

---

# KRITIKAI SZEMLE

---

## K Ö N Y V E K

### A FÖDERÁLIS EGYSÉGEK SZEREPE

Dr. Gjorgji J. Caca: *Socijalistička republika u jugoslovenskoj federaciji*, Radnička štampa, Beograd, 1977

A jugoszláv föderalizmus iránti érdeklődés nem új keletű az országban, de külföldön sem. Könnyen ki lehet mutatni, hogy az 1974-es alkotmány meghozatala után ugrásszerűen megnőtt a vele foglalkozó tanulmányok, kutatások száma. Ez érthető is, hisz a most megvalósuló alkotmányos modell szerkezeti fölépítését s belső alapjainak egységességét tekintve eddig nem tapasztalt mértékben hangolta össze s vezette következetesen végig a föderalizmus és az öngazgatás eszméjét. Így tehát vizsgálata, figyelembe véve az elmúlt néhány év tapasztalatait is, számos olyan témát kínál, mellyel kapcsolatban nemzetközi viszonylatban is újat lehet mondani.

Gjorgji J. Caca nagytanulmánya egy viszonylag szűk problémakör feldolgozására vállalkozik. Így az egyik első olyan rész kutatás, mely nem tárgyalja a föderalizmus egész kérdéskomplexumát, hanem megmarad a föderális egységek funkcióinak, valamint a föderáció alkotmányjogi és politológiai jellegzetességeinek vizsgálatánál. Áttekinti az általános tudományos eredményeket is, de figyelmét a jugoszláv modellekre összpontosítja.

Ahogy könyvének címében is hangsúlyozza, a szerző csakis a köztársaságok szerepének és funkciójának meghatározására szorítkozik. Ezt azzal indokolja, hogy a szocialista autonóm tartományok jellegzetes elemei a föderalizmusnak, s elég, ha egyes fejezetekben a legfontosabb viszonyokkal kapcsolatban kiemeli a köztársaságokkal azonos vagy hasonló helyzetüket.

„A föderalizmus fejlődése — mondja a szerző — állandó figyelmet és tanulmányozást igényel. S ez különösen érvényes a jugoszláv föderalizmusra, melyben dinamikus fejlődés és nagy változékonyság tapasztalható.”

A könyv első része áttekinti a föderalizmus fogalmának fejlődését, a különféle meghatározásokat, a föderalizmus megjelenési formáit, s végül részletesen szól a föderális egységek helyzetéről és szerepéről, valamint a föderáció belső viszonyairól. A tanulmánynak ez a része bővelkedik

eredeti gondolatokban, s ha a következtetésekhez vezető út és módszerek tekintetében vannak is vitatható megoldásai, a legtöbb megállapítása találónak tűnik, s további kutatásra serkent.

Igy például a szerző véleménye szerint a föderális egységeknek mint a föderáció alkotóelemeinek helyzetét alapvetően a közöttük levő egyenlőség határozza meg. „A föderális egységek egyenjogúsága — írja — elengedhetetlen feltétele minden föderációnak, nemcsak a belső politikai szilárdság miatt, hanem a gazdasági fejlődés és különösen az unitarisztikus tendenciák, valamint némely egység kivételezetségének megakadályozása céljából is.”

Ez az egyenlőség több réttű jelenség. Nemcsak politikailag s az alkotmányos intézményrendszerben fejeződik ki, hanem a fejlődés anyagi alapjainak közös és egyenrangú megteremtésében is. Az utóbbival kapcsolatban két kérdéscsoport vár megoldásra a legtöbb föderációban. Az első a föderáció mint egész arányos gazdasági fejlődését, a második pedig a föderáció, illetve a föderális egységek gazdaságának jellegét érinti.

Arányos fejlődésről csak akkor beszélhetünk, ha a föderáción belül biztosítják a kevésbé fejlett egységek gyorsabb haladását. Az alkalmazott módszerekben lehetnek eltérések, de a lényeg az, hogy megnyilvánuljon a föderális egységek szolidaritása és ugyanakkor a fejletlenek mértéktelessége és realitása a követelések megfogalmazásában.

