

Ostvarivanje Ustava

Dr Leon Geršković

Već je prošlo skoro dvije godine otkako je donesen novi Ustav. Iako je to kratko vrijeme da bi se moglo očekivati potpuno ostvarenje političkog sistema i političkih odnosa koji je Ustav projicirao, ipak sagledavanje dosadašnjih napora na realizaciji osnovnih ideja Ustava može u znatnoj mjeri da pridonese savladavanju teškoća u izgradnji novog ustanovnog sistema. Već je kod donošenja Ustava bilo jasno da njegovo ostvarivanje ne može biti samo prosta primjena njegovih pravnih normi, nego da ono u suštini znači bitnu promjenu postojećih političkih odnosa. To je naročito jasno sada nakon VIII kongresa SKJ koji je založio sav svoj autoritet da se ostvare oni društveni i politički odnosi koji su već u Ustavu bili zacrtani, a u praksi još neostvareni. Da bi se postojeći društveni i politički odnosi izmijenili u pravcu koji je odredio Ustav, a Kongres postavio kao neodložni politički zadatak, treba sagledati sve što je do sada učinjeno u pravcu ostvarivanja Ustava i izvršiti kritičku analizu učinjenoga, jer samo tako možemo naći najbolje metode za ostvarivanje Ustava u budućnosti. Stoga ćemo u cilju da doprinesemo nešto toj analizi pokušati da se osvrnemo na neke društveno-političke odnose i mjere koje su dosad poduzete naročito na zakonodavnom planu, da bi se postojeći odnosi i zakoni uskladili s Ustavom.

1) U oblasti skupštinskog sistema.

Već je izborima u aprilu 1963. uspostavljena osnovna struktura predstavničkih tijela kako ju je zamislio Ustav. Pri tome je princip rotacije realiziran u toj mjeri da sadašnja predstavnička tijela predstavljaju i po strukturi i po sastavu novi društveno-politički organizam o čemu smo već pisali. Osnovno pitanje koje se postavljalo prilikom uvođenja novog sistema rada u naše skupštine bilo je: da li će se i u kojoj mjeri u novom skupštinskom sistemu težište odlučivanja u osnovnim političkim odnosima prenijeti od izvršno-političkih i upravnih organa i političkih organizacija u samu skupštinu i njena tijela. Pored toga funkcioniranje novog skupštinskog sistema trebalo je pokazati hoće li mehanizam vijeća radnih zajednica biti tako kompliciran da će onemogućiti stvarni rad skupština ili će, obrnuto, djelatnost tih vijeća unijeti nov duh u sam skupštinski sistem.

Iako je danas još teško govoriti o nekim definitivnijim rezultatima funkcioniranja novog skupštinskog sistema, ipak bi se mo-

glo učiniti nekoliko konstatacija. Prvo, vijeća radnih zajednica su očito dokazala da kroz njih radni ljudi, koji su inače zaposleni u svojim radnim organizacijama i samoupravnim organima, mogu neposredno učestvovati u odlučivanju i najvišim tijelima Republike i Federacije. Oni su kao poslanici u ovim vijećima unijeli stvarno novi duh u raspravljanje društveno-političkih problema, mada iza sebe nemaju dovoljan politički autoritet a često niti iskustva. Iako postoje teškoće sa njihovim angažiranjem u radu skupštinskih tijela zbog njihove zaposlenosti, ipak se već danas vidi da je tome razlog uglavnom nedovoljno uigrani mehanizam rada u skupštini i prve dječje bolesti novog »parlamentarizma«. Dosadašnja praksa pokazuje, možda ne općenito, ali dovoljno da bi se mogli izvući zaključci, da vijeća radnih zajednica mogu u punom smislu postati radna tijela ako su poslanici povezani s problematikom koja se raspravlja i ako su subjektivno politički angažirani i zainteresirani za njihovo rješavanje.

