

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ТРОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

Година VII

Април—Јун 1959

Број 2

РАЗМАТРАЊА О СОЦИЈАЛИСТИЧКОЈ ЗАКОНИТОСТИ*

I. Појам

1. — Спор око појма законитости. — У пољској правној литератури не постоји јединствено схватање појма законитости (1).

Има више разних гледишта:

а) Једни сматрају да је појам законитости нераздвојив од појма права уопште. Према том схватању, у сваком друштвеном уређењу постоји законитост, што значи да су државни органи дужни у већем или мањем степену придржавати се обавезних закона. Други су мишљења да је законитост производ дугог цивилизационог развоја и формирање овог појма, као и појаву установа које гарантују законитост, доводе у везу са тековинама буржоаске револуције.

б) Једни сматрају да појам законитости треба ограничити само на то да се државни органи придржавају закона; други су мишљења да законитост значи да су и грађани дужни да поштују обавезне законе.

в) Једни, кад говоре о законитости, истичу питање стриктног придржавања закона и у томе виде суштину проблема. Други су опет мишљења да је важније ограничење самовоље државних органа.

Због тога је потребно заузети став према свим овим схватањима.

Теза која третира законитост као појаву која се стално јавља у историји, у самој ствари идентификује законитост са ма којим правним поретком, с одређеним скупом општих правних принципа. Та теза не узима у обзир велике етапе друштвеног развитка, не води рачуна о томе који слојеви, колики део заједнице и у ком

* Текст предавања које је проф. Станислав Ерлих из Варшаве одржао 16 октобра 1958 на Правном факултету у Београду. Ово предавање састављено је према реферату који је проф. Ерлих поднео на конференцији Међународног удружења за правне науке (Варшава, 10—16 септембра 1958), посвећеној проблему социјалистичке законитости. (В. белешку у „Аналима“, 1958, бр. 3, с. 380.)

(1) Упор.: Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa, 1954, т. I, с. 337—409; H. Rot: Kilka uwag o praworzadności „Państwo i Prawo”, бр. 7/1956, с. 199 и сл.; S. Ehrlich: Praworzadność, Seim, Warszawa, 1956; Z. Izdebski: Rewizja pojęcia praworzadności ludowej, „Państwo i Prawo”, бр. 3/1957, с. 443 и сл.; S. Zawadzki: Polemika z art. Z. Izdebskiego, „Państwo i Prawo”, бр. 4—5/1957, с. 909 и сл.; W. Zakrzewski: Pare uwag o zagadnieniu praworzadności (polemika с чланком З. Издебског), „Państwo i Prawo”, бр. 7—8/1957, с. 211 и сл.

обиму ужива заштиту закона; ко и у ком облику користи свлашћења и најзад, због чега нестаје законитости као велике тековине наше цивилизације.

Ако узмемо у обзир робовласничко друштво, нама ће одмах пасти у очи да је већина људи у односу на законе била ван њих. Већим делом, људи су били предмет правног регулисања, али нису се јављали као субјекти правних односа. У феудалном друштву отстојање између слободних људи и кметова је, истина, мање, али је ипак јаз веома оштар, скала права и привилегија које користе слободни људи врло је диференцирана. То је хијерархизовано друштво у правном погледу. Очигледна истина о постојању макаквог правног поретка не може сакрити важност чињенице да се тек као резултат револуционарних борби холандске, енглеске, америчке и француске буржоазије утемељују трајне тековине наше цивилизације, као што су једнакост свих чланова заједнице пред законом и грађанске слободе засноване на тој правној основи. Управо овде треба повићи границу.

Кад је Јован без Земље на пољу Ранимид (*Runnymede*) стављао свој потпис на *Magna Charta Libertatum*, кад је био усвојен *Bill of Rights*, кад је пољски краљ 1433 формулисао привилегију познату под именом *Neminem captivabimus nisi iure victum* — јавили су се први наговештаји будућих владавина по закону. То значи да је после вековног друштвеног развитка овим начелима било формално обухваћено читаво друштво. Савременици, наравно, нису схватили и нису могли то да схвате. За савременике то су биле само привилегије које су извојевали енглески барони или пољски шљахтићи.

Нема потребе да се спроводи посебна пострационализација која изопачава историску перспективу, нити да се врши умањивање значаја с обзиром на доцнију улогу коју су одиграле извесне идеје садржане у поменутим установама и на велико безакоње, самовоље и неједнакости пред законом који су са њима истовремено постојали. Прегече идеје слободе, једнакости и братства били су још стоици, али то не значи да би због тога требало изналазити законитост у робовласничком систему.

Придржавати се извесног правног поретка, извесног скупа принципа поступања над којима бди апарат државне принуде, такође је давнашња појава као што су и право и с њим нераскидно повезана државна организација.

Ипак о законитости може бити говора само онда кад грађанске слободе бар формално буду унете у правне норме. То је онај минимум субјективних права који ствара могућност борбе за њихово пуно остварење. Проблем законитости не може бити правилно разматран без одговора на питање: коме служе политичка права и грађанске слободе? Да ли целом друштву или само његовим незнатним групацијама? Све тековине људске мисли, све напредне институције претходних периода биле су дакле само поставке за будући законити поредак.

Одговор на прво питање не прејудииира решење другог. Можемо ли свести појам законитости на питање да ли се државни органи придржавају закона, као и на контролу њиховог рада са гледишта да ли је он у складу са законом? Распростирање оваквог схватања законитости на Западу оснива се на томе што се идеја законитости формирала у борби против арбитралности апарата апсолутистичке државе. Контрола над законитошћу државних органа била је усмерена на заштиту субјективних права, нарочито слободарских права грађана. Да ли делатност суграђана противна праву — ако је степен криминалитета друштва висок — не угрожава права грађана? Да ли то угрожавање, ако је масовно, не може бити чак и опасније од незаконите делатности државних органа? Да ли законитост, која значи извесно емпиричко стање, није истовремено директива која смера уздизању друштвене дисциплине (2), директива која поставља више захтеве него што је актуелно емпиричко стање?

На овај проблем у социјалистичким друштвима треба се још осврнути и с друге тачке гледишта. Правно стање социјалистичких држава претпоставља масовно учешће грађана у текућем раду органа власти, управног апарата и судства. Уколико је пракса ближа правном стању, утолико више државни органи добијају карактер друштвених органа. Масовним учешћем грађана у управљању, тј. у раду разних државних органа, смањује се отстојање између њих и државних органа. Грађанин тако често учествује у решавању јавних питања, да у том уређењу постаје природно схватање законитости као стриктног придржавања закона од стране државних органа, друштвених организација и грађана.

