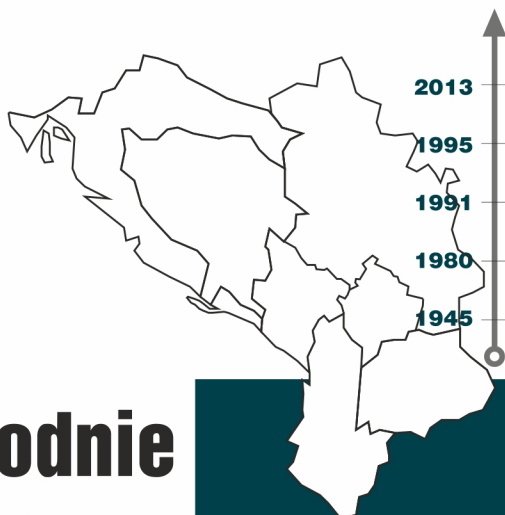


Uniwersytet
ŁÓDZKI



Bałkany
20/21

CENTRUM NAUKOWO-BADAWCZE UŁ



Bałkany Zachodnie między przeszłością a przyszłością



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

KONRAD SKŁADOWSKI

**System rządów
w Republice
Chorwacji**



SERIA WYDAWNICZA
„BAŁKANY XX/XXI”



Uniwersytet
ŁÓDZKI



Batkiemy
20/21

CENTRUM NAUKOWO-BADAWCZE UŁ

KONRAD SKŁADOWSKI

System rządów w Republice Chorwacji



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2013

Konrad Składowski – Zakład Polskiego Prawa Konstytucyjnego
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Łódzki, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Sabina Grabowska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Łukasz Orzechowski

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.06332.14.1.H

ISBN (wersja drukowana) 978-83-7525-951-3

ISBN (ebook) 978-83-7969-171-5

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Zarys historii państwowości Chorwacji	25
1. Tradycje ustrojowe Chorwacji	25
2. Powstanie niepodległego państwa chorwackiego ..	45
Rozdział II	
Konstytucja Republiki Chorwacji	65
1. Konstytucja, jej systematyka i nowelizacje	65
1.1. Uchwalenie konstytucji i jej systematyka	65
1.2. Nowelizacja konstytucji z 12 grudnia 1997 r.	73
1.3. Nowelizacja konstytucji z 9 listopada 2000 r.	75
1.4. Nowela konstytucji z 28 marca 2001 r.	81
1.5. Nowela konstytucji z 16 czerwca 2010 r.	84
2. Konstytucyjne zasady podstawowe	90
2.1. Zasady republikańskiej formy państwa i unitaryzmu	91
2.2. Zasada demokratycznego państwa prawnego i państwa socjalnego	93
2.3. Zasada suwerenności narodu	96
2.4. Zasada podziału władz	98
2.5. Zasada nadrzędności konstytucji	102

Rozdział III

Partie polityczne w Republice Chorwacji 105

1. Podstawy prawne działania partii politycznych 105
2. Finansowanie partii politycznych 115
3. Scena polityczna w Republice Chorwacji 121
4. Wpływ systemu wyborczego na tworzenie Rządu . 138

Rozdział IV

System wyborczy do parlamentu 147

1. Prawo wyborcze przedmiotowe i zasady prawa wyborczego 147
2. Tryb zgłaszania kandydatów i kalendarz wyborczy 160
3. Kampania wyborcza 162
4. System wyborczy *sensu stricto* 166
5. Finansowanie kampanii wyborczej 177
6. Organy wyborcze 180
7. Ważność wyborów 183

Rozdział V

Sabor 187

1. Skład, kadencja i tryb pracy Saboru 187
2. Status prawny deputowanego 197
 - 2.1. *Incompatibilitas* 200
 - 2.2. Immunitet 203
 - 2.3. Prawa i obowiązki deputowanego 208
3. Organy parlamentu 210
4. Funkcje parlamentu 220
 - 4.1. Funkcja ustrojodawcza 222
 - 4.2. Funkcja ustawodawcza 225
 - 4.2.1. Ustawy konstytucyjne 225
 - 4.2.2. Tryb ustawodawczy 226
 - 4.2.3. Tryb pilny 232
 - 4.2.4. Ustawy organiczne 235
 - 4.2.5. Budżet 237
 - 4.3. Funkcja kontrolna 239

