

## НЕКА ПИТАЊА МЕТОДА И ТЕХНИКЕ ПРИПРЕМАЊА ПРАВНИХ ПРОПИСА

I. *Питање метода и технике елаборације нормативних аката* једва да је додирнуто у нашој правној литератури. Значај тих питања и потреба изналажења целисходних решења расту међутим из дана у дан. Нормативна правна делатност потекла из Народне скупштине ранијих времена као главног и без мало искључивог органа овлашћеног на доношење прописа, разлила се данас у многобројне скупштине друштвено-политичких заједница а затим у хиљаде радних организација са правом самоуправљања, самосталног уређења своје унутрашње организације и односа између својих чланова. Могло би се рећи да је данас код нас законодавац свуда и на сваком месту, а број донетих нормативних аката је огроман. Питање метода и технике њиховог припремања сада има много већи значај од онога који је имало раније.

II. Основна обележја нашег правног система, размотреног темељно и без предубеђења, јесу *многобројност позитивноправних прописа*, њихова сложеност и њихово веома често мењање и допуњавање (1). Ако се томе дода сложеност нашег политичког система и обиље органа, констатација да је наш правни систем један од најкомпликованијих не показује се претераном. Мање обиман, постојанији и мање сложен правни систем свакако би користио остваривању права појединаца и радних организација и функционисању органа који га примењују.

III. *Правни систем се не може конструисати произвољно и независно од друштвених односа*. Друштвени односи намећу одређени правни систем али формирању одређених карактеристика правног система доприносе и други чиниоци, поред осталог и метод, стил рада и техника обраде онога што чини правни систем, и тај допринос може бити позитиван или негативан. Многобројност нормативних аката, ако није била неопходна, и сукцесивне измене у њима, које су се могле избећи, несумњиво су негативна обележја правног система. Треба испитати да ли су те појаве (многобројност, сложеност, честе измене) у нашем правном систему биле неопходне и колико је томе допринео сам метод припремања прописа.

IV. *Утицај метода припрема прописа на бројност правних прописа*. Увећање броја прописа одговара једним делом природном току ствари, општем а не специфичном само за нас. То се увећање није могло избећи и неће се моћи избећи ни убудуће. Уколико је реч о прописима државних органа бројност потиче из деобе материје коју треба регулисати, на материју која ће бити обухваћена актима органа власти и материју која ће бити препуштена регулисању актима органа управе, и то важи за органе свих друштвено-политичких заједница. Потпуно регулисање једне материје једним јединственим правним прописом органа власти у великом броју случајева није могуће или није целисходно. Тада се издвајају питања мањег значаја или техничког реда, и поверавањем њиховог регули-

Примедба уредништва. — Суштина овог чланка била је предмет излагања аутора на састанку Београдске подружнице Удружења правника.

(1) Овим обележјима би се могло додати још једно: недовољно поклањање пажње психолошком елементу приликом правног регулисања на чему се овде не можемо задржавати.

сања односним органима управе постиже сажетост основног прописа, односно издвајањем појединих решења подложних честим променама олакшава поступак будућих измена. Преношење регулисања појединих питања са државних органа на друштвене органе број прописа се никако не смањује. То је само померање функције регулисања са једног органа на други при чему потреба регулисања не отпада. Напротив број правних аката се тиме увећава: место малог броја правних аката државних органа долази велики број правних аката многобројних друштвених организама, поред аката државних органа који се односе на преношење функције и организацију и рад тих организама.

Принципи федеративног уређења, принцип самоуправљања и комуналног уређења деобом надлежности и нормативних овлашћења доводе до умножавања нормативних аката по истој ствари који тек у свом скупу исцрпљују материју.

Овде би се већ могло поставити питање да ли се у сваком поједином случају морало ићи на подвајање материје за основни акт и акт нижега реда, односно на препуштање делимичног регулисања органима ужих друштвено-политичких заједница. Регулисања посебним нормативним актима ових заједница не бива увек због тога што би она по својој природи или по међусобном односу органа тамо спадала већ због тога што орган шире заједнице тренутно није могао наћи решење или је решење сложено а органу који доноси основни пропис се жури, па решавање преноси на другог У таквим случајевима долази до неоправданог повећања броја аката.

Увећање броја нормативних правних аката долази и из других, такође оправданих узрока, али специфичних за наше прилике. Стварање једног коренито новог друштвеног уређења захтевало је потпуно ново правно регулисање са захватањем нових области регулисања, а поред тога једно друштво у живом развоју мора правним прописима да усмерава тај развој, односно да правно убличава стање до кога се у развоју дошло.