Ово питање има различите аспекте. Формулисање друштвених односа значи искључење произвољности, односно да они треба да се развијају на типичан начин. Истицањем ове стране је потребно у свим случајевима, кад стабилизацију друштвених односа угрожавају државне власти покушајима супротстављања „целисходности“ законитости. Ово супротстављање добиће увек оштрији вид кад државни органи желе да самовољним отступањем од закона решавају тешкоће које пред њима стоје. Због тога правило о „стриктном“ придржавању закона не намеће ропску приврженост тексту, нити спутава примену начина интерпретирања које су обрадиле наука и пракса. Међутим, она сигурно није у складу са интерпретацијом *contra legem* (3).

Ово правило поставља брану правном нихилизму који покушава да установи примат актуелног политичког интереса над политичким

(2) Друкчије поставља овај проблем Избедски који законитост третира као извесно емпиричко стање, као последицу „дејства институција које чине њене гаранције. Она постоји само утолико уколико постоје те гаранције“ (Rewizja teorii podzialu wladz, „Panstwo i Prawo“, бр. 11/1957, с. 787).

(3) Упор. дискусију по овој теми у часопису „Panstwo i Prawo“, бр. 5—6/1956, с. 830 и сл.; бр. 7/1956, с. 191 и сл.; у истом броју, с. 199 и сл.; бр. 8—9/1956, с. 489 и сл.; као и резиме ове дискусије — М. Grudziński, бр. 10/1956, с. 684 и сл.

интересом израженим у правним нормама. Ипак тај неопходни минимум формализма, који је несумњиво тековина политичког развојка а истовремено и правне науке, крије у себи велике опасности.

Не би требало, наиме, извести закључак да је придржавање каквог било зборника норми значило законитост. А управо на такав закључак наводи нас правни позитивизам. Иако је васпитање у духу правног позитивизма, иако је његов нераздвојни формализам специјално усмеравао пажњу на појаве гажења права, ипак, с друге стране, он није дозвољавао да се доводе у питање правне норме које формално обавезују — чак ни онда кад су у њима биле садржане диспозиције кршења основа правног поретка. С великим осећањем социјалне психологије хитлеровци су искоришћавали ове традиције правног позитивизма. Служећи се нашироко генералном клаузулом и издајући нормативне акте који су погађали устаљене појмове о законитости, они су безакоњу давали форму закона. Дајући самовољи ауторитет правних норми газили су основна права грађана. И то нас води закључку да се не може разматрати проблем законитости ако се не узме у обзир садржина норми којих се треба придржавати. Ова садржина мора да се односи на права човека. Ернест Баркер с правом је писао да функције државе не могу бити одвојене од права човека (4). Слично схватање законитости као нераздвојно повезане са заштитом права човека, опште је такође у социјалистичким државама.

Овај цивилизациони регрес, који заступа друштвени и политички поредак фашизма како у његовом италијанском тако и немачком облику, регрес, који значи брисање принципа једнакости пред законом, брисање грађанских слобода, не дозвољава да се говори о фашистичкој законитости. Теза да законитост постоји у свакој државној организацији не може се одржати.

Овде се може поставити питање: у каквом је односу схватање законитости, које постулира као њену нераздвојну особину поштовање грађанских права, према природном праву?

Све концепције природног права сматрају се као вицег реда у односу на позитивно право и то им даје извесну метафизичку нијансу.

Друкчије је са марксистима. Они виде у правима човека завршни резултат дугог ланца напредне мисли, чији се развој преплитао с политичким борбама за остварење тих постулата, за њихову институционалну гарантiju. То је нашло израза не само у декларацијама права, већ и у институционалним гаранцијама, унетим у позитивно право. На тај начин, права човека постала су тековина развоја општечовечанске културе. То је опет узрок што су се Уједињене нације позабавиле њиховом кодификацијом.

Основна права човека, која су нераздвојни део правног система сваке цивилизоване државе, не морају бити уздигнута због своје

(4) E. Barker: Principles of Sociat & Political Theory, Oxford, 1956, p. 226.

метафизичке оправданости изнад позитивног права. Довољно је констатовати да напредна традиција човечанства не допушта да се основна права уклоне из оквира позитивног права.

Из тога не произилази да оправдање основних грађанских права треба тражити једино у писаном праву. Тачно је да су та основна права истоветна са правима која проистичу из позитивног права, тачно је да њих треба унети у уставе и законе, али ако су отуда била отстрањена или у пракси погађена, она ипак не престају да важе као посебне норме обичајног права. Она су нераздвојни део правног система сваке цивилизоване државе.

С те тачке гледишта тешко се може прихватити закључак монографије Опалека о субјективном праву (5). Аутор је у њој поставио знак једнакости између основних права и оних права која проистичу из позитивног права, деградирајући прва у духу правничког позитивизма. Ако се хоће доследност, онда, по таквом схватању, основна права престају да постоје ако су отстрањена из позитивног права неке државе на основу политичког регреса (случај фашистичке државе). Међутим, схватање које сам ја предложио води томе да би такво ликвидирање права човека требало третирати као незаконито, иако извршено нормативним актима. Оне, пак, који би се томе супротставили, морали бисмо сматрати не рушиоцима закона већ заштитницима законитости.

Још једанпут треба подвући да гледиште које је овде изнето не значи неко стидљиво враћање природном праву чија је одлика ахисторизам. Међутим, ми разматрамо основна права као историску тековину процеса у току класних борби.

Резимирајући ова општа запажања, могли бисмо предложити овакво схватање законитости: она се заснива на стриктном придржавању закона, како од стране државних органа за које треба да буде основ делатности, тако и од стране друштвених организација и грађана. Ипак тај закон треба да буде подједнак за све и да гарантује основна права човека. Није потребно истицати да овде нису у питању само речи. Овакво или онакво теориско формулисање повлачи за собом далекосежне последице у пракси.

2. — О целисходности разликовања буржоаске од социјалистичке законитости.— Горњи предлог, који се односи на опште схватање законитости, не значи да не треба разликовати законитост у буржоаским и социјалистичким друштвима. Исто онако као што најопштији појам „државе“ или „права“ не чини излишним појмове буржоаске или социјалистичке државе и права. Ови појмови једноставно уопштавају уже кругове друштвених појава.

У чему се састоје те разлике, из чега оне произилазе? Оне произилазе из различите економско-друштвене структуре која захтева друкчији правни поредак и, затим, различиту законитост.

