

др Весна Ракић-Водинелић,
доцент Правног факултета у Београду

ЈЕДНАКА ПРИМЕНА И ТУМАЧЕЊЕ САВЕЗНОГ ПРАВА И УЛОГА НАЈВИШИХ СУДОВА У ФЕДЕРАЦИЈАМА

Идеја једнакости пред законом, као једна од великих инспирација законодавства ствараног у току и после француске буржоаске револуције, изгледа да је уграђена у концепцију модерних врховних судова. Често је констатовано да ти судови треба да обезбеде јединствену примену и тумачење права на целокупној државној територији, а тиме и једнакост грађана у заштити њихових права пред нижим судовима.

Изворно, међутим, овако протумачена улога највиших правосудних институција и идеја једнакости пред законом, нису изгледале чврсто повезане. „Касациони суд није основан зато да би примењивао право на различите посебне случајеве, ни да би одлучивао о основу спора, већ да би штитио форме и принципе Устава и закона од напада које би судови могли извршити. Он не служи заштити грађана, већ заштити закона“⁽¹⁾. Зато је оригинална концепција француског Касационог суда, првог савременог највишег суда, била строга: Суд је био овлашћен само на контролу примене закона, без овлашћења тумачења. Тумачење закона се сматрало актом стварања права, па је, у складу са строгим разграничењем државних власти, припадало искључиво легислативи. Из истог разлога, одлуке Касационог суда се нису смеле ни образлагати. Веома брзо, међутим, ова екстремна концепција се напушта. Code Civile, у § 4 уокраћује судији право да одбије да суди у случајевима нејасности или ћутања закона — судови се, дакле, опет овлашћују на тумачење права. Још од 1974. године, тражи се да одлуке највишег суда буду образложене. Тако је највиши суд престао да буде чувар законитости у најужем смислу, и добио своју данашњу улогу, коју му мало ко одриче — улогу обезбеђења једнаке примене права⁽²⁾.

Понегде је овако дефинисана улога суда експлицитно изражена у законодавству (примера ради: у Уставу Белгије, у италијанском Декрету о судској организацији, донетом 1923. године, у Уставу Холандије од 1814. године, итд.). У СР Немачкој, Аустрији и Швајцарској, оваква улога највише правосудне институције, изражава се функционално: законски су

(1) Robespier на Скупштини, 25. маја 1790. — наведено према Braas-и, *Précis de procédure civil*, Bruxelles, Liège, 1945, p. 788.

(2) G. Marty, *La distinction du fait et du droit*, Paris, 1929, p. 68; *ibid*: „... интервенција Касационог суда неопходна је увек када је нападнута одлука донесена под условима превазилазе границе посебног спора и кад донесена одлука може имати генерални значај“, п. 364.

ограничени допуштеност и разлози правних лекова о којима те институције одлучују⁽³⁾, Англосаксонска права (премда су разлике у конкретним решењима знатне) усмеравају улогу највиших судова нешто друкчијом функционалном методом: допуштеност правних лекова зависи од става суда⁽⁴⁾. Источноевропске социјалистичке државе сличне циљеве постижу субјективним ограничењима: само овлашћени државни органи могу подносити правне лекове о којима одлучују највиши судови.

У основи ове, раширено прихваћене улоге највиших судова лежи, дакле, несумњиво привлачна вредност-идеја. Предмет овог разматрања није, међутим, препознавање те идеје у конкретним решењима, већ оцена подобности практично примењених метода њене реализације, у федеративним државама.

Анализираћемо неке од тих метода:

а) систем законског ограничења допуштености и разлога правних лекова о којима одлучују највиши судови;

б) систем судског ограничавања допуштености оваквих правних лекова;

в) систем законског дефинисања улоге највиших судова.

