

**Драјољуб СИМОНОВИЋ**  
адвокат у Београду

## КО ПИШЕ ЗАКОНЕ У СРБИЈИ

### Резиме

*Пишање које је садржано у наслову овој рада исцрпивоцирала су нарочито два проблема. Прво, представља се проблем језика закона. Ту аутор подразумева језичка правила, која се у основној школи уче, а тичу се правилној писања, граматики, интерјункције итд.*

*Други проблем односи се на разумљивост и читљивост закона. Нарочито у последњој деценији, у процесу хармонизације нашеј права са правом Европске уније, српски закони су у великом броју случајева недовољно разумљиви и читљиви. Наши закони у том погледу све мање испоњавају наведене захтеве, што ствара проблеме не само грађанима, него и правницима.*

*Ко пише законе у Србији? Аутор то пишање представља са позиција њиховој јавно-језичкој квалитети и изражава уверење да у креирању законских текстова често изостају јавни и језички стручњаци.*

**Кључне речи:** закон, језик, разумљивост, читљивост.

### I Увод

Ово је рад без фуснота. Аутор верује да ће му тај занатско-технички недостатак рецензенти опростити, у корелацији са садржином и суштином мисли и опомена које је желео да искаже на јубиларном сусрету правника у привреди.

Српска привреда на коленима. Данак, између осталог, узимају транзиција и реструктурирање, те две „тешке српске речи“.

Реч „привреда“ истински опстаје још у називу сусрета правника Србије у привреди. За јубиларни двадесети сусрет аутор је наоштрио оловку која пише опоменом српском законодавцу и свима који учествују у креирању текстова наших закона.

Два десетлећа школе правника у привреди. Леп јубилеј у не баш таквом општем, правном, економском и моралном амбијенту Србије. Правољупци, правдољупци, истинољупци и језикољупци изражавају захвалност Школи која на 19. сусрету није хтела да прећути прекор српском законодавцу који у ткиво закона које доноси убризгава речи „физичка и правна особа“.

Двадесет година Школе представља време које Закон о основама својинскоправних односа захтева за апсолутни одржај. Школе која, упркос објективним непогодама, чува и негује речи „право“ и „привреда“ у нити апсолутног одржаја, у земљи у којој готово све постаје релативно.

Разни су закони... На пример, Фарадејев, Блез-Паскалов у природним наукама.

Закони природе. Без гушчијег пера и „тајмсњуромана“, али строги, упозоравајући, репресивни до катастрофалних последица. Човек уништава природу, она му узвраћа ударац. Тзв. цивилизацијски данак. Мајка природа је, изгледа, једина мајка у свету која још увек примењује закон талиона.

Овде ће бити опсервирано језичко стање закона за које се подижу два прста. Законе доноси Народна скупштина, а њихови текстови све отуђенији од народа, судећи по све нижем степену читљивости и разумљивости.

## II Закон мора бити такав да га свако разуме

*Ignorantia legis nocet.*

Древно правило са којим се студенти права срећу као бруцоши. Незнање закона никог не оправдава. Ако је тако од вајкада, а јесте, и савремени парламенти чији су посланици све ближи електронским чудима, а све даље од народа, морали би да доносе читљиве и разумљиве законе, сваком поданику схватљиве. Само такви закони могу помоћи поданицима да се упознају са њима и избегну тешке последице горњег правила.

*Leges ab omnibus intelligi debent* (С.Ј. 1, 14, 9) – Законе треба сви да разумеју.

*Lex reiecit superflua, pugnantia, incongrua* – Закон одбацује све сувишно, контрадикторно и нескладно.

*In legibus magis simplicitas, quam difficultas placet* (Just. Inst., 2, 23, 7) – Бољи су једноставни, него компликовани закони.

Законик *треба да буде изражен јасно, кратко, јасно и сваком разумљиво. Закон ваља да јасношћу излагања и методичним распоредом буде јасношћу свима, колико се више може. Језик је главно средство за разумевање закона. Закони треба да изражавају разум, а не да га зајумљују* (Валтазар Богишић).

Ваљало би да закони буду *јасно састављени да их могу читати и разумети и нестручни људи* (Михаило Константиновић).

Правни језик мора да буде *јасан, одређен, прецизан и доследан у употреби појединих речи и израза* (Радомир Лукић).

Оћу да се из закона *издвоје што је још излишно и вишњо. Оћу да се ради смисла и члан закона по разуму, развојно и јасно* (Милош Обреновић).

Наведени цитати из мисли и речи великана морали би бити сталан путоказ законодавцима. Нажалост, српски законодавац и остали учесници у писању закона зашли су у дубоке странпутице у погледу јасноће, разумљивости и читљивости закона.

