

PAVLE NIKOLIĆ

## A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság és tagállamai

(Tanulmány a kommunista világ végéről)

Alig két és fél évvel a Jugoszláv Szocialista Köztársaság drasztikus konföderációvá alakításának megkezdése után, területén új, szuverén államok alakultak. A szocialista Jugoszlávia végleges szétesésének folyamatában Szerbia és Montenegro, többek között, kikiáltották szuverenitásukat és új alkotmányos okmányokat fogadtak el. Hamarosan, (1992.) Szerbia és Montenegro létrehozta a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot.

### I. Szerbia és Montenegro

#### *1. Az új alkotmányok és a demokratizálódási folyamat bukása*

Az új rendszerek létrehozása Szerbiában és Montenegróban a régi kommunista rendszerek műve. Poszt-kommunista rendszereket, valójában, álcázott kommunista rendszereket állítottak fel, amelyek még nem kevésbé azok az ideológiai jelképektől és a választásoktól, de még a kormányzás módszereitől és a rendszer irányítóitól sem. Egyszerűbben fogalmazva, a régi kommunistáknak arról a szándékáról van szó, hogy az új feltételek között is megtartsák a hatalmat. Ez a tény szabta meg az új rendszerek általános jellegét, és ugyanakkor, magyarázatul szolgál arra, miért vannak jelen a nyílt diktatúra elemei ezeknek az országoknak a politikai életében.

**1. Szerbiában.** – Szerbia új politikai rendszerét és alkotmányos rendjét az 1990. évi szeptember 28-i Alkotmány intézményesítette. A Szerb Köztársaságnak ezt az Alkotmányát (az 1989. év vége felé) a tisztán egypártrendszer és a Kommunista Liga teljhatalmának feltételei között megtartott választásokon megválasztott Szocialista Köztársasági Gyűlés fogadta el. Így a Gyűlést egyetlen párt alkotta. Következésképpen, a választások nem adhattak legitimitást sem a Köztársasági Gyűlésnek, sem a rendszernek általában és emiatt magának az Alkotmánynak az elfogadása sem lehetett legitim.

(1) Tehát, a Szerb Szocialista Párt politikai monopóliumának feltételei között - mely párttá a Szerb Kommunista Liga formálisan átalakult - valamint az ellenzéki

politikai pártok heves ellenállásának közepette - mely pártok időközben megalakultak - megfogalmazott és elfogadott Alkotmány elkerülhetetlenül a Szerb Szocialista Párt érdekeinek kifejezője volt.

A gyakorlat nyelvére átültetve, az Alkotmány két különböző tendenciát próbált érvényesíteni. Először azt, hogy ennek a pártnak a hatalmát tartsa fenn, másodszor pedig, hogy tisztán és kizárólag formálisan megszüntesse a korábbi, kommunista rendszer múltjából, vagyis, a párt saját múltjából visszamaradt, végzetes örökséget.

Mindez óriási ellentmondásokat okozott az Alkotmány szövegében, valamint magában az alkotmányos rendszerben. A demokratikus országokra jellemző elvek és intézmények, és az olyan elvek és intézmények egymás melletti létezéséről van szó, amelyek nem demokratikusak, vagyis, amelyek a kommunista uralom időszakának monista, tekintélyuralmi rendszerének sajátjai (pl. a köztársasági elnök személyes hatalma, olyan rendelkezések, amelyekkel gyakran felrúgják az emberi jogokról és szabadságokról szóló törvényeket, a társadalmi tulajdon, a munkás-irányítás a társadalmi tulajdonban lévő vállalatoknál stb.).

Mellesleg megjegyezve, ez az Alkotmány ellentétes volt az akkor hatályos Szövetségi Alkotmánnyal, de nincs összhangban Jugoszlávia érvényes Alkotmányával sem. A Szövetségi Alkotmánybíróság erre nem reagált, és mind a mai napig nem indított eljárást az Alkotmánynak a felülvizsgálata iránt.

(2) A kormányzó párt (a Szerb Szocialista Párt) arra irányuló tendenciájának szemléltetésére tehát, hogy a modern demokrácia elemeit elfogadja, de, hogy a hatalmat mégsem veszítse el, az 1990. évi szerb Alkotmánynak semmi esélye sincs arra, hogy az ország demokratizálódásának igazi alapja legyen. Sajnos, az eltelt időszak gyakorlata alátámasztották ezt a megállapítást, és az Alkotmány nem nyitotta meg az utat az igazi demokrácia megteremtésének folyamatához.

A média szabadságának korlátozása, az állami televízió monopóliuma, a nem-demokratikus választások, az ellenzéki pártok vezetőinek letartóztatása, bizonyos állami szervek önkényes viselkedése, az igazságszolgáltatás függetlenségének hiánya, stb. olyan elemek, többek között, amelyek megmutatják a mai politikai rendszer igazi jellegét. Ezt a képet az 1990. évi Alkotmányban deklarált, és a gyakorlatban megvalósított fél-parlamentáris rendszer egészíti ki.