Увећање броја правних прописа настаје и из других разлога који се не би могли сматрати оправданим. Један од тих узрока је дубоко укорењено веровање нашег човека у чаробну моћ прописа што изненађује код једног младог, реалног, практичним смислом обдареног народа који је недавно изашао из револуције и који је имао довољно прилике видети да се самим доношењем прописа не може решити свака ситуација. Треба подвући да није реч о вери у законитост, убеђењу о потреби поштовања правног поретка већ о нечем битно различитом: веровању да се сваки привредни, културни и друштвени проблем уопште може решити простим доношењем новог или изменом постојећег прописа, те су ретке дискусије и састанци који се не завршавају закључком да треба донети нове прописе. Заборавља се да за решавање извесних проблема постоје мере ван области правног регулисања које су боље за отклањање извесних појава односно за постизање одређених циљева, да се многи проблеми могу једино решити управо на тај начин а да је правни пропис у таквим ситуацијама без утицаја. Ова склоност доводи до великог броја мртворођених прописа, до чије примене никад не долази и који оптерећују правни систем мртвим теретом.

Број прописа повећава се и на тај начин што се уместо јединственог регулисања у једном општем пропису ово разбија и понавља у великом броју појединачних прописа истога ранга. Дobar пример за то пружа ситуација која је постојала пре доношења Закона о општем управном поступку кад су одредбе које спадају у тај поступак, у недостатку општих одредаба о поступку, бескрајно понављане у истоветној формулацији у многобројним законима и уредбама (на пример, одредбе о субјектима и року жалбе, првостепеном и другостепеном органу, итд.).

V. *Утицај метода припреме прописа на касније измене и допуне.* За честе измене и допуне прописа, органи који те прописе доносе дају стереотипно објашњење да брзи развој нашег друштва прераста правне оквире који су му дати, отприлике као што нарасло тесто прелива оквире суда у коме кисне, и да то тражи све нова и нова правна регулисања. Разлог за знатан број измена и допуна јесте у овоме али то никако није једини па чак ни главни разлог, и том разлогу треба додати још многе друге.

Честе измене и допуне правних прописа изазивају оправдано незадовољство органа који треба да их примењују и радних организација и појединаца који према њима треба да подесе своје поступке. Учестале измене и допуне постале су у последње време чест предмет сатирично-хумористичких текстова и цртежа што не би било од нарочитог значаја, иако не доприноси угледу законодавца, да учесталост измена и допуна не повлачи у исто време две последице чији се значај не сме занемарити.

Органи дужни да примењују ове често мењане и допуњаване прописе труде се неко време да овладају основним прописом и његовим каснијим изменама и допунама али брзо долазе до сазнања да су предузели један посао који премаша нормалне људске моћи па остављају правни пропис на страну и почињу радити по томе како су чули да правни пропис гласи, по самој логици, по целисходности или на други који начин, независно од прописа који без велике невоље не читају. Место да доведу до савршености примене закона, честе измене могу довести и не ретко доводе до потпуног одвајања праксе од закона.

Појединци и организације који своје држање треба да прилагоде правним прописима односно своја права да остварују помоћу прописа долазе у ситуацију да прави обим тих права и дужности не могу сазнати и да у њиховом остваривању не могу чинити ни један корак без помоћи стручних лица. Обавезно заступање странака које је са разлогом одстранено из југословенских процесних права под оваквим условима наметнуло се фактичким путем чвршће и много шире но да је прописано законом.

Даља штета од честих измена и допуна је у томе што оне погађају стабилност правног поретка, посебно привредног поретка. Колико је потребно да се правни прописи путем измена прилагоде друштвеним потребама, исто је толико важна стабилност правног поретка. Радне организације и појединци планирају своје активности, чине предвиђања за дужи временски период. Учестале промене у правном режиму уносе елемент неизвесности и стварају неред у тим предвиђањима, практично их онемогућују и наносе штету.

Шта је узрок да често, некад у сасвим кратком размаку времена од доношења, треба мењати правни пропис и да ли метод коришћења приликом припремања прописа има у томе каквог удела. Мислим да тај удео постоји и да је знатан иако, по себи се разуме, није искључив. Нормални ток променљивих друштвених односа као нешто природно и неизбежно повлачи потребу измене и допуне прописа. Та је појава општа а не посебно наша, она се не може спречити нити је треба спречавати. Изграђивање правног система није стварање једног статичког стања где би систем у једном моменту био изграђен и онда се са даљом изградњом стало. Напротив то је материја у сталном покрету и усавршавању. То посебно важи за област привреде. У тој области многобројни прописи служе спровођењу једне конкретне политике, променљиве по природи ствари, не само с обзиром на нашу него и на светску ситуацију. Промењена ситуација захтева одређене интервенције преко све нових и нових прописа (поред тога што у овој области има прописа који су по својој природи везани за одређени рок трајања).

