

U obrazloženjima potrebe ove promjene ustava susrele su se oštra kritika upućena na federaciju i ona je učinjena odgovornom za sve propuste koji su pojedine republike dovele u teži položaj

*dr. Hamdija
Čemerlić*

problem ustavnih promjena i razvitak federalizma u jugoslaviji

Razmatranje pitanja promjene Ustava veoma je složeno, i u direktnoj vezi sa značajem Ustava kao osnovnog zakona zemlje. Društveni razlozi koji su izazvali potrebu donošenja novih ustava izravali su i tešnje da se jednom donesen ustav usvoji i riješi pitanja. U tom ustaljivanju društvene zajednice, grupe i pojedinci osiguravaju garanciju stabilnosti položaja koji im ustav obezbjeđuje. Tako je neosporno da ljudi, grupe pa i društva u cjelini evoluiraju, da su tokom vremena struktura i odnosi među njima mijenjaju i da se promjene treba da se održe i u pravnoj nadgradnji i dovedu do pravnih ustava. Jasno je i to da osnovni odnos ne evoluiraju brzo i takvim intenzitetom da iziskuju česte promjene ustava. Proces društvenog razvoja predstavlja kompleks društveno-ekonomskog i racionalnog, onog što se nužno kreće naprijed i onog što želimo da se kreće i razvija u određenom pravcu. Politika je prvinski da nađe pravu mjeru između ove dvije pojave, da pravilno cijeni i primijeni odgovarajuće mjere u odgovarajuće vrijeme. Smisao ustavnosti izmjenjivosti u sebi tendenciju dugotrajnosti i predchranu protiv čestih mijenjanja osnovnih institucija u društveno-političkom sistemu. Ovo naročito važi za federalnu državu koja predstavlja složeno državno biće čiji su u osnovi pojedini građani postoje i federalne jedinice kao nosioci političkih prava iz kojih su veoma osjetljive.

Pitanje interesne ravnoteže ili pravih odnosa između federacije i federativnih jedinica predstavlja jedno od izvornih pitanja svake federacije i kao takvo treba da u ustavu bude čvrsto postavljeno i što je moguće jasnije odraženo. Međutim, nakon evaluacije djeluje i stoga ni u federativna interesna odnosa nije i ne treba da bude jednom zauvijek kruto utvrđen, već se prilagođava prema stvarnim potrebama određenog perioda. Zbog toga ima dvostruki karakter federativne države, tj. da je ona zajednica građana i država članica, u konstituisanju ove države oba faktora treba da imaju podjednak uticaj. Da bi se ova pretpostavka ostvarila osnovni organ savezne države kompozovan je tako da su u njemu predstavljena oba ova faktora i zbog toga se federativni parlament redovno sastoji tako da jedan dom predstavlja građane, a drugi države članice, po pravilu na načelu pariteta. Osnovni smisao ove kombinacije leži u tome da jedan dom zastavlja drugi i u tom se odnosu izmisliti ravnotežu između opšteg i posebnog. Stoga se u federativnoj državi osjeća stalna tenzija između ova dva fenomena, a ona se rješava međusobnim uticajem oba ova faktora.

U ispitivanju procesa razvoja federalizma u jednoj zemlji osnovno je pitanje kretanje ovih odnosa i kriterija po kome se cijene. Takav pristup nameće potrebu da se prethodno utvrdi koje su osnovne komponente ovog odnosa, pa potom ispita jesu li i u kojoj mjeri primjenjivane kako u ustavnim tekstovima koji su određeno vrijeme važili tako i u političkoj praksi koja u ovom pogledu ima značajnu ulogu.