2. *Montenegróban.* – Montenegróban az átmenet folyamata, Szerbiához képest kissé eltérő volt. Kezdetben Montenegro olyan alkotmány-dokumentumokat (alkotmány-módosításokat) fogadott el, amelyekkel kimondta szuverenitását, és ezt követően, az 1992 tavaszán megtartott népszavazás után, amellyel a nép a jugoszláv szövetségi közösség fenntartása mellett foglalt állást, kihirdette az új Alkotmányt (1992 októberében).

Elvben, Montenegro politikai rendszere alig észrevehetően különbözik a szerbiai rendszertől, de a negatív tendenciák kevésbé élesek. Valójában, ennek a köztársaságnak az Alkotmánya érdemben nem kedvez az ilyen tendenciáknak. Mégis, a hatalom a Montenegroi Szocialisták Demokrata Pártjának (a volt Kommunista Liga) kezében van.

## 2. A torzult parlamentáris rendszer

1. *Szerbia. (1)* A szocialista rendszer korábbi Alkotmányához (1974.) képest teljesen más, új hatalmi mechanizmus felállításával, az 1990. évi új szerb Alkotmány visszatér a hatalom-megosztás eszméjéhez. Bár kifejezetten kimondja a hatalom-megosztás elvét, ez az Alkotmány azonban olyan rendszert állított fel, amelyben nyíltan a köztársasági elnök személyében biztosította a végrehajtó hatalom meghatározó szerepét. Ennél fogva, elárulta a hatalom-megosztás elvének lényegét, - a hatalmi ágak közötti egyensúlyt. Szembesülve az alkotmányos megoldásokkal és négy és fél év gyakorlatával, arra a megállapodásra juthatunk, hogy egyoldalú politikai rendszer jött létre: felépítésénél fogva vegyes rendszer, jellegét tekintve pedig valójában torzult, félparlamentáris rendszer.

Ez a jelenlegi köztársasági elnök személyiségéhez igazított rendszer, gyakorlatilag utat nyitott a személyi hatalom megteremtéséhez. Szem előtt tartva, hogy a dogmatikus koncepciók és magatartások még nem tűntek el, és, hogy az elmúlt idők szerb demokratikus hagyományait gyökerestől kiirtották, a politikai kultúra nem eléggé fejlett stb. ez a rendszer, a köztársasági elnök kifejezetten domináns helyzetével rendkívül veszélyes. Ebben a tekintetben, az elmúlt időszak, sajnos, igazolta az előrevetített félelmeket.

(2) Szerbia Alkotmánya azt írta elő, hogy az alkotmányozói és a törvényhozói hatalom a Nemzetgyűlésé, és, hogy a köztársasági elnök képviseli a Szerb Köztársaságot és kifejezi az állam egységét, hogy a Kormány gyakorolja a végrehajtó hatalmat, és a bírói hatalom - a bíróságoké (az alkotmányosság és az egyenlőség Alkotmány szerinti védelmét az Alkotmánybíróság gyakorolja). A hatalom-megosztás érvényesítésében az Alkotmány nem volt következetes, és ezért megsértette a hatalom-megosztás deklarált elvét.

(a) A köztársasági elnök meghatározó szerepe a hatalmi mechanizmusban betöltött független helyzetéből, különösen pedig hatásköréből és a Nemzetgyűlés és a Kormány tekintetében gyakorolt jogosítványából adódik.

Az Alkotmány a köztársasági elnöknek nagy formátumú jogosítványokat ad a törvényhozói, de az alkotmányozói hatalom területén is. Így felfüggesztő hatályú vétóval rendelkezik a Nemzetgyűlés által megszavazott törvényeket illetően, és, bizonyos feltételek között, törvénnyel, de még az alkotmánnyal is azonos hatályú aktusokat bocsáthat ki. Másképpen fogalmazva, a köztársasági elnök háború idején vagy közvetlenül fenyegető háborús veszély esetén jogosult a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekben aktusokat kihirdetni, és a hadiállapot idején kibocsátott aktusokkal korlátozni bizonyos emberi és állampolgári jogokat és szabadságokat, és módosíthatja a Kormány és a minisztériumok, a bíróságok és az ügyészségek szervezetét, személyi összetételét és jogosítványait. Ezeket az aktusokat jóváhagyás végett a Nemzetgyűlés elé kell terjesztenie, ha az össze tud ülni.

