

ОПШТИ ПРЕГЛЕД ПРОМЕНА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ ПОЉСКЕ

Специфична одлика марксистичке науке о праву јесте успостављање зависности између објективно условљених промена друштвено-економских формација и испољавања воље владајуће класе, изражене у систему правних норми. У суштини, предмет интересовања је социјалистичко право као израз претежно воље радничке класе. Социјалистичко право се стварало признавањем надлежности државних органа. Важеће правне норме у Пољској су настале из нормативних аката легислативне политике народног законодавца. Јасна је ствар да се процес стварања права одвија у одређеним друштвено-економским условима. Отуда актуелна истраживања о развоју социјалистичког права у Пољској и потреба за развијањем таквих истраживања омогућују излагање општег прегледа за измене у правном систему.

У овом реферату заузимам следеће методолошко становиште: процес стварања правног система у Пољској треба разматрати у контексту конкретних друштвених односа и одређене правне културе. У суштини, тај систем је инструмент у рукама радничке класе али инструмент, посредован историјски обликованим системом моралних и обичајних норми, разним врстама оцена и преференција, оријентација и политичких програма. Детерминисан је историјским условима живота народа а пре свега економским условима, класним односима, идеологијом, доктрином и тиме, обликованом правном свешћу друштва. У ситуацији када освајањем политичке власти од стране радничке класе правни систем подлеже ступњевитим променама, законодавац Пољске Народне Републике (ПРА) који одређује смисао важећих норми мора узети у обзир разне историјске чиниоце који прате социјалистичку револуцију.

Марксистичка наука стоји на становишту да социјалистички карактер правном систему дају широко схваћени економско-политички, идеолошки и социјално-технички фактори.

Посебну улогу у стварању правног система Пољске имају политичко-економски чиниоци на којима се заснивају друштвени односи, правне институције и друштвена функција права. Врста друштвених односа указује са своје стране на интерес радничке класе и однос снага у класној борби или у коегзистенцији класа и неантагонистичких делова. Класни карактер права је мање важан индикатор владајућих економских односа. То значи да народни законодавац може створити одговарајуће оквире за настајање новог друштвено-економског система али ипак не

може створити тај систем без одговарајућег техничког нивоа друштва и средстава за производњу — једном речју — производних снага. Производни односи, са своје стране, утичу на нормалне оцене, идеологију и оцену актуелно важећег права као и права у најближој будућности. Радничка класа изражава своје интересе у политичким програмима а затим преко својих друштвених органа или у декларацијама, апелима или политичким лозинкама којима се у својој делатности подређују државни органи.

Суштина важећих норми у Пољској зависна је у знатној мери од владајуће класне идеологије и политичке свести као и од степена распрострањености те идеологије и свести. Знање којима располаже савремени законодавац није само у способности разумевања друштвено-економских и политичких промена, већ и у познавању мотива понашања људи и начина његовог мењања као и свести о крајњем циљу правне делатности. Са тог становишта донесене норме и промене у правном систему изузетно се потиру а некада и супротстављају у извесним елементима идеологије, система вредности и неким становиштима на одређеној етапи развоја правног система Пољске. Да би нормативне одлуке представничких органа радних људи градова и села добиле општердруштвено признање потребна је практична активност, преко средстава јавног информисања у циљу сугерисања таквог идеолошког система (на пр. о друштвеној својини, правима и грађанским слободама) који одговара социјалистичком систему вредности.

Изучавајући чиниоце развоја правног система у Народној Пољској треба схватити очигледну правиланост по којој се смењивање етапа социјалистичке револуције одвијало у различитим друштвено-политичким условима: политичке консолидације државе, ефикасности организације друштвеног живота и државног апарата, степена унутрашње и спољне угрожености као и промена у правној свести радничке класе и онога што се назива „правна култура“ датог друштва у чијим условима делују државни органи.

Учвршћивање политичке доминације радничке класе погодује еластичности, сигурности и прихватању правног система, а да и не говоримо о порасту културног нивоа административних и друштвених правних органа. Недостатак политичке стабилности и јасно одређених надлежности државних органа може одвести у друштвено неосновану казуистику, у велики број до детаља сагласних норми а са друге стране — у превагу принуде над знањем или велику употребу технике пеналитета.

