

*Др Миодраг Јовичић: ЗАКОН И ЗАКОНИТОСТ — ЖИВОТ ПРАВНИХ ПРОПИСА, Библиотека „Идеје”, IV коло, „Радничка штампа”, Београд, 1977, стр. 248.*

Библиотека „Идеје” је у свом IV колу једну од својих књига посветила правној теми. Овог пута њен уређивачки одбор одлучио се за тему која је и за стручњаке и за лаике синоним за право и правила која важе у свету права, а то је тема о закону и законитости. Јер, закон је био и остао најтипичнији облик у коме се феномен права изражавао, док је законитост била и остала најтипичнија карактеристика односа који владају у правном поретку и последица које овај поредак производи у спољном свету. Због тога су о закону и законитости исписане или су тим речима насловљене не само правне, већ и филозофске, политиколошке, социјолошке, историјске и сл. студије и расправе. И као што се суштина егзактних наука своди на откривање закона и законитости који постоје у објективној стварности, тако се суштина правних наука своди на објашњење закона и законитости у правном смислу, тј. оне садржине која је у законима разливена и последицама које она производи.

Писање студије о овој теми уређивачки одбор библиотеке „Идеје” поверио је проф. Миодрагу Јовичићу, аутору бројних студија из јавног и упоредног уставног права, као и познате теоријско-компаративне студије „О уставу” — предводном акту правног поретка једне земље. Темн о закону и законитости аутор је пришао као правник, али са слухом и смислом да предмет свог проучавања сагледа као субјект, али и као објект промена које се у савременом друштву и свету одигравају. Тако је наша правна књижевност, после више од пола века (студије проф. др Драгослава Јовановића о појму и о доношењу закона), добила још једну, не само правну, већ и политиколошко-социолошку монографију о закону и законитости.

Студија проф. др М. Јовичића састоји се од увода и три дела. Она садржи и регистар појмова и имена. У уводу (стр. 5—12) се говори о неодвојивости државе и закона, другим речима права, о месту и улози закона у социјализму и у југословенском социјалистичком самоуправном друштву и излажу се композиција и систематика студије. Реч „закон” у овој студији употребљава се, по правилу, у свом ширем значењу,

као синоним за општи правни пропис који санкционише држава, тј. као синоним за правни пропис у смислу извора државног права.

У првом делу (стр. 13—133) расправља се о хијерархији и о систему правних прописа. Тиме се образлаже потреба за хијерархијом правних норми и излажу се елементи за њено утврђивање. Аутор правилно закључује да „суштину хијерархије сачињава већа правна снага једних, а мања других правних прописа, која омогућује да се у сукобу два таква прописа предност — а то значи правна обавезност — обезбеди пропису веће правне снаге” (стр. 29—30). Све правне прописе једног правног поретка аутор је разврстао у следеће три категорије: устав, закон и подзаконски прописи. Он ће на примерима из упоредног права показати да је међу законима и подзаконским прописима могуће извесно степеновање према њиховој правној снази и према томе одређени хијерархијски однос међу њима, али то ипак неће нарушити општи закључак да су три јединке из којих се састоји правни систем једне земље устав, закон и подзаконски акти.

Сваку од ових јединица аутор ће посебно изложити. Он ће у вези са уставом размотрити следећа три питања: прво, садржина устава и обим уставног регулисања, друго, сложена природа устава и његове специфичности и, треће, како се манифестује и у чему се огледа највећа правна снага устава у односу на друге правне прописе. Говорећи о закону, аутор расправља следећа питања: појам и врсте закона, обим и домашај законског регулисања, својства законских норми и правна снага закона. Пошто је изложио опште обележје подзаконских прописа и нека мерила за поделу међу њима, аутор је концентрисао своја излагања на уредбу „као најтипичнији и уједно најважнији подзаконски пропис” (стр. 107). На крају овог дела аутор утврђује однос између правних прописа и самоуправног права. Овај однос превасходно се утврђује у питањима садржине и санкције самоуправних општих аката, као и између сваке категорије правних прописа и самоуправног права у целини (свих самоуправних општих аката). Сва ова питања и односи излажу се полазећи од позитивног права СФРЈ.