(5) К. Opalek: Prawo podmiotowe, Warszawa, 1957, rodz. IV, § 2.

Пођимо од основних права која смо прихватили као неопходан критеријум законитости. Овде није могућно спровести подробно по-ређење и нужно се морамо ограничити на покушај да обухватимо најважније проблеме. Састав каталога основних права која се налазе у уставима буржоаских и социјалистичких држава доводи до закључка да разлике у уређењима не воде састављању сасвим друкчијег каталога грађанских права. И у једним и у другим каталозима наћи ћемо иста права призната као основна. Формалноправни оквир читавог низа грађанских права, како у буржоаским тако и у социјалистичким уставима, јесте принцип равноправности свих грађана пред законом, без изузетка. Овај принцип чини законску гаранцију да ће сви користити грађанска права без икакве дискриминације. Ако овај принцип различито функционише, то долази због разлике у економско-друштвеној структури, из чињенице да концен-трација економске моћи у буржоаским државама чини овај принцип илузорним. Али то је други проблем и о томе није реч у контексту у ком овај проблем разматрамо.

Установа „лишенаца“ у совјетској држави, која лишава извесне друштвене групе политичких права, била је само епизода (6) у том друштвеном систему, изазвана заоштреношћу друштвених антагонизама, али није произилазила из програмских поставки социјалистичког уређења. Сасвим је разумљиво што су социјалистичка друштва усвајала принцип једнакости пред законом, као и идеју основних права грађанина, иако су то тековине буржоаске револуције. Јер, социјалистичко друштво прима и развија тековине демократске мисли и демократских установа, уколико оне нису супротне поставкама новог уређења. Овде дакле постоје елементи континуитета, са којима упоредо иду елементи негирања извесних демократских гледишта или установа буржоаске демократије. Ово двојство својствено је сваком друштвеном развиту, а тим више револуционарном развиту.

Тако, на пример, ако узмемо *Декларацију права радног и експлоатисаног народа* која у правном поретку социјалистичких држава има улогу коју су имале *Повеља права (Bill of Rights)* државе Вирџиније или француска *Декларација права човека и грађанина*, видећемо да се на челу овог документа налази експропријација средстава за производњу. То је учињено због тога што је приватна својина средстава за производњу извор друштвених антагонизама. То питање је толико битно да први уставни акт прве социјалистичке државе не води рачуна о развоју каталога грађанских права. Она се разумеју некако сама по себи и изгледају проста последица социјализације средстава за производњу. И тек доцнији уставни акти доносе каталог грађанских права: устав од 10 јула 1918 (део II, раздео 5) кодифицирао је грађанска права, којима су се позабавили поједини октобарски декрети. Устав Совјетског Савеза од 1924 није садржавао

(6) Упор. члан 23 Устава од 10 јула 1958. У Кини и Румунији, ова установа је обухватила још мање друштвених група.

посебне одредбе о правима и дужностима грађана, јер је круг ових проблема био регулисан републичким уставима. Устав Совјетског Савеза од 5 децембра 1936 укинуо је ограничења политичких права која су била позната претходним уставним актима, а сви уставни нових социјалистичких држава садрже опширне листе основних грађанских права.

У тим каталозима грађанских права социјалистичких устава постављени су у први план и разрађени економско-друштвени закони, пошто, сходно марксистичкој концепцији, тек са ослоном на њих могу да функционишу политички закони и грађанске слободе. Међу тим законима ваља истаћи један којим се одликују сви каталози: право на рад. У тим каталозима оно игра такву улогу као у декларацијама права и у буржоаским уставима право приватне својине које се не сме лишити нико осим „уз праведну оштету“. Схватање које истиче у први план основних грађанских права, право на рад води своје порекло из времена пре писања Љенина, Маркса и Енгелса. Ову концепцију ћемо наћи у написима претеча социјализма. Фурије (*Fourier*), је писао: „Проћердали смо векове у сукобима за права човека и не мислећи да признамо основно право, право на рад, без кога друга права не значе ништа“ (7).

Друга особина којом се разликује концепција основних грађанских права у социјалистичким уставима јесте уско повезивање права са дужностима, на шта су утицала писања Маркса и Енгелса (8). То је нов елемент. Порекло тога што су буржоаски уставни наглашавали права а не и дужности, треба тражити у томе што је буржоазија у први план истицала збацивање феудалних обавеза.

Истичући у први план право на рад, социјалистички уставни исто-времено предвиђају обавезу рада. Каталог основних права грађанина прати посебна листа његових основних дужности. Ипак у свим социјалистичким државама ова конструкција грађанских права и њихово повезивање с дужностима није нашло свој израз у првим уставним актима. У Декларацији Законодавног Сејма у Пољској од 22 фебруара 1947 о остваривању грађанских права и дужности појављују се социјалистички елементи у регулисању основних грађанских права. И тек Устав од 22 јула 1952 уноси све особине које карактеришу социјалистичко регулисање грађанских права.

Намеће се питање: какву улогу играју индивидуална права у социјалистичком уређењу, какав је њихов обим с обзиром на извршене преображаје. Револуционарни преображај друштвене структуре ствара могућности проширења права: пун развитак индивидуалности крајњи је циљ друштвеног преображаја на социјалистичкој основи. И обратно, свака тековина на том сектору убрзава социјалистичку изградњу, јачајући иницијативу чланова социјалистичког друштва.

(7) F. Armand—R. Maublanc: *Fourier*, Paris, 1937, t. II, p. 82.

(8) Упор. К. Маркс—Ф. Енгелс, Дела, руско издање, т. XIII, бр. 1, с. 14. т. XVI, бр. 2, с. 107.

Пошто смо раније истакли оно што је заједничко у социјалистичкој буржоаској законитости, сада ћемо резимирати разлике (9). Оне имају свој извор:

а) у различитој економско-друштвеној структури која одлучује о различитом класном обележју права,

б) у различитости правних система који тој структури служе, а нарочито у различитој концепцији грађанских права,

в) у различито формираном систему гаранција, о чему ће посебно бити говора.

