

Konrad Pawłowski

Serbia: referendum w sprawie reformy sądownictwa i prokuratury (cz. I)

16 stycznia 2022 r. w Serbii odbyło się referendum ogólnokrajowe w sprawie wprowadzenia zmian w Konstytucji Republiki Serbii. Zatwierdzone w wyniku głosowania zmiany ustawy zasadniczej oraz będąca ich konsekwencją przyszła nowelizacja szeregu ustaw mają na celu formalnoprawne ograniczenie możliwości wpływu czynników politycznych na działanie sądów i prokuratury, lepszą ochronę praw obywateli oraz wzmocnienie rządów prawa. Organizacja referendum i wynik głosowania spotkały się z poparciem państw członkowskich i instytucji UE.

Poprawki do konstytucji. 30 listopada 2021 r. Zgromadzenie Narodowe zagłosowało za przyjęciem projektu ustawy o zmianie konstytucji.

Nowelizacja wprowadza szereg szczegółowych rozwiązań dotyczących zasad organizacji sądownictwa i prokuratury. Zwiększa formalnoprawną autonomiczność prokuratorów oraz niezależność sędziów od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Oznacza to m.in. odstąpienie od dotychczasowego rozwiązania, w ramach którego sędziowie byli powoływani pierwszy raz na urząd na okres trzyletni (*de facto* okres próbny) decyzją deputowanych Zgromadzenia Narodowego. Po nowelizacji sędziowie będą od razu wybierani na czas nieokreślony przez Wysoką Radę Sądownictwa (*Visoki savet sudstva*, VSS). Nowelizacja przewiduje także zmianę zasad wyboru członków VSS.

Podobne zmiany, połączone z częściową reorganizacją, dotyczą prokuratury. Prokuratorzy byli dotychczas powoływani na stanowisko na okres sześciu lat – z możliwością ponownego wyboru – decyzją Zgromadzenia Narodowego na wniosek rządu. Z kolei zastępcy prokuratorów – w przypadku pierwszego objęcia funkcji – byli wybierani przez Zgromadzenie Narodowe na wniosek Państwowej Rady Prokuratorów (*Državno veće tužilaca*, DVT) na okres trzech lat (o kolejnym wyborze decydowała już DVT). Przyjęte poprawki przewidują utworzenie w miejsce DVT nowego organu, Wysokiej Rady Prokuratury (*Visoki savet tužilaštva*), która będzie odąd odpowiadać za wybór prokuratorów naczelnych i prokuratorów¹.

Zgromadzenie Narodowe zdecydowało także o organizacji referendum w sprawie zatwierdzenia powyższej nowelizacji. W przeprowadzonym 16 stycznia 2022 r. głosowaniu obywatele odpowiedzieli zatem na pytanie: „Czy jest Pani/Pan za zatwierdzeniem ustawy zmieniającej Konstytucję Republiki Serbii?”, zakreślając na karcie do głosowania słowo „Tak” lub „Nie”.

Stanowisko władz Serbii. Politycy rządzącej koalicji na czele z Serbską Partią Postępową (*Srpska napredna stranka*, SPS) i Socjalistyczną Partią Serbii (*Socijalistička partija Srbije*, SPS) wzywali obywateli do głosowania za zmianami. Argumentowano, że reforma wzmacnia niezależność sądownictwa i bezpieczeństwo prawne obywateli, stanowi ważny krok na drodze Serbii do członkostwa w UE oraz przyczynia się do planowanego na 2022 r. zamknięcia kłastera 1, dotyczącego instytucji demokratycznych i praworządności. Podkreślano również, że referendum nie dotyczy sprawy Kosowa. Wskazywano wreszcie, że opozycja wykorzystuje temat referendum w walce politycznej ze stroną rządową, chcąc osłabić ją przed zaplanowanymi na początek kwietnia 2022 r. wyborami prezydenckimi, parlamentarnymi i lokalnymi.