Az Alkotmány azonban elmulasztotta kifejezetten meghatározni, hogy ezeknek az aktusoknak az alkotmányossága az Alkotmánybíróság megítélésére van bízva, de teljesen ingadozó a köztársasági elnök túlságosan is nagy jogosítványainak meghatározásában a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozóan, abban az esetben, ha Szerbia területének egy részén a Köztársaság biztonsága veszélyben van, az emberi és az állampolgári jogok és szabadságok, vagy az állami szervek működése tekintetében,

és az olyan intézkedések meghozatalára vonatkozó aktusokban, amelyek elfogadásához a már említett körülmények léte szükséges az Alkotmány vagy törvény értelmében.

A köztársasági elnök javaslatvételi joggal, (ő állít miniszterelnök-jelöltet stb.), egyéni kegyelmezési joggal stb. is rendelkezik.

Ezen kívül az Alkotmány igen tekintélyes jogosítványokat biztosít a köztársasági elnök számára a Nemzetgyűlést illetően: korlátlanul jogosult a Nemzetgyűlést felosztatni, és már élt is ezzel a jogával. 1993 októberében a köztársasági elnök minden objektív ok nélkül oszlatta fel a Nemzetgyűlést.

A köztársasági elnöknek a hatalmi mechanizmusban betöltött független pozícióját az állampolgárok közvetlen választása biztosítja, akikkel szemben (formálisan) felelős. Ez a felelősség azonban gyakorlatilag névleges, mert az állampolgárok saját kezdeményezésükre nem hívhatják vissza. A köztársasági elnök nem visel felelősséget a Nemzetgyűléssel szemben, és az sem hívhatja vissza. A Nemzetgyűlés csak akkor kezdeményezheti (a képviselők kétharmados szavazattöbbségével) a visszahívása iránti eljárást, ha úgy ítéli meg, hogy megsértette az Alkotmányt, azzal az óriási kockázattal azonban, hogy őt fogják felosztatni. Akkor tehát, ha a választók nem hívják vissza a köztársasági elnököt (ehhez az összes választópolgár szavazatának /abszolút/ többsége szükséges), ami még nehezebben teljesíthető feltétel, mint a megválasztásához előírt, a Nemzetgyűlést fel kell osztatni.

Független helyzetéhez az is hozzájárul, hogy tisztség-viselési időtartama hosszabb (öt év), mint a képviselők megbízatása, és főként, hogy az Alkotmány nem rendelkezett a köztársasági elnöki aktusoknak a Kormány vagy a miniszterek általi ellenjegyzéséről, ami a köztársasági elnök hatalmának személyes jellegéről tanúskodik.

Rendkívül erős helyzetét az is biztosítja, hogy a jelenlegi köztársasági elnök a kormányzó párt (a Szerb Szocialista Párt, a volt Kommunista Liga) vitathatatlan és teljhatalmú feje, az Alkotmány ellenében, amely úgy rendelkezik, hogy ugyanaz a személy más állami tisztséget vagy szakmai tevékenységet nem gyakorolhat. Ennek az alkotmány-rendeletnek a durva megsértése nem érhető tetten, mert hivatalosan azt mondják, hogy pártelnöki funkciója "befagyasztott" állapotban van.

(b) Teljesen érthető, hogy a köztársasági elnök ennyire erős pozíciója okozta a Nemzetgyűlés és a Kormány annyira gyöngye helyzetét.

Tehát a Nemzetgyűlés, mint már bemutatuk, összességében nem a törvényhozói hatalom birtokosa, és nem is teljesen autonóm ennek a hatalomnak a gyakorolásában. Sőt, a törvénykezdeményezés joga szinte kizárólag a Kormány monopóliuma. A Nemzetgyűlés dönt az Alkotmány felülvizsgálatáról, és, ezen kívül, elfogadja a fejlesztési tervet, a terület-rendezési tervet, a költségvetést és a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót, megerősíti a nemzetközi szerződéseket, közkegyelmet gyakorol stb. A Nemzetgyűlés választja az Alkotmánybíróság elnökét és bíráit stb. Dönt a háború és a béke kérdéséről.

A Nemzetgyűlés választja a Kormányt. A köztársasági elnök állít miniszterelnök-jelöltet, miután meghallgatta a Nemzetgyűlés-beli többség képviselőjének véleményét. Ez a jelölt tesz javaslatot a Kormány összetételére, miután ismertette programját a Nemzetgyűlés előtt. A Nemzetgyűlés mozdítja el tisztségéből a Kormány elnökét, de elnök-helyetteseit és a Kormány minisztereit is. Ezen kívül, a Nemzetgyűlés ellenőrzi a Kormány munkáját, és, tekintettel a miniszteri felelősségre, bizalmatlanságot szavazhat a Kormánnyal és a miniszterekkel szemben. Ezzel

szemben, a Kormány bizalmi szavazást kezdeményezhet a Nemzetgyűlésben, és a Kormány minden egyes tagja lemondhat.