Drugi vidljivi rezultat dosadašnjeg rada skupštinskih tijela jeste u tome da ona svestrano raspravljaju kako o zakonskim prijedlozima tako i o dokumentima kojima se utvrđuje politika, da ulaze u problematiku sa svih aspekata tako da su konačne odluke doista rezultat skupštinskih rasprava, naročito u odborima. Međutim, ne bi se moglo reći da je težište inicijative za izgradnju društveno-političkog sistema i donošenja osnovnih političkih odluka prešlo na sama skupštinska tijela. Još uvijek je inicijativa pretežno u rukama uprave i izvršno-političkih organa. U republikama je taj proces prenošenja težišta nešto više napredovao naročito u nekim oblastima. Da ovaj proces ne ide brže ima nekoliko osnovnih razloga. Prvo, pozicija poslanika kao specifičnog društveno-političkog radnika još nije dovoljno stabilizirana, niti je poprimila svoju pravu fizionomiju. Poslanik treba da bude onaj društveno-politički radnik koji povezan sa svojim izbornim tijelom i angažiran na rješavanju njegovih problema u skupštini aktivno sudjeluje u rješavanju općih problema. Da bi on to mogao potrebno je u prvom redu da se putem izbora učvrsti njegova lična veza s izbornim tijelom, da to izborno tijelo ima u njega povjerenje i da mu daje politički autoritet. Pored toga i institucija »općinske delegacije« treba u što većoj mjeri da postane realnost tako da poslanik povezan sa svojim izbornim tijelom sa općinskom skupštinom i sa ostalim poslanicima ne bude jedna osamljena jedinica, nego dio stvarnog demokratskog samoupravnog mehanizma i da postane faktor odlučivanja u skupštini. Danas je poslanik suviše individualizirana jedinica a još ne nosilac težnji društvene sredine koja ga je birala i u punom smislu zastupnik i njenih i općih interesa. Zbog toga sadašnjim političkim odnosima zastupnik još nema politički autoritet na osnovu same svoje poslaničke funkcije, nego ga tek stiže ako vrši druge političke funkcije. Međutim skupštinski mehanizam ne može funkcionirati ako sama poslanička funkcija ne dobije svoj puni autoritet.

Drugi je uslov za prenošenje težišta u odlučivanju i stvaranju politike sa izvršno-političkih i upravnih organa na skupštinu u tome da skupština samostalno izgradi svoj mehanizam rada i proceduru i da se neposredno povezuje s naučnim i stručnim institucijama i društvenim organizacijama tako, da bi njena tijela mogla i bez posredovanja uprave razmatrati pojedine probleme i donositi odluke. To bi pozitivno djelovalo i na samu upravu, jer bi ona mogla

samostalnije i odgovornije da se bavi upravnim poslovima i ostvarivanjem zakona, a ne da bude servis skupštine, kao što je to danas dobrim dijelom. Uprava bi na taj način mogla i mnogo realnije i da sagledava probleme ostvarivanja našeg društveno-političkog sistema i da u pravcu njegovog poboljšanja daje svoje prijedloge. Ona kao servis skupštine ne može da izvršava svoje osnovne zadatke, a suviše je jaka kao faktor u političkom odlučivanju i sprečava osamostaljivanje skupštine u izgradnji društveno-političkog sistema i političkom odlučivanju.

Sa tih aspekata dosadašnjeg funkcioniranja novog skupštinskog sistema treba razmatrati i probleme novih izbora u aprilu 1965. godine. Ovim izborima se prvi puta ostvaruje ustavom predviđeni rotacioni period zamjene polovice sastava sadašnjih skupština. Političke organizacije već su u vezi s tim izborima donijele određene smjernice, nastojeći da se rotacija što dosljednije izvrši i da sistem kandidiranja i izbora bude takav da u što većoj mjeri dođu do izražaja zahtjevi birača i stvarno odlučivanje o kandidatima. Međutim, istovremeno se razmatraju i problemi rada skupština koji proizlaze iz njenog sastava s težnjom da taj sastav u što većoj mjeri odražava društveno stanje i da bude sposoban da vrši svoju funkciju. Nekada se kod toga možda suviše naglašavaju problemi sastava i određeni vanjski elementi u samoj strukturi skupštinskih tijela, a zapostavlja se povezanost kandidata za svoje biračko tijelo i potreba da poslanik bude poznat svom biračkom tijelu po svojim koncepcijama o aktuelnim problemima i da lično bude garancija svojim biračima da zna i može sudjelovati u skupštinskom radu i odlučivanju.