Poparcie dla zmian przewidzianych w nowelizacji wyraziły we wspólnym oświadczeniu z 14 stycznia 2022 r. ambasady Francji, Niemiec, Włoch, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i delegatura UE w Serbii. Wskazywało

¹ Wbrew pojawiającym się spekulacjom nowelizacja nie dotyczy kwestii Kosowa, które nadal definiowane jest w konstytucji jako część terytorium Serbii.

ono, że reforma prawa stanowi krok w kierunku harmonizacji serbskiego systemu prawnego ze standardami Unii Europejskiej, i wzywało obywateli Serbii do udziału w referendum.

Stanowisko serbskiej opozycji. Przedstawiciele zróżnicowanych i podzielonych środowisk opozycyjnych, reprezentujących całe spektrum ugrupowań – od zielonej lewicy przez partie liberalne i konserwatywne do radykalnej prawicy – krytycznie ocenili pomysł organizacji referendum i proponowanych zmian konstytucyjnych.

Argumentowano, że: nowelizacja została przygotowana przez stronę rządową pośpiesznie, bez szerszej debaty publicznej; poprawki konstytucyjne zostały przygotowane przez niereprezentatywny organ ustawodawczy, nieposiadający właściwej legitymacji (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 212](#)); referendum odbywa się w atmosferze kryzysu politycznego, na krótko przed kolejnymi wyborami; zaproponowane zmiany są ograniczone i w praktyce nie przyczynią się do wzmocnienia niezawisłości sądownictwa; nowelizacja została przygotowana pod presją UE. Spekulowano również, że referendum stanowi próbę przed kolejną zmianą konstytucji, polegającą na wykreśleniu z ustawy zasadniczej preambuły na temat przynależności terytorium Kosowa do Serbii. W efekcie część środowisk opozycyjnych opowiedziała się za bojkotem referendum, a druga część wezwała do udziału w głosowaniu i zakreślenia odpowiedzi „Nie”².

Stanowisko władz Kosowa. Sytuację skomplikowała dodatkowo decyzja władz w Prisztinie, które nie zgodziły się na organizację referendum na terytorium Kosowa i nie zmieniły stanowiska mimo wezwań ze strony przedstawicieli społeczności międzynarodowej, opowiadających się za organizacją głosowania w Kosowie zgodnie z ustaloną praktyką³.

Władze w Prisztinie argumentowały, że głosowanie w referendum organizowanym przez władze drugiego państwa oznaczałoby naruszenie suwerenności Republiki Kosowa, byłoby sprzeczne z prawem krajowym i międzynarodowym oraz praktyką międzynarodową. Premier Albin Kurti wskazywał także, że Serbowie mieszkający w Kosowie i posiadający podwójne obywatelstwo mogą głosować w referendum organizowanym przez władze Serbii „drogą pocztową lub w biurze łącznikowym [Serbii] w Prisztinie”. Brak zgody na organizację głosowania został formalnie potwierdzony uchwałą Zgromadzenia Kosowa, przyjętą na sesji nadzwyczajnej 15 stycznia 2022 r.

Stanowisko to spotkało się z krytyką ze strony władz Serbii i oskarżeniem o powtarzające się naruszanie praw politycznych ludności serbskiej. W odpowiedzi władze w Belgradzie umożliwiły kosowskim Serbom głosowanie w lokalach wyborczych poza terytorium Kosowa, tj. w czterech gminach południowej Serbii (Kuršumlja, Novi Pazar, Raška, Vranje).

Wstępne wyniki głosowania. Według wstępnych wyników, przedstawionych 17 stycznia 2021 r. przez Republikańską Komisję Wyborczą, frekwencja w referendum wyniosła 30,65%. Za zmianą konstytucji opowiedziało się 59,71% głosujących, przeciw – 39,26%. Z uwagi na brak progu wyborczego dotyczącego wielkości kworum wynik głosowania jest prawnie wiążący.

