

## U V O D

O zakonitosti je izrečeno puno različitih sudova. Svima im je zajedničko to da su međusobno protivurečni i brojni, i to bilo da su se odnosili na zakonitost posredno ili neposredno, bilo na ciljeve koji preko odgovarajućih političkih i pravnih mehanizama zakonitost treba da uzdignu do željenog nivoa, bilo na njeno empirijsko postojanje. To podjednako važi za stavove laika i eminentnih znalaca. Isto tako, svima je zajedničko promenljivo ali stalno "nezadovoljstvo" zakonitošću. Obimna i značajna literatura posvećena zakonitosti, kao i obilje preporuka šta treba ili ne treba činiti da bi zakonitosti bilo više, samo su jedan od načina manifestovanja ovog nezadovoljstva. Što se preporuka tiče, one se kreću u rasponu od moralizatorskog tretmana zakonitosti i njenog vezivanja za pravdu, slobodu, jednakost ili neku drugu vrednost do gotovo empirijskog tretmana, jer, zakon je zakon samo zbog autoriteta vlasti i moći, pa ni zakonitost nije ništa drugo nego sredstvo vlasti i moći. Ništa drugačiji nisu ni stavovi da promenljivost zakona škodi ili da je većina zakonodavaca zahvaljujući slučaju na čelu drugih, pa drugačije ne treba ni prihvatati njihove tvorevine, odnosno saveti da zakonima treba sve regulisati ili da je najveća nepravda obavezivati bilo koje ljude takvim zakonima kojih ima toliko mnogo da ih je nemoguće pročitati, ili su opet toliko nejasni da ih niko ne može razumeti. Ovo su samo neke preporuke koje bi trebalo da zakonitost učine boljom. Njih je, inače, onoliko koliko ima ljudi spremnih da daju savet. Sve ove preporuke,

pak, posredno upućuju na zaključke koji su daleko od prividnog utiska haotičnosti i konfuznosti. Najneposredniji zaključak se gotovo sam nameće i sastoji se u tome što o bilo kojoj strani zakonitosti da se radi, o bilo kom nivou da je reč, svima je zajedničko ukazivanje na izuzetan značaj zakonitosti, na važnost poštovanja zakona. Na ovu okolnost su ukazivali još stari heleski sofisti, govoreći da se zakoni često menjaju, ali da zakonitost treba da je postojana. Drugi važan zaključak odnosi se na oblasti društvenog života koje zahvata zakonitost. Najvažnije oblasti smeštene su u sam centar javnog društvenog života i koncentrišu se u pojmovima države i prava. Misao da je zakonitost sredstvo vlasti i moći, usredsređuje se na taj način u jednoj drugoj misli - u misli da je za upravljanje društvom potrebna vlast, dakle, i zakonitost, ali da je za upravljanje samom državom dovoljna sama moć. Ograničenje vlasti njenom podelom samo je jedan od načina da se ta moć smanji i delimično podvede pod zakone i zakonitost. Iz ove dve stvari može se zaključiti još jedna - da tradicija zakonitosti prevazilazi pisanu pravnu praksu i da zakonitost predstavlja izuzetnu civilizacijsku tekovinu koja u društvene odnose treba da unese izvesnost a u društvo red.

Kao civilizacijska tekovina prvog reda, zakonitost je, ne bez uspona i padova, interiorizovana preko prakse i tradicije u svest ljudi i oblikovana kao zahtev da zakone treba poštovati a pravo primenjivati. Svest o zakonitosti na taj način postaje sastavni deo pravne svesti ljudi. Sa zakonitošću podjednako računaju i državni organi i građani i odbacuju je kad god mogu. To ne treba da čudi. Sa zakonitošću nije uvek zadovoljan ni suveren, pa bi očekivanje da su sa zakonitošću zadovoljni i državni organi i građani bilo neprimereno očekivanje. I jednima i drugima se data pravna zaštita čini nedovoljnom, samo iz sasvim supro-