Općinske skupštine već su u periodu prije donošenja Ustava postale dominantne u odlučivanju u osnovnim pitanjima političkih odnosa u općini. Očekivalo se da će se politička fizionomija općinskih skupština u tom pravcu dalje razvijati tim više što su u njen sastav ušli i predstavnici radnih organizacija van privrede. Međutim, na osnovu dosadašnjih zapažanja teško bi bilo reći da se funkcioniranje općinskih skupština bitno promijenilo. Značajniji napredak vidimo samo kod onih općinskih skupština u Hrvatskoj koje imaju više vijeća radnih zajednica. Dosadašnje analize pokazale su da je osnovni uzrok takvom stanju u prvom redu u tome što se nije bitno promijenila politička pozicija članova općinske skupštine naročito u onim općinama koje su postale znatno veće pa obuhvaćaju skoro i bivše srezove. Ovdje se problem postavlja na isti način kao i kod poslanika u Saveznoj i republičkim skupštinama. Drugi je specifičan razlog u poziciji predsjednika i uprave. Danas predsjednik općinske skupštine, bez obzira na intencije Ustava i statuta, nije u stvari samo predsjednik skupštine kao predstavničkog tijela, koji to tijelo predstavlja, organizira njegov rad, uspostavlja odnose s izvršno-političkim organima i društvenim organizacijama, već je, u stvari, i najjači rukovodeći izvršno-politički organ a uz to i šef uprave. On se, u stvari, mnogo više pojavljuje u toj izvršno-političkoj i upravnoj funkciji, nego kao predsjednik predstavničkog organa. Tako ga shvaćaju i građani i tako se njemu obraćaju. U takvim odnosima predsjednik na jednoj strani koči razvoj samostalnosti uprave, a na drugoj strani pomaže dominaciju uprave nad predstavničkim tijelom. Predsjednik općinske skupštine je prema sebi suviše koncentrirao vlast uslijed čega se ne može pravilno razvijati cjelokupni politički me-

hanizam. Izgleda da bi u cilju razvijanja novih političkih odnosa u duhu Ustava trebalo tražiti i neka nova rješenja u odnosima općinska skupština — predsjednik — izvršno-politički organi — uprava. Predsjednika skupštine trebalo bi vratiti samoj skupštini, odvojiti ga od uprave i ojačati savjete kao izvršno-političke organe.

2) U oblasti društveno-ekonomskog uređenja.

Novi ustavni sistem je predvidio da se u oblasti društveno-ekonomskog uređenja izvrše neke bitne izmjene sadašnjih odnosa, koje doduše proizlaze iz dosadašnjeg općeg pravca razvoja, ali ipak znače kvalitativno nove društveno-ekonomske odnose. Prva osnovna promjena, koju je trebalo izvršiti, je u oblasti proširene reprodukcije. Prema Ustavu, sredstva za proširenu reprodukciju, iako su po svome karakteru društvena, ipak treba prvenstveno da služe za proširenu reprodukciju one radne organizacije koja ih je ostvarila, u suglasnosti s načelom raspodjele prema radu. Samim tim o korišćenju tih sredstava treba da odluče, nakon izvršenja određenih obaveza prema društvu, u prvom redu oni radni kolektivi koji su ih ostvarili. Prema tome Ustav je imao za cilj da se i u oblasti proširene reprodukcije napusti etatistički sistem akumulacije i raspodjele sredstava. Međutim, u tom pravcu još nisu izvršene bitne izmjene, iako su ukinuti investicioni fondovi društveno-političkih zajednica a jedan manji dio sredstava ostavljen radnim organizacijama na raspolaganje. Praktično danas još uvijek o akumulaciji i upotrebi sredstava društvene reprodukcije odlučuju državni organi društveno-političkih zajednica tako da su oni još uvijek dominantan faktor proširene društvene reprodukcije. Zbog toga je i Kongres Saveza sindikata i VIII kongres SKJ naročito inzistirao da se ovi društveno-ekonomski odnosi bitno izmijene. Sada su u pripremi zakoni kojima bi se trebalo uspostaviti novi mehanizam proširene društvene reprodukcije na ustavnim principima. U tom cilju pripremaju se zakoni o bankarskom i kreditnom sistemu, o planiranju, o deviznom režimu itd.