3. — *Проблем континуитета права.* — При разматрању питања најопштијег појма законитости и односа буржоаске законитости према социјалистичкој, постављало се питање континуитета идеје и уставна права. Кад разматрамо историју развитка политичких система у вези са историјом права, лако ћемо увидети да то није проблем специфичан за прелазни период од капитализма ка социјализму. Довољно је указати на рецепцију римског права која је пренела, у неупоредиво ширем обиму, идеје и установе већ мртвог система, ради њиховог коришћења, после одговарајућег прилагођивања новим друштвеним условима. Овде се сусрећемо са општијим проблемом историског континуитета, о коме је немачки историчар права Хајнрих Митајс (*Heinrich Mitteis*) рекао да је ту реч и поред промене материјалног супстрата, о појави културног континуитета, преношењем у променљивој историској средини изражених форми (10).

Дакле, с обзиром на ову промену материјалног супстрата — да употребимо израз Митајса — негирамо континуитет права чак и онда кад читави комплекси нормативних аката, насталих у претходном политичком уређењу, и даље формално важе, како се то дешавало и у Пољској, што је делимично случај и данас (11). Негирање континуитета права има своје оправдање у трима горе формулисаним тачкама.

Али проблем континуитета права нема само општетеориски значај. Он повлачи собом практичне последице на којима се треба задржати.

Овде је реч, пре свега, о питању обима обавезне снаге прописа који су били издати у претходном систему. Ово питање није било подједнако регулисано у свима социјалистичким државама. У Руској Совјетској Републици, декрет о судовима бр. 1 од 5 децембра 1917 предвиђа по питању обавезне снаге царских закона, да они важе

(9) Z. Izdebski (чланак *Rewizja pojęcia praworządności ludowej*, „Państwo i prawo”, бр. 3/1957, с. 443 и сл.) постулирајући с правом потребу историског третирања проблема, ипак недоследно завршава закључком да постоји само један појам законитости. То би значило да имамо такође само један појам права, а такво право морало би да буде бескласно или наткласно. Непромишљена теза нужно води закључцима које аутор, судећи по његовим научним публикацијама, очевидно није имао намеру да изведе.

(10) H. Mitteis: *Die Rechtsgeschichte und das Problem der historischen Kontinuität*. (Abhandlungen der Deutschen Akademie der Wissenschaften zu Berlin). Berlin, 1947, S. 3.

(11) За континуитет је био и Бенеш имајући, наравно, у виду одређене политичке концепције. Упор. његову *Svetova Krise: Kontinuita prava a nove pravo revolucni*, Praha, издање V. Lindhart.

„утолико уколико нису укинати од Револуције и уколико нису у супротности са револуционарном савешћу и револуционарном правном свешћу“ (чл. 5). Наравно да је значај овог прописа далеко прелазео границе опште дерогационе клаузуле која одузима обавезну снагу прописима који с њом нису у складу: *lex posterior derogat priori*. У Југославији је такође читав ранији правни поредак био упочетку генерално укинут. Ипак су доцније неки прописи буржоаске државе нашли практичну примену, при чему се они третирају као правни прописи обичајног права. У Пољској је друкчије.

Друштвени преображаји, у вези с друштвеним препородом, носили су без сумње револуционарно обележје. Не упуштајући се у извођење упоређења између ових промена и Октобарске револуције, треба констатовати да њихов домашај није био тако широк као у Русији. Распоређивање револуционарних преображаја у Пољској на дужи период времена није могло да не утиче на однос према праву буржоаске државе. У Пољској нова власт није издала правни пропис који би у начелу брисао читаво раније законодавство. Обратно, први уставни акти изразито су се надовезивали на принципе Устава од 17 марта 1921. Јулски манифест (22 јула 1944) усвојио је основне одредбе Устава од 17 марта 1921. Исто тако и Уставни закон од 19 фебруара 1947. Генерална клаузула која би *en bloc* укидала раније правно стање била би дакле у изразитој супротности са тим уставним актима. Било је и других веома јасних правних аката који су се надовезивали на раније правно стање. Делимично је обновљен државни апарат, примењујући раније важеће правно уређење. Декрет Пољског Комитета Народног Ослобођења од 21 августа 1944 о начину постављања власти опште управе прве и друге инстанце обнавља среска начелства (*староства*) на челу са среским начелницима (*старостама*) и војводске уреде са војводама на челу. Закон од 11 септембра 1944 о организацији и делокругу рада народних одбора такође се надовезује на старе принципе Устава од 17 марта 1921, иако ствара сасвим нов систем органа који је био непознат политичком систему предратне Пољске. Да бисмо дали још један пример, овде можемо навести декрет Пољског Комитета Народног Ослобођења од 15 марта 1944 којим се враћају поротни судови.

Истовремено, већ у првим месецима нове власти, било је јасно да су неизвесно од прописа изрично укинутих, у сукобу са новим друштвеним поретком, читави комплекси нормативних аката, иако нису били укинати *expressis verbis*. У литератури је био постављен постулат да интерпретација треба да одговара новом друштвено-економском уређењу. Овај постулат адекватности значио је да треба сматрати неважећим све оне правне прописе који се косе са начелима уређења или који су изгубили свој значај у новим друштвеним условима (12). Други су покушавали да реше тешкоће, тражећи излаза у

(12) S. Ehrlich: Zagadnienie praworzadnosci, Warszawa, 1947, с. 21. упор. такође „Panstwo i Prawo“, бр. 9—10/1946, с. 43.

старим паремијама (13): *ratio iuris posterior derogat priori* или *cessante ratione legis cessat lex ipsa*. То је било утолико неоправдано што није нестало образложење појединих закона већ читавог ранијег правног система.

Пракса је постепено пошла за тим теориским решењима. Одлука Врховног суда од 8 априла 1952 довела је, на пример, у питање чл. 84 Кривичног законика који је предвиђао смештање непоправљивих преступника у специјалне заводе, полазећи с гледишта да у народној држави таква категорија преступника не може да постоји. Друга одлука (14) (одлука седам судија) довела је у питање чл. 166 Кодекса о облигацијама који је допуштао захтеве због моралне неправде проузроковане смрћу блиске особе, као противне принципима живота друштвене заједнице. Пракса државне арбитраже доследно је прихватала да Трговински кодекс нема примену у односима међу социјалистичким организацијама. Наводећи ове примере не упуштамо се, наравно, у оцену до ког је степена та пракса у сваком поједином случају била оправдана. Овде треба узети у обзир да је, иако су читави комплекси нормативних аката из периода између два рата били задржани на снази, њихова друштвена функција промењена. То су била стара правила која су се односила на ново друштвено понашање. Ова стара правила имала су често нове адресате, често се мењао предмет правног односа, тј. обим права и дужности, начини њиховог остварења. Правна реченица гласила је непромењено, али је улога, коју је почела да игра, била нова.