Број измена и допуна растао је и на тај начин што су се нека питања из политичких разлога морала решавати поступно и у етапама, не доношењем нових већ низом измена постојећих прописа, док су код других давана привремена, према томе и променама подложна решења, што је у самом тексту наглашавано јер нису били испуњени услови за давање дефинитивних.

Учешће Југославије на међународним скуповима и у Уједињеним нацима и специјализованим организацијама везаним за њих у којима су утврђивани принципијелни ставови у погледу права човека, радних односа, кривичних дела против човечанства, итд., при чему су представници Југославије заузимали напредне начелне ставове, апсолутно нас је обавезивало да усвојене закључке спроведемо у нашем законодавству, што је такође доводило до измена и допуна.

Узрок измена и допуна великог броја прописа ипак није у напред наведеним околностима. Знатан број прописа мења се због тога што пропис није дао очекиване резултате или што се показало да поједина усвојена решења нису добра, или што је било пропуштено да се прописом обухвате решења неких питања. Тако:

1. Изостајање позитивних резултата очекиваних од донетог прописа често је повод за тражење измена прописа, тј. тражи се да ствар не буде више решена тако већ на неки други начин који се предлаже или који тек треба да се изнађе.

Узроци неуспеха не леже међутим увек у тексту прописа већ често у сасвим другим околностима и проста констатација да пропис није дао очекиване резултате није довољан разлог за измену прописа. Узроци могу бити ван текста прописа, и то врло разноврсни, некад тешко уочљиви, у разним крајевима земље различити, и састојати се у недостатку припреме за спровођење, недостатку стручног кадра, недовољности материјалних средстава, отпору органа који треба да спроводе пропис да стварно ради на том спровођењу. Мора се одвојити оно што је последица ставова узетих у пропису од онога што је последица околности ван прописа. Ако

се то не учини, измене и допуне прописа се смењују а резултат се ипак не постиже. Питање узурпације некадашњег државног земљишта није ни данас решено до краја иако су се закони о томе смењивали. Евиденција друштвене имовине на управљању општина није остварена и поред смењивања прописа.

2. До измена долази и због истинских недостатака у прописима. До погрешног решења може доћи просто услед погрешног закључивања органа који доноси пропис, недостатака у оцени ситуације. У одсуству оштроумности у изналажењу решења, далековидости и перспективе, али до недостатака много чешће долази због погрешног метода примењеног у припреми прописа. — У чему су те методолошке грешке видећемо даље.

а) Свако озбиљно вршено правно регулисање захтева потпуно познавање стања чињеница које треба да буде регулисано прописом, тачно утврђивање узрока таквог стања и јасно утврђивање циљева који треба да се постигну донетим прописом. Да би се то остварило, неко мора да стално прати одређене појаве, да прати целокупну примену постојећег прописа не само у правцу откривања непотпуности, начина помоћу којих се врше злоупотребе прописа и констатовања нецелисходно решених ситуација. Материјал овог праћења мора бити срећен, по могућству обрађен и чуван на одређеном месту и употребљен кад се питање измене и допуне прописа покрене. У ствари, по правилу се тако не ради. Првобитно регулисање и касније измене не врше се на основу сређене и проучене документације већ на основу општег утиска који у погледу стања ствари може да буде и тачан (2) али у погледу правих узрока и датих прогноза скроз проблематичан (3). Уколико није реч о општем утиску, у питању је материјал прикупљен *ad hoc* са знатним ризиком у погледу његове тачности. Тражење података у краћим размацима времена, са разних страна, од истог органа, по истом питању, доводи до тога да се подаци дају без много проверавања, уколико се не дају потпуно напамет.

За праћење и проучавање проблема и образовање документације могао би се корисно ангажовати низ научних института који у не малом броју постоје у нашој земљи и раде под повољним материјалним и кадровским условима. Стил рада ових института је међутим такав да до њиховог ангажовања не долази. Институту годинама расправљају о методологији рада појединих својих сектора, њихов рад је спор, скуп и често практично мало употребљив (4).