U ispitivanju razvoja federalizma koji nas, počevši od ovog stanovišta i pokušati da ispitamo kako je ovo pitanje bilo rješavano u našim ustavima, zatim kako je primjenjivano od strane odmjerenano u tekućem zakonodavstvu i najposlije kako je obavljena kontrola primjene utvrđenih dimenzija raspodjele. Po našem mišljenju, sva tri ova elementa imaju približno podjednak značaj sa usporođivanjem pravih odnosa između se interesiranih faktora i direktno utiče da se utvrdjena raspodjela u SVI pravci. Ovo stanovište polazi od pretpostavke da se u federativnoj državi može ostvariti potrebna ravnoteža u ovoj materiji samo kombinovanim djelovanjem sva tri elementa. Ako jedan od ovih elemenata zahvati u praktičnoj primjeni, dolazi do poremećaja utvrđene ravnoteže a samim tim i do poremećaja u razvoju federativne države. Iskustvo pokazuje da poznati standardi raspodjele nadležnosti, ma na koji način u ustavima bili utvrđeni, nisu sami po sebi u stanju da pitanje riješe iako da nekluče mogućnosti između zajednice i dijelova i stoga u ovom domenu gdje raspodjela nije mogla biti precizno izvedena, ova dva elementa igraju značajnu ulogu.

Truba teži da se u primjeni odabranog standarda raspodjele postavi jasna granica. Međutim, iskustvo je pokazalo da se to ne može postići, da stvarno nije moguće pa ni oportuno, jer je pravo statičko,

... i tako i tako... (faint, illegible text)

... i tako i tako... (faint, illegible text)

... i tako i tako... (faint, illegible text)

ovim članom rezervisana za Federaciju, teško je naći neki zakon koji bi potpuno ove opšte klasne bilo u isključivoj nadležnosti republika. Kao garancija pravilne primjene utvrđene podjele, Ustav je predviđao mogućnost kontrole ovih odnosa i dao Prezidijumu Savezne skupštine pravo da ocjenjuje saglasnost zakona republika s Ustavom i saveznim zakonima uz naknadnu potvrdu Narodne skupštine FNRJ (Čl. 14. i 4).

Ustav nije odredio dimenziju regulisanja saveznog osnovnog zakona, kod opštih zakona je ograničio regulativu Savezne skupštine samo u opštu načela «za zakonodavstvo i za rukovođstvo republika». Uz ovu utvrđeno je i pravo republika da, ne čekajući savezni opšti zakon, mogu izravno regulisati svojim zakonima materiju iz ovog domena «do donešenja opštih načelnih propisa od strane Federativne Narodne Republike Jugoslavije» (čl. 24. čl. 44). U pogledu neposredne primjene saveznih opštih zakona Ustav nije sadržavao odredbu da se ne mogu neposredno primjenjivati, a praksa je stala na stanovište da mogu. Ovakav ovaj raspodjela zakonodavne kompetencije po kojom je federacija imala pravo da interveniše svojim zakonima u svim domenima društvenog života sužavao je republike na vrlo uzak domen regulative, a praksa je to domen gotovo potpuno isključila.

Na liniji normativne podjele zakonodavne kompetencije Ustavni zakon unosi značajnije promjene u korist republika. Promjene u ovoj raspodjeli su posljedica prelaska na sistem društvenog samoupravljanja koji je i republikama trebala da obezbijedi isti domen samoupravljanja. Stoga Ustavni zakon postavlja šire okvire zakonodavnoj kompetenciji republika na prvom mjestu sužavajućem domenu saveznog potpuno zakona, a zatim proširenjem paralelne i koncentrične nadležnosti republika. U cilju proširenja zakonodavne kompetencije republika, Ustavni zakon je predvidio niz posebnih klauzula koje su u krajnjoj liniji zavisile od ocjene Savezne skupštine, a bile su uslođene na mogućnost proširenja zakonodavne kompetencije republika. Tako, u oblasti takije čitavog saveznog zakonodavstva Ustavni zakon predviđa mogućnost da takva pitanja reguliše svojim zakonima republika, ukoliko je posebno ovlaštena saveznim zakonom (čl. 16. st. 1). Zatim, u oblasti saveznih osnovnih i opštih zakona ovlašćuje republike da mogu samostalno donositi svoje zakone, ako savezni zakon nije donijet, s tim da ovakvi zakoni u materiji koja se reguliše osnovnim zakonom važe do donošenja saveznog osnovnog zakona (čl. 16. st. 3). Kod opšteg zakona propisano je da utvrđuje samo načela za zakonodavstvo republika, a može se neposredno primjenjivati samo dok u odgovarajućoj oblasti ne postoji republički zakon (čl. 16. st. 3).