tnih razloga. Etos zakonitosti ka kome teže, u praksi se udvaja i ralikuje kao "Jing" od "Junga", o čemu govore i uče drevne religije i kabala. Ova "mistična" strana zakonitosti nosi obavezno ispred sebe predznak nepoznavanja prava, uskraćivanja ili njegovog direktnog gaženja u ime ciljeva i vrednosti koje pravo po prirodi stvari ne može da sadrži a da ga svi prihvataju kao svoje. Na taj način ponovo se obnavlja "nezadovoljstvo" zakonitošću ali na drugačijim osnovama, iz drugačijih razloga - ne zbog vrednosti i ciljeva, nego zbog svakodnevne prakse kroz koju se kontinuirano ostvaruju vrednosti i ciljevi.

Brojni su razlozi ovakvom nezadovoljstvu i ne vredi ih ni pokušati nabrajati. No, isto tako, ne vredi navoditi ni sve razloge koji ljude navode da se pozivaju na zakonitost, pravo, pravdu. I, upravo, mogućnost da ljudi žele ili mogu da se odriču zakonitosti ili da se pozivaju na zakonitost, ukazuje ne samo na to da je zakonitost svojstvena pravu i društvu, već i na to da je mnogo lakše odrediti je nego objasniti zašto je to tako. Zakonitost se, stoga, u neku ruku, pojavljuje kao sredina između idealnog i spontanog ljudskog poretka. Ona gotovo nikad ne udovoljava u potpunosti postavljenim ciljevima i željenim vrednostima, ali gotovo uvek predstavlja branu samovolji i proizvoljnosti. Ovu kohezivnu snagu zakonitost nikad ne poseduje sama po sebi, jer nikad u potpunosti ne traje kao sastavni deo pravne svesti ljudi, već je dobija u ime vrednosti koje treba da ostvaruje u društvu od ljudi koji mogu ili su ovlašćeni da određene vrednosti utiskuju u pravo i preko prava u društvo. Na taj način, ugrađena u samu strukturu pravnog poretka i određena kao "sredina" u Platonovom i Aristotelovom smislu reči, zakonitost treba da poveže obe pomenute krajnosti i da imane-

ntna svojstva države i prava prikaže kao zajednička društvena svojstva. Povezivanje ovih protivurečnosti čini i samu zakonitost protivurečnom i podložnom kršenju. Zakonitost se zbog toga nikad ne ostvaruje u potpunosti, nego relativno, u meri koja je dovoljna da udahne životnost strukturi pravnog poretka. Ova značajna odlika zakonitosti, njena središna crta, proizvodi iste takve posledice. Neefikasan poredak predstavlja poredak kome ni zakonitost ne može da pomogne. I obrnuto, pravu koje je izraz dobro sagledane stvarnosti i uočenih potreba zakonitost omogućava efikasnost koje ne bi bilo da nje nema. Zakonitost na taj način unosi u društvene odnose pravilnost, tj. izvesnost. Sa njom ljudi računaju ne što bi to možda želeli, već zato što bi još gore bilo da ne računaju sa njom.

U svom razvoju zakonitost je prešla dug put, od zakonitosti kao vladareve volje do apstraknog pravnog principa zakonitosti u modernoj pravnoj državi. Između ova dva politička oblika zakonitosti razlika je velika, ali nije suštinske prirode. Povezivanje u jedno imanentnih društvenih protivurečnosti nije moglo da se ostvari bez oslanjanja na aparat vlasti, na silu i autoritet. Ova veza postoji svuda tamo gde ljude treba prisiljavati da se ponašaju na odredjen način. Razlika, međjutim, nastaje tamo gde zakonitost označava granicu dozvoljenog i nedozvoljenog u odnosu između državnog aparata i građana, gde počinju pravom utvrdjene slobode i prava građana. Zakonitost treba da garantuje i obezbedi da te slobode i prava neće biti samo puka proklamacija. U tom smislu, predjen put je značajniji po tome kome se i koje se slobode i prava garantuju, nego po samom postojanju sloboda i prava. Ono što danas poznaje većina bilo je oduvek poznato manjini u društvu. Sve ovo, pak, navodi na pomi-



sao da ni oreol koji krasí savremenu modernu pravnu državu ne može da prikríje nemoć poredaka u kojima je na pijedestal sa drugim vrednostima stavljena i vladavina prava umesto vladavine države. Zamenu vrednosti sa sredstvima ipak nije bilo moguće izvesti do kraja, pa ni pravna država ne može da ostvari zakonitost u onoj meri i na onaj način na koji je to proklamovala kao svoj cilj. Ipak, to nije onemogućilo da upravo u pravnoj državi zakonitost bude uzdignuta do osnovnog političkog i pravnog principa.