---

(2) Тако некад долази до крупних грешака: приликом реформе дечјег додатка пре више година сматрано је да ће се укидањем једнообразног дечјег додатка, поред осталог постићи и знатне уштеде а показало се да је само на територији Србије дошло до повећања издатака за неколико стотина милиона динара. — Савезни устав и у складу са њим последње измене Зак. о крив. пост. предвиђају давање накнаде за неосновано наређени притвор. Одредба је у оба прописа унета без икакве документације шта она финансијски значи, што може имати утицаја на њену каснију судбину.

(3) У Србији су 1953 укинуте неке учитељске школе јер се веровало да ће се добити већи број учитеља но што је потребно. После две године неке од тих школа су поново отворене а основане су и неке нове јер се показало да предвиђања нису била тачна.

(4) Недавно расправљање о проблемима села, данас једног од најважнијих наших проблема, водило се скоро искључиво по подацима о фактичком стању, прибављеним од политичких организација.

б) Успелост рада на припремању прописа па према томе и отклањање каснијих измена и допуна зависи добрим делом и од претходно обављених консултовања о решењима која треба усвојити. Шта ће се консултовањем, које је свакако важно, постићи у поједином случају зависи од тога како је консултовање организовано, с ким се врши и на који начин. Консултовања су нарочито корисна кад пруже потпуно нове концепције за решавање проблема, тј. кад се не задрже само на простом побољшању предложених. — Када је реч о консултовању треба разликовати три по садржини сасвим различита појма који се не би смели замењивати: једно је претходно консултовање грађана и радних организација у погледу прописа који се намеравају донети у циљу изналагања најбољих решења, друго је консултовање грађана у циљу добијања формалне сагласности и пристанка на већ донете прописе, и треће је питање „обавештавања“ грађана о већ донетим прописима. У пракси, уместо да грађани буду претходно консултовани обавештени су накнадно. Грађани међутим о најкрупнијим стварима од општег интереса и о важним стварима које се њих непосредно тичу треба да буду консултовани тако да се њихов глас чује непосредно а не само преко њихових политичких и синдикалних представника. Грађанин мора бити неугодно дирнут кад сазна да ће му се један пропис који се њега тиче, накнадно, по доношењу, објаснити а да није имао могућности да на његово стварање непосредно утиче. Такав метод, поред тога што доводи до прописа који се убрзо морају мењати, ставља грађане и радне организације у положај који је супротан политичком систему и положају датом грађанима и организацијама у Уставу. — Чињеница је да су неки преднацрти прописа изношени на јавну дискусију али су ту били у питању искључиво политички закони а интерес грађана иде и преко тога и задржава се нарочито на прописима који се тичу његовог материјалног положаја (5).

Консултовања по стварима које се тичу круга грађана обављају се некад у затвореном кругу државних органа или организација. Чека се да ствар у принципу буде коначно решена, па тек онда да се врше шира консултовања (6). Обрнуто, консултовања и дискусије су некад у несразмери са значајем питања које се расправља (7). Некада се консултовање о нацрту правног прописа не врши а дискусија се води затворено ради очувања тајне. Постоје заиста неки прописи чије припремање мора остати тајно али треба водити рачуна шта ту стварно најда, а у многим стварима само мали део материје представља тајну и најзад да се и највећа тајна у при-

(5) Здравствено осигурање пољопривредних произвођача, регулисано без консултовања оних којих се тиче, данас не живи или с муком живи.

(6) Питање карата за повлашћену вожњу у јавном саобраћају дискутовано је између Југословенских железница и државних органа уз извесно учешће синдиката, док су многобројна писма грађана редакцијама дневних листова показала да би и они о овом питању имали много шта да кажу и сасвим друкчије од онога што су говорили преговарачи. Питање организовања пружања правне помоћи грађанима, животно питање грађани у нашем компликованом правном систему, дискутује се између секретара за правосуђе и представника Савеза адвокатских комора и у скупштинским одборима. Грађани којих се ова ствар у првом реду тиче нису још дошли у положај да кажу шта о њој мисле.

(7) Према скупштинској дискусији добио би се утисак да је најважнији проблем којим се Савезна скупштина у прошлој години бавила — проблем средњег слова у личној карти. Грађанима је лакнуло кад је то питање после неколико месеци развлачења најзад решено, макар и наопако.

премању прописа сазна ако грађани за њу имају интереса (за национализацију најамних стамбених зграда знали су сви месецима унапред и преношење својине над становима вршено је увелико; свако поскупљење цене робе или промене у кредитној политици биле су познате унапред).

