Ágoston András

A föderalizmus és az önigazgatás eszméinek fejlődése és a Szövetségi Képviselőház alkotmányos modelljei (I.)

A szocialista Jugoszlávia alkotmányos rendszerének fejlődését formai szempontból leginkább a gyökeres változások láncolata jellemzi. A három alkotmány és a többszöri alkotmánymódosítás viharos fejlődésről tanúskodnak, de egyben ihleti is azt.

Olyan politikai és gazdasági folyamatokat jeleznek, amelyek eredményeként az elmúlt nem egészen három évtized alatt egy eddig még nem látott új alapokon nyugvó társadalom indult fejlődésnek.

Jóllehet a szocialista Jugoszlávia politikai rendszerének egyes történeti formáiban a föderalizmus és az önigazgatás eszméinek nem jutott mindig központi hely, ahhoz nem fér kétség, hogy a fejlődés folyamán motorjaivá váltak az átalakulásnak. E két vezérelv nem egyszerre kezdett hatni alkotmányos rendszerünkben. A föderalizmus elve fontos szerepet játszott a népfelszabadító háborúban s végül 1943 nov. 29-én az AVNOJ határozataiban jogi formát öltött. Az 1946-os alkotmány lerakta az új szocialista állam politikai rendszerének alapjait. Igaz a föderalizmus itt is egyike a vezérelveknek, de az államszervezeti modell a lerombolt ország újjáépítése valamint az újtípusú államhatalom megerősítése érdekében inkább a centralisztikus elemeket szorgalmazta. Ez az állapot minőségileg csak az 1967-68. évi alkotmányfüggelékek meghozatala után változott meg.

Az önigazgatás eszméjének gyakorlati megvalósulása 1950-ben kezdődött meg. A munkásönigazgatásról szóló törvény – ez az elmúlt több mint két évtized alatt bebizonyosodott –, egy új fejlődési szakaszt nyitott általában a politikai rendszerek történetében. Az 1963-as alkotmány meghozatalától kezdve csakúgy mint a föderalizmus eszméje az alkotmányos rendszer vezérelvévé vált.

E két konceptus nem feltételezi egymást. A konkrét történelmi körülmények azonban úgy alakultak, hogy a föderalizmus és az önigazgatás elve alapul szolgál a politikai rendszer további fejlesztésében. Megvalósu-

lásukat természetesen nyomon követhetjük a politikai rendszer egészének vizsgálatakor is, de tekintve, hogy itt folyton változó és egymásbafolyó jelenségeket kell definiálni, e munka pretenzióit tekintve célravezetőbbnek látszik az alkotmányos rendszer központi intézménye a képviselőház fejlődésén keresztül bemutatni e két eszme térhódítását, kiteljesedését.

A képviselőház különösen 1963 óta egyike azoknak az alkotmányos intézményeknek, amelyeknek működését szinte teljesen meghatározza e két irányadó elv. Bármelyik modellt vesszük is figyelembe ebből az időszakból, azt tapasztaljuk, hogy a föderalizmus és az önigazgatás egyre fejlettebb elmélete és gyakorlata nemcsak a képviselőház szerkezeti felépítését, hanem munkamódszereit, hatáskörét, de még a politikai rendszerben elfoglalt helyét is döntően befolyásolja.

Rajta matematikai pontossággal lemérhetjük, e két vezérelv jogi és politikai megformálásában elért eredményeket, de a megtorpanásokat is. Persze koránt sem lehet azt állítani, hogy az alkotmányos rendszer többi intézményében, a végrehajtó hatalom konkrét formáiban, a közigazgatási modellekben stb. nem lehet nyomon kísérni a föderalizmus és az önigazgatás eszméinek térhódítását. Inkább arról van szó, hogy e fejlődés legjelentősebb mozzanatai a képviselőház szerepének és helyzetének változásaiban jelentkeznek a legkézzelfoghatóbb formában.

Ezenkívül – s ez a döntő indíték e munka témájának körülhatárolásában – a dolgozók a képviselőházban valósítják meg szuverenitásukból eredő legfontosabb jogaikat (a kül- és belpolitika meghatározása, a terv és költségvetés meghozatala stb.)

Az alábbiakban tehát miután elemezzük a témával kapcsolatos alapfogalmak, a föderalizmus és az önigazgatás jelentését, s egymáshoz, valamint a képviselőházhoz való viszonyukat, vizsgálat tárgyává tesszük a konkrét alkotmányos modellek idevágó rendelkezéseit.

I. A KÉPVISELŐHÁZ MINT AZ ÖNIGAZGATÁS ÉS FÖDERALIZMUS ELVÉNEK EGYIK MEGJELENÉSI FORMÁJA

1. A föderalizmus és az önigazgatás jelentése valamint e két elv egymásközötti viszonya

a) A föderalizmus fogalmának meghatározása olyan feladat amelynek megoldásán a tradicionalista államelmélet képviselői igen sokat fáradoztak. Jellemző ezekre a gondolkodókra, hogy szinte megszállottan kutattak a föderációnak egy ideális, absztrakt és egyedül helyes definíciója után,

amelyhez viszonyítani lehetne az összes meglevő szövetségi államot. Ezzel a lényegében idealista módszerrel természetesen nem lehetett használhatóan meghatározni a gyakorlatban örökké változó és egymástól igen-igen különböző föderációk fogalmát. Újabban egyre inkább tért hódít az az elképzelés amely a föderalizmus elvének gyakorlati formáját a föderációt polivalens fogalomnak tartja és egy valóban általános szófejtésen nyugvó alapdefinícióból kiindulva strukturájának, működésének és belső viszonyainak vizsgálatán át igyekszik azt megközelíteni. Ha a tradícionális álláspontokra azt mondtuk, hogy statikusak az újabb nézetekre az jellemző, hogy folyamatnak fogják fel és időben vizsgálják a föderációt.

A föderalizmus, föderáció kifejezéseket a görög *foedus* szóra lehet visszavezetni, amely társulást, közösséget jelent. Olyan viszonyt amelyet önálló részvevők létesítenek közös célok elérésére.

S ez az ami azonos minden föderációban. Ha azonban folyamatában vizsgáljuk a történeti föderációkat, akkor egy egész sor strukturára, működésre és belső viszonyokra vonatkozó problémát kell mindegyikben górcső alá venni. Csak így alkothatunk fogalmat magunknak erről a valóban összetett alkotmányjogi intézményről.

Témánk szempontjából elsősorban a strukturális kérdések érdemelnek különös figyelmet, de hiba lenne elhanyagolni keletkezésének néhány mozzanatát, valamint részeinek az egészhez való viszonyát is. A föderatív szerkezet elemzése azért jelentős, mert itt merülhetnek fel a legbonyolultabb módon és leggyakrabban a szövetségi szervek meg az egyes részállamok szerveinek jogi aktusai közötti súrlódások. A föderáció struktúrája meghatározza hatáskörének terjedelmét, s nagyban befolyásolja a föderalizmus elvének konkrét politikai tartalmát.

A történelmi tapasztalat azt mutatja, hogy a hatáskörök felosztásának szintjén állandó feladat az egyensúlyi helyzet megőrzése.

A föderációk létesítésének célja esetről esetre különbözik. Az első államszövetségek a külső ellenség fenyegetése miatt alakultak meg, de van példa gazdasági célú szövetkezésre is. Mégis a föderális államszervezet kiépítésének leggyakoribb célja a többnemzetiségű népközösségek demokratikus együttélésének biztosítása. Természetes, a felsorolt célok együttesként is hozzájárulhatnak az államszövetség létrehozásához.

A kialakulás körülményei és céljai a központi hatalmi szervezet és a részállamok egymásközötti viszonyában kristályosodnak ki. Elméletben, meg gyakorlatban is különféle megoldások vezethetnek életerős föderációhoz. Megtörténhet, hogy egy hatáskörelosztási forma vagy módszer alkalmazása más-más eredményeket hoz attól függően, hogy hol milyen társadalmi körülmények között kerül sor az alkotmányos rendezésre. A mostani föderációkra jellemző, hogy a tervgazdálkodás és általában

a gazdaságpolitika központosítást igénylő tényezőként hatnak. Még azokban a föderációkban is megfigyelhető a részállamok hatáskörének a szövetségi kormányzat javára történő szűkítése, ahol azelőtt viszonylag lazább kapcsolat állt fenn a részek és az egész között.

A jugoszláv föderáció csakúgy mint más országokban sajátos történelmi körülmények és folyamatok terméke. Jellemzésére három mozzanatot kell tüzetesebben szemügyre venni.

Az együttélés és általában a szövetség eszméjének jelentkezése a jugoszláv népek történetében egybe esik a nemzeti ébredés 19. századbeli első megnyilvánulásaival. Az első jugoszláv állam már kezdettől fogva tehát 1918-tól egészen összeomlásáig az 1941. évi megszállásig tagadta a föderalizmust és története a szerb burzsoázia döntő befolyása alatt voltaképpen a különféle centralizáló törekvések sorozatából állt. Az ilyen intézkedések következményeként – függetlenül a többi délszláv nép burzsoáziájának váltakozó erősségű ellenállásától –, a régi Jugoszlávia viszonylag rövid idő alatt bürokratizálódott és megszilárdult benne az unitarista hatalmi szervezet.

