

ЈЕДАН ВИД ПРИМЕНЕ УСТАВНОГ НАЧЕЛА ЈЕДИНСТВА ПРАВНОГ СИСТЕМА ЈУГОСЛАВИЈЕ

1. — Социјализам, као политички организован друштвени систем, претпоставља постојање изграђеног правног система на одговарајућим друштвеним и политичким основама. Није потребно улазити посебно у анализу функција и улоге тог правног система у циљу извођења неког доказа о значају права у социјализму. Његова улога, не исцрпљујући тиме све њене видове, не огледа се једино у тзв. класичној функцији заштите друштвено-економских основа државе, уз примену одговарајуће мере једнакости на основи норме „сваком према раду“. Напротив (1), изградња оваквог политички организованог друштвеног система показује и неке нове функције. Оне произилазе из основа друштвеног и политичког уређења, које се заснива на друштвеној својини на средствима за производњу, самоуправљању произвођача у привреди и другим облицима самоуправљања у чијој основи лежи самоуправна комуна. Међутим, ни тада функција права се не своди само на тзв. кривичноправну и административноправну заштиту друштвене својине, као основе социјалистичког друштвеног уређења. Та функција произилази из саме суштине друштвене својине и њој одговарајућег друштвено-економског механизма у коме се она развија и учвршћује. У процесу њеног остваривања право постаје важан чинилац у изградњи и развоју друштва на прелазу из капитализма у социјализам.

Међутим, право код нас има свој значај и када се његова улога посматра под углом самог политичког система социјализма, социјалистичке демократије, која се заснива на разним облицима територијалне и функционалне самоуправе, у чијој основи, да поновимо, лежи социјалистичка комуна. Мада сви ови облици указују на процес мењања „класичне државе“, они ипак не значе разбијање друштвеног организма на потпуно самосталне и међусобно независне ћелије, што би иначе било супротно објективном развоју социјализма. Напротив, цео тај процес треба да се развија у смислу учвршћивања јединства друштвеног и политичког система, које одговара оном нужном степену друштвене централизације коју претпоставља социјалистичко уређење.

То јединство се не огледа у развијању једне затворене, потпуно усклађене и саме по себи монолитне целине. Социјализам се карактерише процесом уједињавања у борби између старог и новог, старих и нових односа, старих и нових облика, схватања, итд. (2). Све то још више показује сложену улогу права у једном таквом друштвеном и политичком уређењу.

2. — Такво јединство друштвеног и политичког система обезбеђује јединство правног система, који се заснива на савезном Уставу и законима. Веома важне елементе у одржавању тог јединства претстављају јединствена примена закона, принцип уставности и законитости.

(1) Види др. Јован Борђевић: Друштвено-политичко и државно уређење Југославије, издање Савеза удружења правника Југославије, Београд, 1959, с. 128—131.

(2) Види др. Јован Борђевић: Уставност и социјализам, Глас САН ССХХХХ, Одељење друштвених наука, књ. 8, год. 1960, с. 169 и даље.

Савезни Уставни закон од 13 јануара 1953 је обезбеђење јединства „социјалистичког друштвеног поретка и правног система“ утврдио у оквиру права и дужности федерације (чл. 9, ст. 1). У истом члану и ставу, Уставни закон је, поред осталих, одредио права и дужности федерације у смислу обезбеђења слобода и демократских права грађана и њихове равноправности, као и обезбеђења законитости, јединствене примене савезних закона и јединства система правосуђа.

Правни систем, као важећи правни поредак, састављен је од савезних и републичких закона и прописа, прописа аутономних јединица и органа комуналне самоуправе. У његове оквире спадају и нормативни акти самоуправних организација. Јединство тог правног система, у смислу начела и правца развитка обезбеђује јединствени друштвени и политички систем. Но, с друге стране, и правни систем као и право врше активну улогу у јачању основа друштвеног и политичког уређења, посебно преко правне функције федерације, која обезбеђује јединство тог правног система.

Низ одредаба савезног Уставног закона показује на који начин су формулисани основни елементи који учвршћују ту јединственост. То се види, поред осталог, и када се изврши анализа чл. 9, ст. 4, савезног Уставног закона, којим се прописује да „савезни органи непосредно извршују савезне законе и врше друге извршне послове само у области уставом утврђених искључивих права и дужности федерације, као и кад је то извршење стављено у надлежност федерације законом у сагласности с њеним правима и дужностима“. Даље, то се може уочити и анализом одредаба чл. 11, према којима се савезни закони и други акти савезних органа примењују на целој територији савезне државе, а у „случају размимонлажења савезног закона и републичког закона примењује се непосредно савезни закон“, уз право народних република да могу покренути поступак за оцену сагласности савезног и републичког закона са савезним Уставом. Са своје стране, и републички уставни закони потврђују ово начело (на пример, чл. 19 Уставног закона НР Србије).