Принцип је да највиши судови федерације испитују, конкретним поводом, само примену *савезног* права. Ово правило се најчешће остварује системом организације судова и ограничавањем допуштености, односно разлога правних лекова о којима ти судови одлучују⁽⁵⁾. Међутим, описани принцип је, у већини анализираних федерација, релативно лабаво постављен — допуштају се одступања у циљу контроле примене права федералних јединица. Разуме се, најчвршћи је у федерацијама које показују извесна конфедеративна обележја. У Швајцарској, правило важи без изузетка: Савезни суд контролише искључиво примену савезног права, због чега је и могућност испитивања *ergo in procedendo* екстремно ограничена, само на повреде процесних принципа садржаних у ОЈФ⁽⁶⁾. Чини се да је лабављење принципа сразмерно преовлађивању федеративних елемената над конфедеративним. У СР Немачкој, контрола права федералних јединица је сасвим изузетно допуштена: због повреда прописа који важе на територији или ој од подручја једног *Oberlandesgericht-a*. Ово снажно ограничење, важи само за материјално право. Контрола процесног права, као савезног, је широка. *Федерално питање* због чије повреде се може покретати поступак пред Врховним судом САД, подразумева и спор који се решава применом права федералних јединица. Аустријски највиши суд подједнако контролише примену савезног и покрајинског права. Исто овлашћење припада и Врховном суду СССР.

Обрнуто, и највиши судови федералних јединица, по правилу, имају овлашћење контроле и савезног права. Али, највиши судови федерације готово увек могу контролисати начин на који су судови јединица применили савезно право.

(3) E. Schwinge, *Grundlagen des Revisionsrechts*, Bonn, 1935, p. 87; P. Cavin, *Le Tribunal fédéral Suisse*, «Revue internationale de droit comparé», 1978/1, p. 345.

(4) F. James, jr — G. C. Hazard, jr, *Civil Procedure*, Boston, 1977, p. 674.

(5) Примера ради: по § 549 немачког ЗРО, ревизија се пред Савезним судом, може изјавити само због повреде савезног права; у Швајцарској ревизија Савезном суду се може изјавити само због повреде савезног права; пред Врховним судом САД допуштено је само покретање тзв. *федералног питања*, које најчешће подразумева права заснована на савезним законима.

(6) *Loi fédérale d'organisation judiciaire*.

Разуме се, контрола савезног права нигде није свеобухватна. Не може се и не треба по сваку цену контролисати примена сваког савезног прописа. Овај домен је нужно сужен, а методе којима се ограничења остварују биће напред експлициране. Овде је потребно констатовати да се, у извесном смислу, ограничење домена у којем треба обезбедити једнаку примену права, супротставља идеји једнакости пред законом. Али, ако је јасно да се идеја једнакости не може апсолутно остварити, биће јасно да треба тежити њеној реализацији тамо где је друштвено најоправданије.

Карактеристично је да унитарне државе (Француска, Белгија, Италија, итд.), по правилу, широко отварају могућност интервенцији највишег суда: изјављивање правног лека најчешће зависи само од тога да ли побијана одлука потиче од жалбеног суда. Изузетак међу анализираним федерацијама, у овом погледу, представља Совјетски Савез: захтев за преиспитивање допуштен је против сваке правноснажне одлуке. Али, ограничење је ипак снажно, јер само државни орган, а не странка, може изазвати одлучивање Врховног суда о правном леку.

У већини анализираних федерација, примењена су снажнија или блажа додатна ограничења: *вредност предмета спора* (СР Немачка, Аустрија, Швајцарска); *„начелан значај”* покренутог питања (СР Немачка — *Zulasungsrevision*); *врста спора* (у неимовинским споровима одговарајући правни лекови су увек допуштени, у Аустрији и Швајцарској); *садржина одлуке жалбеног суда* (Аустрија), итд.

II.

Систем судског ограничавања допуштености правних лекова о којима одлучују највиши судови је, за континентална права, новина. Немачко право га познаје од 1975. године, где егзистира паралелно са осталим ограничењима (*Zulasungsrevision*). (Овај систем су прихватиле и неке унитарне државе, нпр. Финска, 1955. године).