A kapitulációt követő népfelkelés a Kommunista Párt irányításával nemcsak szabadságharc volt, hanem szocialista forradalom is. Eredményeként az AVNOJ második ülésén már 1943-ban megszületik az új Jugoszlávia amelynek egyik alappillérje a demokratikus föderalizmus lett. Ennek a föderációnak csírái a szabad területeken létesített népfelszabadító bizottságok voltak. A háború utáni fejlődés korszakában a föderalizmus elve végig alapul szolgált a hatalmi szervek kiépítéséhez, s az új alkotmányban az önigazgatás mellett vezérelvként jelentkezik. A jugoszláv föderáció tehát a felszabadító háború valamint a szocialista forradalom vívmánya.

Másik jellegzetessége a jugoszláv föderációnak az, hogy létrehozásával a nemzeti kérdés megoldása biztos államszervezeti alapot kapott. Az új államépítési formában egy percre sem volt napirenden a csatlakozás kérdése bármelyik nemzethez, vagy nemzeti államhoz. Ez a föderáció kezdettől fogva önálló népek politikai társulása. Másszóval a jugoszláv föderáció alapja a többnemzetiségű közösség. Ezt az elvet hangsúlyozzák a most készülő alkotmányos dokumentumok is.

S végül egy harmadik dimenzió jelentőségét J. Đorđević a közösség eszméjén keresztül próbálja érzékeltetni. (Prof. Jovan Đorđević; Politički sistem 1971. str. 407-409.) Szerinte a föderáció nem lehet egyszerű hatalmi struktura amely csak a függőleges viszonyulásokat ismeri. Számolni kell azokkal a politikai folyamatokkal is, amelyek az alapegységek egymásközötti viszonyát definiálják. Ilyen értelemben a föderáció a „közösségek" „közössége" és a „köztársaságok köztársasága"

b) A társadalmi önigazgatás fogalma nem ismeretlen a szocialista társadalmi rendszerről szóló elméletekben. Természetesen a fogalmat nem

jelöli mindig az „önigazgatás" kifejezés, de ez a konceptus jelen van minden olyan elméletben amely az egyén és az állam közötti ellentétet az ember teljes felszabadításával kívánja megoldani. A marxizmus klasszikusai műveikben több helyen is kifejtették nézeteiket az önigazgatás eszméjéről, s az új társadalmi rendszer tengelyében olyan döntéshozatalt képzeltek el amely alulról felfelé irányul.

Az önigazgatás a társadalmi ügyek intézésének egyik módszere. Megvalósítása nem cél, hanem eszköz annak elérésére, hogy a dolgozó, aki az anyagi javakat megteremti, vagy más társadalmilag szükséges tevékenységet végez, állandóan és szabadon rendelkezzen munkája gyümölcsével. Végsősoron az önigazgatás kiteljesedése eszköz az elidegenült társadalom humanizálására. Ilyen értelemben a társadalmi önigazgatásról alapvetően mint folyamatról beszélhetünk, amely természetszerűleg ellentmondásokat is tartalmaz. Fejlődése elmélyülése a benne rejlő ellentétek feloldása egyben a politikai hatalomnak, magának az államnak a visszaszorítását jelenti.

A szocialista Jugoszláviában az önigazgatás eszméjének gyakorlati megvalósítására irányuló erőfeszítések a megtorpanásoktól függetlenül egy új eddig még feltáratlan úton indították el a társadalmat.

Az 1946-os alkotmány a konkrét történelmi helyzetből kiindulva elsősorban az újjáépítést és az új munkáshatalom megszilárdulását volt hivatott elősegíteni. Ennek érdekében az alkotmány olyan államhatalmi rendszert rögzített, amely elméletileg megfelelt a proletárdiktatúra által támasztott követelményeknek. Jóllehet az alkotmányban felvázolt államszervezeti modell a forradalomszervező Kommunista Párt számára lehetővé tette a hatalomösszpontosítást, a munkásosztály élcsapata – más történelmi példáktól eltérően – a néppel való szoros kapcsolatának köszönhetőleg soha nem vált független társadalmon kívüli politikai hatalommá.

A Jugoszláviában végbement szocialista forradalomnak e sajátosságával lehet elsősorban megmagyarázni a belső erő létezését, amely létrehozta az önigazgatást. Ez az elméleti és politikai fordulat a korábbi helyzethez viszonyítva minőségi változást jelez, s 1950-ben a munkásönigazgatás bevezetésében ölt alakot. Ebben az évben megtört a jég, és elmondhatjuk, hogy az utána következő alkotmányos változások voltaképpen egy-egy állomás voltak az önigazgatás kiteljesítésére irányuló erőfeszítések láncolatában. Az elmúlt huszegynéhány év fontosabb változásai a következők:

1953. – Az alkotmánytörvények szentesítik a már bekövetkezett változásokat és utat nyitnak a további fejlődés felé. Ekkor kapott alkotmányos alapot a tézis miszerint az elvontan értelmezett népszuverenitás elve átadja helyét a konkrét dialektikus értelemben vett szuverenitásnak. Ez az

elképzelés még az 1918. szovjet alkotmányhoz viszonyítva is új. Megvalósításának folyamata ma is egyedül áll az alkotmányos gyakorlatban.

1963. – Az új alkotmány rendszerbe foglalja az addig elért eredményeket, s még mindig a képviseleti demokráciát véve alapul – a benne rejlő ellentmondásoktól függetlenül –, biztosítja az önigazgatás további terebélyesedését.

1973. – A korábbi alkotmánymódosítások 40 függelékkel gyarapították az alkotmányszöveget, s ez már új alkotmány meghozatalát tette szükségessé. Meghozatalának okairól E. Kardelj a következőket mondta: (Magyar szó, 1973. május 19. 5. old.)

„Mint látható, az alkotmánytervezet javaslata rendkívül nagy terjedelmű. Akár azt is állíthatjuk, hogy a világon a legrészletesebb alkotmányszövegek közé tartozik. Ez mindenekelőtt annak a következménye, hogy az új alkotmány szövegének tervezetében az eddiginél jóval konkrétabban dolgozzuk ki a társadalmi-gazdasági illetve termelési viszonyok rendszerét, mégpedig a szocialista önigazgatás és a termelőeszközök társadalmi tulajdonának alapján. Hogy erre szükség van azt társadalmunk fejlődésének gyakorlata igazolta, melynek során létrejöttek azok a deformációk amelyekről ma joggal sokat vitatkozunk. Megítélésem szerint e jelenségeket nagymértékben befolyásolta az is, hogy társadalmunk alkotmányos, jogi és gazdasági rendszerével nem szabályozta és nem hangolta egybe eléggé azokat a folyamatokat, amelyeket az önigazgatás feltételeiben a gazdasági élet ösztönszerűsége gyakran felvetett. Az alkotmány bővítésére részben az is hatott, hogy konkrétabban ki kell dolgozni és meg kell határozni a köztársaságok közötti viszonyokat, vagyis a föderáció jellegét és hatáskörét, tekintettel arra, hogy ilyen értelemben már az alkotmányreform első szakaszában meglehetősen nagy változások történtek. Az eddiginél valamivel többet kellett mondani a képviseleti rendszerről is, mivel a továbbiakban a szóban forgó javaslat szerint a delegátus elvre fog alapulni. S végül a társadalmunkban az utóbbi időben bekövetkezett változásokkal összhangban bizonyos fokig ki kellett egészíteni az alkotmány bevezető részét is, noha a módosítások itt a legkisebbek."

Az 1963-as alkotmányt tehát azért kellett megváltoztatni, mert az általa felvázolt társadalmi-politikai rendszer nem tartalmazott elég konkrét megoldást az önigazgatás fejlődésének kérdéseire. Politikai életünkben bizonyos deformációk jelentkeztek amelyek gátolták a gazdasági fejlődést. Ezenkívül a régi alkotmány a képviseleti demokrácia elveire alapult, s ez sem felelt meg az önigazgatás követelményeinek. A delegátusi rendszer a munkaszervezetekben már alkalmazott közvetlen demokrácia formáit hivatott kibővíteni, s alkalmazásukat egységessé tenni.

c) Mint már említettük, az önigazgatás és a föderalizmus eszméje között elméletileg nincs szerves kapcsolat. Gyakorlatban csak a jugoszláv politi-

kai rendszerben találkozunk mindkét eszmével. Már az 1963-as alkotmányt követő első módosításoktól kezdve alkotmányos vezérelvként jelentkeznek. A többnemzetiségű közösség ténye megköveteli e két alapelem szoros kapcsolatát. Ez a követelmény természetesen helyet kapott a társadalomelméletben is. J Đorđević szerint az önigazgatás és a föderalizmus elve a szocialista demokráciában talál egymásra. (Prof. Jovan Đorđević: O samoupravnom i odgovornom društvu, 1971. str. 364) Másszóval a szocialista demokráciában, amely a jugoszláv politikai rendszer megjelenési formája, a föderalizmus az önigazgatás kifejezése, az önigazgatás viszont struktúrájában föderatív.

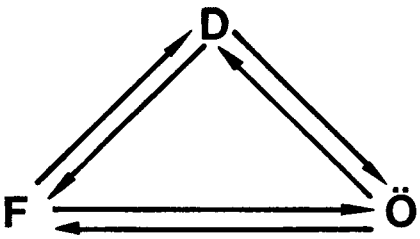
A szocialista demokrácia közegében létező és ható vezérelvek viszonyának elméleti jelentősége megmutatkozik a szuverenitás új értelmezésében is. A szuverenitás alkotmánybeli konceptusát csak az önigazgatás kölcsönhatásával lehet megmagyarázni. Eltérően a tradicionális nézetektől, amelyek csak az államszervezeti elemeket véve alapul a megosztott szuverenitás mellett kardoskodnak, vagy pedig előnyt adnak egyik a szövetségnek, másik a tagállamoknak, az alkotmánytervezet az osztatlan szuverenitás elvéből indul ki. Az alapelvek első részének utolsó előtti bekezdése kimondja:

„A dolgozók, a nemzetek és nemzetiségek, alkotmányos jogaikkal összhangban, a szocialista köztársaságokban és a szocialista autonóm tartományokban, amikor pedig közös érdekből a JSZSZK Alkotmánya megállapítja, a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban valósítják meg szuverén jogaikat."