W odpowiedzi na pierwsze, szacunkowe wyniki głosowania władze Serbii wyraziły zadowolenie z rezultatu referendum oraz frekwencji, argumentując, iż wynika ona także z trwającej pandemii, przeciągającego się sezonu świątecznego oraz specyfiki (tj. szczegółowego charakteru) nowelizacji. Deklarowano również, że zmiana ta

² Za udziałem w głosowaniu i zakreśleniem odpowiedzi „Nie” opowiedziały się m.in. ruch polityczny Nie pozwólmy zatopić Belgradu (*Ne davimo Beograd*, NDBG) i Serbski Ruch „Drzwi” (*Srpski pokret Dveri*), a za bojkotem głosowania – Partia Demokratyczna (*Demokratska stranka*, DS) oraz Partia Wolności i Sprawiedliwości (*Stranka slobode i pravde*, SSP).

³ Stwierdzenie na temat potrzeby stworzenia kosowskim Serbom warunków do głosowania znalazło się m.in. we wspomnianym już liście otwartym przedstawicieli dyplomatycznych Francji, Niemiec, Włoch, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i UE. Do zmiany decyzji wzywał premiera Albina Kurtiego również wysoki przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell. W poprzednich latach kosowscy Serbowie brali udział w wyborach ogłaszanych przez władze Serbii, a głosowanie na terytorium Kosowa – za zgodą władz w Prisztinie – było przeprowadzane w *sui generis* neutralnej formule przez personel OBWE. Praktyka ta została uznana przez premiera Kurtiego za niekonstytucyjną, szkodliwą i niewiązącą.

w istotny sposób przyczyni się do wzmocnienia niezależności sądownictwa i jest zgodna z interesem obywateli. Krytycznie oceniono natomiast stanowisko szerokiej opozycji politycznej, oskarżając ją o faktyczną hipokryzję, niepotrzebne upolitycznienie referendum oraz postawę antyeuropejską.

Przedstawiciele opozycji wskazywali z kolei, że frekwencja była bardzo niska i należy uznać ją za symboliczną porażkę obozu władzy przed zbliżającymi się wyborami.

Wnioski. Reforma wymiaru sprawiedliwości nie narusza logiki systemu konstytucyjnego Serbii. Nowelizacja wzmacnia zasadę trójpodziału władzy, dostosowuje istniejące rozwiązania ustrojowe do zaleceń Komisji Weneckiej oraz przyczynia się do harmonizacji prawa wewnętrznego w obszarze wymiaru sprawiedliwości i praworządności z prawem europejskim.

Z uwagi na istnienie w Serbii szeregu wyzwań dla szeroko definiowanej praworządności, odzwierciedlonych przez różne indeksy służące do kwantyfikacji rzeczywistości społeczno-politycznej, pytaniem pozostaje, czy wprowadzona nowelizacja rzeczywiście przyczyni się do ograniczenia wpływów politycznych i wzmocnienia niezawisłość serbskiego wymiaru sprawiedliwości⁴.

Oczywisty – być może dominujący – pozostaje kontekst polityczny referendum, które odbyło się na 2,5 miesiąca przed wyborami prezydenckimi, parlamentarnymi i lokalnymi. Frekwencję i wynik głosowania można zatem uznać za jeden z wyznaczników poparcia (*ve/zaufania*) społecznego dla władzy i opozycji przed zbliżającymi się ważnymi wyborami krajowymi.

⁴ Według wskaźnika stanu demokracji (*Democracy Score*) od 2020 r. Serbia znajduje się w grupie państw jedynie częściowo demokratycznych (*Transitional or Hybrid Regime*), charakteryzujących się kruchością instytucji demokratycznych oraz poważnymi wyzwaniami w zakresie ochrony praw politycznych i swobód obywatelskich. Zob.: Freedom House, *Nations in Transit 2021*, s. 25-26, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf [12.11.2021].