A Nemzetgyűlés egy kamarás (250 képviselővel). A választások közvetlenek, és az arányos képviselet elvén alapulnak, amelynek igazi hatását gyöngíti az a tény, hogy kilenc választási körzetben tartják meg őket. Sajnos, a nem demokratikus környezetben megtartott választások (1990., 1992., 1993.) nem tették lehetővé erős és befolyásos ellenzék kialakulását a Nemzetgyűlésben.

A Kormány irányítja a politikát, végrehajtja a törvényeket törvényi szintnél alacsonyabb rangú normatív aktusokat bocsát ki (a törvények végrehajtására), törvényjavaslatokat, a költségvetést, stb. terjeszt be.

Ha azonban figyelembe vesszük a valós helyzetet, vagyis, a köztársasági elnök (a hatalmon lévő párt feje) döntő befolyását és pártjának (a Szerb Szocialista Párt) hatalmi befolyását, a Kormány nem más, egyszerűen szólva, mint a (köztársasági elnök) személyi hatalom(m) eszköze.

Szerbia Alkotmánybírósága arról ítélkezik, hogy összhangban vannak-e a Nemzetgyűlés által elfogadott törvények a Szerb Köztársaság Alkotmányával (az Alkotmánybíróság határozata kasszációs jellegű és közvetlen joghatást vált ki), valamint, hogy a Köztársaság szerveinek normatív aktusai nem mondanak-e ellent a köztársasági törvényeknek stb. A mostani poszt-kommunista rendszer gyakorlata azonban nem ad esélyt az alkotmányossági és a törvényességi ellenőrzés megvalósulására.

**2. Montenegro.** – Szerbiához képest, Montenegrobán a hatalmi rendszer sokkal inkább a hatalom-megosztás elvén alapuló, klasszikus parlamentáris rendszer és a Nemzetgyűlés, a köztársasági elnök és a kormány közötti egyensúly szellemében épül fel és valósul meg.

Az alábbi tényezők alkotják az említett hatalmi ágak közötti egyensúlyhelyzetet; a köztársasági elnök vétő-joga a Nemzetgyűlés által elfogadott törvények fölött; nem a Nemzetgyűlés választja a köztársasági elnököt (hanem közvetlenül az állampolgárok), de elmozdíthatja tisztségéből (ha az Alkotmánybíróság alkotmány sértést állapít meg, és ennek az eljárásnak a megindítása magának a Nemzetgyűlésnek a kezében van); a Nemzetgyűlés választja és mozditja el funkciójából a Kormány elnökét és a Kormány tagjait (a köztársasági elnök tesz javaslatot a kormányelnök személyére, aki a Nemzetgyűlésben ismerteti programját, és javaslatot tesz a Kormány összetételére); a Kormány jogosult felvetni a Nemzetgyűlés előtt az iránta való bizalom kérdését, és le is mondhat; a Kormány a Nemzetgyűlés feloszlataához való jogosultsággal rendelkezik, ha az hosszú időn át nem gyakorolja a feladatát; a Nemzetgyűlés akkor is felosztható, ha az azt követő 60 napon belül nem választja meg a Kormányt, amikor a köztársasági elnök javaslatot tett a kormányelnök személyére (a köztársasági elnök mindig rendelettel oszlatja fel a Nemzetgyűlést) stb.

Az (egy kamarás) Nemzetgyűlést közvetlen szavazással választják, arányos képviseleti elv szerint, de, Szerbia Nemzetgyűlésétől eltérően, egyetlen választási körzetben.

## II. Jugoszlávia

### 1. Az új Jugoszlávia természetellenes államszövetségének szükségszerű bukása

Az új ("harmadik") Jugoszláviát az 1992. évi április 27-i Alkotmány hozta létre, a "Szerbia államának és Montenegro államának egyesülése" alapján.

1. *A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság 1992. évi Alkotmányának jogi semmissége.* – Paraxonnak hangzik, de az új Jugoszlávia Alkotmánya már kihirdetésekor jogilag semmis volt. Semmisségének három oka van: először: az alkotmánymódosítási eljárásban elkövetett szabálytalanságok súlyosak voltak; másodsor: az a szerv, amely elfogadta és kihirdette az új Alkotmányt (a régi Nemzetgyűlés Szövetségi Tanácsa) nem volt sem törvényes, sem legitim abban az időpontban ennek az aktusnak a megvalósítására; harmadszor: sem Szerbia (1990. évi), sem Montenegro Alkotmánya semmiféle lehetőséget sem tartalmazott Szerbiának (Montenegrónak) más állammal való egyesülésére vonatkozóan.

Azonban, a két köztársaságban a hatalom birtokosainak (inkább önkényes) elhatározásából (a volt kommunisták), ez a szöveg azonnal igazi Alkotmány-szerepet kezdett játszani.