Ezek szerint a dolgozók, a nemzetek és nemzetiségek nem osztják meg és nem ruházzák át senkire szuverenitásukat, hanem közvetlenül – ezt elméletileg az önigazgatáson alapuló delegátusi rendszer teszi lehetővé –, valósítják meg jogaikat, elsősorban a köztársaságban és a tartományokban, a föderális funkciók esetében pedig a szövetségben.

Az irányítás szempontjából nézve különössen bonyolult a kapcsolat az önigazgatás és a föderalizmus elve között. Ha folyamatában figyeljük fejlődésüket rá kell mutatni a decentralizációi iránti viszonyokra. A központosított államirányítási aparátus lebontása már az ötvenes években megkezdődött, s az 1953-as alkotmánytörvények újabb lendületet adtak e folyamatnak. Tekintve, hogy a szoros centralizmuson nyugvó központi szervek átalakulása után továbbra is szükség volt a társadalmi folyamatok irányítására, új módszereket kellett találni. Szövetségi szinten a föderalizmus fejlődése jelentette a kiutat, a társadalom alapsejtjeiben a községekben pedig az önigazgatás mutatkozott a legjobb új irányítási módszernek.

E három fogalom egymásközötti viszonyát vizsgálva a kölcsönhatások rendszerére bukkanunk, amelyet sematikusan a következőképpen lehet ábrázolni:



1) A decentralizáció nyomán az irányításban keletkezett vákum serkentette mind a föderalizmus, mind pedig az önigazgatás terebélyesedését.
2) A föderalizmus térhódításainak egyes szakaszait többnyire alkotmányos változások is kísérték. Az új alkotmányos megoldások a gyakorlatban jelentősen hozzájárultak a decentralizációs folyamatok meggyorsításához
3) Az önigazgatás fejlődése különösen serkentette a decentralizációt. Jó példa erre, hogy az önigazgatás a gazdasági szférában jelentkezett, majd átnőtt a társadalmi tevékenységek más területeire is. Megalakultak az önigazgatási szervek az intézményekben, majd megszülettek az első érdekközösségek stb.
4) S végül a decentralizáción keresztül közeledett egymáshoz a föderalizmus és az önigazgatás. A föderalizmus alapelve, az egyenlő jogú felek társulása egy közös cél elérésére. Ez az elv egyre jobban érezteti hatását a politikai rendszer szűkebb egységeiben. A községek közötti együttműködés például teljesen ezen az elven alapszik. Az önigazgatásnak szintén a közös cél érdekében történő társulás a lényege, de itt nem a politikai rendszer képződményeinek együttműködéséről van szó, hanem a dolgozó egyének szabad asszociációjáról. A delegátusi rendszer – természetesen az amelyik a társult munka alapszervezeteiből indul ki – tipikus példa arra, hogyan jut el a szabadon társult termelő a magasabb szinteken történő döntéshozatalhoz.

Hogyan viszonyul egymáshoz a szocialista demokrácia és az államirányítás decentralizációja? Ha e két fogalom kapcsolatát akarjuk meghatározni először azt kell megnézni mit jelentenek külön-külön politikai rendszerünkben. Lényegét tekintve az államirányítás decentralizációja az a folyamat, amelyben a szuverenitás tényleges hordozói mind kevésbé a képviseleti és önigazgatási szervek, s egyre inkább az eddigi névleges szubjektumok a dolgozók, a népek és nemzetiségek lesznek. Elméletileg a decentralizáció teljes megvalósítása az államhatalom, a jelképesen értelmezett szuverenitás teljes elhalásához vezet.

A szocialista demokrácia lényegileg szintén folyamat. A szocialista politikai rendszer olyan folyton változó megjelenési formája, amelynek

struktúrájában az önigazgatás, az államhatalom intézményeinek rovására erősödik. E strukturális változások eredményeként a politikai dominációs köre szűkül. Elméletileg a szocialista demokrácia megvalósítása, az állam, illetve a politikai rendszer elhalását eredményezi.

A szocialista demokrácia és a decentralizáció viszonyáról tehát megállapíthatjuk, hogy a szocialista demokrácia általános, a decentralizáció pedig különös fogalom. A dialektikus logika kimondja, hogy az általános fogalom csak a különös közvetítésével, a különösben létezik. Ugyanakkor minden különös fogalom így vagy úgy általános is. (dr. Bogdan Šešić: Osnovi logike. 1971. str. 148.)

Ez az általunk vizsgált fogalmak esetében annyit tesz, hogy a szocialista demokrácia, mint általános fogalom konkrét megnyilvánulásai között ott van a decentralizáció is. Ezzel szemben a decentralizáció végső célját tekintve magában foglalja a szocialista demokráciát.

2. A képviselőház, mint az önigazgatás és a föderalizmus elvének egyik megjelenési formája

Eddig a föderalizmust és az önigazgatást, mint a politikai rendszer alapelveit vizsgáltuk. Meghatároztuk egymásközötti viszonyukat, és kapcsolatukat a szocialista demokráciával, valamint a decentralizációval.

Elméletileg a föderációt úgy határoztuk meg, mint egyenrangú felek társulását, amely egy vagy több közös cél elérésére irányul. Legáltalánosabban ugyanígy fogalmazhatjuk meg az önigazgatás eszméjét is. A különbség a kettő között csak annyi, hogy a föderáció esetében az egyenrangú társuló felek társadalmi-politikai közösségek, az önigazgatásban pedig maguk a dolgozók, akik munkájukat társítják. A társulás célja a föderáció esetében a népek és nemzetiségek szabad fejlődése, valamint a többi közös érdek könnyebb megvalósítása és védelme. Az önigazgatás célja a dolgozók szabad közösségének megvalósítása, végső soron pedig minden egyes ember boldogsága. Természetesen e két eszme ilyen elméleti viszonya csak az önigazgatású szocializmust építő jugoszláv politikai rendszerre érvényes. Más történelmi körülmények között és más országokban e viszony másként is alakulhat.

Az önigazgatás és a föderalizmus eszméi az alkotmányos rendszerbe foglalt intézményekben öltenek kézzelfogható formát.

A képviseleti és a politikai-végrehajtó szervek, a komuna, a bíróságok a közigazgatás stb., olyan intézményei az alkotmányos rendszernek, amelyekben kisebb nagyobb mértékben formát ölt, mind a föderalizmus, mind pedig az önigazgatás elve. Ezek az intézmények közül kétségtelenül

a szövetségi képviselőház alkotmányos modelljeit érdemes leginkább szemügyre venni.

Itt kerül sor a dolgozók, a népek és nemzetiségek szuverenitásából folyó legjelentősebb jogi aktusok meghozatalára. A képviselőház szervezeti modelljeinek tüzetes vizsgálata hű képet ad azokról a változásokról, amelyek a klasszikus államszervezet megbontására és egy minőségileg új társadalomirányítási rendszer bevezetését célozzák. Attól függően, hogy a képviselőház lényegében a népszuverenitás formális megtestesítője (1946), az önigazgatási irányvétel gyermekbetegségeinek nyomait viselő intézmény (1953), vagy éppen a képviseleti rendszeren alapuló formális önigazgatást kifejező alkotmányos szervről van szó (1963) a szerkezeti modellek vizsgálata pont az önigazgatás és a föderalizmus elveinek megvalósításából kiindulva meghatározhatjuk a régi és az új társadalomirányítási módszer pillanatnyi erőviszonyát.

Az új 1973-as modell szintén önigazgatási irányultságú, s ami szintén fontos az 1963-as alkotmányhoz viszonyítva a nem klasszikus államszervezetből kiinduló társadalomirányítás fejlődésének egy magasabb stádiumát jelzi. Ez a minősítés elsősorban a föderalizmus és az önigazgatás eszméinek megvalósulását célzó újszerű formákat veszi alapul. A szkupstinai rendszer, valamint a köztársaságok és tartományok közötti nézetegyeztetés következetesebb véghezvitele az új képviselőházban, voltaképpen a föderalizmus és az önigazgatás elvének gyakorlati térhódítását jelenti.

A képviselőházi modellek vizsgálatakor különösen fontosnak látszik a tényleges és a lehetséges működési torzulások számbavétele és elemzése. Bármilyen jó a képviselőház szerepének, feladatainak és a több hatalmi intézményhez való viszonyának alkotmányos megfogalmazása, a gyakorlatban a legkülönfélébb politikai erőviszonyok vonzáskörében működik, s érthető, hogy az eredeti elképzeléshez viszonyítva nemegyszer torzulások állhatnak elő. A gyakorlat azt mutatja, hogy a legveszélyesebb működési rendellenességek a föderalizmus és az önigazgatás elvével kapcsolatban jelentkeznek.

II. A KÉPVISELŐHÁZ ALKOTMÁNYOS MODELLJEI ÉS AZ ÖNIGAZGATÁS MEG A FÖDERALIZMUS

1946. – Még egy év sem telt el a második világháború befejezése után amikor Jugoszláviában meghozták az új alkotmányt. Ez a dokumentum első volt, az új szocialista alkotmányok sorában. Gyors megalkotását

a rendkívül kedvező történelmi körülmények tették lehetővé. A népfelszabadító háború során a kommunisták és általában a szocialista beállítottságú társadalmi erők, a megszállók és szolgáik felmorzsolásával párhuzamosan megvetették az újtípusú államszervezet alapjait.