4.4.	Funkcja kreacyjna	250
4.5.	Pozostałe kompetencje	256
Rozdział VI		
	Prezydent Republiki	261
1.	Pozycja ustrojowa	261
2.	Tryb wyboru prezydenta	267
2.1	Bierne prawo wyborcze i zgłaszanie kandydatów ..	269
2.2.	Kampania wyborcza i jej finansowanie	270
2.3.	Głosowanie	273
2.4.	Organy wyborcze i protesty wyborcze	274
3.	Kompetencje prezydenta i formy ich wykonywania	276
3.1.	Prezydent jako reprezentant państwa	280
3.2.	Prezydent jako gwarant prawidłowego i harmonijnego oraz stabilnego funkcjonowania organów władzy państwowej	281
3.3.	Prezydent jako strażnik niepodległości i terytorialnej integralności Republiki	283
3.4.	Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych	289
3.5.	Pozostałe kompetencje prezydenta	292
4.	Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta	294
Rozdział VII		
	Rząd Republiki Chorwacji	301
1.	Powolywanie Rządu	302
2.	Odpowiedzialność polityczna Rządu	307
3.	Skład Rządu, tryb jego pracy i struktura administracji rządowej	310
3.1.	Skład Rządu i struktura administracji rządowej ..	310
3.2.	Tryb pracy Rządu	317
4.	Pozycja premiera	318
5.	Funkcje i kompetencje Rządu	321
5.1.	Funkcja prawotwórstwa	325
5.2.	Funkcja wykonawcza	330
5.3.	Funkcja rządzenia	332

5.4.	Funkcja kierowniczo-koordynacyjna	335
5.5.	Funkcja nadzorczo-kontrolna	335
Rozdział VIII		
Ewolucja systemu rządów w Republice Chorwacji		341
1.	System rządów w latach 1990–2000	342
2.	System rządów w Republice Chorwacji po 2000 r.	361
Zakończenie		371
Bibliografia		375
Od Redakcji		409

Wykaz skrótów

BiH	– Bośnia i Hercegowina
CD	– Centrum Demokratyczne (Demokratski centar)
DIP	– Państwowa Komisja Wyborcza (Državno izborne povjerenstvo)
HB	– Blok Chorwacki (Hrvatski blok)
HIP	– Chorwackie Prawdziwe Odrodzenie (Hrvatski istinski preporod)
HDS	– Chorwacka Partia Demokratyczna (Hrvatska demokratska stranka)
HDZ	– Chorwacka Wspólnota Demokratyczna (Hrvatska demokratska zajednica)
HDSSB	– wcześniej HDSS i SBHS
HKDU	– Chorwacka Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (Hrvatska kršćansko demokratska unija)
HND	– Chorwaccy Niezależni Demokraci (Hrvatski nezavisni demokraci)
HNS	– Chorwacka Partia Narodowa HNS (Hrvatska narodna stranka).
HSLŠ	– Chorwacka Partia Socjalliberalna (Hrvatska socijalno-liberalna stranka)
HSP	– Chorwacka Partia Prawa HSP (Hrvatska stranka prava)
HSS	– Chorwacka Partia Chłopska HSS (Hrvatska seljačka stranka)
HSU	– Chorwacka Partia Emerytów (Hrvatska stranka umirovljenika)
IDS	– Zgromadzenie Demokratyczne Istri (Istarski Demokratski Sabor)
JNA	– Jugosłowiańska Armia Ludowa (Jugoslavenska narodna armija)
KNS	– Koalicja Porozumienia Narodowego (Koalicija narodnoga sporazuma)
Libra	– Partia Liberalnych Demokratów Libra (Libra-Stranka liberalnih demokrata)

- LS – Parta Liberalna (Liberalna stranka)
- NDH – Niezależne Państwo Chorwackie (Nezavisna Država Hrvatska)
- PGS – Związek Pomorsko-Górski (Primorsko goranski savez)
- SBHS – Slawońsko-Barańska Partia Chorwacka (Slavonsko baraniška hrvatska stranka)
- SDH – Chorwacka Partia Socjaldemokratyczna (Socijaldemokratska stranka Hrvatske)
- SDS – Serbska Partia Demokratyczna (Srpska demokratska stranka)
- SFRJ – Socjalistyczna Federalna Republika Jugosławii
- SHS – państwo Słoweńców, Chorwatów i Serbów (Država Slovenaca, Hrvata i Srba), powstałe w październiku 1918 r. oraz Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców, utworzone w grudniu 1918 r. (Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca)
- SKH – Związek Komunistów Chorwacji (Savez Komunističke Hrvatske)
- SKH-SDP – Związek Komunistów Chorwacji – Socjaldemokratyczna Partia Chorwacji (Socijaldemokratska stranka Hrvatske – Savez Komunističke Hrvatske)
- SKJ – Związek Komunistów Jugosławii (Savez komunista Jugoslavije)
- SNS – Serbska Partia Narodowa (Srpska narodna stranka)
- SPS – Serbska Partia Socjalistyczna (Socijalističke partije Srbije)