Сублимирајући наведене исказе умних људи, закључак је да језик закона мора да буде разуман, јасан, разговетан, једноставан, складан, разумљив, доследан.

### III Нужност реafirмације лектора

Аутор је у неколико чланака указивао на нужност реafirмације лектора у законодавном процесу у Србији. При томе, узимао је за пример Закон о раду који неретко садржи одредбе које су у завади са правним језичким изражавањем. Неке погрешне законске одредбе не би се могле опростити основцима. Шта тек рећи за нашег законодавца и „стручњаке“ који га опслужују?!

*Exempti causa*, у Закону о раду саставни везник „и“ не разликује се од раставног везника „или“. Тако се уговор о привременим и повременим пословима именује и регулише као један (јединствен) уговор, а ради се о два уговора. Први је уговор о привременим пословима, а други уговор о повременим пословима. У питању су две врсте послова, те их је требало раздвојити раставним везником „или“ (као што су то чинили наши ранији радни закони, до 1996. године).

Језичко браќање везника „и“ са „или“ доноси негативну оцену из познавања језика. У корелацији са тим, и правна оцена је негативна, с обзиром да наведена језичка грешка повлачи за собом правну, у виду мешања кумулације („и“) и алтернације („или“).

Довољно је истаћи још једну реченицу из Закона о раду, за илустрацију непознавања језичких варијација и ружног изражавања.

Према одредби члана 195 ст. 1 тог закона, против решења којим је повређено право *зайосленої* или кад је *зайослени* сазнао за повреду права, *зайослени*, односно представник синдиката чији је *зайослени* члан ако га *зайослени* овласти може да покрене спор пред надлежним судом.

У једној реченици осредње дужине реч „запослени“ употребљена је чак пет пута, четири пута у номинативу и једном у генитиву. Употребом личне заменице *он* или присвојне заменице *његов*, ову одредбу би учинио бољом просечан ђак основац. Ово је опомена законодавцу и његовим стручним службама. Такође, опомена је непознавању језика и површности. Ако се неко ко одлучује постиди због оваквих реченица у закону, аутор га саветује да стид једноставно може конвалидирати реафирмацијом лектора. Недостатак новца за супротно понашање био би лош изговор, пошто се из државне касе плаћају и језички незналци.

#### IV Похвала – Закон о облигационим односима

Најлепши нормативно-правни и језички изданак наше легислативе несумњиво је Закон о облигационим односима (ЗОО). Правно стамен и језички леп закон. Он је саздан на скромно названој, а грандиозној Скици професора Михаила Константиновића коју је законодавац у извесној мери покварио, на пример, увођењем самоуправног социјалистичког морала уместо традиционог стандарда добрих пословних обичаја.

Овај закон готово је достигао идеал језичког чистунства. Његове кратке реченице одишу лепотом и „питкошћу“.

Кратка реченица је украс сваког језика (на пример, романеског, драмског, приповедачког), па и законског. Она се лако чита, плени. Она годи читаоцу, не замара му мождане ћелије. Читалачка пажња је „посе-стрима“ кратке реченице.

ЗОО обилује лепим кратким реченицама. У њему постоји 96 реченица састављених од десет и мање речи. У овом расаднику језичке лепоте три четвртине кратких реченица (72) садрже једноцифрен број речи. Од седам речи састављено је 17 реченица, од шест – 10, једна садржи пет, а три реченице састављене су од само четири речи. Поједина латиноамеричка имена дужа су од неких ставова нашег облигационог закона.

Кратке реченице су језички драгуљи. У српској легислативи главно станиште им је ЗОО. Ево, како изгледају ове лепе језичке творевине.

Ђутање понуђеног не значи прихватање понуде (чл. 42 ст. 1).

Привидан уговор нема дејства међу уговорним странама (чл. 66 ст. 1).

Одредбе уговора примењују се онако како гласе (чл. 99 ст. 1).

Даље, прекрасно су језички саздани и поједини целовити чланови овог закона. Просто невероватно за тежак, гломазан, компликован и бирократизовани језик законодавца, али ЗОО садржи чланове који су састављени од једноцифреног броја речи.

Право на истицање ништавости не гаси се (чл. 110).

Подзакуп престаје у сваком случају када престане закуп (чл. 590).

Због прекомерног оштећења не може се тражити поништење поравнања (чл. 1094).

(Супротно, дугачка реченица је ружна, до језичке „наказности“ у неким одредбама Закона о удруженом раду из 1976. године. Тај закон је је садржао реченице од 60, 64, 66, па и 70 речи!)