Druge promjene u oblasti društveno-ekonomskih odnosa treba da se izvrše u samim radnim organizacijama. Osnovna je intencija Ustava da se odlučivanje o raspodjeli dohotka, a u vezi s time i o drugim elementima ekonomskog poslovanja, vrši u osnovnim radnim jedinicama tako da radnici mogu u svakoj fazi rada neposredno odlučivati o bitnim elementima svoga rada i dohotka. Ovu je promjenu trebalo izvršiti statutima radnih organizacija. Međutim, i u tom pogledu nije još dovoljno učinjeno. Statuti radnih organizacija nisu još u praksi dobili ono društveno-političko značenje koje bi trebalo da imaju. Ne samo da se oteže s donošenjem statuta mimo svih određenih rokova, nego se to donošenje često formalistički shvaća. Ne ide se za tim da se s donošenjem statuta promijene osnovni društveno-ekonomski odnosi u radnim organizacijama, nego uglavnom za tim da se promijene određene forme. Razlog takvom stavu je, na jednoj strani, unutrašnji otpor upravnih i administrativnih organa u radnim organizacijama, a na drugoj nedovoljna angažiranost političkih organizacija na donošenju statuta. Tome su nekad također razlozi u određenom otporu. Kao jedna od posljedica takvog stava nekada integracija privrednih organizacija, kad je sama po sebi opravdana i progresivna, dovodi

do sputavanja samoupravljanja i do jačanja unutrašnjih birokratskih snaga u radnim organizacijama. Integracija tada nužno postaje kočnica samoupravljanja, ako istovremeno s integriranjem poduzeća, radne jedinice ne postanu osnovne ćelije odlučivanja o stjecanju i raspodjeli dohotka u radnim organizacijama.

Ustav je, također, usvojio princip da u neprivrednim organizacijama u osnovi bude uspostavljen isti sistem stjecanja i raspodjele dohotka kao u privrednim radnim organizacijama. To drugim riječima znači da i neprivredne radne organizacije treba da stječu dohodak na osnovi izvršenog rada i da njihovi organi samoupravljanja samostalno raspodjeljuju taj dohodak. U procesu ostvarivanja Ustava pošlo se jedan korak naprijed time što su i u ovim radnim organizacijama izabrani organi samoupravljanja od strane radnog kolektiva i što ti organi odlučuju o raspodjeli. Međutim, ustavni principi nisu dosljedno ostvareni u dva pravca. Pošlo se, prvo, generalnom linijom da se cjelokupna djelatnost ovih ustanova proglasila poslovima od općeg interesa i da su u savjete tih organizacija ušli predstavnici društvene zajednice. Rijetko se gdje nastojalo da se diferenciraju poslovi ovih radnih organizacija i da se nađu druge forme društvenog utjecaja. Ostalo se uglavnom na onoj početnoj formi mješovitih organa koja je nastala u vrijeme kad su se ustanove odvajale od državnih upravnih organa i u tom cilju uvodili posebni organi društvenog upravljanja. Ima čak tendencija da se sve neprivredne radne organizacije, kao ustanove, odvoje u posebnu kategoriju radnih organizacija i tako načini neka bitna razlika između njih i privrednih organizacija koju je Ustav nastojao da prevaziđe. — Mnogo manje je ostvareno približavanje ustavnim principima na području stjecanja dohotka. U tom pogledu čak postoje i veoma kontradiktorne tendencije. Dok projekti zakona o ustanovama imaju tendenciju da ostvare princip stjecanja dohotka na osnovi izvršenog rada, dotle je Zakon o financiranju društveno-političkih zajednica ponovo približio način financiranja ustanova budžetskom sistemu. Taj zadatak sadrži izvjesne generalne klauzule kojima, na jednoj strani, obavezuje budžet na financiranje ovih ustanova (što nije i ne treba da bude stalni princip financiranja) i postavlja određene tipično budžetske odnose između ustanova i društveno-političke zajednice, iako su već danas, kod izvjesnih kategorija ustanova, ostvareni principi koji su prilično blizu ustavnim principima kao npr. kod zdravstvenih ustanova. Značajno je da Rezolucija VIII kongresa izričito traži da se ustanove odvoje od budžeta. Dosljedno tome trebalo bi izvršiti i reviziju kako zakona o financiranju društveno-političkih zajednica tako i nekih drugih propisa koji su doneseni nakon Ustava.