У складу с тим, у искључиву надлежност највишег органа власти федерације, Савезне народне скупштине, стављено је доношење савезних закона. Ови се, с обзиром на карактер правне функције федерације и правне функције народних република, као и њихове међусобне односе у вршењу ове функције, деле на искључиве, основне и опште законе. Не улазећи у подробно образложење ових типова савезних закона, као и све случајеве који могу у вези с тим да се јаве, ваља нагласити да у област искључивог савезног законодавства спадају она питања која треба да се регулишу на потпуно јединствени начин, другим речима, питања која су од битне важности за друштвени и политички систем односно њихово јединство. Поред осталог, ту спада и доношење имовинског законика, односно уствари цела тзв. грађанскоправна материја (чл. 15, тач. 5, под а савезног Уставног закона).

3. — Основе нашег друштвеног и политичког система, па према томе и правног поретка, створене су још у процесу Социјалистичке револуције која се развијала у току Ослободилачког рата југословенских народа. На тим основама даље је израђиван друштвени, политички и правни поредак. Стварање њихових основа у нашим околностима било је условљено укидањем

предратног државног уређења, па према томе и правног поретка. О томе нам сведочи низ аката из тог периода, а посебно одлуке Другог заседања АВНОЈ-а које су имале уставни значај, нарочито у том погледу Одлука о одобравању одлука, наредба и изјава Извршног одбора АВНОЈ-а и Врховног штаба НОВ и ПО Југославије. Ова, као и остале одлуке, полази од начела да је извршен прекид правног континуитета са предратном Југославијом.

Међутим, Револуција у Југославији, прекидајући правни континуитет, није заузимала негативан став у односу на право уопште. Негирање старог правног поретка је дошло као последица Револуције која је требало да удари основе изградње новог правног система који ће одговарати новим друштвеним и политичким односима.

Изградња новог правног поретка и регулисање низа друштвених односа новим правним прописима претставља дуг процес, који још ни данас није у основи довршен у свим областима. Мада је већ у то време, нарочито у току 1944 и 1945, Претседништво АВНОЈ-а, као и претседништва земаљских антифашистичких већа, развило приличну законодавну активност, ипак је низ новонасталих и недовољно уобличених односа захтевао одговарајуће правно регулисање. У том циљу је, као што је познато, још почетком 1945, Претседништво АВНОЈ-а донело Одлуку о укидању и неважности свих правних прописа донетих од стране окупатора и њихових помагача за време окупације; о важности одлука које су за то време донете; о укидању правних прописа који су били на снази у часу непријатељске окупације (3). Овом Одлуком су, пре свега, укинута и проглашени за неважеће правни прописи окупатора. Истовремено, укинута су и правни прописи предратне Југославије, уколико су „у супротности с тековинама Народноослободилачке борбе, с декларацијама и одлукама Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије и земаљских антифашистичких већа (скупштина, савета, собрања) појединих федералних јединица и њихових претседништава, као и правним прописима донетим од Националног комитета ослобођења Југославије и његових повереништава, влада и појединих повереништава федералних јединица“ (чл. 2). Анализом ових одредаба могли бисмо поставити питање: није ли овом Одлуком, ипак, задржан, бар у извесној мери, континуитет с предратним правним поретком? Уколико би се ове одредбе схватиле на овај начин, тада би оне биле у супротности с основним принципима наше Револуције (4). Међутим, у циљу да се избегне овакво тумачење, тадашње Министарство за конституанту давало је непосредна упутства да се Одлука има схватити у смислу непримењивања предратних правних прописа, сем извесних правних правила. Касније, приликом ревизије правних прописа у циљу њиховог усклађивања с Уставом ФНРЈ, поменути Одлука је измењена и потврђена као Закон о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 године и за време непријатељске окупације (5). Одредбе овог Закона (чл. 2) изричито прописују да су правни прописи који су били на снази на дан 6 априла 1941 изгубили правну снагу. Закон, даље, овлашћује Президијум Народне скупштине ФНРЈ да може да одреди да се

(3) „Службени лист ДФЈ“, 1945, бр. 4.

(4) Види др. Војислав Симовић: АВНОЈ, Правно-политичка студија, „Култура“, Београд, 1958, с. 67–68.

(5) „Службени лист ФНРЈ“, 1946, бр. 86.