Док се кратке реченице просто лепе за перцепцију и пажњу читаоца, дугачке реченице га замарају и изазивају тешке мисаоне операције у циљу њиховог разумевања и тумачења. То се нарочито односи на оне гломазне, садржајно неповезане и контрадикторне реченице, које ни сам творац не би могао да растумачи.

Ипак, дуготрајном и упорном опсервацијом, аутор је у ЗОО пронашао неке језички погрешне или непримерене речи.

Тако, реч „уговарач“ погрешно је изведена из основне речи „уговор“ (требало би да изведеница гласи „уговорач“, јер не постоји ни једно правило које би оправдавало прелаз *о* у *а*). Боља би била употреба речи „уговорник“, језички исправна и „милозвучнија“ од речи „уговарач“.

Реч „што“ (из штокавице) садржана је у ЗОО, а треба употребити реч „шта“ (из штакавице) која је примерена бићу српског језика. До овога је дошло под утицајем Скице професора Константиновића родом Чачанина (у Чачку, Ужицу и другим местима Западне Србије уместо „шта“ у народу се употребљава реч „што“, као у Црној Гори).

Реч „што“ у ЗОО најчешће се употребљава у синтагми „што друго“ у објашњењу бројних института и у одредбама које успоставља диспозитивно правило, са резервом „ако није што друго уговорено“. Језичка грешка која је проистекла из очигледне незаинтересованости (можда и незнања) законодавца на релацији штакавског (који важи у Србији) или штокавског дијалекта, може се лако језички избећи тако што се уме-

сто речи „што друго“ може употребити реч „друкчије (другачије)“. Дакле, штокавштина изражена у деловима реченице „ако није што друго одређено“ могла се избећи изразом „ако није другачије одређено“.

Код уговора о превозу ЗОО се определило за реч „превозилац“, иако је уобичајена употреба речи „превозник“. Трагом језичке логике „превозиоца“ изведеног од речи „превоз“, од речи „рад“ изведеница би била „радилац“, а не „радник“.

Код уговора о контроли робе и услуге, уместо саставног везника „и“ требало је употребити раставни везник „или“, с обзиром да се роба и услуга не могу једновремено (кумулятивно) контролисати. Код овог уговора законодавац је лоше одабрао синтагму „вршилац контроле“, која је непримерена једноставности и лепоти језика ЗОО. Ту уговорну страну треба назвати „контролор“. Поређења ради, код уговора о делу постоји „посленик“, а не „вршилац посла“.

## V Читљивост закона

Читљивост и разумљивост закона у тесној су корелацији. Законски текст је јасан и разумљив ако се лако чита, тј. ако је читљив.

Према Флешовој формули читљивости, наш ранији Закон о удруженом раду има оцену 1,9 која га сврстава у ред закона са веома ниском стопом читљивости. Поређења ради, Манифест комунистичке партије има вредност 31,23 (та оцена овај марксистички документ сврстава у ред изузетно читљивог штива).

Али, и над Манифестом издиже се један законски текст по читљивости. То је управо наш ЗОО који, према Флешовој формули, има високу оцену читљивости од 39,28. По оцени аутора, тако високој оцени пресудно су допринеле кратке реченице на чију је лепоту горе указано.

Између осталог, читљивост подразумева изостанак сувишних речи (поштапалица и слично) у законском тексту. Чак и у најчитљивијем ЗОО понегде се поткраде сувишно слово, на пример, у реченици „ако сагласност није дата, сматра се да уговор није ни закључен“. Овде је сувишна речица „ни“. Лепота и економија језика захтевају да ова реченица гласи „ако сагласност није дата, сматра се да уговор није закључен“ у којој ток мисли није прекинут непотребном речицом „ни“.

## VI Таксације

Најмање су читљиви они закони који обилују таксацијама, тј. таксативним одредницама (набрајање, систем енумерације).

Процесни закони имају изразито занатску димензију, с обзиром да уређују поступак са строго утврђеним редоследом процесних радњи. Стога, основано је очекивање да се непопуларне таксације у највећем обиму налазе у законима који уређују парнични, кривични и друге поступке (набрајање надлежности, битних повреда поступка, разлога за изузеће итд.).

Зашто су таксације непопуларне код читалаца закона, посебно правника?

Због тога што, по схватању аутора, оне напрежу само оне ћелије мозга које популарно можемо назвати „складиштем информација“. Оне се код таксација пуне пуким меморисањем („бубањем“), те су непопуларне још код студената права, бар код оних који схватају да је лепота правне струке у промишљању, тумачењу, сучељавању аргумената *pro et contra*, попуњавању правних празнина не само помоћу параграфа, судске праксе и стручних мишљења, него и призивом неких граничних струка (историје, социологије, филозофије, психологије, лингвистике, етике итд.), као и правде, савесности и поштења, те других начела која негују и чувају врлине у међуљудским односима.