Wstęp

Od momentu uzyskania niepodległości w 1991 r. w Chorwacji zaszły bardzo daleko idące zmiany. Konstytucja z 22 grudnia 1990 r. była aż czterokrotnie nowelizowana. Przy czym przeprowadzone zmiany były niezwykle rozległe nie tylko z punktu widzenia liczby nowelizowanych artykułów, lecz także głęboko przekształcały dotychczas obowiązujący system. Wystarczy podkreślić, że w 1990 r. konstytucja przewidywała istnienie dwuizbowego parlamentu, półprezydencki system rządów¹ oraz obecność Chorwacji w ramach jakiejś formy federacji jugosłowiańskiej. Dzisiaj parlament jest jednoizbowy, a obowiązuje system parlamentarno-gabinetowy. Nie ma prawdopodobnie drugiego państwa w Unii Europejskiej, które w ciągu ostatnich 20 lat dokonałoby tak gruntownej zmiany ustrojowej. W tym czasie zmienił się także reżim polityczny istniejący w Chorwacji jak również otoczenie międzynarodowe tego państwa. Dowolną książkę o tych zmianach można by zatytułować: „od systemu autorytarnego do demokracji”, „od federalizmu do unitaryzmu”, „od Jugosławii do Unii Europejskiej”.

Skala i jakość przeprowadzonych w Chorwacji zmian sprawia, że kraj ten jest moim zdaniem niezwykle ciekawym polem

¹ Posługuję się tym terminem ze względu na brak innego, aczkolwiek analiza obowiązującego w Chorwacji systemu rządów dokonana zostanie w zasadniczej części pracy. Przy czym analiza ta dotyczyć będzie zarówno systemu obowiązującego, jak i poprzedniego.

badania naukowych nie tylko dla politologów czy historyków, lecz również dla konstytucjonalistów. Sądzę zresztą, że być może wkrótce równie ciekawe z tego punktu widzenia będą studia nad przemianami, jakie aktualnie mają miejsce i będą miały w przyszłości także w innych krajach postjugosłowiańskich aspirujących do UE.

W polskiej literaturze konstytucyjno-prawnej problematyka analizy ustroju Republiki Chorwacji nie budziła jak dotąd szczególnego zainteresowania. Wśród prac, które dotyczą tej kwestii, można wymienić wspólne pozycje Janusza Karpa i Mariana Grzybowskiego pt. *Sabor parlament Chorwacji* oraz *System konstytucyjny Chorwacji*. Z racji formy wydawniczej, w jakiej ukazały się powyższe prace, nie mogły one dokonać wyczerpującej analizy podjętej w nich tematyki. Więcej natomiast pozycji wydano z literatury politologicznej dotyczącej najnowszych dziejów Chorwacji. Wśród nich można wymienić książkę Krzysztofa Krysieniela pt. *System polityczny Republiki Chorwacji* oraz prace Jacka Wojnickiego, a w szczególności *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich* i *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*. W literaturze politologicznej ze swej istoty zwraca się jednakże uwagę na odmienne kwestie niż te, które stanowią centrum zainteresowania nauki prawa konstytucyjnego. Z tego m.in. względu uznałem podjęcie tego tematu badawczego za szczególnie interesujące. Polska nauka prawa konstytucyjnego bowiem, a w szczególności jej łódzki ośrodek, w przeszłości podejmował ciekawe badania dotyczące ustroju byłej Jugosławii. Chciałbym w tej mierze przypomnieć przede wszystkim pracę Tadeusza Szymczaka pt. *Jugosławia państw federacyjne* jak również książkę Edmunda Zielińskiego – *System polityczny SFRJ*.

