

скономске моћи. Решење ове друге дилеме путем тржишта на којем се успостављају везе између конкуритивних и непривилегованих произвођача било би, поготово за нашу земљу, нужно за излазак из кризе. На другој страни, онемогућило би тражење решења у прераспоређивању надлежности одлучивања на свим могућим подручјима између република и федерације, што сигурно задира у суштинска питања суверености народа и ствара бројне нове проблеме.

*др Драган М. Митровић,
асистент Правног факултета у Београду*

НАЧЕЛО ЗАКОНИТОСТИ И НОВЕ УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ

Желео бих кратко да изнесем запажања о законитости и новим уставним променама. Конкретне предлоге, међутим не могу да дајем. Смаграм да би требало из основа мењати постојећи режим законитости. То је мој предлог. Наравно, промена режима законитости захтева не дотеривање него озбиљно преиспитивање и другачије одређивање појмова који се, стиче се утисак, подразумевају и служе за то да се одреди и режим законитости у нашем праву.

Навео бих четири разлога у прилог оваквом ставу. Прво, начело законитости је много значајнија, сложенија и драгоценија цивилизацијска тековина од његовог предложеног нормативног изгледа у амандманима и праксе његовог спровођења код нас. Други разлог се састоји у томе што су предложене промене режима законитости недовољне у било ком погледу да би се начело законитости, које се код нас све више напушта, упркос све учесталијем позивању на њега, потврдило у потребној мери или још боље, на жељени начин, начин који је примерен концепту савремене демократске правне државе и јединственој законитости која је својствена таквом концепту. Треће, још нису у облику уставних амандмана формулисане одредбе за промену Устава СР Србије, па ни из тог разлога није могуће извући меродавне закључке о законитости. И, четврто, иако су промене везане за законитост и садржане у амандманима XXIII и XXX пожељне, њима се ништа битно не мења, тј. може се и убудуће очекивати масовно кршење права, јер приоритет савезног закона и нешто другачији однос самоуправних општинских аката према закону представљају тек један мањи део оног што би требало учинити да би се законитост „нормално“ остваривала. То, „нормално“ остваривање законитости подразумева и њено кршење, али такво кршење које не доводи у питање ефикасност поретка и, наравно, његово даље постојање. Због тога, није јасно на који ће се начин битно побољшати уставност и законитост, односно законитост учинити бољом и примеренијом све већим потребама за њом, када се тако мало тога мења управо у оним кључним областима где је нарушавање законитости највидљивије (економија, државна организација, однос државе и самоуправљања и односи унутар самог самоуправљања, итд.). Готово да не треба ни помињати познату ствар да што се о законитости више говори и пише, то је сигурно мање има. И, наизад, мислим да је за режим законитости много значајнији амандман XXX којим се утврђује извршавање савезних закона и других савезних прописа и општинских аката. То је утолито пре случај уколико је за законитост важније да ли се она спроводи и контролише него како она нормативно гласи, јер и најбоља решења, а ова то сигурно нису, могу бити погажена неуставном и незаконитом применом. У сваком случају, наведеним амандманима се предлажу решења која више одговарају карактеру федеративног државног уређења, али то не би требало да буду и једина таква решења, што је управо сада случај. Да подсетимо на елементарне ствари; федерација је сложена јединствена

држава, а конфедерација уговорни савез више суверених држава. Према тсме, не постоји никаква федерација *sui generis*, јер се ствари не могу објашњавати из себе самих, нити федерација која би почивала на друштвеним принципима, са којима, додуше, мора да рачуна и држава, као што су „братство и јединство“, „самоуправљање“, „удруживање рада“ и слично, јер је реч о организацији државне власти, а не о организацији друштва, на шта се поменути принципи односе. Замена друштвених принципа државним принципима, чији је важан део начело законитости, у нашој данашњој ситуацији чини да се концепција о одумирању социјалистичке државе примењује само онда када се ради о савезној држави.