2. *Az új Jugoszlávia fél-konföderációs államszervezete.* – Az új Jugoszlávia Alkotmánya vegyes rendszert állított fel, vagyis föderatív-konföderatív berendezkedést, és ezért elfogadta a szocialista Jugoszlávia legutóbbi Alkotmánya (1974) által intézményesített, mesterséges és veszélyes modellt.

A megosztott szuverenitás régi és már túlhaladott elméletéből és ugyanakkor a tagköztársaságok szuverenitásának kinyilvánításából kiindulva, a szövetségi Alkotmány az új, vegyes ("hibrid") szervezet következő elemeiről rendelkezett:

először: a tagköztársaságnak a nemzetközi kapcsolatok fenntartásához, más államokban való, saját képviseltek létesítéséhez, és nemzetközi szervezetekben való tagsághoz, valamint, hatáskörének keretein belül, nemzetközi szerződések megkötéséhez való jogáról;

másodsor: a tagköztársaságnak ahhoz való jogáról, hogy részt vegyen a szövetségi Alkotmány egyes lényeges részeinek megváltoztatására irányuló eljárásban, egyetértési (vétó jellegű) jogosultsággal;

harmadsor: a tagköztársaságok elnökeinek a Védelmi Főtanácsban, tagként való részvételéről;

negyedsor, a tagköztársaságnak ahhoz való jogosultságáról, hogy alkotmányával önállóan határozza meg hatalmi berendezkedését;

ötödször, az állampolgárok nem egyenlő képviselati jogáról a szövetségi parlament első kamarájában, ami a kétkamarás parlamentet jellemzi a szövetségi államban stb.

A fél-konföderatív rendszernek az új Jugoszláviában való felállítását kiváltó ok a volt kommunista rendszernek a nemzeti kérdés tekintetében folytatott politikájában rejlik. Más szavakkal, az új poszt-kommunista rendszer "két különálló és autonóm állam"-nak állította be Szerbia és Montenegro létét, a két különböző nép – a szerb és montenegroi – létezésének megalapozatlan elméleti álláspontja alapján. Ezért a az új

(1992. évi) jugoszláv Alkotmány ismét jogi megerősítést adott a szerb nép megosztására és szétválasztására, úgy, hogy a szerbekre és a montenegroiakra a "Jugoszlávia" nevet kényszerítette, államukra is, himnuszukra is, amely nem is az övék, és az állami zászlójukra is, ami szintén nem az övék.

Az új Jugoszlávia fél-konföderációs államberendezkedése okozta (de biztosította is), hogy a tényleges hatalmi központok a tagköztársaságokban maradjanak. Gyakorlatilag, a szövetségi hatalom a tagköztársaságok kormányzópártjainak (a Szerb Szocialista Párt és Montenegro Szocialistáinak Demokratikus Pártja, a volt kommunista pártok) teljes ellenőrzése alatt van. Meghatározó befolyásuk könnyebben érvényesülhet, mert nincsenek jelentős, karakteres jugoszláv politikai pártok. A szövetségi hatalom gyöngesége abban is kifejeződik, hogy a tagköztársaságok (és főként Szerbia) közvetlenül beavatkoznak egyes szövetségi hatásközök gyakorlásába (például a külpolitika területén).

## *2. A névleges parlamentáris rendszer*

Az említett körülményeknek elkerülhetetlenül tükröződniük kellett a parlamentáris rendszer mechanizmusában és a hatalom-megosztás elvének érvényesítésében, amely mellett a szövetségi alkotmány készítői, formálisan, elhatárolták magukat. Ennek a meghirdetett rendszernek a három legmarkánsabb jellemzője a következő: a jugoszláv köztársasági elnök kifejezetten gyöngye pozíciója, a Szövetségi Gyűlés súlyos passzivitása, és a Szövetségi Kormány meghatározó szerepe.

*1. A köztársasági elnök kifejezetten gyöngye pozíciója.* – A köztársasági elnök alkotmányos helyzete és tényleges szerepe teljesen marginális.

(1) Mindenekelőtt, a Szövetségi Alkotmányban foglalt hatáskörei igen korlátozottak, és minden, az ország politikájára való befolyás nélküliek. Képviseli Jugoszláviát az országon belül és külföldön, kihirdeti a szövetségi törvényt, kiadja a nemzetközi szerződések megerősítő okiratait, kinevezi és visszahívja a nagyköveteket a szövetségi kormány javaslatára, kitüntetések adományoz, egyéni kegyelmet gyakorol stb. A jugoszláv hadsereg főparancsnoka, de ezt a funkcióját a Védelmi Főtanács határozataival összhangban gyakorolja, amelynek tagja. Végzetül, Jugoszlávia elnöke jogosult miniszterelnök-jelöltet állítani a Szövetségi Kormány élére, javaslatot tenni az Alkotmánybíróság, a Szövetségi Bíróság stb. bírónak személyére.