Így azután a háború utolsó és a béke első napjaiban csak az új hatalom nemzetközi elismerésének kieszközlése maradt hátra. Miután ez megtörtént az új társadalmi rendszer építésének útjából elhárult az utolsó akadály is. A szocialista alkotmány meghozatala elsősorban az újjáépítés nehéz feladatának teljesítését számította segíteni. Ugyanakkor lehetővé tette a politikai rendszer további szocialista irányzatú fejlődését. Az alkotmány társadalmi-politikai lényegéről E. Kardelj a következőket mondta: (A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság alkotmánya 1946. 71. old.)

„Az alkotmánytervezetben az alapvető kérdések és formák tekintetében nincs semmi mesterkéltség, kitalálás. Alkotmányunk jogi formába önti azokat a Jugoszlávia belső rendjében bekövetkezett nagy változásokat, amelyek a dicső felszabadító harcok éveiben mentek végbe. Hű marad a népfelszabadító háború vívmányaihoz, továbbfejleszti azokat szervezeti formáikban, és ezzel világosabb kilátásokat teremt a jövendő fejlődés tekintetében. Az alkotmány hathatós eszközzé válik a nép kezében, a népfelszabadító harcok vívmányainak megszilárdítására és továbbfejlesztésére."

Az 1946-os alkotmány a szövetségi képviselőház struktúrájának és funkcióinak szabályozásakor két alapelvet tart szem előtt. Először is a 49. szakasz kimondja, hogy a képviselőház a JSZNK népi szuverenitásának képviselője. Igaz, az alkotmányos gyakorlat elemzése arra a következtetésre utal, hogy a kormány széles hatásköréből és társadalmi szerepéből kifolyólag, a képviselőház inkább formális mintsem tényleges hordozója a szuverenitásnak. Rá kell azonban mutatni, hogy a társadalmi körülményekre való tekintettel (az ország újjáépítése és az új hatalom megszilárdítása) a gyakorlat szükségszerűen távolodott el az elmélettől. A valóságban tehát a képviselőház hatásköre majdnem kizárólag a törvényhozásra szorítkozott.

A másik alapelv, amelynek fontos szerepe van a képviselőház szerkezeti felépítésében, a föderalizmus. A szocialista Jugoszlávia első alkotmánya, mint ahogy az a népfelszabadító háború vívmányai alapján várható volt, a föderalizmust lényeges elemként építette be a hatalmi szervezetbe. Ennek az elvnek az egyik legjelentősebb megnyilvánulási formája kétségtelenül a képviselőház volt. Struktúrájában szinte maradéktalanul érvényesült, a formálisan értelmezett föderalizmus elve. Az 52. szakasz kimondja; „a JSZNK Szkupstináját két ház alkotja, a Szövetségi Tanács és a Népek Tanácsa." Míg a Szövetségi Tanácsba minden 50 000 lakos után jutott egy képviselő, a Népek Tanácsa paritásos alapon jött létre. (A köztársaságoknak 30, Vajdaság Autonóm Tartománynak 20, Koszovó-

Metohija Autonóm Körletnek 15 képviselője volt). Az 57. szakasz leszögezi, hogy a két ház egyenjogú a döntéshozatalban.

Miért mondtuk az előbb, hogy a képviselőház struktúrájában megmutatkozó föderalizmus inkább formális, mintsem tényleges. Hogy erre a kérdésre válaszolhassunk, el kell mondani, az 1946-os alkotmány eltérően az összes utánakövetkező alkotmányos dokumentumtól, nem a föderáció jogait és kötelezettségeit sorolja fel, hanem számszerint azokat a kérdéseket, amelyek kizárólag a szövetségi szervek hatáskörébe tartoznak. Mivel az alkotmány 44. szakaszában valóban a 24 legjelentősebb kérdéscsoportot sorolja fel s ezeknek intézését kizárólag a szövetségi szervek hatáskörébe utalja, a gyakorlatban a köztársaságok az autonóm tartomány és az autonóm körlet egyszerű adminisztratív egységgé vált. Ezeknek az egységeknek volt ugyan önálló hatásköre, de az ide tartozó kérdések jelentősége országos méretekben nem volt számottevő. Így tehát a képviselőház szigorúan föderatív struktúrája e fogalomnak csak a formális ismérveit elégítette ki. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy a képviselőház számára előírt döntéshozatali mehanizmus jelentős ellenőrzési lehetőségeket biztosít a föderatív egységeknek. Ez a tény is bizonyítja, hogy a föderalizmus még a forradalmi etatizmus időszakában sem szűkült le teljesen formális elemekre.

Ami az önigazgatás elvét illeti, az természetesen kimaradt az alkotmányból. A gyakorlatban már más volt a helyzet. Egyrészt a párt belső erőtartalékainak, másrészt az alkotmány által felállított politikai rendszer viszonylagos rugalmasságának köszönhetőleg, mindinkább megérik az elhatározás, miszerint a bürokratikus csökevényeket növesztő központosított államaparátus lebontásával, új utakon és új formákban kell továbbvinni a forradalmat. Az állami tulajdon, amelynek államszervezési szinten a centralizáció felel meg, nem szabadítja meg a dolgozót a dominációtól. Ezt a fogalmat közelebbről J. Đorđević határozta meg. Szerinte a dominació a hatalom megragadásának viszonya, amelyben a társadalom egyik része elidegeníti azt a másiktól. Ezért egy olyan tulajdonformát kell találni, amely lényegéből kifolyólag nem teremt dominációt. Elméletileg a társadalmi tulajdon konceptusa felel meg ennek a követelménynek. Igaz, ezt a fogalmat mindmáig nem sikerült egyértelműen és teljesen meghatározni, de ez érthető is. A fogalom elvonatkoztatás megfigyelt eseményekből. A társadalmi tulajdon jellemzőinek felfedezéséhez is gyakorlat kell. Függetlenül a definíciós nehézségektől már az a tény, hogy a társadalmi tulajdon konceptusa kizárja a tulajdon minden eddigi dominációt teremtő formáját, minőségi változást jelez. Kezdeti formáinak bevezetése vállalati szinten a munkásönigazgatást, az államirányítás szférájában pedig a decentralizációt eredményezte. A dominació, amelynek az állami tulajdonon alapuló termelés feltételei között a bérviszony továbbra is jellemzője,

a társadalmi tulajdonra épülő önigazgatási formákban egyre inkább átadja a helyét a munkájukat társító szabad dolgozóknak.

Még érvényben volt tehát az 1946-os alkotmány, de a politikai gyakorlatban már 1950-től kezdve találkozhatunk az állami szervezet forradalmi átalakulásának előjeleivel. A meglevő alkotmányos rendszerben az első szembetűnő változás a munkásönigazgatásról szóló törvény hatálybalépése után következett be. Egy évvel később már egész sereg törvény és rendelkezés segítette – alaki szempontból alkotmányellenesen –, a társadalmi tulajdonon alapuló önigazgatás térhódítását. Ebben az évben a népbizottságokról szóló törvény előkészítése közben hangzottak el először kijelentések az alkotmányreform szükségességéről.

1953. – Ezek az alkotmánytörvények az önigazgatás eszméjének jegyében fogantak. A már említett népbizottságokról szóló törvény előkészítése közben mindinkább felismerték az alkotmánymódosítás szükségességét. Jóllehet az 1953-as alkotmánytörvény csírájában tartalmazta mindazt, ami most alapul szolgál az önigazgatás és a föderalizmus elvének terebélyesedéséhez, mégsem mondhatjuk, hogy minőségi változást hozott. Mivel bizonyítható ez az állítás?

Mielőtt erre a kérdésre választ adunk egy kis kitérőt kell tennünk. A politikai hatalom vagy konkrétabban a társadalomirányítás szempontjából fontos döntések meghozatala a klasszikus értelemben vett politikai rendszernek mindig egyik központi problémája. A modern államokban a politikai és gazdasági döntések egyaránt fontosak. Minden politikai párt, de a többi társadalmi erő is, arra törekszik, hogy megszerezze a tényleges ellenőrzést a társadalomirányítás szempontjából fontos döntések meghozatala felett. A politikai döntéshozatal minősége tehát attól függ, ki az, aki ellenőrzése alatt tartja ezt a folyamatot. A tőkésállamokban a liberalista demokrácia feltételei között látszólag váltakoznak a politikai hatalom, azaz a döntéshozatal ellenőrzésének hordozói, de tényked esük megmarad a tőkés termelési mód keretében. Ez viszont azt jelenti, hogy valójában a kisebbség kezében van a társadalomirányítás szempontjából jelentős döntések meghozatalának joga, illetve ennek ellenőrzése.

A szocializmusban a magántulajdon megszüntetése új típusú termelési módot és döntéshozatali mehanizmust eredményez. Ennek az utóbbinak az a jellegzetessége, hogy potenciálisan lehetővé teszi a társadalomirányítás szempontjából fontos döntések meghozatalának többségi ellenőrzését. Miért csak potenciálisan?

A feleletért újra vissza kell kanyarodnunk a szocialista társadalom tulajdonformáihoz. Attól függően ugyanis, hogy a termelőeszközök állami vagy társadalmi tulajdont képeznek, a társadalomirányítás szempontjából fontos döntések meghozatala, illetve ezek ellenőrzése, lehet közvetett és közvetlen. A szocialista tulajdonformák megakadályozzák az osztály-

dominációt, azaz a döntéshozatal kisebbség részéről és annak érdekében történő ellenőrzését. Ugyanakkor a döntéshozatal szocialista ellenőrzése pont a termelőeszközök tulajdonformájából kifolyólag lehet közvetett és közvetlen.