Још нису довољно објашњени разлози за повећање броја европских држава континенталног права, које су прихватиле систем судског допуштања. Чини се да је један од разлога ове појаве потреба еластичног начина ограничења интервенције највиших судова⁽⁷⁾. Поред тога, судско допуштање могло би значити и овлашћење највише правосудне инстанце да сама одређује границе своје интервенције потребне за уједначавање праксе. Али, практична решења у неким федерацијама (СР Немачка, САД), противе се последњем закључку, јер о допуштености правно лека одлучује другостепени суд, а не највиши суд федерације. Штавише, суд федерације је везан ставом другостепеног, па не може одбити испитивање правног лека, нити га, по правилу, може сам допустити⁽⁸⁾. Посебно за немачку федерацију важи закључак да је основни „усмеравајући” чинилац жалбени суд, јер су услови за допуштеност *Zulasungsrevision* регулисани недовољно одређеном генералном формулом.

(7) R. Pollak, *Zivilprozessrecht II*, Wien, 1931, p. 568.

(8) Rosenberg-Schwab, *Zivilprozessrecht*, München, 1977, p. 811.

Изгледа нам да би се систем судског допуштења, поготово у федерацијама, могао боље искористити. Наиме, правни лекови о којима одлучује највиши суд, у већини анализираних права, захтевају разграничење чињеничних и правних питања. Овај тежак задатак припада, најчешће, тим судовима. Не би се могло тврдити да је оцена допуштености правног лека деликатнија од поменутог разграничења. Јер, у правима која познају судско допуштање постоји (макар и општа) законска формулација о условима које ваља испунити, док разграничење чињеничног и правних питања често зависи од флуидног „осећања потребе” и извесних (често контрадикторних) научних ставова о критеријумима разграничења.

III

Улога Савезног суда у југословенској федерацији је дефинисана законом. Ова околност, међутим, не треба да значи да је сврставамо међу оне државе које су прихватиле систем законског дефинисања улоге највише правосудне институције. Метод законског ограничења допуштености и разлога правних лекова о којима одлучује Савезни суд је (бар) равноправан са првим.

Савезни суд је (на основу чл. 33 ст. 2 Закона о Савезном суду), дужан да се стара о јединственој примени савезног права. Ову своју обавезу он испуњава на два начина: *посредно*, заузимајући издалеж ставове на заједничким седницама (чему, додуше, повода дају конкретни проблеми, али, по правилу, не они о којима овај Суд може да се изјашњава *својом одлуком*); *непосредно*, одлучивањем о захтеву за заштиту законитости савезног јавног тужиоца и о захтеву за ванредно преиспитивање правноснажне одлуке, који подноси странка (чл. 412 и 416 Закона о парничном поступку). Чини се да *посредни* начин уједначавања праксе није нарочито делотворан. Онај други захтева дискусију.

Зато је потребно, прво, оценити колико су ова два правна лека о којима се изјашњава Савезни суд подобна да остваре његову прокламовану улогу у грађанскоправној материји. Експлицираћемо опасности које носи неједнака примена савезног права на целокупној територији Федерације:

а) различито тумачење савезног права може довести до правне несигурности, па чак и неравноправности странака у разним федералним јединицама;

б) ове разлике могу проузроковати оштећење заједничких интереса који се остварују преко Федерације(*).

Захтев за заштиту законитости је уређен тако да би, упркос својој привидној супсидијерности, могао остварити потребну сврху. Могао би, да се не користи као изузетак, што се егзактно може доказати: последњих неколико година изјављује се једва тридесетак захтева године, од чега око десет у грађанскоправној материји. Захтев за ванредно преиспи-

(*) Грива, Белајец, Дика, *Ново парнично процесно право*, Загреб, 1977, стр. 123.