И тако, методолошко становиште о потреби узимања у обзир разних усмеравајућих чинилаца у правном систему Пољске пружа основу за тезу о прерастању права, социјалистичког по својој идеолошко-политичкој оријентацији, из етапе диктатуре пролетеријата у право социјалистичког (општеномског) типа како по својој друштвено-економској суштини и идеолошкој оријентацији тако и по форми. Оно треба да буде општеномско пошто у овој фази развоја народ чине сви људи социјалистичког друштва.

За потребе овог реферата неизбежна је нека полазна (регуларна) дефиниција правног система која би чинила окосницу даљег разматрања теоријских проблема.

Под системом норми подразумевам збир, на одређен начин повезаних и сребених генералних и апстрактних правних норми, исказаних нормативним текстом, као и генералних и апстрактних норми које су последица у тексту исказаних правних норми, важећих у одређено време на одређеном месту и конструисаних на основу официјелно прихваћених и примењиваних инференцијалних и колизивних регула система, као и интерпретативних директива важећих у оквиру акцентуализованих правних извора и норми насталих из узанси (неписаних).

Након ових методолошких напомена задржаћемо се на конкретнијем проблему.

У развоју правног система у Пољској постоји један период када поред нормативних одлука народног законодавца важе и прописи из претходних друштвено-економских формација. То се односи поготову на она правна акта која на рачун измене претпоставки за примену интерференцијалних регула и интерпретативних директива служе новој класи или се признаје њихово важење у новим условима, или су то конвенционалне норме које су по свом карактеру често класно неутралне. Многе норме врше општедруштвене функције типа здравственог старања, безбедности, заштите од преступништва, очувања унутрашњег реда, заштите од агресије других земаља и т. сл.

Преузимање знатног дела старих прописа било је условљено различитим околностима. Као прво, револуција је у нашој земљи већим делом изведена мирним путем. Отуда су могле да се задрже, бар за извесно време, норме које су штитиле интересе радних људи. Друго, већина преузетих буржоаских правних институција биле су на високом нивоу правне културе и са богатом демократском традицијом. Треће, карактеристична црта пољске социјалистичке револуције јесте истурање у први план народно-демократских промена још у њеној почетној фази. Четврто, процес постепених правних промена био је могућ захваљујући СССР-у чији је социјалистички правни систем служио као узор. Уклањање из социјалистичког правног система буржоаских елемената може бити нагло или сукцесивно. Али, у сваком случају, мора се извршити.

Систем правних норми који настаје у одговарајућим друштвено-економским условима једног момента почиње да заостаје за процесом настајања друштвених чињеница које изискују правно нормирање. Једном речју, постулирана адекватност система правних норми друштвено-економским и политичким односима која постоји у једном периоду губи се са развојем тога система. Та правилност се најбоље увиђа у процесу промена социјалистичких правних система када се улога државе протеже и на привредно-организаторску и културно-васпитну функцију. Сагласно томе и по показатељима 33-годишње праксе у Пољској Народној Републици (ПРА), социјалистички законодавац прихвата становиште да систем правних норми прекорачује оквире на датој етапи очекиване нормативне регулисаности друштвено-економских односа и самим тим

утире пут процеса сталног прилагођавања права новонасталим животним проблемима.

У Народној Пољској настају услови за реализацију постулата адекватности. Тим пре што се социјалистичко право одликује јединственошћу економског система који чини његову основу, јединственошћу друштвено-политичке организованости и јединственошћу државне воље која има свој израз у праву. Дакли, не постоје никакве озбиљне препреке за развој права у устаљеном правцу у Пољској. Реализацији овог постулата погодује такође чињеница да отклањање неадекватности у систему правних норми не наилази на парламентарне отпоре.

Законодавац Пољске Народне Републике (ПРЛ) се руководи директивом да његово право мора бити коначно, што значи да захтева (том праву) адекватно понашање лица којима се обраћа. Нормирајући спонтано настале нове друштвене односе законодавац обогаћује правни систем новим актима, усваја неке процесе и акцептира одређену законодавну праксу. Та делатност може да доведе (и доводила је у одређеним периодима развоја правног система ПНР) до прекомерног разрастања тога система, јер како показује пракса државни орган је само делимично укидао претходно важеће прописе или нормативна акта која се на њих односе. Радикална промена у том смислу је наступила после 1972. године када се приступило сређивању правног система у Пољској.