Mielőtt továbbmennénk a sematizmust elkerülendő két dolgot meg kell állapítanunk. Először is a társadalomirányítás szempontjából fontos döntések meghozatalának ellenőrzéséért folyó küzdelem az egyik legösszetettebb társadalmi jelenség. Vizsgálatakor szemügyre kell venni, mind a harc pillanatnyi állását, mind pedig történelmi vonatkozásait. A döntéshozatal ellenőrzéséért kíméletlen harc folyik nemcsak az osztályok között, hanem azokon belül is. Másodszor, tisztában kell lenni azzal, hogy a szocializmusban a döntéshozatal közvetlen ellenőrzése még sehol sem jelentkezett tiszta formában. Ennek az oka, hogy az állami tulajdon átalakulása társadalmi tulajdonná nem egyszeri határozat, hanem állandó politikai harc kérdése.

Jóllehet már 1953-ban megtörtént a társadalmi tulajdon első formájának bevezetése az állami tulajdont kísérő állami funkciókat – részben objektív részben szubjektív okoból – mindmáig nem sikerült kiszorítani a társadalomirányítás mehanizmusából. A társadalmi tulajdon valamint a rajta alapuló közvetlen döntéshozatali ellenőrzés csak ott nyerhet polgárjogot, ahol kiszorítják az állami tulajdonra jellemző közvetett ellenőrzést. Másszóval közvetlen döntéshozatali ellenőrzésről csak akkor beszélhetünk, ha maguk a termelők vagy küldötteik döntenek, és végeznek ellenőrzést.

(A sémában a közvetlen ellenőrzés illetve a társadalomirányítás szempontjából fontos döntések meghozatala fogalmilag nem különbözik az önigazgatástól. Használatát azért látom indokoltnak, mert ezek a kifejezések egyben jelölik az önigazgatás és a szocialista tulajdonformák közötti viszonyt.)

S most a kitérő után nézzük meg mivel lehet bizonyítani az állítást miszerint az 1953-as alkotmánytörvény az önigazgatás és a föderalizmus elveinek szempontjából nem hozott minőségi változást a képviselőház struktúrájában, munkamódszereiben és hatáskörében?

Az 1953-as alkotmánytörvény első volt azoknak az alkotmányos dokumentumoknak a sorában, amelyek hozzájárultak az önigazgatás eszméjének gyakorlati megvalósításához. Maga a tény, hogy az önigazgatás fogalmát bevezeti az alkotmányos rendszerbe, bizonyos értelemben már minőségi változást jelez. Meg kell azonban mondani, hogy ebben a szakaszban az önigazgatás csak a politikai rendszer alsó szféráiban kezdhette meg a térhódítást. Igaz az alkotmánytörvény 4. szakasza kimondja, hogy a „termelők önigazgatása a gazdaságban és a dolgozó nép önigazgatása a községben, városban és járásban alapját képezi az ország társadalmi és politikai

berendezésének," de a konkrét önigazgatási jogok felsorolásakor (6. és 7. szakasz) a tartományi, köztársasági és szövetségi szint egyszerűen kimarad. Így maga az alkotmánytörvény sem ad elfogadható magyarázatot az önigazgatás részleges bevezetésére. Érdemes ezzel kapcsolatban megemlíteni, hogy míg a gazdasági vállalatok munkásainak önigazgatási jogai rögzítve vannak, addig a kultúra, a tudomány stb. területén működő intézmények dolgozóinak a már idézett 4. szakasz alapján joga van az önigazgatásra, de jogaik nincsennek felsorolva.

Ami a képviselőházat illeti a Termelők Tanácsának bevezetésével és a Népek Tanácsának a Szövetségi Tanácsba való beolvasztásával más lett a legmagasabb képviselőszerv struktúrája, de ez nem jelent lényegi változást. A Termelők Tanácsa részt vesz ugyan méghozzá egyenrangúan a törvényhozatalban, de önálló jogkörben csak olyan határozatokat hozhat, amelyek kapcsolatban vannak a vállalatok és intézmények munkájával. Ha ehhez hozzátesszük, hogy keletkezésénél fogva tagjait a különféle gazdasági ágak dolgozói választják, s tekintélyét össze sem lehet hasonlítani a Szövetségi Tanács politikai súlyával, akkor kitűnik: a szövetségi képviselőház a legfelsőbb hatalmi szerv a politikai rendszerben, de mint önigazgatási testület még nem működhet. Ezt látszik közvetve bizonyítani az alkotmánytörvény 9. szakaszának második bekezdése, amely a föderáció jogairól és kötelezettségeiről szólva kimondja, hogy ezeket a szövetségi hatalmi szervek valósítják meg, az alkotmányban meghatározott jogkörük szerint. Önigazgatási szervek tehát föderális funkciókat nem végezhetnek.

A föderalizmus elvének gyakorlati megvalósítása az 1953-as alkotmánytörvényben nem mutat haladást. Egy szigorúbb elemzés esetleg azt is kimutathatná, hogy ebben az alkotmányos dokumentumban a föderalizmus elve vesztett politikai súlyából. Ennek bizonyára az a magyarázata, hogy az önigazgatás bevezetése után kialakult politikai hangulatban, ennek az új társadalom irányítási rendszernek aránytalanul nagy integráló erőt tulajdonítottak.

A föderalizmus elvének háttérbeszorítását talán a képviselőház strukturális és jogköri változásai bizonyítják a legjobban. Egyrészt az alkotmánytörvény növeli a képviselőház államszervezeti jelentőségét másrészt a Népek Tanácsának a Szövetségi Tanácsba való beolvasztásával megnehezíti a föderalizmus elvének gyakorlati megnyilvánulását. A képviselőház helyzetének erősödésére egy összehasonlítással próbálunk rávilágítani. Az 1946-os alkotmány megelégedett a föderális funkciók konkrét felsorolásával, s lehetőséget adott a szövetségi szervek hatáskörének szükség szerint történő kibővítésére. Egyedül a törvényhozás jogát ruházta rá kizárólag a képviselőházra. Az 1953-as alkotmánytörvény más módszert választ. Először a föderáció meghatározásakor a 9. szakaszban

nyolc pontban megjelöli a föderáció jogait és kötelezettségeit, majd a szövetségi szervek leírásánál meghatározza azok jogkörét is. A szövetségi képviselőház jogkörét például tizenegy pontban foglalja össze. Ezzel szemben a Szövetségi Tanács kebelében működő Népek Tanácsa csak bizonyos kérdések megvitatására válhat ki. A 45. szakasz első bekezdése erről így rendelkezik:

„A Népek Tanácsának akkor van joga külön ülést tartani, ha a napirenden alkotmánymódosítási javaslat, a szövetségi társadalmi terv, vagy olyan törvényjavaslat szerepel, amely érinti Jugoszlávia népeinek egyenjogúságát, vagy a föderáció és a köztársaságok alkotmányban megállapított viszonyát. Egy évvel később 1954-ben egy törvényváltozással még ez a funkció is leszűkült és csak alkotmányváltozás kapcsán volt kötelező a Népek Tanácsának kiválása. A többi esetben a törvény csak fakultatív kiválást lát elő. Ez a változás a gyakorlatban e tanács hatáskörének szűkülésével járt. Látszik ez abból is, hogy a Népek Tanácsa ilyen szervezeti felépítésben egyetlen fakultatív ülést sem tartott.

De nem csak a külön ülés kieszközölése bonyolult, hanem maga a döntéshozatal is. Itt azonban a 48. szakasz előlát egy biztosító rendelkezést is, amely a föderalizmus elvének védelmét szolgálja. Eszerint ha a fentemlített kérdésekben nem születik megegyezés a Szövetségi és a Népek Tanácsa között, mindkettőjüket feloszlatják. De a problematikus törvény a Szövetségi Tanács által elfogadott megszövegezésben lép hatályba.

A föderalizmus elvének háttérbeszorítását bizonyítják az alkotmánytörvény meghozatalának különböző szakaszaiban tapasztalható eltérések. Így például az alkotmánytörvény javaslatának 9. szakasza kimondta, hogy a föderáció oltalmazza a tagköztársaságok szuverenitását. Ennek az álláspontnak megfelelően, a köztársasági alkotmányok hangsúlyozzák, hogy a szuverenitásuknak azt a részét, amelyet a szövetségi alkotmány szabályoz, átruházzák a föderációra.

A törvényelőkészítő bizottságban lebonyolított vita alapján azonban a szövetségi alkotmányból teljes egészében törölték a tagköztársaságok szuverenitásának megóvására vonatkozó rendelkezést. A végleges szöveg e rendelkezés nélkül került a képviselők elé. Később a köztársasági alkotmányokból is törölték a szuverenitás átruházására vonatkozó szakaszt. Ezzel érvényét vesztette az 1946-os alkotmány 9. szakasza, amely szavatolja a tagköztársaságok szuverenitásának oltalmazását.

Míg a szuverenitás mibenlétéről és jogi természetéről máig sem tisztázódtak teljesen a nézetek, a Népek Tanácsának beolvasztását támogató érveknek már kimondásukkor sem volt túl nagy elméleti súlya. Az egyik ilyen érv szerint a nemzeti köztársaságok létesítésével, s ezzel együtt a népek egyenjogúságának és szabadságának megteremtésével megvalósult a nemzeti egyenjogúsát s ezzel le is került napirendről.

– Föderációnk nemzeti alapon létesült ugyan –, mondja M. Snuderl – de működése többé nem ezen az alapon történik. (Arhiv za društvene i pravne nauke, Beograd, 1953. knjiga IX, str. 20.)