поједина правна правила, садржана у овим прописима, даље примењују. Слично овлашћење према својој надлежности имају и президијуми народних скупштина народних република (чл. 3). Закон регулише такође и примену осталих правила која не би од стране Президијума била проглашена за обавезна. „Правна правила садржана у законима и другим правним прописима поменутих у чл. 2 овог закона [...] могу се по овом закону примењивати на односе који нису уређени важећим прописима, и то само уколико нису у супротности с Уставом ФНРЈ, уставима народних република, законима и осталим важећим прописима донетим од надлежних органа нове државе, као и са начелима уставног поретка ФНРЈ и њених република“ (чл. 4, ст. 2). Даље, „Државни органи не могу своја решења и друге акте заснивати непосредно на овим правилима“ (чл. 4, ст. 3). На крају, „Пракса и правна схватања судова и других државних органа бивше Југославије не могу бити подлога за тумачење и примену правних правила из чл. 3 и 4 овог закона“ (чл. 5, ст. 3).

Доношење овог закона претстављало је поред осталог, истовремено и потврду прекида правног континуитета с предратним правним поретком, без обзира на могућност примене извесних правних правила садржаних у тим укинутим прописима. У складу с тим, ови остаци старог правног поретка нису могли имати исту правну снагу као и нови прописи. То чак и у случају, када се у циљу потреба правног промета сматра да су судови, свакако под условима закона, а у недостатку нових прописа, обавезни да примене стара правна правила (6), што је посредно потврдио и Савезни врховни суд једним својим касније донетим решењем (7).

4. — Изградња једног новог правног поретка није процес који траје кратко време. Када се погледа досадашњи петнаестогодишњи период од коначног ослобођења наше земље до данас, види се да су учињени опромни напори да се изгради један нов правни систем у складу с новим друштвеним односима, који се стално налазе у даљем, релативно брзом, развоју. Резултати постигнути на том пољу показују да су многе гране нашег позитивног права данас скоро у целини изграђене. Међутим, једна од најзначајнијих и истовремено најосетљивијих области, имовинских односа и односа који настају у процесу расподеле друштвеног производа и његове размене још нису у довољној мери регулисане. То је, донекле, и разумљиво зато што у друштву које се изграђује на одговарајућим облицима друштвене својине — њено регулисање, као и регулисање других односа, који се у вези с њом јављају, претставља веома сложен задатак. Сем тога ни низ других питања веома широке грађанскоправне области још није у потпуности регулисан новим прописима (у области личне својине, уговора, накнаде штете, итд.).

У складу с таквим стањем ствари, примена старих правних правила долази баш у обзир у низу области ове правне гране, при чему се, природно, од стране судова који су позвани да доносе одлуке у појединим случајевима може очекивати у већој или мањој мери „креативна улога“. Они су позвани

(6) Никола Срзентић: Поводом Закона о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 и за време непријатељске окупације, „Архив за правне и друштвене науке“, 1946, бр. 7—12, с. 214—217.

(7) Види Збирку одлука врховних судова 1945—1952, књ. I, Решење Врховног суда ФНРЈ Г. з. 24/1951 од новембра 1951, Београд, 1951, бр. 145, с. 160.

да, у складу с условима које је прописао поменути закон, процењују да ли се извесна правила могу применити и да, штавише, у извесним случајевима врше избор самих правила. Томе ваља додати и то да примену старих правних правила, имајући у виду постојање више правних подручја на којима су важили различити грађански односно имовински законици, отежава и околност што се подручја републичких врховних судова не поклапају увек с овим бившим правним подручјима важења појединих законика. То чак и под условом признања наслеђених правних подручја, што, као што ће бити показано, није у складу с начелом јединства правног система.

Међутим, полазећи од начела јединства правног система, утврђеног савезним Уставом, овде се поставља неколико питања, на која, само примера ради, ваља потсетити, пошто су она већ раније осветљена (8). Пре свега, ваља потсетити да се тумачењем одредаба чл. 4 закона о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 и за време непријатељске окупације, водећи истовремено рачуна о револуционарном пореклу новог правног поретка, види да правила старог поретка не црпе снагу из старог закона. Ту снагу она, задовољавајући тражене услове, црпе једино из поменутог закона. Додуше, Савезни врховни суд у наведеном решењу из 1951 утврдио је обавезу суда да „с обзиром на конкретну ситуацију сваког конкретног случаја о коме решава, утврди да ли би примена појединог правног правила садржаног у старом закону била допуштена у смислу чл. 4 и уколико нађе да би та примена била противна, суд мора то нарочито да образложи с позивом на пропис, установу практично-политичке задатке и другу принципијелну одлуку поретка којима се таква примена супротставља. Суд не може да уопште и необразложено одбије овакву конкретну оцену, полазећи од апстрактног гледишта да извесно правно правило из старог закона не важи као правно правило“ (9). Сматрајући став Савезног врховног суда правним и у складу с потребама правне сигурности и правног промета, та правила се могу узети као саставни део нашег позитивног права једино под условима које прописује закон о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 и за време непријатељске окупације и на основу њега.