Све то истичем због запажања која ћу сада изнети. Прво запажање тиче се познате чињенице да то какав ће режим законитости бити не одређују првенствено правници — то је задатак политике, а на том плану, за сада, нема значајних побољшања. Самим тим нису створене потребне претпоставке за замену дезинтеграционих процеса интеграционим процесима — интеграција није што и јединство, а још мање је налик на наметање монопола, па се мора рачунати са тим да ће законитост и у будуће имати одлике садашње аутаркичности, тј. тзв. системске незаконитости. Друго, све кључне политичке и правне категорије остају овим амандманима непромењене, понегде су тек мало дотеране, што је током протеклих седамнаест-осамнаест година довело до тога да не звучи као претеривање ако се каже да данашње обележје нашег поретка и система није криза, него његова ентропија. Другим речима, непрецизан категоријални апарат којим се користи уставотворац има, тј. може да има своје разумљиво објашњење у наведеном контексту, али он није погодна подлога за побољшавање законитости. Треће, законитости нема без хијерархије у праву, ма како она била схваћена и одређена. Околност да је хијерархијско начело ипак успостављено, али само унутар републике и покрајина, изузев СР Србије која је моделована према решењима која важе за однос између републике према Уставу из 1974, не може се схватити као прилог успостављања јединствене законитости, а законитост у савезној држави и уопште, било где и било када, може да постоји само као јединствена законитост — или је јединствена или је нема — већ пре као слабост и трајан извор несигурности и незаконитости. Стога се и даље може говорити о томе да имамо номинално федеративну државу, али да немамо јединствену законитост у њој. Називи неких држава или државних интеграција данас пружају обрнуту слику — по називу су конфедерација а по суштини федерација. Наравно, назив и суштину ствари треба раздвојити и предност дати суштини. Четврто, у уставним предлозима је задржан језички апарат којим се користио у уставотворац од 1974. То се најбоље види на примеру флоскуле о „несупротности“ тј. да акти „не могу бити у супротности“, и разлике између израза „сагласан“ и „не може бити у супротности“, разлике која је потпуно логички и правно немогућа а која представља ослонац за уређивање режима законитости у нашем позитивном праву. Ако се, наиме, телта истаћи самосталност, тј. аутономност ових аката, онда је то најгори начин да се то учини. Ако то, пак, није случај, онда је поменута разлика сувишна у сваком погледу. Поменута флоскула се, дакле, користи и онда када се утврђује, додуше, само привремено, примат савезног закона, као и за однос аката државног и самоуправног права, што због непрецизности која је поменута доводи у сумњу стварно остваривање примата савезног закона и другачији однос самоуправних аката према закону. Он је и даље номиналан и претпостављен. Што се, пак, тиче односа законитости, с једне стране, и државног и самоуправног права, с друге, очигледно је да старе недоумице, празнине и противуречности остају и да неће бити отклоњене амандманом XXIII. Наиме, и даље није јасан однос између, на пример, закона и друштвеног договора исте правне снаге, а исто се може рећи и за однос закона и самоуправних општих аката слабије правне снаге, упркос разумљивим разликама које произлазе из њиховој различитој положаја. Исто тако, у савезном уставу и даље постоји могућност да ови акти буду подређени и подзаконским прописима, што је штетно не само за њих него и за самоуправљање, које се на тај начин и формално доводи у подређен положај према органима управе. Најзад,

задржавају се одредбе о договорима и споразумима између република и покрајина, који, такође, нису никакви акти *sui generis*, него акти својствени међународној правној пракси, упркос томе што су штетне последице по остваривање јединствене законитости због тога добро познате у пракси. Тако се долази до апсурдне ситуације да се јединствена законитост не успоставља применом важећих прописа и механизма, него тзв. интервентним законима. Све поменуће недостатке измењене формулације о законитости, као и неизмењене формулације у уставу, очигледно не могу да промене гломазан и неефикасан правни систем, као ни систем органа који га производе и спроводе, што је, такође, значајан узрок стварном напуштању начела законитости, упркос његовом свеколиком истицању.

То су само нека запажања која сам поменуо, а њих има још пуно. Иако је проблематика законитости унеколико изведена, без ње нема ни остваривања свега оног што законитост битно или небитно одређује. Оно што, међутим, желим на крају да кажем тиче се могућег закључка који се може извући из тумачења уставних предлога и решења која устав задржава о законитости. Прва ствар која се може приметити јесте у ствари питање: хоће ли законитост због предложених уставних промена бити боља, односно хоће ли се остварити у мери коју познаје ефикасан правни поредак? Иако су побољшања важна, она још нису довољна да би се потврдно одговорило. Механизам стварања правних аката је исти, структура, делокруг и начин рада органа чија је надлежност стварање, доношење и спровођење таквих аката нису суштински другачији, па, стога, од предложених промена на овом плану не треба очекивати оно што оне не могу да пруже. Једино се може очекивати да ће овај први корак ка успостављању правног система, а не правних система који су за целину не-систем, омогућити да се приступи изменама које ће означавати афирмисање федеративних начела над конфедеративним и самоуправљања над државним партикуларизмима. У том смислу, дакле, може се рећи, а још више надати, да су предложене промене добре. Међутим, оне су парцијалне и, стога, као такве, недовољне за успостављање јединственог начела законитости које ће бити синоним за рационалност, што значи да ће законитост и даље имати одлике системске, систематске, дисперзивне и масовне незаконитости. Треба схватити или подсетити се да законитост, па ни законитост у Југославији, нема самостално постојање и кретање, као и да од других врста уставних и друштвених промена зависи и то каква ће законитост стварно бити.

др Владета Станковић,
ванредни професор Правног факултета у Београду

ЈЕДИНСТВЕНО ЈУГОСЛОВЕНСКО ТРЖИШТЕ И ПРИВРЕДНИ РАЗВОЈ

Јединствено југословенско тржиште у савременим условима има велико значењско поље, како у бројним односима који на њему настају између привредних субјеката, тако и у економској теорији. Оно не означава само економски простор сусрета купаца и продаваца, већ, више од тога — представља економски израз друштвене организације рада самоуправне робне привреде. Кроз њега се остварују економски интереси радних људи и народа и народности Југославије; преко њега организације удруженог рада стичу доходак; организације удруженог рада и друштвено-политичке заједнице њиме остварују економску сарадњу са иностранством (одредбе члана 251. Устава СФРЈ). Такво тржиште је огледало укупних привредних кретања и постигнутих резултата, будући да представља специфичан вид и најосетљивији део јединственог привредног простора Југославије.