Деривативан проблем у односу на овде разматрани проблем било је питање ауторитета судске праксе периода између два рата. Од одлучујућег значаја је овде била одлука Опште седнице Врховног суда од 25 новембра 1948, према којој се морала испитати свака одлука из периода између два рата с гледишта њене примене (15).

II. Систем гаранције законитости

1. — *Гарантија гаранције.* — У буржоаским демократијама основна гаранција законитости потиче из теорије поделе власти. Члан 16 *Декларације права човека и грађанина* гласи да „ниједна друштвена заједница, у којој гаранција права није обезбеђена, нити подела власти утврђена, нема устава.“ Мада теорија поделе власти у чистом облику није била остварена, ипак у преиначеном облику, постепено прилагођеном потребама новог буржоаског друштва, она до данас функционише у виду система *check and balance* који се у разним државама различито конкретизује али свуда испољава једну особину: одлучну вољу за одржавање надлежности највишег претставничког

(13) A. Peretiatkowski: Zagadnienie społecznej wykładni ustaw, „Dem. Przegl. Prawn.“, бр. 2/1946, Z. Fenichel: Nie uchylone a jednak nie obowiązujące ustawy „Państwo i Prawo“, бр. 1/1947, с. 42 и сл.

(14) 26 Urz., poz. 3/1953.

(15) „Dom. Przegl. Prawn.“ бр. 12/1948.

тела у не много широким границама. Том циљу треба да послуже права која коче овлашћења парламента да би спречила његов „деспотизам“. Ова бојазан од деспотизма претставничког тела карактеристична је за самог Монтескијеа, као и за савремене државнике и поборника уставности.

Постоје разни начини „кочења“ парламента. Прерогативе законодавног тела може да умањи други дом, специјална овлашћења председника (право вета), искључење одговорности владе пред законодавним телом, признање влади права иницијативе распуштања парламента, контрола да ли су закони у складу са уставом, коју врши Врховни суд или специјални Уставни суд.

Свакако да је овде једнострано приказан систем *check and balance*, али то је намерно учињено, јер је у питању било да се потсетимо шта ограничава законодавно тело а не како оно „кочи“ друге главне органе у држави. Свесна једностраност аутора има за циљ да рељефније истакне различитост основне гаранције законитости у социјалистичким државама.

Концепција коју је донело руско револуционарно искуство јесте нови прототип преображаја друштвених уређења свих социјалистичких држава, и поред националних институционалних разлика и разлика у пракси њиховог функционисања, које постоје међу тим државама. Ове заједничке основне концепције могу се свести на следеће тачке:

1) Повезивање претставничких органа најразнороднијим нитима свакодневних додира са народним масама. Особина лако остварљива у револуционарном раздобљу кад се спонтано подиже талас активности веома широких друштвених слојева. То је истовремено особина тешко остварљива у суре дане свакодневне организационе делатности која тежи друштвеном преображају.

2) Супрематија претставничких органа у односу на све друге органе. Ову супрематију Лењин је некада речито формулисао: Ако би Савет Народних Комесара повредио закон који је донео највиши претставнички орган, он би морао бити стављен под суд. На степену територијалних органа (у већ стабилизovanом социјалистичком уређењу), овај принцип треба да се заснива на подређивању професионалних државних службеника претставничком телу. То је, како је то с правом изнео проф. Јарошински у свом реферату (16), организационо-политички принцип сасвим супротан државном механизму буржоаске демократије, у коме професионални државни службеници контролишу претставничка тела као што су самоуправе.

3) Најзад трећа особина социјалистичке државне организације јесте хијерархиска повезаност претставничких органа који чине један чврст систем. То би била вертикала органа власти која се изразито разликује од осталих хијерархиских вертикала органа управе и судских органа.

(16) Необјављени реферат, одржан на конференцији Међународног удружења правних наука у Варшави од 10—16 септембра 1958.

Сазрео је нови систем политичког уређења који се сасвим разликује од установљених облика који су досад познати у историји.

а) У области политичке теорије овај се систем супротстављао традицијама Монтескијева (*Montesquieu*) поделе власти. Монтекијева теорија, иако није била дословце остваривана — што је у више махова згодно објашњено у општој теорији о држави — била је контрадикција новог система, чак и кад бисмо је прихватили у најмодификованијем облику: као потребу стриктног разграничења надлежности између трију разних група државних органа који раде на законодавству, управи и правосуђу. Ипак ово разграничење надлежности није било само себи циљ. Требало је да се ове групе органа узајамно „коче“, а ово „кочење“ није уопште било равномерно. Неповећење Монтескија према претставничком телу, које је позвано да доноси законе, наследили су од великог напредног мислиоца доцнији стручњаци уставног права. А како погледи мењају своју вредност у зависности од времена и услова у којима су објављени, оно што смо сматрали напредним код Господина Претседника Парламента у Бордоу, није се могло сматрати напредним у XX веку.

Марксистичка мисао, која уопштава искуство првих револуционарних достигнућа, уређења није порицала неопходност спровођења стриктног разграничења надлежности, али је истовремено тражила да оно буде извршено на такав начин како би била загарантована супрематија највишег претставничког тела над свим другим државним органима (17), без чега разматрање проблема суверености народа треба сматрати празном фразом. Наравно то захтева неоспорну супрематију закона над свим другим нормативним актима. Одржавање ове супрематије треба да буде једна од одлика система гаранције социјалистичке законитости.

б) У организационо-политичкој области падало је у очи необично уздизање локалних претставничких органа који су се према револуционарној концепцији претворили у органе власти вишег реда у односу на управне органе. Локални претставнички органи, који су досад у историји политичких уређења били познати само као додаци локалним претставницима централне власти, променили су свој лик.

То су биле смернице нове, јасно одређене линије развоја. На жалост, ова линија у социјалистичким државама била је изопачена, што је у неким областима довело до тренутне победе бирократског централизма.

(17) Не може се сматрати за успео покушај З. Издебског који је на произвољан и неисториски начин преуредио Монтескијеву теорију на „минимум садржине“, која се заснива на компетенционој искључивости „власти“ после чега покушава да тај минимум садржине споји у социјалистичкој држави са принципом супрематије „законодавне власти“ (*Rewizja teorii podziału władzy, „Państwo i prawo“*, бр. 11/1957). То је, наравно, сасвим туђе Монтескијевој теорији, а да не говоримо о томе да је погрешно тражити идеолошко порекло социјалистичког уређења код Монтескијеа. Да не спомињем питање нереалности спровођења принципа „компетенционе искључивости“, што с правом истиче С. Беднарски у својој полемици са Издебским (*„Państwo i prawo“*, бр. 3/1958, с. 482 и сл.).