Ипак, овим својим решењем Савезни врховни суд није до краја решио само спорно питање. Стојећи, природно, на начелу јединства правног система, он није пружио решења за извесне случајеве који могу наступити у пракси. Наиме, може се поставити питање што бива када старо правно правило, садржано у закону који је пре рата важио на датом подручју, не задовољава услове које је поставио закон о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 и за време непријатељски окупације, док би правило садржано у закону који је раније важио на неком другом подручју задовољавао те услове. Примена таквог правила свакако не би кршила јединство правног система, а задовољила би вероватно потребе које су се јавиле у датом случају, свакако и овде под условима да се тврђење да такво правило одговара нашим садашњим условима поткрепи разлозима. Професор др. М. Константиновић, заступајући у основи овакво становиште, указује да

(8) Види др. Михаило Константиновић: Стара „правна правила“ и јединство права, „Анали Правног факултета у Београду“, 1957, бр. 4, с. 431 и даље.

(9) Види Збирку одлука врховних судова 1945—1952, књ. I, наведено решење, с. 160.

нарочито треба водити рачуна, где је то могуће, о општим узансама које је још својевремено, 18 јануара 1954, донео Пленум бивше Главне арбитраже. Ове узансе, водећи при томе рачуна о њиховој правној природи и обавезности, показују на који се начин најпогодније и јединствено могу решити многи случајеви који у недостатку нових прописа налажу примену старих правних правила.

5. — Одабирање правила која најбоље данас одговарају нашој стварности, не обазирјући се на чињеницу што та правила нису садржана у прописима, који су некад били важећи на територији суда који треба да их примени — претставља веома сложен задатак. Он подразумева, у извесном смислу, стваралачки рад. Пре свега, правилно извршење таквог задатка претпоставља да судија добро познаје наше друштвене односе као и смерове њиховог развјатка. Познавање нашег позитивног права, посебно грађанског односно имовинског, упоредног права, као и познавање права предратне Југославије, претстављају само један од услова у извршењу оваквог задатка. Његова сложеност захтева још шире познавање и културу у области друштвених наука. Наиме, да би се упознао добро наш друштвено-економски и политички систем и сазнале смернице њиховог развјатка, наши правници, у овом случају првенствено судије, треба да су у току свих важнијих достигнућа друштвених наука код нас, као и да, у оној мери у којој је то могуће и потребно, савладају извесне основе методологије проучавања појава у овој области, па чак и да учествују у неким ширим акцијама истраживања итд. То би могао да буде веома успешан начин у обављању прилично сложеног задатка — одабирања, у недостатку правних прописа, оних старих правних правила која најбоље могу одговарати друштвеним потребама. У вези с тим, они могу да узму активног учешћа у обради низа конкретних случајева који би послужили као користан материјал у циљу нормативног регулисања низа још нерегулисаних односа.

Овакав задатак не може бити у супротности с начелом јединства правног система. Напротив, он је у складу с њим, јер такво јединство се пре свега супротставља остацима поделе на правна подручја, чије је постојање супротно јединству правног система наше земље. Постојање тих подручја не би смело ни у помисли да се изједначи, нити оно може имати икакве везе са законодавним правима народних република. То су две потпуно различите ствари. Њихово подржавање значило би конзервирање превазиђених тежњи и превазиђених схватања. Начело јединства правног система претпоставља сталну тежњу да се то јединство и даље остварује и учвршћује, поред осталог и укидањем бивших правних подручја, водећи рачуна о специфичним потребама сваког краја. Таква изградња претставља сложен задатак, при чему, маколико то могло бити привременог карактера, извесно унифицирање кроз праксу старих правних правила путем одабирања оних, која најбоље одговарају нашим условима, без обзира на коме су подручју некада претстављала позитивне текстове, јавља се све више и као дневна потреба. Главну улогу у томе имају несумњиво републички врховни судови и Савезни врховни суд, као орган који врши права федерације у области правосуђа, па према томе активно учествује и у обезбеђењу јединства правног система.

Др. Војислав Симовић