Излагањима из овог дела, нарочито оним из његове друге главе, може се приговорити што су сувише заснована на правном систему СФРЈ, тако да поједини односи и акти у оквиру правног поретка нису карактеристични ни заједнички за све правне поретке. Због тога би, на пример, било боље да је излагање о самоуправним општим актима уследило на крају прве главе, јер се на том месту већ говори о правним прописима у Југославији. Мада нису правни прописи, самоуправни општи акти су специфичност правног система СФРЈ, па их је због тога требало изложити или на месту на коме се већ говори о специфичностима односа између правних аката у југословенском праву или пак на засебном месту у коме би било речи искључиво о јединицама правног система СФРЈ. Исто тако, у оквиру ових излагања, специфичности југословенског правног федерализма (непостојање строге правне субординације једних аката другим) требало је шире засновати на специфичностима самоуправног федерализма у СФРЈ. Даље, сматрамо да мерило за

разликовање закона од подзаконских прописа није довољно изоштрено, премда је у основи тачно. Јер, подзаконски прописи су они прописи „који су по својој правној снази испод закона” (стр. 106) првенствено због тога што су то општи акти секундарног и деривативног нормативног регулisaња, а не примарног и иницијалног, какви су закони. Своје теоријско оправдање уредаба, као најтипичнији представник подзаконских аката, може имати једино под условом да је хетерономан општи правни акт (у смислу да је везан за примарно нормативноправно регулisaње). У супратном, када би се уредбом вршило примарно и иницијално нормативноправно регулisaње, разлика између ње и закона била би изведена једино према формалним мерилима, што би значило кретати се у сфери правно-догматских разматрања.

У другом делу студије (стр. 135—200) реч је о настанку и важењу правних прописа. Ту се расправљају следећа питања: границе овлашћења правотвораца (уставотворца, законодавца, уредбодавца), ступање правних прописа (устава, закона, подзаконских прописа) на снагу и престанак важења правних прописа (устава, закона, подзаконских прописа). Ту се обрађује читаво мноштво конкретних правних питања везаних, пре свега, за ступање на снагу и престанак важења правних прописа. Овај део је, као и претходни, искључиво правна анализа покренутих питања и у њему је дошао до пуног изражаја ауторов очигледан смисао за прецизну, јасну, логичку и, чини се, максимално потпуну обраду тих питања.

Трећи део студије (стр. 201—278) би, према програмској оријентацији библиотеке „Идеје”, требало да буде ударни. У њему се говори о правним прописима у пракси, конкретно о пањуридикацији, пролиферацији правних прописа, покретљивости права, променама у својствима закона, поремећајима у хијерархији правних прописа, позитивном праву у формалноправном и социолошком смислу и о законима и људским слободама и правима. Право се овде не узима као „свет за себе”, већ као део друштва и времена у коме живимо. Ту се сагледавају друштвене силе које стварају право, излажу се циљеви који се њиме желе постићи, речју, правни поредак више се не изолује из друштвеног поретка. Из овакве комплексне анализе следе закључци: да савремени свет живи у епохи правног империјализма, који се огледа у томе што су све шири подручја друштвених односа уређена правним прописима (пањуридикација), чији број непрестано расте (пролиферација правних прописа). У сивилу и пустињи правних прописа све је мање оаза слободе и слободне акције. Та хоботница и лавина прописа прети чак да угуши и уништи сваку слободу иницијативе, јер се у друштву створио условни рефлекс да се за свако поступање модел тражи у правном пропису. Андре Мааро је упозоравао да би се савременом човечанству крај уместо потопа водом могао учинити хартијом; толико је тога на њој написано и наштампано. Правни би прописи, без сумње, дошли у сам врх штива исписаног на хартији. Премда има дубље друштвене корене, ова експанзија правног регулisaња не производи само промене и поремећаје у друштву већ и у сáмом правном поретку (већа покретљивост права,

промене у својствима закона — њихова све већа специјалност, стручност детаљност, дужина, пољуљани ауторитет, — поремећаји у хијерархији правних прописа и сл.), тако да постаје могућно разликовати позитивно-правни поредак у формалноправном (правни прописи које су донели надлежни органи, а које касније нису изменили нити укинули) и у социолошком (део позитивног права у формалноправном смислу који се у стварности, фактички, примењује) смислу. Саопштавајући нам ове истине, аутор је исписао најбоље странице свог рада. Ако се у дијагнози ове друштвене болести са аутором слажемо, не бисмо се могли сложити са рецептом прописаним за њено лечење. Излаз из ове болести није у медикаментима (инкорпорацији, кодификацији, ревизији и сл. правних прописа), којима се ублажавају лоше последице, већ оним, којима се отклањају узроци ове болести савременог чавечанства.