Факултети и институти бивају мало консултовани. Сматра се да су чланови тих установа бирани у разна саветодавна и представничка тела и да тамо дају своје мишљење али то не би требало да буде разлог. Разлог је можда у томе што се не очекује да би факултети односно чланови наставничког тела били вољни давати таква мишљења или се можда не верује у практичну вредност тих мишљења. Мислим да факултети имају моралну обавезу на давање оваквог мишљења чије тражење, поред тога што је почаст факултету, користи и настави и научном раду на факултету уводећи наставнике у текућа збивања области коју научно обрађују. Није вероватно да би поједини наставници могли одговорити да их постављени проблем не занима или да о њему немају никакво мишљење.

Консултовање не би смело бити прејудицирано на тај начин што би се личности од ауторитета унапред изјаснили за одређено решење (после тога од дискусије нема ништа), или што би се у штампи, у виду кампање, на самом почетку дискусије, једно од више гледишта било означено као назадно, несоцијалистичко, итд., и тако ограничила слобода дискусије (на пример, случај са ранијом дискусијом о степенима наставе на факултетима), што би се извесно решење у приватним разговорима огласило већ расправљеним, а дискусија о њему сувишном, што би се док је дискусија још у току а пре истека рока остављеног за дискусију, приступило дефинитивној редакцији текста, или што би се после уложеног напора и изгубљеног времена пред обиљем прикупљеног материјала не би имало довољно храбрости да се он проучи и рад наставио без обзира на тај материјал.

Давање мишљења које се тражи мора бити и стварно омогућено. Разматрање нацрта једног правног прописа без датог образложења је врло тешко и често одводи на погрешан пут онога који проучава прописе.

Недостаци међутим могу бити и на страни оних од којих се мишљење тражи. Не једном, органи и личности који су најнепосредније заинтересовани не дају никакво мишљење, да би одмах чим са применом прописа почне, обасули указивањем на његове недостатке и тражили његову измену, или дају површне и безначајне примедбе, или дају онакво мишљење за које наслућују да ће бити повољно примљено док у ствари имају супротно мишљење које казују у четири ока итд.

в) Начин на који се прописи припремају у скупштинама друштвено-политичких заједница односно у одговарајућим телима радних заједница може условити касније измене. У том погледу за последње две-три године учињен је знатан напредак. Претресање у скупштинским одборима постало је свестраније и дубље. Чењеница да је скупштина везана некад роковима (тренутно роковима за саглашавање прописа са Уставом али и другим роковима) доводи до непосредних или привремених решења која касније захтевају измене и допуне.

г) Узрок изменама и допунама је некад у угледању на стране узоре чија решења могу бити добра у односној земљи али неподесна за нашу (8). При сваком узимању за углед или реципирању страног права треба бити претходно обавештен да ли се односни прописи заиста примењују у земљи која их је донела (9) и какве резултате дају. Утицај прописа већих градских општина на прописе мањих општина у погледу предмета и начина регулисања у периоду од ослобођења до 1950 (10), био је огроман. То је угледање у већем броју случајева дало добре резултате али је тамо где је изгубљен смисао за реалност и меру и где је одлука великог насеља аутоматски преношена на једну малу средину, било крупних грешака.

д) Инсистирање на интегралном спровођењу неких принципа без обзира на сукобљавање са животом и са другим не мање важним принципима доводи до погрешног или неадекватног правног регулисања, и касније до измене и допуна. Поглед на све оно што се у нас данас обухвата појмом принципа хуманости изазива највеће чуђење. Низ бесмислица и недотупавности и свака ситуација за коју никакво оправдање не може да се нађе оправдава се овим принципом који са њима нема никакве везе.

ђ) Некад до измена и допуна долази из бојазни да не изгубимо корак са савременим светом, или због тога што нам се чини да сувише дуго остајемо без теоријских новости у извесној области, па без стварне потребе формирамо неке идеје да се њихов ток не би умртвио и прогрес успавао.

е) Узрок изменама и допунама је некад у простој недовољној пажњи приликом припремања прописа, другим речима у алкавости. Објављивање сваког важнијег правног прописа праћено је по правилу исправкама које се приказују формално као довођење у склад погрешно објављеног текста са изворником. У ствари то су највећим делом исправке изворника ради отклањања грешака запажених по објављивању. Понекад такве исправке нису могуће и онда се мора донети формална измена, као што се у случају пропуштених одредаба мора дати допуна.