Појава бирократизма не да се свести ни на споро свршавање званичних послова, ни на сувишни формализам, нити пак на сувишни број радних места. Деградиција изабраних тела и њихово отстрањивање од ефикасне контроле доводи до изопачења која се заснивају на отуђивању државног и партиског апарата од друштва, а затим до повреда законитости, до појаве елитаристичких тенденција у њему. То је довело до супротности у оквиру социјалистичког друштва. Постало је очигледно да ће даљи развитак зависити од савлађивања ове супротности. Овде није место да се претресају узроци који су довели до ових процеса, супротних поставкама социјалистичког система. У сваком случају треба констатовати да третирање ових привремених изопачења као карактеристичних за социјалистичко уређење не иде упоредо са научном истином.

У Пољској смо одабрали пут продужавања лењиновских традиција, тј. пут такве делатности државних органа како би их народне масе могле сматрати својим.

На том путу треба савлађивати отпоре рутинираних бирократа. Овде су у питању не само извесне навике владања већ и бојазан од активности маса које бирократи нерадо сматрају пунолетним. Треба исто тако савладати отпор људи који желе да кроз споредна врата уведу политички модел буржоаске демократије. То, наравно, не може да реши наше друштвено-политичке проблеме. Шта би нам, например, могло да помогне увођење уставног суда који би ограничавао компетенције Сејма, кад је зло управо било, између осталог, и у томе што његова уставна овлашћења нису била остваривана како треба. Установе буржоаске демократије не утичу повољно на општи развој народне иницијативе. Очигледно је да бирократска изопачења домаћег социјализма не могу да се излече механичким пресађивањем уснова буржоаске демократије, нити њеног бирократског централизма, макар био друкчије формиран. Оријентација на потпуно остварење уставних права Сејма, оријентација на проширење овлашћења народних одбора који треба да постану прави господари на својој територијалној јединици, оријентација на организацију радничке контроле у предузећима, карактерише преображаје који су почели у октобру 1956.

Нарочито је реч о томе да ниједан други државни орган не би могао да „кочи“ Сејм. Обратно, од Сејма треба да зависе сви други органи. Управо ради појачања ефикасности контроле Сејма, закон од 27 децембра 1957 Министарство контроле је претворено у Главну контролу и потчињено Сејму (18). Само сасвим надмоћан положај Сејма може обезбедити закону највећу правну моћ у систему нормативних аката, што је један од неопходних услова учвршћења законитости. Хјум (*Hume*) је у есеју *Да ли политика може да буде наука?* писао да је устав само онда савршен кад даје довољно превентивних средстава против „лоше администрације“ (19). У социјалистичким државама

(18) О последицама ове промене Устава упоредити чланак З. Ј. Леског: О Najwyższej Izbie Kontroli, „Państwo i Prawo“, бр. 2/1958, с. 191 и сл.

(19) D. Hume: *Eseje*, Kraków, 1955, с. 26.

доктрина заступа гледиште да функционисање приказаног система најбоље штити од рђаве администрације.

Навике мишљења које оперишу појмовима *check and balance* за нас су сасвим неподесне, не могу да укажу помоћ у разумевању друштвено-политичких процеса које преживљујемо.

Један проблем треба објаснити: формирање односа између највишег претставничког тела и руководства радничке партије и одговарајућег односа између локалних органа власти и локалних партиских инстанца.

Полазна тачка за разумевање овог проблема је тврђење да радничка партија није државна власт. Одлуке највиших партиских инстанца не могу имати обавезан карактер за посланике који нису чланови радничке партије већ припадају сељачкој (народној) странци, демократској странци, католичком клубу „Знак“ или пак ванпартијцима. Радничка партија делује у Сејму преко својих посланика који настоје да утичу на посланике из других групација. Овде се намеће захтев да одлуке највиших партиских инстанца имају карактер општих директива које не би сувишном подробношћу спутавале политичке делатности посланика радничке партије у Сејму. Општи је захтев да се не удвостручује државни апарат са партиским апаратом. Дакле, таква треба да буде директива рада, давање таквог карактера руководећој делатности радничке партије да не би она умањивала уставну улогу Сејма, као највишег претставничког тела, позваног да доноси законе и да врши највишу контролу над другим државним органима (20).

На сличан начин треба да се формира однос локалних партиских инстанца према народним одборима.

2. — *Принцип независности судова*. — Принцип независности суда, који потиче још од теорије поделе власти, у западним демократијама је нераскидно повезан са захтевом аполитичности судија који често у смислу законских прописа не могу да учествују у јавном животу (да припадају политичким партијама, синдикатима, да учествују у јавним манифестацијама и томе слично). Принцип независности судова у вези је такође и са сталношћу судова. У социјалистичким државама независност суда сматра се такође као једна од основних гаранција законитости. Члан 52 пољског Устава од 22 јула 1952 гласи: „Судије су независни и подлежу само законима“.

Ипак независност судова у Пољској и другим социјалистичким државама схвата се друкчије него у западним демократијама.

Судије у социјалистичкој држави не могу бити прожети неким *esprit de corps* који би их удаљавао од разумевања државне политике. Њене директиве одређују руководеће инстанце радничке партије. Увођење судова уз учешће поротника такође доприноси томе да судије непрестано могу да контролишу своје професионално гледиште у односу на јавно мњење које је заступљено у саставу судија-порот-

(20) Овај захтев изнео сам још раније у публицистичи. Упор. брошуру *Praworzadność, Sejm*, с. 45 и сл.

ника. Овај састав се мења. Разумевање ових директива може бити од помоћи само при интерпретацији закона у остваривању права. Према члану 48 Устава судови треба да стоје на стражи уређења Пољске да би штитили тековине пољског радног народа, чували народну законитост, друштвену својину, права грађана и кажњавали преступнике. Аполитички судија или онај који би се руководио сопственим схватањем политичких циљева не би могао да изврши тај задатак. Према мишљењу, које уосталом влада у социјалистичким државама, политичка делатност судија не може доводити у питање њихову независност. Судија у социјалистичким државама је независан у одлучивању конкретних питања. Пошто само он преузима на себе моралну одговорност, пошто управо он располаже одговарајућом стручном спремом, ни управне, нити пак партиске инстанце не могу му наметати како треба да реши конкретан случај. То није у стању да учини чак ни Сејм и поред тога што је он по Уставу врховни орган, јер је пољском правном систему непозната установа индивидуалних закона.