Kao i kod ustanova tako je i u organima uprave društveno-ekonomski položaj radnih zajednica samo polovično riješen u smislu ustavnih principa. Opći zakon o samoupravljanju u organima uprave kao i Osnovni zakon o sredstvima organa uprave uspostavlja u smislu Ustava samoupravljanje radnih kolektiva državnih organa. Međutim, ti zakoni ne postavljaju čisti princip stjecanja dohotka prema izvršenju određenih obaveza nego i dalje zadržavaju princip dodjeljivanja sredstava unaprijed na osnovi programa rada. Zakon, doduše, unosi određene korekture u taj mehanizam tako da bi neizvršavanje zadataka povlačilo za sobom određene konzekvence i time se približio stjecanju dohotka po radu. Međutim, to će biti vrlo teško ostvarljivo i predstavljat će samo izuzetak od

pravila. Dosadašnja praksa pokazuje da se ipak moglo ići dalje u ostvarivanju ustavnih principa bez obzira na određene teškoće koje bi nastajale u vezi s ocjenjivanjem vrijednosti određene djelatnosti i načinom obračunavanja sa budžetom nakon izvršenih zadataka.

Ustav pretpostavlja da će društveno-političke zajednice biti samostalne u stjecanju sredstava i da će samostalno raspolagati tim sredstvima. Osnovna ideja Ustava je bila da svaka društveno-politička zajednica ima svoja sredstva i da sama određuje njihovu visinu. Međutim, Zakon o financiranju društveno-političkih zajednica i Zakon o doprinosima i porezima pošli su drugim putem. Sve društveno-političke zajednice imaju gotovo iste vrste i izvore prihoda. Tako npr. najznačajniji doprinosi tj. doprinos iz radnog odnosa i doprinos iz poljoprivrede istovremeno su izvor za financiranje svih društveno-političkih zajednica. Pojednim društveno-političkim zajednicama ostala je samo mogućnost da odrede svoje stope. Praktično, dakle, od samostalnih izvora sredstava nije ostalo skoro ništa. Vrste prihoda su opet zajedničke. Sloboda općina da odrede svoj procenat npr. u doprinosu iz dohotka u priličnoj je mjeri iluzorna, nakon toga što federacija i republika odrede svoje stope. Postoji jedna objektivna granica preko koje nije moguće ići. Pored toga federacija je ovlaštena da i tu odredi granicu. Prema tome umjesto novog sistema dobili smo samo revidirani sistem zajedničkih prihoda. To dovodi do faktične zavisnosti općina o odlukama federacije i republike tako da nastaju odnosi koji su veoma slični starim budžetskim odnosima, naročito kad općine nemaju dovoljno sredstava i zavise od dotacije.