Треба прихватити да је радничка класа приликом преузимања власти 1944. године уживала велико политичко поверење у друштву и располагала довољном физичком силом да се супротстави контрареволуцији. Јер, у противном, оформљени органи за време револуције као KRN, PKWN, затим KONSTYTUANTA и други не би били у стању да обезбеде усвајање својих нормативних аката и идеолошку основу социјалистичког правца развоја правног система. Шта више, органи из доба револуције су деловали у смислу изградње система у оквиру реалних односа политичких снага, што значи да је отпочетка државни апарат (делмично заснован на старом праву) штитио вољу и интересе радничке класе а тек касније и читавог радног народа градова и села.

Заснивање првих правних норми у Пољској се одвијало у условима победоносне револуције, што је значајна друштвена чињеница. Револуционарна акта нове класе у измењеним политичким условима као и раније важећа правна акта третирана су у пољском друштву од 1944—1952. године) и у другим друштвима, као правни систем социјалистичке државе.

Револуционарни дух нове народне владе испољавао се и у чињеници да је на ослобођеним територијама деловао народни одбор (Krajowa Rada Narodowa) као једини легални орган власти (Manifest PKWN). Тежња за револуционарном изградњом социјалистичког система нашла је своју конкретизацију нарочито у области политичког укидања основних буржоаских институција и решавању проблема политичке основе правног система у социјалистичком друштву (пољопривредна реформа, национализација индустрије, увођење система савета (одбора-прим. прев), Мали Устав).

У правном систему Пољске откривамо период „коезистенције” нормативних аката револуционарне владе и основних принципа Мартовског Устава (Konstytucija Marcowa) јз доба важења Малог Устава из 1947. г. (Malej Konstytucji). То потврђује чл. 1 народног закона у коме су саставни делови важећег (садашњег Устава) следећи: а) основни принципи Мартовског устава, б) одлуке манифеста РКWN, в) принципи законодавства о народним саветима (народним одборима — прим. прев.), г) принципи законодавства о реформама друштвеног система потврђени од стране народа у народном листу од 30. VI 1946. године.

Други период, који још увек, карактерише тражење идеолошке основе (а после 1976. изменом и допуном Устава из 1952. г.) и трајност те основе основних компетениционих норми у области сазнања и оцене правности у развоју друштава социјалистичке изградње.

Поред компетениционих норми законског карактера сукцесивним променама у нас подлежу компетениционе норме које се тичу права доношења аката законског карактера, обичних норми као и норми ниже правне снаге.

Разумљиво је да у периоду бурних револуционарних промена законодавац не може одмах да задовољи све потребе легислатуре. У првој етапи револуције у Пољској се није чекало да „сазри” материја коју би требало нормирати због схватања да је у прелазном периоду дозвољена већа ригорозност. У резултату, под заштитом потребе за „убрзаним” револуционарним променама уз помоћ права, примењивала су се постојећа нормативна решења. Стварање скупштине. (Sejmi), зване Уставотворном, сведочило је о оптерећивању тога органа задацима из области законског регулсања нових друштвених односа, како путем власти легислативне делатности, тако и одређивањем нормативних компетенција владе (а после 1952. г. Државног Савета — Radzie Panstwa — за израду декрета).

Специфична особина промена у пољском правном систему је била (и остала делимично, разноврсност облика и решења легислатуре примењиваних у различитим доменима правног система на основу измењених прописа о надлежности. У почетној фази делатност легислативних органа у доношењу прописа (адекватно стању права у појединим доменима), се испољавала у: а) унификацији права (на пример цивилног и радног), б) иновацији права (на пример, административног, кривичног, грађанског и кривичног поступка, финансијског права), в) кодификацији, г) обичној разради новог законодавства, што значи законодавства из области које су до сада биле изван права (на пример у пољопривреди — од момента колективизације, у индустрији до усвајања декрета из 1956. г. итд.)

Пошто је проблем унификације предмет посебног реферата, задржимо се на проблему иновације права и њеном значају за промене у правном систему Пољске.