(2) Másrészt, a köztársasági elnöknek nincs tényleges hatásköre és befolyása a többi szövetségi szintű szerv tekintetében. Ezzel szemben, a Szövetségi Gyűlés választja a köztársasági elnököt, és visszahívhatja abban az esetben, ha megállapítja, hogy a köztársasági elnök alkotmányértést követett el (ilyenkor az Alkotmánybíróság csak véleményt ad). Mint látjuk, az Alkotmány alapot teremtett a Nemzetgyűlésnek e területen való diszkrécionális magatartásához, és éppen ez történt a közelmúltban az új Jugoszlávia első köztársasági elnökével. Egyébként, a köztársasági elnök is benyújthatja lemondását.

Azon a jogán kívül, hogy jelöltet állíthat a Szövetségi Kormány elnöki tisztségére, a köztársasági elnöknek nincs kapcsolata a Szövetségi Kormánnyal. Jellemző, hogy aktusaihoz nincs miniszteri ellenjegyzés.

(3) A köztársasági elnök kifejezetten gyöngé (és teljesen marginális) pozíciójának oka abban rejlik, hogy az erős elnök, mivel egyik, vagy másik tagköztársaságból választják, megsértené a tagköztársaságokban kialakult hatalmi központok kapcsolatát a köztársaságoknak a szövetségi hatalomgyakorlásra irányuló befolyásuk miatt. Ezért, a tagköztársaságok közötti egyensúly (és általában, a kapcsolatok), vagyis a laza-konföderatív rendszer koncepciója sérelmet szenvedne.

2. *A Szövetségi Gyűlés kifejezett passzivitása.* – A Szövetségi Gyűlés alkotmányjogi helyzete és hatáskörei, elvben, a hatalom-megosztás elvén alapulnak, a gyakorlatban azonban nem teljesítette az Alkotmányban előírt szerepét.

(1) A két kamarából: a Polgárok Tanácsából és a Köztársaságok Tanácsából álló Szövetségi Gyűlés, mindenek előtt, alkotmányozói, törvényhozói és költségvetési feladatokat lát el, azután választói funkciókat, és politikai ellenőrzést gyakorol a végrehajtó hatalom fölött. Ezen kívül, dönt más tagköztársaságoknak a Jugoszláviába való felvételéről, más államokkal való államszövetség alkotásáról, nemzetközi szervezetekhez való csatlakozásról, Jugoszlávia államhatárainak módosításáról stb. Dönt a háború és a béke kérdéseiről is, bejelenti a hadi állapotot, a közvetlenül fenyegető háborús veszélyt és a rendkívüli állapotot.

Elvben, a Szövetségi Gyűlés nincs korlátozva a hatáskörei gyakorlásában (ezért van az, például, hogy nincs törvényhozási vétó, kivéve a Szövetségi Alkotmány egyes rendelkezéseinek módosítását, és ez a tagköztársaságok jogaira vonatkozik).

(2) Feladatai ellátásában, különösen a törvényhozói funkció és Szövetségi Kormány munkája fölötti ellenőrzés gyakorlásában, a Szövetségi Gyűlés nem tett eleget az Alkotmányban előírt feladatának.

Mindenekelőtt, az eltelt időszakban nem mondhat maga mögött a törvényhozói tevékenységben olyan eredményeket, amelyeket egyébként elérhetett volna, tekintettel arra a szerepre, amellyel az Alkotmány, mint a törvényhozói hatalom birtokosát felruházta (1992 júniusa és 1994 decembere között a Szövetségi Gyűlés csak 184 törvényt fogadott el).

Ezen kívül, a Szövetségi Kormány az, amely gyakorolta a tényleges törvénykezdeményezési monopóliumot. Fontos megjegyeznünk, hogy egyetlen, az ellenzéki képviselők által a Szövetségi Gyűlés elé benyújtott törvényjavaslatot sem fogadtak el. Voltak olyanok, amelyeket egyszerűen elutasították, másokat visszavontak, és a legtöbb még a kamarák napirendjére sem került, jöllehet, több olyan is van, amelyet már több, mint másfél éve nyújtottak be. Természetesen, mindez a hatalmon lévő pártok (a volt kommunista pártok) politikájáról tanúskodik.

(3) A Szövetségi Gyűlés törvényhozói tevékenységének elégtelenségét mindenekelőtt, passzivitása okozza. Ez a passzivitás a Szövetségi Gyűlés, vagyis, kamarái üléseinek szokatlanul, sőt katasztrofálisan ritka megtartásában fejeződik ki (1992 júniusa - 1994 decembere: a Polgárok Tanácsa 33 ülést tartott, 66 napon át; a Köztársaságok Tanácsa 29 ülést – 37 napon; az együttes ülések száma: 9 – 12 napon keresztül.)