Међутим, у нашој легислативи процесни закони нису доминантни по броју таксација. Напротив. Процесни закони у Србији умерени су по критеријуму броја чланова који садрже таксације, изражене тачкама и алинејама.

Тако, наш Закон о парничном поступку (за кога би се могло претпоставити да буде шампион таксација) од укупно 494, таксације садржи само у 24 члана (мање од 5%). У истој сразмери налази се Законик о кривичном поступку (од укупно 577, таксације су само у 28 чланова), слично и Закон о извршном поступку (22 члана са таксацијама од укупно 306).

Што се материјалних закона тиче, по броју таксација високо место заузима Закон о привредним друштвима (таксације у 96 чланова од укупно 457, тј. нешто преко 22%). Закон о раду од укупно 287 чланова, таксације садржи у 44 члана (око 15%).

Поређења ради, Породични закон који је компилација материјалних и процесних (поступак у брачним и патернитетским споровима) норми, од укупно 363, таксације садржи у 24 члана (око 7%). Иначе, уз ЗОО и Закон о наслеђивању, Породични закон спада у наше најчитљивије законе.

Шампион наше легислативе у погледу таксација је нови Закон о заштити потрошача који је почео да се примењује 1. јануара 2011. године. Аутор је једини коментатор у Србији претходног Закона о заштити потрошача (2005). Припрема се за писање коментара новог закона, али

још се не усуђује да га започне, јер са великим тешкоћама ишчитава законски текст и доживљава га не само као шампиона таксације, него као врхунац нормативне изобличености, контрадикција, неразумљивости, нечитљивости...

По свом бићу и циљу који би требао да оствари, закон који уређује заштиту потрошача морао би бити кратак, лак за читање и разумевање, прави *lex popularis* (шведски Закон о забрани неразумних (некоректних) клаузула из 1971, са укупно седам чланова (!) сматра се најбољим потрошачким законом у Европи и остварио је највећи утицај на друге развијене земље).

Закон о заштити потрошача треба да се заснива на осам основних потрошачких права, утемељених актима ОУН, са основним одредницама које упућују потрошаче како да се заштите од неразумних (некоректних, онерозних, „лавовских“) клаузула и непоштених поступака трговца. Такав закон морао би бити једноставан и читљив, како би био лако доступан и разумљив целокупној потрошачкој популацији, јер „сви смо ми потрошачи“ (Џон Кенеди).

Какав је наш нови Закон о заштити потрошача?

Нормативно-правни „кентаур“. Шта друго рећи, а остати у границама пристојности? Са 155 чланова (вероватно најобимнији у Европи), он представља чудновату „збирку“ 15 директива Европске уније (шеснаеста је остављена за посебан закон о заштити потрошача у финансијским услугама).

Ако тај закон аутор, као једини коментар његовог претходника, чита са великим тешкоћама и сукобљава се са нејасним и контрадикторним нормама, није тешко закључити да је просечан српски потрошач уместо „народског“ добио неразумљив закон, исписан тешким стручно-бирокупским језиком.

Нови Закон о заштити потрошача, као неславни шампион таксација, исте (означене као тачке) садржи у 56 од укупно 155 чланова (преко 30%). У том („тачкастом“) закону садржано је чак 389 тачака! Њих је тешко и набројати. Да не говоримо о читљивости новог „потрошачког“ закона. Свака даља реч била би сувишна.

Као антипод оваквог закона, тешког и за читање, хипертешког за тумачење и примену, појављује се Закон о наслеђивању. Он је веома читљив и „питак“, од укупно 239 чланова таксације садржи само у три и то умереног обима (укупно 11 тачака).

Дакле, Закон о наслеђивању обима 239 чланова има 11 тачака, док Закон о заштити потрошача од 155 чланова има 389 тачака! Податак који довољно говори који је закон читљив, а који је од тог епитета удаљен „светлосним годинама“.



Како са таксацијама и тачкама стоји наш најбољи правно-језички изданак (ЗОО)?

Наш најбољи и најобимнији (1109 чланова) закон таксације садржи у само осам чланова (мање од 1%), са укупно 31 тачком.

Сваки даљи коментар на ову тему је сувишан. Аутору остаје нада да ће неко од оних који учествују у креирању закона макар прочитати овај текст опомене.

## VII Ко пише законе у Србији

Наведено питање испровоцирано је свим оним што је претходно речено у овом раду. Заиста, ко пише законе у Србији?