Pracę swą opieram przede wszystkim na literaturze chorwackiej, a w częściach dotyczących kwestii teoretycznych i porównawczych korzystam szeroko z polskiego dorobku naukowego. Mimo że, jak sądzę, udało mi się zebrać praktycz-

nie całą literaturę chorwacką dotyczącą podjętej problematyki, to chciałbym podkreślić, że żadne z opracowań nie stanowi całościowego ujęcia podjętego tematu badawczego. W pracy wykorzystałem w bardzo szerokim zakresie chorwackie akty normatywne i to nie tylko obowiązujące. Wszystkich tłumaczeń aktów normatywnych, jak i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz innych materiałów źródłowych dokonałem samodzielnie. Wprawdzie w cyklu wydawniczym Wydawnictwa Sejmowego ukazało się tłumaczenie Konstytucji Chorwacji dokonane przez Teresę Marię Wójcik, jednakże wydanie to pochodzi z 1995 r. Po ukazaniu się tej publikacji w Chorwacji przeprowadzone zostały cztery bardzo rozległe nowelizacje Konstytucji, które zasadniczo zmieniły jej tekst. Korzystałem przy tym z dwóch słowników: V. Frančić, *Słownik serbsko-chorwacko-polski*, Warszawa 1987, M. Moguš, N. Pintarić, *Słownik polsko-chorwacki*, Zagreb 2002. W razie wątpliwości konsultowałem się z Tomislavem Kovačićem, któremu dziękuję za udzieloną pomoc.

Brak polskich opracowań konstytucyjnych dotyczących Republiki Chorwacji nastroczał w toku pisania pracy wielu trudności. Także w literaturze chorwackiej nie wszystkie interesujące i problematyczne kwestie zostały opisane. Jednocześnie to sprawiło, że powyższy temat wydał mi się tym bardziej atrakcyjny. Konsekwencją tego jest, że w licznych fragmentach praca opiera się na analizie normatywnej bez solidnego zakorzenienia w doktrynie chorwackiej. Zdarzyło się kilkakrotnie, że podejmowałem się dokonania rozmaitych zabiegów interpretacyjnych w stosunku do obowiązującej regulacji bez odwoływania się do poglądów doktryny, która po prostu do tej pory nie zajęła w tych kwestiach stanowiska. W związku z tym wielokrotnie w pracy czytelnik spostrzeże, że zajmując określone stanowisko w odniesieniu do konkretnej kwestii, asekuruję się, że możliwa jest również odmienna interpretacja normy, a przy braku orzecznictwa i stanowiska doktryny trudno o dokonanie jednoznacznego rozstrzygnięcia interpretacyjnego. Mam nadzieję, że moje rozważania dotyczące

np. momentu nabycia mandatu przez deputowanego czy też łamania konstytucji przez prezydenta poprzez nieterminowe zwoływanie pierwszego posiedzenia Saboru nie zostaną uznane za przejaw nadmiernego przekonania o swej nieomyślności, a raczej za próbę rzetelnego przedstawienia stanu obowiązującego prawa.

Zakres przedmiotowy pracy został przeze mnie wytyczony przede wszystkim z powodu szczególnie interesujących przemian, jakie miały miejsce w Chorwacji od czasu uzyskania niepodległości. W minionych dekadach zasadniczo zmieniły się kompetencje parlamentu, prezydenta i Rządu. Natomiast w mniejszym stopniu te modyfikacje dotyczyły pozycji ustrojowej i kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych czy innych organów władzy publicznej. Z tego względu uznałem, że najbardziej interesujące i naukowo inspirujące będzie przeanalizowanie relacji zachodzących między legislatywą i egzekutywą. Dlatego też swoje zainteresowanie badawcze w pracy ograniczyłem zasadniczo do problematyki obowiązującego systemu rządów rozumianego jako zespół wzajemnych stosunków i zależności zachodzących między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej (a także relacje wewnątrz egzekutywy), czyli występujące między parlamentem, głową państwa i rządem². Zagadnienia związane z systemem rządów w szczególności w kontekście obowiązywania zasady podziału władz dotyczące władzy sądowniczej celowo pominąłem w swoich rozważaniach (poza przedstawieniem struktury sądownictwa w rozdziale II), gdyż rozwiązania przyjęte w Chorwacji nie odbiegają od powszechnie obowiązujących w większości państw europejskich. Ponadto w omawianym okresie w Chorwacji nie nastąpiły istotne zmiany w strukturze organizacyjnej sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego, które oddziaływałyby na występujący tam model systemu rządów. Z tych sa-

² D. Górecki, *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 7.

mych przyczyn poza głównym nurtem rozważań znalazły się kwestie związane z samorządem terytorialnym czy organizacją innych organów władzy publicznej.