ж) Лакоћа којом се доноси правни пропис (нарочито према поступку ранијих скупштина) иде на руку површном раду на припремању. Сазнање да ће се, ако у пропису нешто није у реду, лако исправити изменама и допунама, чини да се мање обраћа пажње приликом усвајања прописа да ли је он заиста у реду.

VI. *Утицај метода припреме прописа на сложеност прописа.* Сложеност правних прописа потиче од сложености материје која се регулише, сложености и структуре државног и друштвеног уређења и броја органа али

(8) Разлози за измену Зак. о крив. пост. од 1948 н., новим Закоником о крив. пост. од 1953 постављеним на битно различитим принципима, били су једним делом у нашим измененим приликама, али добрим делом и у томе што су у Закону били некритички преузети неки институти Законика о крив. пост. РСФСР, који нама нису одговарали. — Измене одредаба о малолетницима у Крив. зак. и Законику о крив. пост. засноване на новим ставовима теорије и на прописима неких западних земаља, у основи врло дobre, мораће се у неким деловима ревидирати, јер су се код нас показале непогодним, или ћемо их задржати пристајући унапред на њихову дефектну примену.

(9) Неке земље, из разлога међународног или научног престижа, доносе прописе које уопште не намеравају да примене, и уколико их лакше доносе уколико мање мисле да их примене.

(10) Према нашој студији о одлукама народних одбора на територији Србије у периоду 1945—1950.



и од начина на који се правни пропис редигује. Федеративно уређење и комунални систем у коме свака друштвено-политичка заједница почев од општине има посебну, своју организацију управе, своје прописе и своје таксе, отвара за грађане који траже остварење свог права, питање коме органу треба да се обрате и коме органу треба да се жале на његову евентуалну одлуку. Та питања задају грађанима извесне тешкоће које се увећавају преношењем одређених послова од јавног интереса на радне организације. Редиговање прописа не би смело да учини прописе формално још сложенијим, напротив, редакција треба у границама могућности да их учини јаснијим и прецизнијим (види више о томе на крају овог чланка).

VII. Није карактеристика нашег правног система, али је појава која постоји, да *донети пропис пада у заборав и не примењује се*. Односно да се његова примена упућује у правцу различитом од првобитно замишљеног иако се сам пропис не мења нити допуњује. Метод којим је пропис припремљен има и ту неког утицаја али се на тој појави која није карактеристична за систем овде нећемо задржавати.

VIII. Постоје неки методолошки поступци при припремању правних прописа који немају никаквог или бар немају непосредног утицаја на увећавање броја измена и допуна али који без обзира на то штети изграђивању правног система. Тако на пример:

а) Обимна правна акта (законици и већи закони) чије су одредбе приликом доношења биле координиране у добар систем и представљале доследно спровођење одређених концепција, бивају искварена накнадним ситним, делимичним изменама и допунама до којим је дошло поводом појединог случаја који представља потпуно усамљену и атипичну појаву а због чега је импресионирао законодавца и навео га да том изменом-закрпом унесе неред у систем и доведе до наопаких решења у великом броју других случајева, другим речима да ради проблематичне и неизвесне користи изазове сигурну и знатну штету.

б) Измени правних прописа приступа се по правилу на иницијативу која је потекла одозго. У принципу то није ни неправилно ни лоше; орган на врху који води одређену политику може да осети потребу за новим регулисањем и преузме одговарајућу иницијативу оправдано и са пуним познавањем ствари. Но исто тако би било нормално, можда још и више, да покретање поступка буде изазвано низом запажања, критика и предлагања других решења у штампи, на стручним скуповима и од јавности уопште, од широке масе заинтересованих за поједина питања, грађана и органа непосредне примене, другим речима одоздо, али до тога ретко долази. Заузимање критичког става према појединим установама позитивног права или само према његовим појединим одредбама и покретање иницијативе за измену недостаје нарочито код стручњака из праксе и научних радника односних дисциплина где је постало нека врста правила да се о квалитетима позитивног права или ћути или апологетски пише. Долази тако до неугодних ситуација да државни орган по својој иницијативи уклони једну установу као несавремену, нехуману и неподобну да испуни своје функције, а коју су све дотле писци, често веома угледни, сматрали за дужност

да приказују као савршену (11). На тај начин отпада помоћ која би била драгоцену.