Jedan od najtežih problema novih društveno-ekonomskih odnosa koje je postavio Ustav jeste planiranje. Ustav polazi od činjenice da, s obzirom na stepen razvitka proizvodnih snaga u nas, još postoji robna proizvodnja, a samim tim i tržišni robnovčani odnosi. Istovremeno princip samoupravljanja zahtijeva da o nizu bitnih, poslovnih odnosa i rada odlučuju radne organizacije na bazi samoupravljanja. Tako se radne organizacije pojavljuju na tržištu kao samostalni faktor. Na drugoj strani, iz samoga društvenog karaktera sredstava za proizvodnju i akumulacije, kao i iz zajedničkih interesa samih radnih ljudi, proizlazi nužnost društvenog odlučivanja o određenim ekonomskim odnosima naročito o razvoju materijalne osnove društva, o ostvarivanju principa raspodjele prema radu, o usklađivanju neravnomyjernosti u razvoju kao i u otklanjanju disproporcija u granama koje mogu dovesti do ekonomskih kriza. U društveno-ekonomskim odnosima kao i u mehanizmu privrede treba naći sredstva, mogućnosti i metode društvene intervencije u tržišne odnose a i u sam tok proširene društvene reprodukcije. To je također jedan od zadataka u procesu usklađivanja postojećih odnosa s ustavnim sistemom. — Dosadašnji sistem planiranja, ne odgovara ustavnim principima jer daje suviše administrativne vlasti državnim organima a ostavlja i suviše društvenih sredstava u rukama političkih organa. Prema tome je neophodno da se postavi sistem planiranja tako, da on omogućava navedenu društvenu intervenciju, ali da istovremeno ne ukida samoupravljanje radnih organizacija i njihovo samostalno odlučivanje u tržišnim odnosima. Do sada u tom pogledu nije ništa bitno učinjeno, iako sistem planiranja predstavlja jedan od glavnih elemenata društveno-ekonomskog uređenja.

3) U izgradnji novog pravnog sistema

Već sama činjenica da Ustav pretpostavlja korjenite izmjene u postojećim društveno-ekonomskim odnosima i da inicira i nove političke odnose na osnovi političke strukture koju je konstituirao, govori jasno da Ustav neophodno zahtijeva stvaranje novog pravnog sistema. Osnove toga novog pravnog sistema dane su u samom Ustavu. Novi pravni sistem trebalo bi da bude izgrađen na novim institutima društvenog vlasništva, pravu radnika na plodove svoga rada, novih međusobnih odnosa ljudi koji proizlaze iz udruženog rada, i samoupravljanja kao osnove političkih i društveno-ekonomskih odnosa. Prema tome usaglašavanje postojećeg zakonodavstva s Ustavom nije trebalo da bude prosto ispravljanje postojećih zakona i njihovo usaglašavanje s određenim normama u Ustavu ma kako ono suštinski mijenjalo postojeće odnose. Usaglašavanje postojećeg zakonodavstva s Ustavom u stvari je trebalo da bude izgradnja novoga pravnog sistema. To bi značilo da bi prije pristupanja samom konkretnom usaglašavanju s Ustavom trebalo naučno-politički obraditi novi pravni sistem, formulirati osnovne grane novoga prava, kao i osnovne pravne institute na kojima bi se gradilo zakonodavstvo u pojedinim oblastima prava.

Međutim, u praktičnom procesu usaglašavanja s Ustavom nije se pošlo tim putem, nego se išlo prosto usaglašavanju postojećih zakona s ustavnim normama. To je dovelo do niza veoma praktičkičkih rješenja koja će prije ili kasnije morati da budu revidirana. Tako se npr. sada izrađuju zakoni o privrednim poduzećima, o ustanovama, o radnim odnosima, o planiranju itd, a da se nije dublje ušlo u problem je li uopće moguće i potrebno u novom Ustavu graditi zakone na toj osnovi. Ustanove se odvajaju od ostalih radnih organizacija iako Ustav pokazuje tendenciju da se opće norme o samoupravljanju, o raspodjeli i statusnim odnosima radnih organizacija što više izjednače, a da međusobna diferencija bude u vršenju njihovih djelatnosti. Isto tako je postalo nejasno da li, i koje, imovinsko-pravne institute i na kojoj osnovi treba unositi u ove zakone i da li bi možda trebalo ići ka donošenju kompleksnih imovinsko-pravnih zakonika. — Naročito su značajne dileme koje su se pojavile u vezi sa Zakonom o radnim odnosima. Ustav ima tendenciju ukidanja onih pravnih odnosa koji proizlaze iz najamnoga rada. Međutim, sam pojam *radni odnos* koji pretpostavlja odnose između radnika i organizacije involvira u sebi najamne odnose koje Ustav želi da pretvori u međusobne odnose radnika koji o njima odlučuju u samoupravnom mehanizmu. Prema tome odlučivanje o tim odnosima u suštini ne treba odvajati od odlučivanja o drugim odnosima unutar radne organizacije s time da se pojedinim radnicima, kao građanima, osiguraju samo određena prava i druga zaštita u njihovim individualnim pravima i njihovom ličnom integritetu. — Iz toga proizlazi da u sistemu prava ne može više postojati onakav zakon o radnim odnosima kao što je do sada postojao, nego tu materiju treba na drugi način rješavati.