Усвајање 1944—1947. г. основних начела за израду структуре новог правног система створило је услове за измену прописа у правцу иновације. У суштини је тешко навести пример новог важнијег послератног

акта или нормативног акта народног законодавца који није бар једанпут мењан. Као пример нека послужи претходно важећи Кодекс грађанског права или уредбе Председника Пољске Републике (Р.П.) од 22. VIII 1972. г. о борби са заразним болестима у животиња — мењана је 9 пута, или више пута мењано право о удружењима.

Процес иновације правног система доводио је често до невероватно замршених ситуација. У начелу су важиле норме и законски акти прилагођени потребама социјалистичке револуције а у извесним ситуацијама, проистеклим из аксиолошких и политичких разлога, приступило се доношењу компетенционих норми које су уместо да решавају, још више компликовали постојеће стање.

Не треба, дакле, закључити да је такво стање много отежавало сналажење у релативно изграђеном и хомогеном нормативном материјалу. У неким ситуацијама је било тешко поштовати принцип управљања сагласно праву због недовољне одређености бројних одлука државних органа и самовоље у одређивању правне снаге и компетенције нормативних аката појединих органа. Чак и када би се та ситуација средила одлука Врховног Суда из 1948. г. у вези судске праксе организационих јединица (Izb) Врховног Суда (SN) у периоду између два рата (1918—1939), оставила је толико нејасности да је тешко одредити које су правне норме, до сада примењиване, у складу са важећим уставом и садашњим системом. На крају је био створен читав низ институција, базираних на прописима о компетенцијама нормативне делатности мање правне снаге од закона. На пример, на надлежности Савета Министара за доношење одлука, се заснивао читав низ промена из области радног, грађанског, административног права или привредног планирања. Та појава је трајала скоро до 1976. године, нарочито тада, када се законодавац налазио пред обавезом додељивања нормативних компетенција у циљу регулације неке ванредне ситуације или институције у области инвестиција. Није случајно што је баш у области инвестиција, где са индустријализацијом расту и нови задаци, мења се техника и услови рада, настала потреба регулације мноштва нормативних аката нижег ранга од закона.

Мислим да је сплет горе поменутих околности педесетих година знатно утицао на опадање улоге нормативне компетенције која је произилазила из закона као основица правног система, уз истовремено јављање тзв. законодавне праксе и широко схваћеног прецеденса. Претходна размишљања не могу засенити чињеницу да је на тлу политичких промена у систему правних норми на прелому између 1948/49. г. као и озбиљних промена у привреди, поникла јасна тенденција сређивања правног система у оквирима прописа о надлежности што се делом изражавало у одлуци о народним одборима, у завршним радовима на уставу, приступању кодификационој делатности.

Усвајањем Устава ПНР отпочиње — временски коинцидирајући са еволуционим променама — наредна етапа промена у правном систему. У процесу настајања Устава, уставодавац се руководио практичним разлозима које је изразио установљењем начелних компетенционих норми,

дајући правном систему поред неопходне формалне структуре и потребну еластичност. На тај начин су пре свега створени услови за политичку доминацију радничке класе а право у тим условима постаје инструмент за промене социјалистичког карактера. Сређивање система правних норми се огледа у комплексном нормативном решавању једним правним актом хомогених материја.

Легислативна делатност се временом ограничавала — заснована на иновацији претежно прописа из периода између два рата — на законодавне одлуке Скупштине (Сеиму). Промене компетенционих норми на основу Устава ПНР су знатно ограничиле прекомерно разгранату делатност легислативног карактера управно-извршних органа између осталог, у области грађанских права и слобода. Због тога што је практична делатност органа одступала од политичких претпоставки система а нарочито од принципа народног управљања, наступила је концентралција компетенција у органима суверенитета радног народа.

Да би се разумео значај компетенционих норми за промене правног система Пољске са аспекта народне власти и идеје управљања треба схватити да су настали услови за ограничење „тајности“ процеса легислатуре.