Elméletileg ebbe a kategóriába tartoztak azok az érvek is, amelyek a Népek Tanácsának új helyzetét az 1946-os megoldásra jellemző párhuzamosság megszüntetésével és a két tanács megválasztásának költségességével magyarázzák.

Mindent összevetve, elmondhatjuk, az 1953-as alkotmánytörvény fontos lépést tett az önigazgatás megvalósítása felé, de minőségi változás a társadalomirányítás szempontjából fontos döntések meghozatalának közvetlen ellenőrzése még nem következett be. Ennek egyik fő okát az új politikai rendszer általános fejletlenségén kívül abban kell keresnünk, hogy nem volt megfelelő arány az önigazgatás és a föderalizmus elveinek alkalmazásában. Ezt az utóbbi megállapítást az 1963-as alkotmány meghozatala és sorsa bizonyítja a legegyértelműbben.

1963.– Hol a helye az 1963-as alkotmányunknak a politikai rendszer háború utáni történetében? Hogyan épül be a dokumentumba az önigazgatás és a föderalizmus elve? Miként mutatkozik meg e két elv a képviselőház szervezeti felépítésében és hatáskörében?

Egy évtizedes távlatból megállapíthatjuk, az 1963-as alkotmány további lépés volt ugyan az újtípusú politikai rendszer megteremtésében, hozott néhány gyakorlati és elméleti újdonságot is, de nem tette lehetővé magát a minőségi változást. A munkaszervezetben a közvetlen önigazgatást, a szövetségi szinten pedig a társadalomirányítás szempontjából fontos döntések meghozatalának közvetlen ellenőrzését.

Ami az önigazgatás és a föderalizmus elvének alkalmazását illeti itt sem sikerült megvalósítani e két elv szükséges gyakorlati összhangját. Míg az önigazgatás formáit és tartalmát tekintve alapjává vált az egész politikai rendszernek, addig a föderalizmus elve az alkotmány szövegében nem talál megfelelő támogatásra. Különösen látszik ez a képviselőházban, ahol többházas rendszert vezettek ugyan be, de a Népek Tanácsa továbbra is a háttérbe szorult.

Történelmi érdeme ennek az alkotmánynak, hogy bebizonyította: járható az út az önigazgatáson alapuló politikai rendszer kiépítése felé. Ugyanakkor gyakorlati alkalmazása során kiderült, nálunk az önigazgatás fejlesztése elképzelhetetlen a föderalizmus elvének következetes és teljes alkalmazása nélkül. Milyen helyet kapott az önigazgatás elve ebben az alkotmányos modellben?

Elöljáróban meg kell jegyeznünk, hogy az 1963-as alkotmány volt az első dokumentum, amely az önigazgatás elvét az egész politikai rendszert átfogó jogi intézményekben is rögzítette. Itt voltaképpen a hatalom gyakorlásának átszervezéséről volt szó. Olyan szocialista rendszernek a

kifejezője volt ez az alkotmány, amelyben még ott él az átmeneti időszak nemegy kettőssége és ellentéte. A társadalmi önigazgatás elvének térhódítását három politikai szférában kísérhetjük figyelemmel.

Az önigazgatás legteljesebb formáit a munkaszervezetekben találjuk meg. A munkaszervezeti önigazgatás tehát alkotmányos szerepét tekintve alapját képezi a társadalmi önigazgatásnak. A második szinten a község, mint alapvető társadalmi-politikai közösség, és az egységes társadalmi-politikai rendszer kiindulópontja, keretet ad a dolgozók szélesebb szükségleteinek kielégítését célzó szervezeti formáknak. A község mindinkább a dolgozók és a polgárok közössége lesz, amelyben végbemegy a munka felszabadítása. Itt a polgárok közvetlenül és képviselőiken keresztül irányítják a döntéshozatalt és munkájukkal megteremtik azokat a javakat, amelyekkel kielégíthetik szükségleteiket. Ugyanakkor a községben történik az egyéni és a közös érdek elsődleges összeegyeztetése is.

Az önigazgatás harmadik szférája intézményesített, a képsvieleti szervek fölépítésében és munkájában valósul meg. Azzal, hogy a képviseleti testületekbe a delegátusi rendszer egyik kezdetleges formáján át, valamint magával a többházas rendszer kialakításával, az egyes tevékenységi ágazatok küldöttei is bekerültek, a döntéshozatal klasszikus módja megváltozott. Az ún. önigazgatási tanácsok az alkotmány értelmében egyenrangúak a politikai tanáccsal.

Ezáltal a szövetségi képviselőház a politikai rendszerben nemcsak a legfelsőbb hatalmi, hanem egyben önigazgatási szerv is.

Az önigazgatás elvének gyakorlati megvalósítását célzó alkotmányos modell életbelépése új megvilágításba helyezte a szuverenitás valóban sokat vitatott kérdését. A döntéshozatal és a társadalmi ügyek intézésének új módja lehetővé tette a fogalom klasszikus értelmezésének meghaladását. Az alkotmányszöveg nem is említi a szuverenitás kifejezést s a dolgozó nép és a politikai hatalom viszonyáról a Bevezető rész negyedik pontja kimondja:

„A társadalmi ügyek intézésének minden formáját, ideértve a politikai hatalmat is, a munkásosztály és az egész dolgozó nép a maga számára teremti meg, hogy a társadalmat a termelők szabad közösségévé szervezze át"

Ez a megfogalmazás lényegében szuverenitásról szól, de nem alkalmazza a hagyományos fogalmi konstrukciót, amelynek tengelyében szövetségi államról lévén szó, az egységes, vagy az osztott szuverenitás elve áll. Az önigazgatás elvéből kiindulva a fenti idézet inkább a politikai rendszer jellegét érinti. Az alkotmány által szorgalmazott politikai rendszerben a munkásosztály, mint uralkodó osztály nemcsak részese, hanem biztosítéka is az önigazgatásnak. Ilyképpen és alkotmánybeli hely-

zettel a munkásosztálynak kell megakadályoznia, hogy a hatalom szűk csoportok kezében összpontosuljon.

Klasszikus értelmezésben a föderáció fogalma kereken meghatározott államjogi viszonyokat takart. Egy konkrét állam esetében ez azt jelenti, hogy csak a szövetség és a tagállamok hatalmi szerveinek hatásköréről, pontosabban a hatalmi jogosítványok felosztásáról lehetett szó. A legfontosabb, tehát a szuverenitásból folyó jogosítványok felosztásakor a gyakorlatban két alapvető törekvés érezhető. A centralisztikus elképzelés az erős központi hatalmat szorgalmazza, amely a tagállamokat egyszerű közigazgatási egységekké akarja átalakítani. Elméletileg ez nem elkerülhetetlen, de a gyakorlatban többnyire az történik, hogy a központ nem marad semleges, hanem a legerősebb tagállam részérdekeit elébehelyezi a többinek.

Ezzel szemben az ún. decentralista elképzelés a szövetségi hatalmat másodlagos, mesterséges képződménynek tartja, s hangsúlyozza a tagállamok önállóságát. Az ilyen államszövetség a gyakorlatban meglehetősen labilis politikai rendszert eredményez.

Az utóbbi tíz évben egyre inkább polgárjogot nyer egy új koncepció, amelyet az előbbiek folyamán már ismertettünk. Ebben az értelemben a föderáció fogalma a közösség, jobbanmondva a közösségek közössége elvén alapul. Ez a koncepció azért hasznos, mert a klasszikus hatalmi struktúrára jellemző érdekharc helyett, a közös érdekeket, az együttműködést helyezi előtérbe.

Az 1963-as alkotmány az egyenjogúság és az együttműködés elvéből kiindulva határozza meg a jugoszláv föderalizmus modelljét. E szerint a jugoszláv föderációban a szövetség és a köztársaságok, elvileg egyenlő és egymással szoros kapcsolatban álló társadalmi-politikai közösségek. Olyan részek ezek, amelyek együttvéve képezik a jugoszláv társadalmi közösséget. Mi a lényege, a célja ennek a közösségnek?

„A föderalizmus – mondja J. Đorđević – egyeztetése a rész- és az általános érdeknek, de kifejezi a közöttük levő ellentétet is. (Prof. Jovan Đorđević: Ustavno pravo, Beograd, 1972. str. 327—28.) A közös érdek ideális kifejezése ennek a viszonynak. Létezik, de nem mindenhol és nem mindenkor. Az általános nemegyszer meghaladja némely (köztársasági és más) különös érdekeket. Ha léteznének már kész és megfogalmazott közös érdekek, a föderációra mint szövetségi államra nem lenne szükség."

Az alkotmány több helyen foglalkozik a föderalizmussal. Ez egyrészt lehetővé teszi e fogalom teljesebb meghatározását, ugyanakkor találkozunk ismétlésekkel és homályos rendelkezésekkel is, amelyek megnehezítik az eligazodást.

A föderáció alkotmányos konceptusáról akkor kapunk legtisztább képet, ha funkcióinak, jogainak és kötelességinek problematikáján át

közelítjük meg. Hatalmi dimenzióit is így mérhetjük fel a legpontosabban, mert funkcióinak megvalósítására törvényeket és más jogi aktusokat hozhat, de különféle szerveket és szervezeteket is létesíthet.

Négy nagy csoportba oszthatjuk fel a föderáció jogait és kötelességeit. Kizárólagos jogköre van az állam és területi védelem valamint a nemzetközi politika vezetésében és meghatározásában. A másik csoportba néhány másjellegű jog és kötelesség tartozik: a nemzeti egyenjogúság, a szocialista társadalmi-politikai rendszer védelme.