Sadašnja metoda usaglašavanja zakona s Ustavom naišla je i na druge zapreke. Uslijed toga što politički nisu riješena već navedena pitanja iz oblasti društveno-ekonomskih i političkih odnosa, to nije bilo moguće niti da se ona i zakonski riješe. Međutim, vrijeme za usaglašavanje s Ustavom prolazi, tako da će se dobar dio

zakona moći samo formalno usaglasiti s Ustavom. Prema tome izgleda da ćemo imati u stvari dva procesa usaglašavanja s Ustavom. Jedan koji sada traje i koji će se svesti na djelomično ili formalno usaglašavanje s Ustavom, a drugi koji će nastupiti iza toga i u kome bi trebalo stvarno izgraditi novi pravni sistem na bazi principa Ustava. O tome je već bilo riječi na nedavnom savjetovanju u Savezu udruženja pravnika.

Kad već pred nama predstoji proces potpunog i sistematskog usaglašavanja postojećeg pravnog sistema s Ustavom, onda treba istaći još jedan problem o kome je već bilo riječi u našoj javnosti. Novi ustavni sistem, iako predviđa da će u Jugoslaviji postojati pravni sistem na jedinstvenim osnovama, koje utvrđuje kako Ustav tako i osnovno savezno zakonodavstvo, ipak postavlja da se taj pravni sistem neće izgrađivati samo putem saveznog zakonodavstva, nego i putem republičkog zakonodavstva kao i statutima općina i radnih organizacija. Iz toga naročito proizlazi potreba da se utvrdi jasna linija kojom će u izgradnji novog pravnog sistema ići savezno, a kojom republičko zakonodavstvo. Savezno zakonodavstvo po Ustavu više nije sveobuhvatno. Ono putem osnovnih zakona, drukčijih nego dosadašnji, i putem općeg zakonodavstva, koji u osnovi predstavljaju zakonske rezolucije, treba da utvrdi samo osnove sistema, i to uglavnom u oblasti osnovnih političkih i društveno-ekonomskih odnosa, a da se pravni sistem dalje izgrađuje i putem republičkog zakonodavstva naročito u oblasti neprivrednih društvenih djelatnosti odnosno izvan osnovnih društveno-ekonomskih odnosa. To drugim riječima znači da treba i na naučnoj i na stručnoj kao i na političkoj osnovi riješiti problem odnosa između saveznog i republičkog zakonodavstva. U dosadašnjem procesu usaglašavanja s Ustavom nije se uvijek išlo tim putem. I federacija i republike su, svako posebno usaglašavali svoje zakone i samo donekle slijedili ustavne principe. U slijedećoj etapi usaglašavanja treba tom problemu posvetiti veliku pažnju, jer nema nikakve potrebe da se nakon donošenja Ustava svi problemi i odnosi u svim republikama rješavaju na jednoobrazan način. Ustav, a s njime i ustavno sudstvo daje dovoljno garancije da će osnove pravnog sistema biti jedinstvene. Nema prema tome nikakve potrebe da se sprečava inicijativa i republika i općina u rješavanju konkretnih pitanja na bazi jedinstvenog pravnog sistema zagwarantiranog s ovim Ustavom. Zakonodavstvo federacije, ako se izuzmu one oblasti u kojima federacija ima isključiva prava ili se radi o zajedničkom privrednim regulativnim mjerama, treba u stvari da predstavlja određeni broj velikih osnovnih zakonika u oblasti društveno-ekonomskih i imovinsko-pravnih odnosa, sudskog zakonodavstva i prava građana, na kojima će počivati cio novi pravni sistem.