Студија проф. др М. Јовичића о закону и законитости има претежно карактер популарне научне правне монографије написане есејистичким стилем и маниром. Аутору је пошло за руком да на језгровит начин, течно и лако, без гломазне научне апаратуре (која је често камуфлажа за непостојећу научну садржину), али и без чвршће теоријске подлоге, скупи прегледно и логички распореди многа сазнања и чињенице везане за основну тему. При томе је он одабрао најквалитетнија сазнања и најсугестивније чињенице, чиме је показао своју супериорност у овој области. Своју супериорност показао је он још и у композицији и вештини писања своје студије. Она је, штавише, таква да се стиче варљив утисак да су њена прва два дела написана можда сувише рутински, за разлику од трећег дела, који улази у највише домете целе едиције у њеним досадашњим колима. Све време дружења с овом књигом њен аутор плени јасноћом, прецизношћу и садржинским богатством своје реченице. Но, у овој сводној оцени не може се прећутати извесна неадекватност наслова садржини студије. О закону је, *stricto sensu*, речи на свега седамдесетак страна, а о законитости ни толико. Додуше, термин „закон“ узима се у специфичном значењу, као синоним за све правне прописе, али како се у насловима речи узимају у њиховим општим, а не специфичним значењима, јер их је у таквим значењима тужешко објаснити, немогуће је одолети закључку да је поднаслов студије „Живот правних прописа“ адекватнији њеној садржини од наслова „Закон и законитост“. Уз то, он би више одговарао и популарном карактеру студије и неформализованом начину излагања тема у њој обухваћених. Штета је и што студији није приложена одабрана библиографија, мада њу, по правилу, књиге из библиотеке „Идеје“ не садрже. Овде је, међутим, било потребно да и она постане састојак књиге, јер у целој књизи готово да нема поменутог ниједног наслова, а број имена је неубичајено мали за број страна. Ипак је извесно да се аутор користио делима одређених аутора, па је најважнија дела и њихове ауторе требало пописати у одабраној библиографији.

После упоредноправног монографског обрађивања низа политичких институција и принципа (референдума, локалне самоуправе, одговорности носилаца јавних функција, омбудсмана и савременог федера-

лизма), проф. др М. Јовичић је неколико својих задњих чланака и монографија посветио теоријским и упоредноправним проучавањима правног поретка и појединим слојевима његове структуре. Реч је, пре свега, о његовој изврсној монографији „О уставу“ и чланцима о систему правних аката у појединим земљама (Француској, СССР-у). Ова, најновија студија, систематски наставља таква ауторова проучавања. На неки начин она их и своди, јер се у њој, као што рекосмо, појам закона узима у заједничком значењу за све правне прописе. Но, њена вредност није само у томе. Складно се уклапајући у програмску оријентацију библиотеке „Идеје“, аутор нам је резултате својих проучавања, методолошки и садржински, изложио на један друкчији начин у поређењу са досадашњим својим радовима. У овој његовој књизи тежиште је на друштвеној и правној пракси, па је отуда њен поднаслов, као што рекосмо, и њена права садржина. Живот правних прописа прати се у овој књизи у свим својим чињеницама и манифестацијама: почев од њиховог настанка, односно рођења, преко њиховог битисања, односно важења, све до њихове смрти, односно престанка важења. Цео један век правних прописа. Ова својеврсна биографија правних прописа није при том изложена суво ни догматско-позитивистички. Она, напротив, региструје и мери и животну вибрацију и пулсирање правних прописа. Због тога је она истовремено анатомија и физиологија, али и романсирана биографија правних прописа, реалистичка, разуме се.

*др Ратко Марковић*