Harmadikként az egységes gazdasági rendszer biztosításával járó jogokat és kötelességeket kell megemlíteni. Ezenkívül, a föderáció hatáskörébe tartozik még a tervezés szabályozása, valamint az emberi jogok védelme és a fejletlen vidékek gazdasági felzárkózására irányuló intézkedések meghozatala.

Az 1963-as jugoszláv alkotmány – először a alkotmányosság történetében – 163. szakaszában kimondja:

„A Szövetségi Szkupstina a legfőbb hatalmi szerv és társadalmi önigazgató szerv, a szövetség jogai és kötelességei keretében." Ez azt jelenti, hogy az önigazgatás elvének egyre szélesebb gyakorlati alkalmazása olyannyira kihatott a politikai rendszer fejlődésére, hogy annak központi intézménye a képviselőház is változtat jellegén. Jóllehet a Termelők Tanácsának bevezetésével már za 1953-as alkotmánytörvények is módosították e legfelsőbb hatalmi szerv kalsszikus struktúráját és funkcióit, az új megfogalmazás egy minőségileg más, az önigazgatási rendszernek megfelelő modellt ad. Az önigazgatási és a tisztán hatalmi funkció kettőssége nyomonkövethető a képviselőház struktúrájában és jogkörében egyaránt. A képviselőház tehát a társadalmi önigazgatás általános szerve, amelyre az alkotmány rábízza a legfontosabb hatalmi funkciókkal egybekötött feladatokat is.

A Szövetségi Képviselőháznak öt tanácsa volt: a Szövetségi, Gazdasági, Művelődési-Kulturális, Népjóléti-Egészségügyi és a Politikai-Szervezési Tanács. Az első az ún. politikai a többi pedig a munkaközösségek tanácsa. Összetételénél fogva a Szövetségi Tanács kifejezője Jugoszláviának, mint társadalmi-politikai közösségnek. Tagjainak létszáma 190. Közülük 70-et a köztársaságok és tartományok (6×10 és 2×5) választanak. A munkaközösségi tanácsok a korabeli elméleti felfogások szerint azoknak a dolgozóknak a delegációi voltak, akik a megfelelő tevékenységi szférában dolgoztak. A Szervezés-Politikai Tanácsba olyanok kerültek be, akik valamilyen tisztséget viselnek az önigazgatási szervekben, vagy politikai szervezetekben. A munkaközösségi tanácsok egyben részei a társadalmi önigazgatásnak, s ezért önigazgatási tanácsoknak is hívták őket.

A Szövetségi Képviselőháznak ezt a struktúráját azért vezette be az

1963-as alkotmány, mert így akarta biztosítani a dolgozók mind szélesebb bekapcsolását a társadalmi ügyek intézésébe. Ugyanakkor a dolgozók bevonásával csökkenteni kellett volna a professzionalizmus veszélyét. A politikai és munkaközösségi tanácsok együttes tevékenysége legalább is elvben, a társadalmi ügyek intézésében jelentkező szakmai és politikai problémák közötti különbségeket is hivatott enyhíteni. A polgárok politikai delegációjának egyesítése a termelők és más alkotók delegációival a minél demokratikusabb és hatékonyabb döntéshozatal érdekében történt.

Maga a döntéshozatali mehanizmus az alkotmány értelmében (a gyakorlatban méginkább) a tisztán politikai struktúráknak elsősorban a Szövetségi Tanácsnak kedvezett.

A föderalizmus elvének megvalósítása a Szövetségi Képviselőház struktúrájában, s a döntéshozatal módjában nyilvánul meg. A Népek Tanácsa csakúgy, mint az 1953-as alkotmánytörvényben, most sem önálló, hanem a Szövetségi Tanács részeként működik. Önálló tevékenységének szabályozása szintén változatlan: kötelezően akkor ül össze, ha alkotmánymodósításról van szó. Saját kezdeményezésére megvitathatja a népek és köztársaságok egyenjogúságát érintő vagy a köztársaságok alkotmányban megállapított jogaira vontkozó törvényjavaslatokat.

Ami a döntéshozatalt illeti, itt is érvényben marad a korábbi megoldás: vita esetén végsősoron a Népek Tanácsa a gyöngébb fél. Így például az alkotmány 192 szakasza kimondja, a társadalmi tervvel kapcsolatos nézeteltérés esetén a Szövetségi Tanács által elfogadott megszövegezésbe lép hatályba.

1967—68.– Alkotmánymódosítások. Az 1963-as alkotmány négy évig volt hatályban módosítás nélkül. Ez viszonylag nem nagy idő különösen ha tudjuk, hogy előkészítése mintegy három évet vett igénybe, s az 1953-as alkotmánytörvénnyel ellentétben jogilag alkalmazható egységet képezett. Mi az oka annak, hogy 1967 és 71 között negyven módosító függelékkel bővült ez az alkotmányos dokumentum?

A függelékeket vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy az eszközölt változások főleg a föderalizmus elvének valóraváltásával foglalkoztak. Az 1971. évi függelékek jelentőségüknél fogva kiválnak a többi közül. Itt már nem is egyszerű módosításról van szó, hisz ez a dokumentum egy minőségileg új alkotmányos rendszer előfutárja.

Az 1967-és es az 1968-as alkotmányfüggelékek jeletős változásokat hoztak s hozzájárultak a föderalizmus elvének további kiteljesedéséhez, konkretizálásához. Az alkotmánymodósítás felölelte:

1. a Szövetségi Képviselőház valamint a választási rendszer módosítását;
2. a munkaszervezeti önigazgatási szervek összetételének bizonyos megváltoztatását;

3. a szövetség és a köztársaságok viszonyának egyes kérdéseit a törvényhozásban;

4. az autonóm tartományok helyzetét és funkcióját;

5. a nemzetiségek anyanyelvhasználati jogát.

Persze az első húsz alkotmányfüggelék nemcsak ezekkel a témákkal foglalkozik, de vizsgálatunk szempontjából csak a felsorolt változásoknak van jelentősége. Már a kiemelt témákból is látszik, hogy a változások elsősorban a föderalizmus elvének gyakorlati megvalósítására vonatkoztak. Ha az 1963-as alkotmány az önigazgatás alkotmányos modelljének kidolgozását helyezte előtérbe, akkor az 1967—68. évi módosító függelékekről elmondhatjuk, hogy a föderalizmus elvének fejlesztése volt a céljuk. De figyeljük meg közelebbről az alkotmányfüggelékek újdonságait.

Először is ami az önigazgatás elvének gyakorlati megvalósítását illeti, az első húsz alkotmányfüggelék nem hoz sok újat. Ez nem is csoda, mert ilyen rövid idő alatt jóformán még arra sem volt elég idő, hogy a társadalmi önigazgatás 1963-as alkotmányban rögzített modellje bejáródjon. Inkább az össztársadalmi állapotok jellemzéseként csak az 1968. évi XV. függeléket lehet kiemelni. Ez a sokat vitatott rendelkezés lehetővé tette a munkaszervezeteknek, hogy az önigazgatás kiteljesítése címén önállóan döntsenek a vállalati önigazgatási szervek struktúrájáról és hatásköréről. Sokan már a képviselőházi szavazás előtt helytelenítették az önigazgatási jogok ilyen kiszélesítését s rámutattak, hogy ez a gyakorlatban súlyos következményekkel járhat. A gyanú beigazolódott: a XV. alkotmányfüggelék alkalmazása sok nagyvállalatban az ún. ügyintéző bizottságok megalakításához vezetett. Ezek a kislétszámú „önigazgatási szervek" nemegy esetben igen széles hatáskört ragadtak magukhoz, s jó táptalajává váltak a technokratizmusnak. Talán mondani sem kell, hogy az ilyen munkaszervezetekben az önigazgatás meglehetősen elcsenevészesedett.

Az 1967—68. évi alkotmányfüggelékek három szférában valósították meg és konkretizálták a föderalizmus elvét.

Az első és legszembeszökőbb változás a Szövetségi Képviselőház szerkezetében történt. Az 1967-ben meghozott I. függelék a Népek Tanácsának helyével és szerepével foglalkozott. Még ez sem egyenlíti ugyan ki a többi tanáccsal, de a meglevő alkotmányhoz viszonyítva bővítette hatáskörét. Így például a Népek Tanácsának jogában áll megvitatni, minden olyan kérdést, amely kapcsolatban van a köztársaságok, népek és nemzetiségek egyenjogúságával, valamint azokkal a jogokkal, amelyek az alkotmány szerint a köztársaságokat illetik meg. Újdonságnak számít, hogy a Tanács akkor is megvitathatja a fentemlített kérdések bármelyikét, ha a probléma nem megfogalmazott javaslat formájában került elé s különben sincs valamelyik tanács napirendjén. Az alkotmány eddig nem

látta elő azt sem, hogy a nemzetiségek egyenjogúságának kérdése napirendre kerülhet a Népek Tanácsában. Az I. alkotmányfüggelék megkönnyíti a Tanács összehívását is. Azelőtt a Szövetségi Képviselőház elnökén kívül csak a köztársasági delegátusok többsége vagy a Tanács tíz tagja követelhette összehívását, most azonban ehhez elég volt öt tag kifejezett óhaja is. Az említetteken kívül a Tanács kötelezően megvitatja a társadalmi tervet, a társadalmi-politikai közösségek jövedelmi forrásairól szóló törvény, valamint az összes alap és kerettörvények javaslatait. Ebben a hatáskörben a tanács nem jelentkezik mint külön ház, hanem a Szövetségi Tanácsból kiválva végzi teendőit. Külön folytatja tehát a vitát, de tagjai a határozatot a Szövetségi Tanács ülésén a többi képviselővel közösen hozzák meg. Végső soron tehát a Szövetségi Tanács és a kereteiben működő Népek Tanácsa egységes házként tevékenykedik.