Sva ova proširenja zakonodavne nadležnosti u korist republika trebala bi biti uslovna, tj. ukoliko su postojala određena ovlaštenja data načelno ili predušno od strane Savezne skupštine, tj. u slučaju da ova skupština

nie razlika svoj osnovni, odnosno opšti zakon, a ovo je trebalo da
 vodi od djelatovanja političkog faktora.

U pogledu kontrole predstavnika postavljenih granica zakonodavne moći
 Ustavni zakon jesnije određuje ovu instituciju. Prodičući ocjena
 i na savezni zakon što u prvom ustavu nije bilo utvrđeno, a zatim
 znatno proširuje nosilce prava dekretiranja postupka sa ocjena.

Pored proštrivanja zakonodavne kompetencije republika Ustavni zakon
 je pojačao neposredni uticaj republika i u okviru izvršne funkcije.
 Ovak zakon sadržavao je dvije odredbe u vezi sa sastavom Saveznog
 izvršnog vijeća, a obje su bile na to da u njemu pojačaju predstavništvo
 republika. U ovim odredbama je stajalo da "u Saveznom izvršnom vijeću
 mora biti zastupljena svaka narodna republika" i da "predsjednici
 izvršnih vijeća narodnih republika su po položaju članovi Saveznog
 izvršnog vijeća (čl. 83. st. 4. i 5. Ustavnog zakona). Prema tome nepo-
 sredni uticaj republika je pojačan i u procesu pripreme prijedloga
 odluka koje će Savezno izvršno vijeće podnijeti Skupštini na rješavanje.
 S obzirom da je u to vrijeme praksa donošenja skupštinskih odluka bila
 takva da ih je gotovo sve odreda predlagalo izvršno vijeće, ovakav
 sastav ovog vijeća davao je mogućnost republikama da već u stadijumu
 prijedloga preko svojih predstavnika neposredno utiču na omjer regula-
 tive koja kod paralelnog i konkurentnog zakonodavstva treba da bude
 prepuštena Saveznoj skupštini. Međutim, to se nije dogodilo, Savezna
 skupština je i dalje nastavila po starom, tj. u ovim dvjema oblastima
 donosila je gotovo potpune zakone i na području izvršne i upravne
 funkcije Ustavni zakon je davao šira ovlaštenja Saveznom izvršnom
 vijeću i saveznom organima uprave. Tako je SIV imao pravo da donosi
 propise i za izvršenje saveznog opšteg zakona ako je tim zakonom ovla-
 šteno, a odlučivanje o tome je trebalo da bude predmet ocjene Vijeća
 naroda.

Ustav od 1963. godine značeno u osnovi isto rješenje u pogledu položaja
 Vijeća naroda i gotovo na isti način obezbjeđuje Vijeću naroda moguć-
 nost da može spriječiti donošenje zakona ili neke druge odluke, ako po
 njegovoj ocjeni takav prijedlog sadrži povredu ravnopravnosti naroda
 ili republika ili povredu drugih ustavom utvrđenih prava republika
 (čl. 191. st. 1). U ovom periodu zakonodavna djelatnost republika postala
 je opsežnija, ali i u ovoj fazi razvoja nije došlo do značajnije promjene
 u obimu zakonodavnog regulisanja jedne i druge skupštine. Iako je ovaj
 Ustav propisao da se savezni opšti zakoni ne mogu neposredno primje-
 niti, iz čega bi trebalo da rezultira znatno ograničenje Savezne skup-
 štine u pogledu širine regulisanja u okviru opšteg zakona, nije se moglo
 primijetiti da je Vijeće naroda u tom pravcu snažnije intervenisalo. Ovi
 zakoni su po opsegu svoje sadržine isto i po redakciji teksta ostali isti
 kao što su i prije bili. Načelna postavka ovog Ustava o presumpciji
 neodlučenosti republika ni u ovom periodu nije mogla doći do osjetljivijeg

izražaja, republike su i dalje donosile samo dopunsko i izvršno zakonodavstvo.