Ami még jellemző a Polgárok Tanácsára, ez az ülések felfüggesztésének gyakorisága, amelyet elnapolás követ, a képviselőknek a felfüggesztett ülés folytatására való összehívásával, amely legalább annyira hosszú (és megmagyarázhatatlan), mint indokolatlan. Ezt ennek a kamarának az elnöke által tanúsított tekintélyuralmi magatartás okozta, mellesleg megjegyezve, hogy a Szerb Szocialista Párt tagja, (a

másik kamara elnöke a Montenegroi Szocialisták Demokrata Pártjának tagja). Mindezt úgy tekinthetjük tehát, mint a politikai pártoknak a Szövetségi Gyűlés passzivitásában tartására irányuló eltökélt politikáját.

Hozzá kell tennünk, hogy a Szövetségi Gyűlésnek ez a passzivitása jelentősen gyengítette a Szövetségi Kormány munkája feletti ellenőrzését. A Szövetségi Gyűlés passzivitása végül abban nyilvánult meg, hogy gyakorlatilag nem is lépett fel jelentős tényezőként az ország politikai életében.

3. *A Szövetségi Kormány meghatározó szerepe.* – Tekintettel a köztársasági elnök marginális helyzetére, a Szövetségi Kormány alkotja a szövetségi végrehajtó hatalom pillérét. De számos tekintetben egészében véve a szövetségi hatalom legfőbb mozgató erővé is vált. Valójában, az Alkotmány által a Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Kormány között létrehozott egyensúly ellenére, ez az egyensúly a gyakorlatban sokszor megtört a Kormány javára.

(1) A Szövetségi Kormány határozza meg és irányítja Jugoszlávia bel- és külpolitikáját, tartja Jugoszlávia kapcsolatait más államokkal és a nemzetközi szervezetekkel, minisztériumokat hoz létre és szüntet meg. Ezen kívül, a Kormány törvénynél alacsonyabb szintű normatív aktusok kibocsátására jogosult (a szövetségi törvények végrehajtására - állandó felhatalmazás), de hadiállapot, fenyegető háborús veszély, vagy rendkívüli helyzet esetén a Szövetségi Kormány aktusokat bocsáthat ki a Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekről (azzal a feltétellel, hogy a Szövetségi Gyűlés nem tud összeülni).

Senki (sem a Szövetségi Gyűlés, sem pedig a köztársasági elnök) sem rendelkezik olyan eszközökkel, amelyek lehetővé tennék a közvetlenül beavatkozást a Szövetségi Kormány hatásköreinek gyakorlásába. Az Alkotmány, a költségvetés és a szövetségi szintű törvények adják a Kormány tevékenysége megvalósításához szolgáló kereteket. A Kormány azonban nem habozott, hogy az Alkotmánnyal szemben is cselekedjen.

(2) A Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Kormány közötti kapcsolatokat egyes kölcsönös jogok léte jellemzi. Így, a Szövetségi Gyűlés választja a Kormány elnökét, aki autonóm, de amikor a Kormány megalakításáról és átalakításáról van szó, a Kormány elnöke felelős a Szövetségi Gyűlés előtt tevékenységéért, ugyanúgy, mint ahogy a Kormány felelős a kormányiszervek és a szövetségi minisztériumok tevékenységéért is (testületi felelősség). A Szövetségi Gyűlés tisztségéből elmozdíthatja a Kormány elnökét és bizalmatlansági szavazást kezdeményezhet a Kormánnyal szemben. Ez a mai napig csak egy alkalommal történt meg, és ez is a kormányzó pártok szándékából, saját Kormányukkal szemben (az elmúlt időszakban, a Szövetségi Gyűléshez hat ilyen értelmű javaslat érkezett). A maga részéről, a Kormány elnöke benyújthatja lemondását a Szövetségi Gyűléshez, és bizalmi szavazást kezdeményezhet.

Az Alkotmány szerint a Szövetségi Gyűlés ellenőrzi a Szövetségi Kormány tevékenységét. A képviselői kérdéseken kívül (interpelláció) azonban, őszintén szólva nincs más ellenőrzési eszköz. A kamarák házszabályai megfosztották az interpellációt a Kormánnyal szembeni politikai szankció hatásától, és ezért elveszítette a kormányzati munka feletti ellenőrzési eszközként való igazi értelmét. A Kormány igen erős alkotmányos helyzetének és a Szövetségi Gyűlés elfogadhatatlan passzivitásának feltételei közötti, a Kormány anélkül folytathatja tevékenységét, hogy a Szövetségi Gyűlés elégséges ellenőrzése alati állna. Kétségkívül, ez olyan példa, amely leleplezi a

tagköztársaságokban hatalmon lévő pártok azon akaratát, hogy a Szövetségi Kormány közbeiktatásával kormányozzanak.