Из горе изложеног се види да руководећа улога радничке партије, како у пољском тако уопште у социјалистичком правном систему, не искључује принцип независности судова. Наиме, радничка партија утиче на правосуђе, дајући правац законодавној делатности, васпитавајући судски кадар у политичком погледу и уопште оцењујући судство у одлукама највиших партиских инстанца. Међутим, ингеренција у конкретне случајеве нарушавала би принцип независности судова, а тим самим подривала основна грађанска права (21).

Пољски Устав (чл. 50) предвиђа да се професионалне судије и поротници бирају, што је било замишљено као средство које би обезбедило независност судова. Ипак, овај пропис није спроведен у живот, а сада се почиње сумњати да ли би остварење овог прописа заиста допринело учвршћењу независности судова? Да ли то не би изазвало несигурност код судија при доношењу одлука који би желели да виде учвршћен свој професионалан положај? Да ли, се у изборном акту може дати права оцена судске делатности?

Ако би на дневни ред био постављен проблем промене уставног прописа који се односи на изборност судија, то би требало, по мом мишљењу, такође узети у разматрање и питање положаја судства у државном уређењу. Један од основних принципа нашег политичког уређења је подела управних и судских функција (22), што је у тесној вези са већ приказаним принципом супрематије највишег претставничког тела над свим другим органима. Због тога изгледа да не би требало да се на челу судске администрације налази министар правде који улази у састав владе, дакле врховни орган управе. Ако Државном савету, који је еманација Сејма, буде подређен Врховни ту-

(21) О питању односа радничке партије у социјалистичкој држави према том проблему упор. чланак М. Cieslaka: *Niezawislosc sędziowska a partia*, „Palestra”, бр. 2/1957, с. 5 и сл.

(22) Важност овог проблема била је у последње време јако истицана у Совјетском Савезу. Упор. чланак И. Морозова и И. Перлова по питању организације судског система у „Известија” од 18 маја 1958.

жилац, утолико пре треба да му буде подређена вертикала органа правосуђа који са администрацијом немају ничега заједничког. Ово, у хијерархиском погледу, стављање шефа државног тужиоштва изнад органа правосуђа, предвиђено уставним нормама, изазива основне примедбе с гледишта основних принципа уређења наше државе. Оцена судске праксе од стране Сејма или Државног савета морала би у социјалистичком систему да буде прихваћена као нешто природно и нешто што управо иде у прилог учвршћењу судске независности. Прихватање таквог решења било би у складу с положајем Државног савета који у смислу Устава одређује општеобавезну интерпретацију закона (чл. 25).

Међутим, законски пропис о устројству судова који овлашћује Врховни суд да одређује директиве правосуђу и судској пракси по кривичним и грађанским питањима (чл. 24, § 1), не мора додуше — по мом мишћењу — да вређа принцип независности судова, како то сматрају неки пољски аутори (23), али није у складу са нашим уређењем, јер даје уствари Врховном суду овлашћења да доноси опште норме које су равне по снази законима и уредбама. Због тога би убудуће требало тежити томе да Врховни суд, упркос основног принципа нашега уређења, не закорачи у права највишег претставничког тела.

3. — *Контрола законитости управних аката.* — Она је једна од гаранција без које би се тешко могло замислити функционисање правне државе. Та контрола се испољава у разним облицима, а један од њених главних задатака треба да буде што веће редуцирање принципа слободног нахођења. Наравно, контролу врше претставничка тела којима су управни органи потчињени. Овде је такође реч о разним облицима друштвене контроле. Задржаћемо се нешто на специфичним начинима ове контроле која је у непосредној вези са самом делатношћу администрације.

а) Законом стриктно предвиђен начин поступка управних органа један је од неминовних начина како хијерархиске контроле тако и контроле коју врши грађанин који је „странка“. У Пољској је у важности закон о поступку од 1928. Постоје два узрока због којих овај закон није био у потпуности коришћен: стварање сасвим нове структуре државног апарата и његов нови персонални састав који често није располагао потребном стручном спремом. То је подривало могућност ефикасног функционисања закона о управном поступку. Често се дешавало да су припремни радови на новом закону о управном поступку вођени упоредо с радовима на прописима који имају за циљ подизање нивоа професионалног управног апарата и његове стабилизације. Проф. Исерзон предлаже низ решења (24) у циљу

(23) Upor. L. Lustacz: O pozakonstytucyjnych formach dzialnoszi prawotwórczej, „Panstwo i Prawo“, бр. 7—8/1957, с. 9, и W. Lang (полемичан чланак о овим питањима), „Panstwo i Prawo“, бр. 4/1958, с. 666 и сл.; Inaczej A. Wisniewski: Polemika w sprawie tzw. prawotwórczej roli orzecznictwa Sadu Najwyzszego, „Panstwo i Prawo“, бр. 11/1957, с. 861 и сл.

(24) E. Iserzon: Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda, „Panstwo i Prawo“, бр. 3/1958, с. 383 и сл.

проширења демократских гаранција заштите грађанских права у току управног поступка до максимално могућне примене ригорозности судског процеса у управном поступку.

Намеће се питање да ли издавање нових бољих прописа о управном поступку, усавршење управног апарата, не би требало да повуче собом укидање установе тужби и жалби које су уведене одлуком Државног савета и Министарског савета од 14 децембра 1950. Изгледа да би одговор требало да буде негативан. Ако нижи управни апарат буде функционисао тако исправно, да би задобио поверење грађана, онда они неће подносити жалбе централним органима, мимоилазећи редовне инстанце. Изразито опадање броја ових жалби, чак и кад би дошло до великих размера — што се може пожелети — не чини сувишном и ову допунску гаранцију грађанских права. Из чињенице што нећемо користити неко заштитно средство својих права не изводи се закључак да овај инструмент треба као неупотребљив бацити у подрум.

б) Досадашњи резултати општег надзора нису позитивно оцењивани. Један од узрока таквог стања ствари је чињеница што општи надзор не досеже до централних органа. Карактеристично је да у Совјетском Савезу или Чехословачкој, у којима су у овом домену постигнути бољи резултати, тужиоштво врши надзор над законитошћу управних аката централних органа и има право да их тужи Министарском савету.