Аутор не зна одговор на ово питање, а ставио га је у сам наслов чланка. Слути само да их све мање пишу правници. Уверен је да то све мање чине добри и језички „потковани“ правници. Он је само једном имао прилику „уживо“ да посматра како се гради нацрт закона, као консултант радне групе.

Краткотрајно, на две седнице. Напустио је „ангажман“ (коме се, признаје, у први мах обрадовао) по сазнању да нико од официјелних чланова радне групе није правник, а други стручни консултант му је замерио што инсистира на чињеници да закон мора имати прелазне одредбе, иако су оне „небитне и непотребне“. Иначе, други консултант је био професор правног факултета (!!).

## VIII Закључак

Ко је покварио језик српских закона?

Ко је крив за стање ентропије у нашем законодавном језику? Он је често лишен лепоте речи и правилног итражавања.

Промена система вредности у којем се квазивредности издижу изнад правих рефлексија знања и струке. Апатија. Затирање духовне баштине и српског језика. Профит као мотив и резултат оствареног делања (сумњиво, често криминално) мањине и недосањаних снова већине. Доминација политике над професијом и спречавање да ова друга дође на право место. То су само неки од претпостављених разлога у ауторовој перцепцији.

Кварење и ружење језика (и народа) нарочито је присутно у последњој деценији.

Ипак, највише је крив сам законодавац (законописац), персонификован онима што подижу два прста и онима који га „стручно прате и опслужују“.

Несумњиво, највећи спољни (фактички) утицај на кварење закона има сила политике. Та свемоћна кваритељка свега што има традиционалну вредност, а што је у Србији двадесет првог века волшебно „експроприсано“.

Ево, како по исказу једног професора изгледа језик наших политичара.

*Говори српских њолићичара сјоро се мењају, рејко иду набоље, мало има нових идеја..., њолићичари насјујају као да их неко њрисиљава да јоворе оно шјо не мисле..., јоворима недосјаје средишње, ѡема, искрен однос ѡрема сајоворнику и онима који слушају. Преовлађује фразерство. Неки кад зајочну, не знају шја ће да кажу. Друји, кад кажу, не знају шја су рекли...* (Добривоје Станојевић, професор стилистике и реторике на Факултету политичких наука у Београду, 24 часа, број 1128 од 7. фебруара 2011.).

Горња импресија професора стилистике и реторике о говору (усмени исказ) политичара аутора неодољиво подсећа на писмени исказ нашег законотворца.

Једно је сигурно. За ружење закона учитељица није крива. Она је некад послушне и стабилне ђачиће (сада несташне и превртљиве „политкомесаре“), док су учили у безгрешним мислима, лепо научила речима, реченицама, подмету, прироку, именицама, заменицама, глаголима, придевима, прилозима, предлозима, везницима..., васпитању и лепом понашању, чак и плусквамперфекту...

Данас у Србији није само ауторитет учитељице у плусквамперфекту, него и стечено знање, касније надограђивано факултетским образовањем и докторатима. Наравно, изузетак су позиције оних посленика који пристају да своја знања „оплемене“ партијским припадништвом. Само њима се указује шанса.

Знање, традиционалне вредности и врлине чудесним путањама одлазе у још чуднији етар који се повремено Србији враћа у узаврелој парламентарној атмосфери, зачињеној сувим репликама и сочним псовкама. Ако и ципела полети, приде, то симболички показује да се парламентарна култура приземљује. Томе је саобразна и чињеница да законски језик у Србији никад није био приземнији.

На његово васкрснуће и евентуални узлет, чини се, данас нико ко одлучује „у име народа“ не размишља.

Увек се нађу преча посла. *Prior tempore, potior...* Тешко је наћи реч која ће ваљано завршити познату сентенцу.

**Dragoljub SIMONOVIĆ**  
Attorney at Law, Belgrade

## WHO WRITES THE LAWS IN SERBIA

### Summary

*The question that is contained in the title of this article has been provoked by particularly two problems. First, the problem is the language of the law. Here the author considers the language rules that are taught in primary school, concerning spelling, grammar, punctuation, etc.*

*The second problem is related to the clarity and readability of the law. Especially in the last decade, in the process of harmonization of our law with the law of European Union, Serbian laws are in many cases insufficiently clear and readable. Our laws in this regard less and less fulfill mentioned requirements, which create problems not only to the citizens but to the lawyers as well.*

*Who writes the laws in Serbia? Author has set up this question from the point of legal – linguistic quality of the laws and expresses his belief that in the creation of legal texts, often do not participate the legal and linguistic experts.*

**Key words:** law, language, clarity, readability.