A Szövetségi Kormány rendelkezik a Szövetségi Gyűlés felosztatására való jogosultsággal abban az esetben, ha az hosszú időn keresztül nem képes hatásköreit gyakorolni. Ebben a megfogalmazásban, ez a feltétel tág lehetőségeket biztosít a Kormány számára, hogy éljen a Szövetségi Gyűlés felosztatásához való diszkrecionális jogával. E rendelkezés szigorát nem enyhíti a Kormánynak az a kötelessége, hogy ilyen alkalommal meghallgassa a Szövetségi Gyűlés kamarái elnökeinek és a parlamenti csoportok elnökeinek véleményét. A Kormány mindezekig nem élt ezzel a jogával.

4. *A parlamentáris rendszer látszata és a parlamentáris élet agóniája.* - Annak ellenére, hogy a Szövetségi Alkotmány kifejezetten kimondja, hogy Jugoszláviában a hatalom a törvényhozói, a végrehajtó és a bírói hatalom szétválásának elvé szerint működik, az ugyanezen Alkotmány által rendelt hatalmi rendszer és a létrehozott mechanizmus működési gyakorlata azt mutatja, hogy a parlamentáris rendszer torzított formája valósult meg. Valójában, ami Jugoszláviában a szövetség szintjén létezik és működik, csupán a parlamentáris rendszer látszata, amely, bizonyos, más tényezőkhöz kapcsolódva (a szabad sajtó megfojtása, az állami televízió monopóliuma, amely, valójában egy párt monopóliuma, nem demokratikus választás, rendőri elnyomás stb), erőzöbba, és lényegében a parlamentáris élet agóniájába torkollott.

Ennek a helyzetnek a gyökere abban található, hogy, mint említettük, az igazi hatalmi központok Jugoszláviában a tagköztársaságokban található, vagyis, az ezekben a köztársaságokban uralmon lévő pártok kezében (a Szerb Szocialista Párt és a Montenegroi Szocialisták Demokrata Pártja). Ezeknek a pártoknak a tagjai képviselők a Szövetségi Gyűlésben (ahol a mandátumok többségét bírják), és a Szövetségi Kormány miniszterei (amely teljesen az ő kezükben van), valamint tisztviselők más szövetségi szintű szervezetben.

E pártok többségének a Szövetségi Gyűléssel szembeni következtelenségével szemben, a Szövetségi Kormány a legbiztosabb olyan eszköznek látszik, amellyel a szövetségi hatalomgyakorlásra hatni lehet abban a keretben, amelyet lazaköföderációs államszervezetnek nevezünk. Az említett pártoknak ez az érdeke, nyilvánvalóan, a hatalmi ágak közötti egyensúlynak a Szövetségi Kormány javára való megbontásának legfőbb mozgatóereje (a Kormány meghatározó szerepe). A Szövetség Kormány primátusa azonban gyakorlatilag csak névleges hatalmat képvisel, mivel a tényleges hatalom, mint hangsúlyoztuk, a tagköztársaságokban van. Mindez a parlamentáris rendszer deformálódásáról, sőt, látszatáról és a parlamentáris élet agóniájáról tanúskodik a poszt-kommunista Jugoszláviában az államszövetség szintjén is.

### III. Az igazi megoldás

Szerbiának és Montenegronak csupán az országban megvalósuló demokratikus és radikális reform keretében sikerülne kijutnia a kommunista világból, ami a több évtizeden át tartott kommunista rezsim uralma, és a jelenlegi poszt-kommunista rezsim (vagyis, az álcázott rendszer) káros elemeinek és következményeinek felszámolását

feltételezi. A megoldás kétségkívül a létező állam korszerű és igazán demokratikus, és szocialista állammá, jogállammá való radikális átalakulásában rejlik.

Ennek az átalakulásnak a *sine qua non*-ja a monarchia visszaállítása, mégpedig alkotmányos vagy parlamentáris monarchia formájában. Mielőtt 1945-ben azt teljesen illegitim módon megszüntették a kommunisták, a monarchia mindig is az az államforma volt, amelyben a szerb nép élt, és a legrégebbi európai monarchiák közé tartozik. Ma, a demokratikus élet eltüntetett hagyományának feltételei között, amelyben a politikai kultúra nem eléggé fejlett, ahol nem eléggé csiszoltan működik a többpárt rendszer, ahol még fellelhetők az tekintélyuralmi kormányzás maradványai, az említett monarchia visszaállítása a demokratikus politikai élet és a demokratikus intézmények megújulásának záloga.