тивање правноснажне одлуке, ограничен је само на побијање одлука у споровима због дискриминације на јединственом југословенском тржишту. Годишње, изјављује се неколико средстава ове врсте.

Могу ли се ризици различите примене савезног права избећи, ако је контрола Савезног суда сведена на узан домен омеђен са неколико конкретних случајева у којима он интервенише? Одговор се, изгледа, сам намеће. Актуелно уређење правних лекова о којима одлучује овај суд, омогућава да се један савезни закон (са изузетком описаног узаног подручја), тумачи на осам различитих начина, што би могло довести у питање не само остварење заједничких интереса, већ и принципе разграничења законодавних надлежности између федерације и федералних јединица.

Илаз? Процесуалиста га радије тражи на функционалном терену. Несумњиво је да би улога Савезног суда оживела ако би му се омогућило да одлучује о ревизији — уз разумна ограничења која су прихваћена и у другим федерацијама.

Аргументима који произлазе из показаних ризика различите примене и тумачења савезног права, треба додати и један којем се, понекад придају негативне ознаке: тако је и у другим федерацијама.

dr Vesna Rakić-Vodinelić,
Assistant Professor of the Faculty of Law in Belgrade

EQUAL IMPLEMENTATION AND INTERPRETATION OF FEDERAL LAW AND THE ROLE OF HIGHEST COURTS IN THE FEDERATIONS

Summary

While discussing the role of the highest court in federal states, the author points at several methods of determining such role, namely: the method of statutory restriction of legal remedies falling into the decision-making by the highest courts; the method of judicial restriction of these legal remedies, and the method of statutory defining of the role of highest courts. In accordance to her starting stand-points — that the role of the highest court in the federations is to ensure the equality of implementation and interpretation of federal law — the author concludes that fulfilment of this task may be controlled by assessing the adequacy of the corresponding legal remedies for effecting the equality. Dangers of unequal implementation of law can be found in the risk of legal uncertainty and even in the inequality of the parties in various federal units, as well as in the risk of damaging of joint interests of the federal units.

Treating the activity of the Yugoslav Federal Court the author submits that this institution can not fulfil entirely its tasks as proclaimed in the law, namely to ensure the uniform implementation of law. The reason for this is the fact that the Court rather rarely applies legal remedies it is authorized to implement because the parties do not use them.

*dr Vesna Rakić-Vodinelić,
professeur agrégé à la Faculté de droit à Belgrade*

MÊME APPLICATION ET INTERPRÉTATION DU DROIT
FÉDÉRAL ET RÔLE DES TRIBUNAUX DE PLUS HAUTE
INSTANCE DANS LES FÉDÉRATIONS

Résumé

Considérant le rôle du tribunal de la plus haute instance dans les pays fédératifs, l'auteur remarque plusieurs méthodes de détermination de ce rôle: méthode de limitation légale des remèdes juridiques dont décident les tribunaux de la plus haute instance, méthode de limitation judiciaire de ces remèdes juridiques et méthode de définition légale du rôle des tribunaux de la plus haute instance. Conformément à sa position initiale — que le rôle du tribunal de la plus haute instance dans les fédérations était d'assurer l'égalité dans l'application et l'interprétation du droit fédéral — l'auteur conclut que l'accomplissement de cette tâche peut être contrôlé par l'estimation de l'aptitude des remèdes juridiques correspondants pour la réalisation de l'égalité. Les dangers qui proviennent de l'inégale application du droit résident dans le risque de l'insécurité juridique, même inégalité en droits des parties dans différentes unités fédérales, ainsi que dans le risque de dégrader les intérêts communs des unités fédérales.

Il a été constaté pour le Tribunal fédéral Yougoslave, quant à son travail, qu'il ne pouvait en totalité répondre à sa tâche proclamée par la loi: assurer une application du droit unique puisque les remèdes juridiques dont il décide sont rarement utilisés.