W pracy postawiłem sobie dwa zasadnicze cele badawcze. Pierwszy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, poprzedzone analizą normatywną przepisów Konstytucji Chorwacji oraz obserwacją praktyki politycznej, jakiego rodzaju model systemu rządów w rzeczywistości obowiązywał od chwili odbudowy niepodległego państwa po dzień dzisiejszy. Drugi koncentruje się na analizie relacji między normami konstytucyjnymi a praktyką sprawowania władzy i stosowania norm konstytucyjnych po to, by stwierdzić, czy model systemu rządów ustanowiony przepisami konstytucji odpowiada temu, który występuje w rzeczywistości.

Praca składa się z ośmiu rozdziałów. W rozdziale I przedstawiam pokrótce historię chorwackiej państwowości oraz genezę powstania niepodległej Chorwacji pod koniec XX w. Uznałem, że takie wprowadzenie historyczne jest potrzebne do wskazania pewnych tradycji ustrojowych. Przede wszystkim przyczyny rozpadu Jugosławii uznałem za szczególnie istotne do wyjaśnienia powodów podjęcia określonych decyzji przez prawodawcę chorwackiego przy tworzeniu obowiązującej konstytucji z 1990 r. Rozpad Jugosławii, a raczej okoliczności, w jakich do tego doszło, miały bowiem zasadnicze znaczenie nie tylko dla treści konstytucji, lecz również dla praktyki funkcjonowania systemu ustrojowego w pierwszej dekadzie niepodległości. W późniejszym czasie wpłynęło to zasadniczo na decyzję o nowelizacji konstytucji i modyfikację systemu rządów. Rozdział II poświęcony jest Konstytucji Republiki, wskazaniu jej podstawowych zasad ustrojowych oraz kolejnym jej nowelizacjom, które doprowadziły do nadania jej kształtu obowiązującego w dniu dzisiejszym.

W literaturze politologicznej podkreśla się, że współczesny parlamentaryzm jest kształtowany przez system partyjny występujący w danym państwie. To, jak faktycznie funkcjonuje

system parlamentarny w państwie, zależy bowiem od relacji zachodzących między partiami politycznymi zasiadającymi w parlamencie: „Od ich liczby, siły, dystansu ideologicznego i politycznego, jaki między nimi zachodzi”, a nawet od poziomu dyscypliny partyjnej³. Dlatego uznałem, że przy omówieniu systemu rządów w Republice Chorwacji konieczne jest przedstawienie istotnych dla niego czynników, czyli kształtu sceny politycznej, reżimu prawnego dotyczącego działalności partii politycznych oraz systemu wyborczego do parlamentu. Z tych powodów rozdział III – *Partie polityczne w Republice Chorwacji* i rozdział IV – *System wyborczy do Saboru* zostały poświęcone opisowi oraz analizie tych zagadnień. Kolejne, rozdział V – *Sabor*, rozdział VI – *Prezydent*, rozdział VII – *Rząd*, zawierają omówienie pozycji ustrojowej, wskazanie kompetencji i wzajemnych relacji między organami władzy państwowej, co ma zasadnicze znaczenie dla określenia systemu rządów obowiązujących w danym państwie. Każdy z tych rozdziałów podzielony jest na podrozdziały, które poświęcone są omówieniu szczegółowych zagadnień z zakresu organizacji i kompetencji poszczególnych organów władzy.

Ostatni rozdział zatytułowany *Ewolucja systemu rządów w Republice Chorwacji* składa się z dwóch części: w pierwszej przedstawiam ewolucję systemu rządów w Chorwacji w latach 1990–2001. W podrozdziale tym koncentruję swą uwagę na opisie obowiązującego w zakreślonym czasie systemu, lecz również wskazuję relacje między normami konstytucyjnymi a praktyką rządzenia oraz tym samym dokonuję oceny, jaki system rządów w tamtym czasie obowiązywał w Chorwacji. W tej części pracy stawiam tezę, że choć w omawianym okresie normy konstytucyjne, które decydują o kształcie systemu rządów, zasadniczo nie uległy zmianie, to w istocie można zaobserwować daleko idące różnice w praktyce sprawowania

³ A. Antoszewski, *Parlamentaryzm jako przestrzeń rywalizacji międzypartyjnej*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 49.