A föderális egységek helyzetére nagy hatással van a funkciók felosztása. Az eddigi gyakorlat azt mutatja, hogy igazán hatékonyak csak az a módszer tekinthető, amely a föderális egységek szuverenitását veszi alapul, s a közös érdekek kritériumából kiindulva jut el a funkciók felosztásához. Kár, hogy a szerző ezt a megállapítást nem elemzi alaposabban, sem ebben a részben, sem pedig a jugoszláv alkotmányos modell megoldásainak ismertetésekor. Egy ilyen elemzés bizonyára jelezné a szuverenitás alkotmányjogi fogalmában beállt változásokat s ezek elméleti és gyakorlati horderejét.

Jellemző a föderális egységek helyzetére az önszervezési jog tartalma és határa is. Az itt mutatkozó különbségek lényegében jellemzői a föderáció minőségének. Más szóval az a részletesség, amellyel egy szövetségi alkotmány meghatározza az egységek szervezeti felépítését, már magában utal a föderáción belüli viszonyokra s a hatalmi egyensúly belső elrendeződésére. Nincs recept arra vonatkozóan, hogy melyek a helyes arányok, de annyi bizonyos, a föderális egységek nem lehetnek abszolút szabadok, s nem szenvedhetnek restriktív megkötöttségeket sem.

Ami a föderációk belső viszonyait illeti, talán nincs is közöttük olyan, amelyikben az idevágó alkotmányjogi rendelkezések és a gyakorlat teljes egységéről lehet beszélni. Ez a fő oka annak, hogy viszonylag gyakoriak az alkotmánymódosítások. Nemezszer változik a gyakorlat, jóllehet erre

nincs alkotmányjogi alap. Ilyenkor a fejlődéshozta változások nincsenek tekintettel a meglévő jogszabályokra, s a gyakorlat megelőzi az alkotmánymódosítást. Ebből következik, hogy az alkotmányok két alapvető fajtáját különböztethetjük meg. Az egyik csoportba azok sorolhatók, melyek a meghozataluk pillanatában meglévő viszonykomplexumot hivatottak rögzíteni, s ezért statikusnak tekinthetők. A másikba azok tartoznak, amelyek inkább a közeljövő viszonyrendszerét kísérlik meg formába önteni, s emiatt szükségszerűen követniük kell a társadalomban bekövetkezett változásokat.

Tanulmánya második részében a szerző vázolja a jugoszláv alkotmányos fejlődést, majd a harmadikban részletesen elemzi a köztársaságok helyzetét a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban. Ennek a leíró elemzésnek a köztársaságok együttműködésére vonatkozó része érdemel figyelmet. Két vonatkozásban kerülhet sor az együttműködésre. Először is a köztársaságok, illetve képviselőházaik a Köztársaságok és Tartományok Tanácsában működő küldöttségeiken keresztül végeznek törvényhozatali tevékenységet csakúgy, mint nézetegyeztetést. Az együttműködésnek ez a fajtája tehát a föderáció szerveinek a bevonásával történik. De van példa együttműködésre közvetlen kapcsolatteremtés útján is. Ennek az alkotmányban is előírányzott formáját képezik a köztársaságok közötti bizottságok. Tagjaik között ott vannak mind a szövetségi, mind pedig a köztársasági végrehajtó tanácsok képviselői, s az eléjük kerülő kérdésekben lényegében olyan döntéseket hoznak, melyeket a Szövetségi Végrehajtó Tanács voltaképpen már csak megerősít. Az eddigi gyakorlat alapján igen eredményesnek lehet mondani a bizottságok működését, s ami a legfontosabb, tevékenységükkel nagyban hozzájárulnak a törvények és más jogszabályok javaslatainak kidolgozásához és véglegesítéséhez.

Maga az alkotmány intézkedik arról, milyen kérdésekben van szükség a köztársaságok együttműködésére. Ezek közül fontosságuknál fogva kiemelkednek a honvédelemmel és a külpolitikával kapcsolatos kérdések, de az együttműködés kiterjed mindazokra a funkciókra is, melyeket az alkotmány a föderáció hatáskörébe sorol. Azzal, hogy a föderáció funkcióinak megvalósításában mint a föderalizmus elemei részt vesznek a tartományok is. Természetes, a köztársaságok közötti együttműködés nem szorítkozik csupán a képviselői testületekre s azok szerveire. Az eredményes nézetegyeztetés elképzelhetetlen a társadalmi-politikai szervezetek, elsősorban a Kommunista Szövetség hatékony közreműködése nélkül. De ez a tevékenység már nem tartozik a föderalizmus fogalomkörébe, itt már a legszélesebb körű társadalmi aktivitásról van szó.