У овом делокругу код нас су се појавиле две тенденције. Једни су за ликвидацију опште контроле, услед чега би изгубило оправданост организационо издвајање тужиоштва и у том би случају било целисходно да оно потпадне под министарство правде. Други су мишљења да општом контролом треба такође обухватити и централне органе управе (25). Међутим, опште и јединствено гледиште је да треба увести проширено управно судство, независно од тога каква ће убудуће бити судбина опште контроле.

в) Захтев за реактивирање или боље речено стварање новог управног судства, који је истицан приликом постанка нове полске народне државе, није наишао на одјек: није се имало поверења у ефикасност установе која, из разлога скупог и дуготрајног поступка, није положила испит у Пољској, а изгледала је сувише скопчана са сасвим различитим уређењем да би могла корисно послужити у новом политичком систему. Кад се пак проблем законитости у октобру 1956 нашао у средишту пажње јавног мњења, у широким круговима теоретичара и практичара права искристалисало се мишљење о целисходности укључења управног судства у социјалистички систем гаранција законитости. Тих гаранција никад није на претек, а сама чињеница да је то установа која се развила у буржоаској држави није довољан

(25) По питању особености тужиоштва, које је тесно повезано са проблемом опште контроле, вредно је забележити два супротна излагања: W. Winawer: O miejsce prokuratury w systemie organów państwowych. „N. Pr.”, бр. 6/1957, с. 14 и сл.; S. Konic: Uwagi ogólne o umiejscowieniu prokuratury w systemie organów państwowych, „N. Pr.”, бр. 11/1957, с. 25 и сл.

доказ да би је требало *a limine* одбацити. Због тога је Кодификациона комисија обрадила пројект закона који одражава тенденције које постоје у правничким круговима.

Оквир чланка не допушта чак ни сажето изношење каталога најважнијих гаранција законитости, па се због тога могу само поменути.

4. — *Одговорност државе за штете које су учинили службеници.* — Ова одговорност регулисана је законом од 15 новембра 1956 који предвиђа веома широку одговорност државе, не искључујући из ње делатност ниједне групе органа нити пак било коју врсту делатности коју предузимају функционери приликом вршења поверене им службе (чл. 1). Да не би дошло до неправилне праксе, члан 2 објашњава појам „државни службеник“. То су службеници органа власти, државне управе и привреде, а исто тако и државних предузећа. По самом закону, државни службеници су такође лица која делују по налогу тих органа, лица која су постављена избором, судије и јавни тужиоци, као и припадници оружаних снага. Држава одговара саобразно принципима грађанског права (чл. 3). Ипак, оштећеном може бити призната пуна или делимична отштета чак и у случају недостатка основа одговорности државе према одредбама грађанског права, ако услед делатности државног службеника он буде претрпео повреде тела или поремећај здравља, или пак ако изгуби храниоца, а у прилог давања отштете постоје оправдани разлози (подвукао С. Е.), нарочито неспособност оштећеног за рад или његов тежак материјалан положај (чл. 5).

5. — *Систем кривичнопроцесних гаранција.* — Процесне гаранције, чији је основни циљ изналагање материјалне (објективне) истине уз зајамчење окривљењем права на одбрану, заснивају се на принципима који су тековина дуготрајног тока напредне правне мисли. Њихово разматрање захтевало би посебну монографију. Ипак треба напоменути да незадовољство правничких а исто тако широких кругова јавног мњења изазива правно стање у области казненууправног поступка. Основни недостаци закона од 15 децембра 1951 о казненууправном поступку су следећи: он не предвиђа да чланови судског колегијума имају правничке квалификације, затим, да чланови тога колегијума треба да буду независни и да подлежу само законима. Додајмо томе да закон у начелу (само са малим изузецима) не предвиђа могућност обраћања суду и искључује могућност адвокатске одбране.

Ипак слаба страна није толико у поменутим недостацима колико у томе што онемогућава ефикасну борбу са извесним нарочито неподношљивим видовима преступа, као што је, на пример, „хулиганство“. Закон, наиме, предвиђа да се казна не може извршити, ако је од оснажења пресуде колегијума или кривичног налога прошло шест месеци. Овај пропис, свакако, потстиче на избегавање казне, како би се на тај начин дошло до застаревања казне.

Ови недостаци веома важног закона, јер су његовим нормама, по природи ствари, долази у додир велики број грађана, указују истовремено на правац у ком треба да иде побољшање казненоуправног поступка.

Завршне примедбе. — Пример казненоуправног закона намеће закључак опште природе: законитост захтева добре законе. Одговор на питање како треба формулисати добар закон није нимало прост. Тај одговор друкчије ће гласити у државама у којима их углавном формулишу судије (*judge-made law*), а друкчије у државама у којима је већина правних прописа обухваћена нормативним актима, која су издали државни органи разних степена и вертикала. Једни захтеви ће бити истицани у државама у којима преовлађује приватна својина, а други у државама у којима је основ политичког система друштвена својина.

Наша сопствена искуства диктирају извесне захтеве од чијег извршења зависи жељени ниво законодавства. Главни захтев усклађивања читавог правног система налаже потребу кодификације оних правних области у којима је нарастао разнолик нормативни материјал који често садржи противречне или неусклађене прописе који отежавају примену права. Кодификацију, пак, не можемо сматрати као користан корак у свима условима. Уздржавање од правне регулације целисходно је у оним случајевима када друштвени процеси могу да теку спонтано у оном истом правцу у ком би га усмерио нови нормативни акт. С тим у вези је и захтев ограничења инфлације правних прописа. Савлађивање бирократизма, децентрализација, средства су која могу да стану на пут поплави нормативних аката.

Добар закон треба да садржи што је могуће мање прописа веома уопштено формулисаних, јер то даје оном који примењује закон, сувише велику слободу у избору одлуке. Добар закон не може такође да буде сувише подрбан.

Потребно је сачувати у свакодневној законодавној пракси хијерархију нормативних аката која произилази из Устава, јер је кршење права, садржаног у самом нормативном акту, нарочито опасно.

Закаслелост у издавању извршних прописа без којих се не могу остваривати нормативни акти подрива њихов ауторитет.

Добро законодавство захтева испуњење низа услова, али ја сам се трудио да издвојим оне који су у погледу јачања законитости од највеће важности. Ипак било би погрешно истраживати начине учвршћења законитости само у правном делокругу, у области постулата доброг законодавства. Најмоћнија гаранција законитости биће све виши морални ниво друштва, све веће осећање везе која спаја разне друштвене слојеве.

Ово уплиивсање је ипак двострано, јер обичај придржавања закона ствара неопходне оквире за ширење моралних норми.