IX. *Техника израде правних прописа*. Скупштине су политичка тела. Од њихових се чланова не може тражити да владају техником писања прописа. То исто вреди и за органе радних организација. Ти су органи ту да дају решења и да одреде политику. Морају постојати стручни људи за обављање овог техничког и стручног посла. Међутим сви писци правних прописа, тј. који се старају о њиховој техничкој страни су самоуци са извесним искуством али тог искуства немају сви или га немају довољно. Упркос томе што се припрема много правних прописа и што се они припремају на много места, о методу и техници припреме прописа, колико је нама познато, не предаје се ни на једном правном факултету ни у облику самосталне дисциплине ни у оквиру друге неке науке. Организовање оваквих предавања на општем курсу не може да се уклопи у оквир програма тога курса а укључивање у програм студија досадашњег трећег ступња мало би користило с обзиром на уску специјалност појединих група тог ступња које не могу обухватити једну овако општу тему и с обзиром на мали број учесника појединих група. За ову сврху била би ванредно погодна установа специјализације коју Закон о високом школству предвиђа а која је данас потпуно занемарена.

У пракси, недостатак знања или искуства у овој области замењује се преписивањем од оних за које се верује да више знају, наручивањем нацрта прописа од лица која уживају глас стручњака, куповином типских образаца итд. До тога долази управо тамо где је најпотребније да пропис буде израђен самостално према конкретним приликама општине, предузећа и сл. (статути, правилници и друго).

У области правне технике посебно место заузимају језик и стил прописа. Предмет регулисања добрим делом условљава начин излагања али не искључиво. Излагање у материји ликвидације привредне организације не може се уздићи до истанчаног израза лирске песме али се не може спустити ни до упрошћеног језика стрипа. Материја намеће стил и језик али стил и језик имају и своје самостално место. Начин на који ће једна одредба бити казана може да олакша или отежа разумевање, да привуче или да одбије онога који чита. Језик и стил су инструмент рада правника. Похвала је зато за одређену личност, али је знак лошег стања за правнички ред, кад се за правника на одговорној дужности истиче да је писмен човек. Истиче се оно што је ретко а правник познавалац језика и стила треба да буде правило. У том погледу ми заиста не стојимо добро. Револуција је учинила да велики број обичних људи данас слободно иступа у јавним скуповима, говори, излаже, дискутује, доказује, оспорава и то је свакако позитивна ствар. На жалост, та позитивна појава имала је као узредну појаву стварање једног посебног говорништва у коме се узима реч и онда кад нема

(11) Пре доношења Законика о крив. пост. један је аутор писао да наш Зак. о крив. пост. од 1948 широко дозвољава стављање грађана у притвор и истражни затвор, али да то није велико зло јер наш притвор није исто што и притвор у другим земљама. Законодавац га је ускоро демантовао и одредбе о овој материји из основа изменио. — Други аутор, говорећи о стању зграда казнено-поправних домова закључује: „ипак је боље и правилније што се код нас граде нове творнице и ставнови а не казнионе, јер и ове старе ускоро са изградњом новог друштва уопште неће више бити потребне“.

ништа да се каже, створен је један посебан речник за који се верује да је политички и један посебан стил у коме обиље сувишних речи у дугим реченичним периодима затрпава мисао и када је има. Такав говор се чује на састанцима, конференцијама, на испитима од слабих студената, понекад и са катедре. Тај речник и тај стил продро је делимично и у прописе (прописе општина и срезова у првом реду) и не доприноси ни њиховом добром изгледу ни бољем разумевању садржине.

Сметњу представља и без потребе коришћен уско стручни речник (12). Нисам од оних који кажу да писци треба да уче језик са савршених законских текстова (мислим да на тај начин не би далеко отишли) али нисам ни за став кога је заступао један наш уважени, сада покојни професор, да законе треба писати тако да их народ не разуме јер он поштује само оно што не може да схвати. Сматрам просто да прописи морају бити пристojно написани. То захтева значај самог акта и то олакшава њихову примену.

Др. Тихомир Васиљевић

## RÉSUMÉ

### *Quelques questions de méthode et de technique de la préparation des prescriptions juridiques*

L'auteur constate que les questions de méthode et de technique de la préparation des prescriptions juridiques acquièrent en Yougoslavie une importance de plus en plus grande du fait de l'élargissement de la sphère des organes auxquels appartient les pouvoirs normatifs. Il souligne en même temps que les qualités fondamentales du système juridique en Yougoslavie sont le grand nombre, la variabilité et la complexité des prescriptions juridiques, ensuite il examine dans quelle mesure la méthode et la technique de la préparation des prescriptions contribuent à la création d'un tel état.