U posljednje vrijeme jači razvoj samoupravljanja doveo je i do promjene političkog stava u odnosu na budući razvoj našeg federalizma i kao neposredna posljedica takvog stava došlo je i u Vijeću naroda do zahtjeva da se rigoroznije odmjerava dimenzija regulisanja Savezne skupštine. — Da bi se to moglo realno ostvariti, postavljen je zahtjev za promjenom položaja Vijeća naroda u Saveznoj skupštini i sužavanjem zakonodavne kompetencije Savezne skupštine.

Proces proširivanja i obezbjeđenja zakonodavne nadležnosti republika pojačan je donošenjem ustavnih amandmana 1968. godine. Rezultat ovih promjena sastoji se u tom da je znatno pojačan položaj Vijeća naroda. Od sporednog mjesta koje je u sastavu Savezne skupštine imalo od 1953. godine postojalo je općenadležno vijeće Skupštine i time je stekla mogućnost da neposredno učestvuje u donošenju svakog akta Skupštine kao i izbora i imenovanja saveznih funkcionera i ocjene političke odgovornosti. Izmjenjeno mjesto ovog Vijeća pružalo mu je punu mogućnost da neposredno utiče na kriterijume odmjeravanja i realne raspodjele nadležnosti, a Amandman XVI mu je za tu funkciju pružio široku osnovu. Ovaj amandman davao je Vijeću naroda pravo da cijeni potrebu neposrednog primjenjivanja osnovnih zakona i ovom ocjenom uslovi mogućnost donošenja ovih zakona, što znači da odbijanjem vize potrebe neposrednog primjenjivanja, pitanja iz oblasti osnovnog zakonodavstva prenosi u nadležnost republika. Ovim izmjenama pružena je delegacijama republika puna mogućnost da znatno suže zakonodavstvo federacija

Iako je kratko razdoblje koje nas dijeli od ovih promjena, može se zapaziti da je Vijeće naroda koristilo nova ovlaštenja i suzilo osnov saveznom osnovnom i opštim zakona. U tom pravcu Savezna skupština je 1969. godine donijela Resoluciju o osnovama zakonodavne politike federacije u kojoj je naročito istaknuto da je potrebno eliminisati administrativno-pravne mjere u regulisanju društveno-ekonomskih odnosa usaglasiti opšte zakonodavstvo sa stepenom razvoja samoupravnih odnosa u radu, a s tim u vezi suziti područje zakonodavne djelatnosti federacije i svesti ga samo na one odnose koji su od zajedničkog interesa za sve radne ljude i narode Jugoslavije. Ovakav stav pogoduje republikama i pruža mogućnost znatnog proširenja područja republičkog izvršnog zakonodavstva. Na bazi ovog stava počela se razvijati praksa. Savezna skupština umjesto saveznih opštih zakona donosi rezolucije i pitanjima koja se po pravilu regulišu opštim zakonima. Tako se otvorila mogućnost da Savezna skupština, kod regulisanja pitanja koja spadaju u domen opšteg zakonodavstva, zauzme tri različita stava: da donese svoj opšti zakon — da mjesto opšteg zakona donese rezoluciju, ili — uopšte na tom području ne interveniše već potpuno prepusti republikama

da one izvorno pitanje riješe. Koji će od ovih mogućih stavova zauzeti Savezna skupština u jednom konkretnom slučaju zavisi je prevažno od stava Vijeća naroda koje je po svojoj osnovnoj funkciji i pozvano da u ovakvoj situaciji ocjenjuje i na taj način usmjerava praktično odnjeravanje raspodjele dimenzije regulative prema stvarnim potrebama zajednice. Ovakva politika omogućavala je republikama da znatno prošire svoju izvornu regulativu imajući u vidu da je Amandman XVI u velikoj mjeri proširio domen opšteg zakona time što ga je proteglo i na sva pitanja osnovnog zakona gdje god nije nužna neposredna primjena. Stav Vijeća naroda ima veliki značaj i u pogledu potrebe donošenja podzakonskih akata potrebnih za izvršenje saveznih zakona. Ustav je izjavio mogućnost donošenja ovakvih akata posebnim ovlaštenjem u zakonu i time pružio Vijeću naroda da cijeni da li je to potrebno, tj. da li će donošenje ovih propisa suziti normativna prava odgovarajućih republičkih organa.