Велику улогу у процесу правних промена је одиграла кодификација. Кодификација је утицала на интеграцију и унификацију права, на усклађивање правних основа, конструкцију и правну технологију, више погодвала хоризонталној визији права. Кодекси су настајали и настају не само из потребе савршенијег техничког решавања постојећих практичних правних тешкоћа. Они су и одраз у прошлости владајуће идеологије правног уређења. Тако сачињавају нормативе основних начела, циљева и визија социјалистичког друштва. Кодификација је сложен и објективно условљен чинилац због тога што се њен нормативни ефекат моментално верификује у животу. Отуда су све кодификационе делатности, предузете у оквиру нашег правног система, засноване на опште прихваћеном мишљењу да је одређена правна област постигла висок ниво развитка а институционална решења дате материје не изазивају никакву сумњу у погледу њиховог социјалистичког карактера. Ова теза налази своју потврду у дугогодишњој дискусији поводом доношења Кодекса рада.

Ако прихватимо да се Пољска налази у фази изградње развијеног социјалистичког друштва, онда све шири друштвено-економски односи захтевају све већу стабилност и тако постају предмет кодификације. Кодификација отвара нове могућности уређивања социјалистичког правног система у смислу формализације. То се тиче пре свега оних правних области које су последњих година кодификоване сагласно плану уређивања правног система а кодификовале се и даље. Важећи кодекси по свом политичком карактеру су социјалистички.

Процес изградње социјалистичког правног система Пољске још увек траје. Стање важећих норми не може се још увек назвати оптималним а у извесним областима ни довољним. Овакво стање ствари је објективно оправдано. На пример, паралелно са развојем социјализма појављују се све компликованији друштвени проблеми (економско-политичке и идеолошке претпоставке). На правно стање утичу такође субјективни чиниоци

(претежно социо-технички). Законодавац не уједињује у себи увек професионално и политичко знање и високу правну културу. Мора да постоји велика зависност између економске основе и правне надградње. Недостатак узајамног прожимања некада доводи до кочења процеса легислатуре и недостатка концепције развоја појединих друштвених и привредних односа и правних институција. Тако, на пример, официјелна формулација принципа легислативне технике скреће пажњу на формално становиште, док су питања друштвене улоге нормативног акта и садржинска питања везана за рад на законима, била запостављана. Недостатак повезаности може водити у нагомилавање аката законског карактера, инцидентних, по својој суштини, делимичних или пак често превише детаљних, који се претежно односе на делегацију овлашћења у погледу доношења закона.

Пренебрегавање повезаности економске базе и правне надградње, давање примата цивилним и партикуларним оценама над дугорочним, умањивало је моћ управног државног апарата, а нарочито легислативну технику и улогу друштвено-економских фактора у процесу реконструкције правног система. Да би се у будућности избегли такви и слични пропусти а пре свега да би се доспело у фазу коначне изградње социјализма у Пољској — овде разматран проблем је уздигнут на највиши политички ниво. Председништво владе на основу одлуке бр. 93 од 29. VII 1972. г. о процесу стварања права, обавезало је поједине ресоре да се у изради детаљних програма уређивања правног система придржавају одлука VI Конгреса Пољске Уједињене Радничке Партије (ПЗПР) као и осталих органа и мишљења друштва. Прихваћен од стране Председништва смер промена у праву остварио је позитивне резултате у смислу очувања пропорције између измена и допуна и стварања правног система.

Тренутно располажемо планом усавршавања правног система до 1980. г., претежно из области законодавства. Из тог програма је могуће издвојити четири основне тенденције чија реализација треба да оформи будући правни систем Пољске.

Прва тенденција прати савремене токове сагласно генералној линији паратијске и државне политике и у широко схваћеном смислу друштвене оцене, треба и даље да служи циљевима социјалистичке револуције. Не задире то у основи у оне правне области, које су у последње време кодификоване због тога, што је кодификација обављена на основу социјалистичке идеологије а њихова савременост и техничка савршеност могу служити за пример другим социјалистичким земљама. Наравно, не искључује се да ће се у скорој будућности појавити потреба за новелирањем неких елемената важећих кодекса али је то нормалан ток догађаја. Постоји акутна потреба кодификације инвестиционе политике у привреди. Актуални прописи разних државних административних органа не чине јединствен систем норми. Наравно да успешно програмирање инвестиција захтева рационално планирање, организовану реализацију, сировинско снабдевање и одговарајући кадар.

Даље усавршавање захтевају прописи о организацији и функционисању државних предузећа а озбиљан проблем представља и кодификација права у пољопривреди.