Le grand nombre de prescriptions juridiques découle, selon l'auteur, de certaines raisons inévitables et de ce fait justifiées (la formation d'une nouvelle organisation sociale, l'élargissement de la réglementation juridique sur de nouveaux domaines), mais aussi de certaines autres raisons qui ne peuvent pas résister à la critique (la croyance que chaque problème, économique, culturel et social en général, peut être résolu par la simple promulgation de prescriptions, c'est à dire par de nouvelles modifications etc.).

Les causes des modifications fréquentes des prescriptions, de l'avis de l'auteur, ne se trouvent qu'en partie dans le développement brusque des rapports sociaux et dans la situation variable qui est caractéristique pour certains domaines juridiques. Les vrais causes, selon l'auteur, sont les suivantes: a) Considérant que les tentatives de résoudre la question déterminée n'ont pas donné des résultats positifs la modification des prescriptions est entreprise même en cas que les causes se trouvent d'un tout autre côté. b) Connaissance insuffisante du véritable état de la matière qui fait l'objet de

(12) У сећању ми је једна скорашња поподневна репортажа Радио Београда поводом дискусије у Савезној нар. скупштини о Зак. о пенз. осигурању у којој је репортер извештавао да су посланици поставили предлагачу низ питања због тога што нису схватили о чему је реч у појединим одредбама. Шта је остало за људе којима је тај закон намењен.

la réglementation, des causes de cet état, et détermination imprécise des buts que l'on désire atteindre. c) Le fait de basser les modifications sur les impressions générales ou sur le matériel recueilli ad hoc, au lieu des les fonder sur les observations systématiques de l'application des prescriptions. d) Négliger de recourir préalablement à des consultations nécessaires, ou bien de les pratiquer d'une manière inadéquate et omettre de demander l'opinion des autres au sujet des prescriptions qu'on a l'intention d'adopter. e) Critiques tardives des prescriptions de la part des organisations intéressées et des groupes sociaux, qui ne sont faites qu'après leur entrée en vigueur, au lieu d'être formulées pendant la phase préparatoire de ces prescriptions. f) Le fait d'adopter purement et simplement les textes étrangers et de prendre exemple sans aucun esprit critique sur les modèles venant de l'étranger, sans procéder à la vérification s'ils correspondent au nouveau milieu et sans contrôler si ces textes sont appliqués dans leur propre pays et quels sont les résultats obtenus. g) Insister sur la mise en pratique de certaines principes théoriques, politiques et juridiques, sans considération à leur collision avec les réalités de la vie. h) Nécessité de régler certaines questions par étapes ou pour des raisons diverses recourir seulement à des expédients provisoires. i) Attitude apologétique des hommes de science à l'égard du droit positif et j) Simple négligence, qui ne peut être aucunement justifiée, de la part des organes à l'occasion de la préparation des prescriptions etc.

L'auteur attire l'attention sur deux conséquences négatives des changements fréquents des prescriptions: les possibilités de moins en moins grandes et la bonne volonté de plus en plus défaillante des organes et des particuliers de connaître à fond les nombreuses prescriptions et de les observer, d'autre part, l'impossibilité d'une planification à long terme de l'activité économique future et des autres activités des organisations et des particuliers.

L'auteur s'est arrêté tout spécialement sur le phénomène de l'inapplication des prescriptions existantes, vu qu'elles sont tombées dans l'oubli, c'est à dire de leur application dans le sens qui n'est pas en conformité avec la texte et il révèle les causes nombreuses et variées d'un tel état de choses.

En ce qui concerne la technique l'auteur fait ressortir la nécessité d'organiser l'instruction d'une manière adéquate pour les personnes chargées de l'élaboration technique des textes, afin qu'elles puissent acquérir les connaissances fondamentales sur ce sujet, il attire l'attention sur les influences positives et négatives des textes des organes supérieurs, c'est à dire des organisations sur les organes et les organisations subalternes et il s'arrête en particulier sur la langue et le style des prescriptions.

## ПРАВИЛО *REBUS SIC STANTIBUS* У САВРЕМЕНОМ МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

Питање ревизије међународних уговора улази у круг најсложенијих проблема међународног права. Разлоге зато треба тражити пре свега у институционалној неразвијености међународног поретка а затим у двострукој функцији коју имају међународни уговори. С једне стране, у форми уговора међународна заједница доноси апстрактна правна правила и у овом случају уговори имају исту улогу као и закони у унутрашњем правном поретку тј. регулишу одређени круг друштвених односа. С друге стране, уговори се појављују као најподеснији облик кроз који чланице међународне заједнице обављају многобројне правне послове; у овом случају међународни уговори по садржини и облику могу се упоредити са приватноправним