Politička komponenta ovog problema značajna je isto toliko koliko i normativna. S obzirom na to da se putem normi u ustavu ne može izvršiti precizna podjela nadležnosti, a da u praktičnoj primjeni ne bi dolazilo do sumnji pa i sporova između centra i dijelova, naročito u kategoriji paralelnog i konkurentnog zakonodavstva, političkom faktoru je namijenjena značajna uloga u konkretnom odnjeravanju. U cilju obezbjeđenja uticaja ovog faktora i dolazi do dvodome organizacije federalnog parlamenta u kome je federalnom domu upravo namijenjena takva uloga. U ispitivanju ponašanja političkog faktora u procesu donošenja saveznih zakona posebnu pažnju zaslužuje pitanje položaja i djelstvovanja Vijeća naroda u našoj Saveznoj skupštini.

Svi naši ustavni tekstovi polazili su od klasičnog pravila, da federalnim jedinicama — republikama — treba obezbijediti mogućnost efikasnog uticaja u procesu donošenja zakona, ali su se način i širina tog uticaja tokom vremena mijenjali. Prvi Ustav obezbijedio je potpuno ravnopravno mjesto Vijeću naroda da je imalo odlučujuću riječ u procesu donošenja svih zakona i drugih akata Skupštine kao i u pitanju izbora i kontrole rada izvršnih i upravnih organa. Prema tome u kategoriji paralelne i konkurentne zakonodavne nadležnosti, Vijeće naroda imalo je mogućnost da svojim uticajem odredi mjeru kako u pogledu dimenzije zahvata u saveznom zakonu tako i u pitanju potrebe donošenja saveznih zakona iz oblasti konkurentne nadležnosti. Ali vrijeme važenja ovog Ustava, upravo predstavlja najekspanzivniju centralizaciju zakonodavstva kako originernog tako i delegiranog — uređaba se zakonskom snagom — a Vijeće naroda na to nije reagiralo, što bi trebalo da znači da je takvu ekspanziju saveznog zakonodavstva smatralo potrebnom i korisnom. Ustavni zakon mijenja položaj Vijeća naroda u Saveznoj skupštini, a s tim u vezi i širinu njegovih ovlaštenja.

Po ovom Zakonu Vijeće naroda nije imalo posebno mjesto u Saveznoj skupštini već su poslanici republika i pokrajina ulazili u Savezno vijeće i po pravilu u Skupštini djelovali kao članovi Saveznog vijeća. Međutim, treba istaknuti da je Ustavni zakon obezbijedio poslanicima Vijeća naroda pravo i mogućnost samostalnog djelovanja upravo u onom pravcu zbog koga i postoji federalni dom u parlamentima federativnih država. Po ovom ustavnom tekstu Vijeće naroda ni vodilo redovni zakonodavni postupak već je bilo ograničeno na porednu ocjenu da utvrdi da li prijedlog zakona ili kog drugog akta sadrži povredu ravnopravnosti naroda Jugoslavije ili Ustavom utvrđen odnosu između federacije i narodnih republika (čl. 45. Ustavnog zakona) dakle upravo bitnih pitanja federalizma. Ukoliko je Vijeće naroda ocijenilo da takav prijedlog vrijeđa navedena prava republika, imalo je pravo da Saveznom vijeću predloži da se prijedlog zakona izmijeni, takav zakon uopšte ne donose, što znači da je u krajnjoj liniji Vijeće moglo da onemogući donošenje takvog zakona. Dakle, iako Ustavni zakon unio značajne izmjene u položaj i ovlaštenja Vijeća naroda kao posebnog doma Savezne skupštine, ipak mu nije bilo omogućeno da vrši osnovnu funkciju ovakvog doma u federalnom sistemu.