Protivurečan karakter i relativno ostvarivanje odredili su uobličavanje samog pojma. Ono se kretalo najčešće onom linijom koja je u kontinuitetu usavršavala pojam zakonitosti na osnovu njegovih zajedničkih elemenata. Bez obzira na razlike, zakonitost svuda, i tamo gde je ima i tamo gde je ona obična proklamacija i ideološka šema, označava saglasnost sa zakonom. Saglasnost sa zakonom, međutim, nije uvek bila i saglasnost sa stvarnošću i njenim zahtevima, pa se dalji razvoj pojma zakonitosti odvijao u pravcu "uformljavanja", formalizovanja i tehniciziranja zakonitosti. Na taj način je van neposrednog interesovanja ostao značajan segment zakonitosti, i ključ za rešenje problema zašto je zakonitost takva kakva jeste. Napori pravnika da ovaj problem reše na nivou odnosa konstruktivnih i tehničkih pravnih pravila predstavljali su, stoga, poslednji umesto prvog koraka. Drugačiji pristup ne bi, do duše, problematiku zakonitosti uprostito, niti bi omogućio davanje konačnog odgovora na pitanje zašto u svakom pravu, u svakom pravnom poretku, postoji razlika između proklamovane i stvarne zakonitosti, posebno, zašto ona mora uvek da postoji, ali bi otvorio prostore za odgonetanje onog njenog segmenta koji je u senci interesovanja za zakonitost. Ističemo da

je sama zakonitost kroz jedno ili više pravnih pravila izražena volja da se **važće** pravo sprovodi, pa je osvetljavanje te volje sastavni deo odgovora na pitanje šta je u stvari zakonitost. Njegov središnji deo zahvata problematiku odnosa države i prava u njihovoj ukupnosti.

Imajući u vidu ove napomene, smatrali smo da ima mesta i da postoji potreba da se osvetli upravo ova strana zakonitosti kao pravnog pojma, da stavljanje zakonitosti upravo u ovaj teorijsko-pravni okvir nije lutanje i da ima svoje opravdanje kako u teorijskom tako i u praktičnom smislu. Istraživanje o društvenom karakteru pojma zakonitosti neće prevazilaziti oblast države i prava, ali će se kretati u svim oblastima relevantnim za zakonitost. U njegovom središtu nalaziće se pitanje zašto uvek mora da postoji razlika između proklamovane i ostvarene zakonitosti. Ništa manje i ništa manje značajnije neće biti ni postavke od kojih ćemo u radu polaziti odgonetajući rešenje ovog problema, ni već prezentirana mišljenja i rešenja koja su o ovom problemu data. Tom cilju biće primerena i metodologija kojom ćemo se koristiti. Poseban predmet istraživanja predstavljaće zakonitost u jugoslovenskom samoupravnom socijalističkom društvu kao određena vrsta novog i neuobičajenog iskustva na ovom planu.

Na kraju početka, podsećamo da je zakonitost danas podjednako potrebna kao što je i nekad bila. Štaviše, sa jačanjem društvene uloge države i ekstenzivnim razvojem prava do neslućenih razmera problematika zakonitosti se izoštrava, kao svojevrsno kritičko preispitivanje okreće ovim stranama zakonitosti, a sama zakonitost dobija još veći značaj. Promenile su se samo kontraverze. One se danas u pravnoj teoriji kreću u rasponu od termina do ciljeva i vrednosti koje zakonitost treba da obezbedi.