Програм израде закона обухвата потребу усавршавања прописа у грађевинарству, државној администрацији (независно од реформе народног одбора из 1972—1947. г., узајамних односа грађана и органа државне администрације, прописа о борби са наркоманијом, алколизмом и паразитизмом а такође и прописа о функционисању привреде).

Друга тенденција повезује прописе једнородне материје разбацане у разним актима неједнаке правне снаге. Даље ће се усавршавати систем доходака у привреди као и систем заштите социјалне и природне средине човека. Ништа мања пажња се не посвећује ауторском праву, пловидбеном, стамбеном, финансијском, праву проналазаштва, транспортном и др.

Трећа тенденција има за циљ укидање важећих предатних и прописа између два рата уколико они не погодују даљем развоју друштвено-економских односа у земљи.

На крају, четврта тенденција се односи на промене легислативне политике нарочито у смислу прецизирања компетенција државних органа.

Политика у оквиру права треба да одражава постојеће друштвено-привредне развојне тенденције земље. У њих се убрајају достигнућа научно-техничке револуције а уз то обавезно предвиђање правних последица тих појава. Другачији правни третман захтевају: социјална заштита грађана, услови заштите и хигијене на раду, одређивање положаја запослене жене и жене-мајке, учвршћивање социјалистичке управе, уздизање (на виши ниво) политичке и правне културе као и грађанске свести.

Крајњи циљ правних промена у фази развијеног социјалистичког друштва јесте остварење бољег квалитета рада због бољег квалитета живота. За реализацију овог постулата треба јачати нормативни поредак државе у циљу утемељења у правни систем вредности као што су елиминисање сваке користи, укидање неједнакости међу људима, ширење колективних облика живота, поштовање достојанства човека и стварање услова за веру у правичност деловања друштвених и државних органа а уједно залагање за бржи друштвено-привредни развој и реализацију грађанских права и идеје друштвене правде.

Остварење идеје друштвене правде која се налази у основи идеолошког и практичног функционисања правног система захтева низ инструктивних делатности у правцу кориговања организације и функционисања државног апарата, овлашћења друштва, као и гаранцију о сагласности правног система са законодавством.

Правни систем развијеног социјалистичког друштва ће и даље служити учвршћивању социјалистичке државности. Неопходно је, дакле, усавршавање прописа који одређују суштину државе и државног апарата, облике диктатуре радничке класе, власт радног народа градова и села, демократију, класна груписања и улогу народа, место парламента, карактер војних снага, улогу марксистичко-лењинистичке партије као и задатке службеника.

Управљачка делатност начелних органа друштвене администрације у области народне привреде, културе и просвете као и у социјалним питањима трба да буде уређивачко-организаторског (pożondkowo-organiza-

суица) карактера. У правном систему треба да буду одређени само општи принципи компетенција појединих органа у тим областима. На тај начин не се подићи на виши ниво основни правни извор — закон и пренети пре-терано законско регулисање друштвено-привредног живота на органе изван права. Са формалне стране се тиме добија одсечнија међубласна граница у правном систему а већи значај основних принципа правног система омогућиће му већу друштвену ефикасност.

Правни систем се мора установити тако да и даље остане основни стимулатор у оквиру обавезе рада, поделе материјалних средстава заједничке друштвене потрошње у области рада, друштвене и индивидуалне својине, развоја институционалних облика економике и социјалне демократије.

Процес измене правног система у области регулисања друштвених односа, правне снаге нормативних аката, унутрашње структуре и правних принципа трајаће све док постоји потреба јачања социјалистичке државе. Пошто право треба да буде друштвено ефикасно, његов предмет могу да буду једино реални друштвени односи. Садашње или будуће понашање — са аспекта револуционарне идеологије радничког покрета — може бити предмет правне регулације само уколико друштвени трошкови реализације тих норми не буду прекорачивали друштвено-економске могућности.

Изградња снажне социјалистичке државе захтева унутрашњу кохезију и гаранцију правног примуса. И даље она остаје класно друштво, и даље се наставља процес формирања социјалистичке друштвено-економске формације иако је социјализам као идеологија револуционарног радничког покрета коначно изграђен у Пољској.

др Јануш Ромул