Treća komponenta pravilnog odmjerenja raspodjele nadležnosti stupa u djestvo poslije donošenja zakona, ali je i ona značajna za normalan razvoj federalnih odnosa. U praksi se može desiti i dešava se da su dvije komponente zakažu, u tom slučaju treba ova treća da to nadoknađuje. Ona je postavljena da funkcioniše u korist jednog i drugog faktora federaciji, tj. u korist federacije i republika. Institucija kontrole ustavnosti i zakonitosti je neophodna za uspostavljanje i održavanje pravilnih odnosa u federaciji. Ova kontrola bila je institucionalizirana u svim državnim ustavima, ali na različit način organizovana.

U prvom Ustavu (čl. 74. t. 4) bila je povjerena Prezidijumu Savezne narodne skupštine, uz naknadnu potvrdu Savezne skupštine, a osim toga joj je bila suviše uska. Ustav je savezne zakone izuzeo, a predviđao mogućnost kontrole samo republičkih zakona. Međutim, indirektnim putem mogla je doći u pitanje i ustavnost saveznih zakona ukoliko sukob saveznog i republičkog zakona Prezidijum ocijeni da je republički zakon saglasan sa saveznim ustavom. Budući da je Ustav pri podnošenju prijedloga za ocjenu nesaglasnosti dao i prezidijumu republičkih skupština, njihovom inicijativom je moglo doći do ocjene nesaglasnosti saveznog zakona sa Ustavom, što bi značilo odbrane republičkog zakona. Međutim, u praksi nije bilo nijednog slučaja pokretanja postupka ni davanja ocjene iako je Savezna skupština u periodu važenja ovog ustava donosila vrlo veliki broj osnovnih i opštih zakona, a oni se obimom regulisanja nisu ni razlikovali od saveznih potpunih zakona.

Ustavni zakon je pojačan i proširen kontrolu ustavnosti zakona. Pogledom u sam pogledu što je izričito i svrsane zakone podvrkao ovoj kontroli, a prošire broj nosilaca prava podnošenja prijedloga za ocjenu. U ovom pitanju nije razmatrano važno je istaći da je Ustavni zakon bio i po ovom podnošenju prijedloga za ocjenu Saveznog skupštini. Iste je i po ovom Ustavu bila nadležna da utvrdi ocjenu Saveznog skupštini. Iste je i po ovom vijetu republika kao i predstavničkim tijelima autonomnih jedinica i same im otvorio mogućnost da se suprotstave predstavljenoj jedinici i u donošenju saveznih zakona. Istorijsko iskustvo je pokazalo da ova organizirana kontrola ustavnosti nije pokazala vidljive rezultate, ni u uređajima značaj. U našoj praksi, za vrijeme važenja ovog Zakona, nije bio podnesen nijedan prijedlog za ocjenu iako je, u upoređenju sa pravom Ustavom, broj subjekata kojima je bilo omogućeno pravo podnošenja prijedloga za ocjenu bio znatno povećan (11. 18. st. 2. Ustavnog zakona).

U cilju da obezbijedi efikasniju kontrolu ustavnosti zakona, Ustav od 1961. godine uvodi sudsku kontrolu ustavnosti i zakonitosti kako saveznih tako i republičkih zakona i podzakonskih akata, a u isto vrijeme i znatno proširuje krug nosilaca prava pokretanja spora o ustavnosti i zakonitosti. Na području efikasnosti kontrole ustavnosti koje ima u ovom pogledu interesuje nemamo mogućnosti da iznesemo bar jedan slučaj korišćenja prava pokretanja spora od strane nosilaca koji su parvini da zaštite pravilnu raspodjelu nadležnosti između federacije i republika, odnosno pokrajina. Ni sam Ustavni sud Jugoslavije, iako je evidentno da i po sopstvenoj inicijativi pokrene postupak za ocjenjivanje ustavnosti ni u jednom slučaju nije iskoristio ovo pravo.