Ez az alkotmányfüggelék tartalmazott egy ellenmondást. Harmadik bekezdésében kimondta, hogy a Népek Tanácsa egyenrangúan, tehát mint ház gyakorolja azokat a jogokat is, amelyek eddig a Szövetségi Tanács mint egységes ház önálló hatáskörébe tartoztak. Ezzel voltaképpen szétszakadt a Szövetségi Tanács, ami abból is látszik, hogy ha a két tanács valamelyik napirenden levő kérdésben nem jut megegyezésre, a nézetek összehangolására ugyanazt a módszert kellett volna alkalmazni, mintha a Szövetségi Tanács és valamelyik munkaközösségi tanács eltérő nézeteit kellene egyeztetni.

Magától értetődő, hogy ilyen felemás alkotmányjogi konstrukció nem maradhatott fenn huzamosabb ideig. Már a következő évben 1968-ban sor került a további alkotmányfüggelékek meghozatalára. Ezek az új alkotmányos rendelkezések jelentős változásokat hoztak nemcsak a képviselőház összetételében, hanem a Népek Tanácsának hatáskörében is.

A képviselőház struktúrája nem változik: megmarad az öt tanács, de a tanácsok új elnevezései mögött mind láthatóbb a föderalizmus elvének további térhódítása. A képviselőházat most a Népek Tanácsa, a Társadalmi-Politikai, a Gazdasági, a Közoktatási-Művelődési, valamint a Népjóléti-Egészségügyi Tanács alkotja. A hatáskörök szférájában az 1967—68. évi alkotmányfüggelékek a Népek Tanácsát alapvető fontosságú házzá változtatták. Már volt róla szó, hogy az I. függelék is megnövelte a Népek Tanácsának hatáskörét. Ezt a felemás alkotmányjogi intézményt azonban az 1968-as IX. függelék önálló, hatáskör szempontjából pedig alapvető fontosságú házként tárgyalja.

A Népek Tanácsa a Társadalmi-Politikai tanáccsal együtt dönt a társadalomirányítás legfontosabb kérdéseiben. Külön jelentőségét aláhúzza a tény, hogy a népek és nemzetiségek egyenjogúsága, vagy a köztársaságok és tartományok alkotmányos egyensúlyának kérdéseit önállóan is

megvitathatja, sőt az esetleges javaslatokat, amelyek más tanácsok napirendjén szerepelnek, külön eljárással véleményezheti.

Azt, hogy a Népek Tanácsának helye alapjában megváltozott, talán az a procedurális rendelkezés bizonyítja a legegyértelműbben, amely kimondja, hogy nézeteltérés esetén az alkotmányban meghatározott legfontosabb törvények a Népek Tanácsa által elfogadott megszövegezésben lépnek hatályba. Azelőtt a Szövetségi Tanácsnak volt ilyen erős helyzete. Végül, de nem utolsósorban az 1968-as alkotmányfüggelékek szélesebb jogokat biztosítottak a köztársaságoknak és tartományoknak, mint társadalmi-politikai közösségeknek. Ezek a változások szintén a föderalizmus elvének kiteljesedését példázzák.

*

Az első tizenkilenc alkotmányfüggelék meghozatalával egy korszak zárul le a jugoszláv alkotmányosság történetében. Az elmúlt időszakban sikerült megteremteni egy alkotmányt, amely a történelemben először gyakorlati modellként is megformálta a társadalmi önigazgatás eszméjét. Most már tényként állapíthatjuk meg, hogy ebben a modellben – az 1963-as alkotmányban –, társadalmi és politikai okok miatt nem sikerült koherens egészként megfogalmazni a föderalizmus elvét. Az első tizenkilenc alkotmányfüggelék ezt a hiányosságot próbálta meg kiküszöbölni s a gyakorlat megmutatta: új modellre van ahhoz szükség, hogy az önigazgatás és a föderalizmus elvét egymást kiegészítő módon akarjuk megfogalmazni.

A további 1971-es alkotmányfüggelékek minőségi változásait pont abban látjuk, hogy egy új, a fenti két elvet harmonikusan magábafoglaló alkotmányos rendszer alapjait tartalmazzák. Ezeket az elképzeléseket a új alkotmány fejleszti rendszerezett egységgé. Félreértés ne essék, nem azt bizonygatjuk, hogy az új alkotmány a gyakorlatban nem szorulhat módosításra, kiegészítésre. A minőségi változás az igazi újdonság abban a tényben rejlik, hogy az alkotmányos fejlődés során most sikerült először egy olyan alkotmányos modellt létrehozni, amelyben egyenlő mértékben érvényesül az önigazgatás és a föderalizmus elve.

De az új alkotmány vizsgálata már egy másik feladat.

Rezime:

Konkretizacija ideja samoupravljanja i federalizma u modelima Savezne skupštine do ustavnih amandmana od 1971 g.

U ovom radu data je uporedna analiza posleratnih modela Savezne skupštine s posebnim osvrtom na razvoj i ostvarivanje ideja sapmoupravljanja i federalizma. U uvodnom delu autor iznosi tvrdnju, da se razvoj spomenutih ideja može pratiti i kroz druge institucije političkog sistema, ali s obzirom da ideje samoupravljanja i federalizma predstavljaju osnovne principe političkog sistema socijalističke Jugoslavije, njihovo normativno ostvarivanje i međusobni uticaj se najbolje da analizirati u takvoj ustavnopravnoj instituciji kao što je Savezna skupština. Ova institucija je tokom razvoja izrasla u jednu od centralnih institucija političkog sistema koja je ujedno najviši organ vlasti a i organ samoupravljanja.

U prvom delu studije se daje srazmerno opširan opis pojma federalizma i samoupravljanja. Govori se i o njihovom međusobnom odnosu. U vezi stim autor konstatuje, da su ove dve ideje u konkretnim modelima jugoslovenskog političkog sistema postale nerazdvojni osnovni principi. Federaciju odn. federalizam u krajnjoj liniji možemo definisati kao udruživanje međusobno ravnopravnih subjekata radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva.

Ova definicija, ako vršimo uopštavanje u istoj srazmeri kao i u slučaju pojma federalizma, može da se odnosi i na samoupravljanje. Na nižim stepenima uopštavanja autor već pravi razliku između ova dva pojma. Tako se može reći, da se pojam federalizma odnosi na makro-, a pojam samoupravljanja (i) na mikro društvo. Cilj udruživanja u slučaju federacije je slobodan i ravnopravan razvoj naroda i narodnosti. Samoupravljanje kao metod upravljanja društvenim poslovima osim drugih ciljeva ima kao krajnji cilj slobodnu asocijaciju proizvođača, odnosno ljudsku sreću.

Naravno, do takvih teorijskih uopštavanja dolazilo se na osnovu analize konkretnog jugoslovenskog političkog sistema, što ne znači da ovi zaključci imaju svoju važnost i u drugim društvenim i istorijskim okolnostima.

Drugi deo studije je posvećen analizi konkretnih modela Savezne skupštine. Kroz analizu ustavnih modela najvažnijeg predstavničkog organa autor opisuje rađanje i razvoj ideje samoupravljanja i federalizma. Ova dva osnovna načela ustavnog sistema se javljaju i razvijaju različitim okolnostima. Bez obzira na povremene padove i oscilacije u razvoju može se konstatovati, da se njihov značaj u izgradnji ustavnog sistema raste.

Ovaj deo studije obuhvata vremenski period do donošenja ustavnih amandmana 1971 g.

Summary

Concretization of the notions of self-government and federalism in the models of the Federal Parliament until the constitutional amendments of 1971

The author gives a comparative analysis about postwar models of the Federal Assambly, espacially considering the development and implementation the ideas of self-government and federalism. In the introducting part the author claims that the development of above

mentioned ideas can be observed in some other instituitions of the political system, too, but considering that the ideas of self-government and federalism are the basical principles of the political system in sociatistic Yugoslavia, their normative realization and mutual influence can be best analized in such constituitional instituition like the Federal Assambly is.

This instituition became one of the central instituitions of our political system., and at the same time it is the highest organ of government and an organ of self-government,too. In the first part of the study the author gives a survay of the notion of federalism and self-government, and their mutual connection. The author ascerts that these two ideas are inseparable basic principles within the concrete models of Yugoslav political system. The federation or federalism we can define as association among equal subjects for realisation the common purposes. This definition could concern the concept of self-government, too, if we generalize it in the same way as in the case of federalism. On the lower degrees of generalisation the author already distinguishes htese two concepts. It is possible to say, that the idea of federalism concerns the macro society and the idea of self--government concerns the micro society.

The purpose of assotiation in the case of federalism is a free and equal development of nations. Self-government, as a method of society-administration, beside other purposes, has a final aim – the free association of producers, namely the human happiness.
Naturally, to such theoretical generalisation we can get by analysing the concrete Yugoslav political system, but it does not mean that this conclusions have their validity in other socities and historical cicumstances, too.

The second part of study is devoted to analysis of concrete models of the Federal Assembly. In analysing the constituition models of the most important deputy organ, the author describes the origin and development the notions of self-government and federalism. These two basic principles of Sonstituonti system appears and develops in various circumstances. Irrespective from periodical oscillations in development it can be ascertained that their importance grows in setting up the constituitional system.

This part of the study concerns the period up to the enactment of the constituitional amandments in 1971.