Problem pravilne podjele nadležnosti između federacije i federalnih jedinica je mnogostruko složen. Složen je prvo u pogledu odabiranja metoda razgraničenja i preciznijeg određivanja djelokruga federacije i država članica, složen je zatim u praktičnom odnosačenoju utvrđenih granica, naročito na onim područjima gdje je ta granica ostala rastezljiva i na koncu složen je u efikasnosti kontrole utvrđenih granica. Svakoj od ove tri komponente raspodjele i pravilnog funkcionisanja, um kako svaka za sebe bila stavljena u pokret, mogu se staviti zamjerke. Svakako su u svojoj ukupnosti pravilno korištene, može se očekivati da će sistem neometano funkcionisati, da neće dovesti do sukoba, a time i do usporavanja pravilnog razvoja cijele zajednice. Preterane su pretencije da se normativnim putem raspodjela djelokruga pravnog tijela, bez obzira koliko će dimenzije biti rezervisano za federaciju, a koliko za države članice. Radi se o društvenom odnosima koji su veoma složeni, pokretljiviji i u procesu stalne transformacije, naročito u socijalističkoj državi našeg tipa i historio je, a može biti i bitno odstupom normom ih okolnosti, pa na taj način političkom faktoru vremenom ruku. Treba istaći

gavani normalnim automatizam, jer on može političke faktore državnog ustrojstva da postroji prema ustavne granice. Realizovanje ovog problema tako da nije kompromisno — normalna i politička — ali i odgovarajuća državi, što bi postalo trebalo da znači da izvršne vlasti imaju dovoljno malih okvir podjela prema stepenu razvoja odnosa u datom trenutku. S druge strane i pravni kontrolni nadzor granica treba biti pod kontrolom i izvršiti odgovarajuće one koji se njene treba da štite i odbranu svojih prava. Iskustvo je pokazalo u svim zemljama gdje je ovaj kontrola rezervirana samo za državne organe da se oni njome uvijek služe bez obzira kakve su i kolika povrede predstavljene razgrananim ustrojstvom. To je pokazalo i naše iskustvo. Stoga bi u vezi da se ovaj kontrola učini efikasnijom trebalo i građanima priznati pravo pokretanja takve stvari i kad se radi o povredama prava republika, ali posebno pokrajina. Građanima, odnosno radni čovjek nije zainteresiran samo kad je njegovu individualnu pravu poruženo već je kad njegove svoje nacionalne, odnosno oše zajednice zainteresiran da i njena prava budu respektovana. Isto tako zainteresiran je i kada se u pitanju povreda oše zajednice — federacije — jer se djelatnost federacije odražava i na njegov lični status. Svjetske a i naše dosadašnje iskustvo je pokazalo da su građani najviše čuvati zakonitosti i ustavnosti štiti od povreda opotrebe ovog prava ne bi trebalo da bude razlog za sporno uskraćivanje. Važno je postavljene institucije učiniti djelotvornim i da nađi najefikasnija sredstva kojima će se to postići.

Interesantno je napomenuti da se kod nas problem pretjerane centralizacije zakonodavne i druge nadležnosti federacije tek odskoro izrazio i u političkoj javnosti naglo dobio značaj problema broj jedan. Međutim, redovna i objektivna analiza odnosa na ovom području dovodi do konstatacije da ranije centralizacija u svim domenima bila mnogo izraženija, ali restriktivni od strane Vijeća naroda u Saveznoj skupštini ni od republika nije bilo

U javnosti nije poznato da je u okviru Savezne skupštine, a naročito Vijeća naroda pokretana diskusija o domaćinstvu osnovnog i opšte zakonitost u tom pogledu zauziman stav, isto tako ni od strane republika imalo je u tom smislu nije bilo. Upravo suprotno tome, republike nisu koristile sve mogućnosti koje su im bile otvorene za podizanje ovog pitanja, ali su davale kritičku orijentaciju domaćinstva saveznih osnovnih općih zakona. Dovedavima, ovo je pitanje bilo pokretano i raspravljano kroz neke druge stručnih i stručnih skupova, više je imalo naučnog, odnosno stručno-pravnog — nego politički karakter, iz čega se može zaključiti da se pitanje nije predstavljalo politički problem. U ovom trenutku ovaj pitanje je nastalo i nastalo do te mjere da istaknuto je pitanje države i drugih država i drugih republika.

