

**Марија ОБРАДОВИЋ**  
научни сарадник  
Институт за историју  
радничког покрета Србије  
Београд, Немањина 24/II

## КРИВИЧНОПРАВНИ СИСТЕМ И ГРАЂАНСКА ПРАВА У ЈУГОСЛАВИЈИ (1945-1952)

### АПСТРАКТ:

*Чланак се бави проблемом места појединца — грађанина у социјалистичким друштвима. Предмет анализе је развој кривичноправног система и система заштите грађанских права у Југославији од 1945. до 1952. године. Поред нормативне анализе правних аката, указује се на друштвене, економске и политичке услове у којима се тај развој одвијао и какви су се друштвени односи желели њима санкционисати. Прате се историјске околности које су утицале да објектом правне заштите, почетком 50-их година, постану политичка и лична права грађана, наместо партијске државе, како је то прописивало социјалистичко право и захтевали принципи „револуционарне законитости“.*

Један од првих законских блокова који је донео АВНОЈ и Привремена народна скупштина ДФЈ у току 1945. године био је из области кривичног права и казнене политике државе. Чинио га је Закон о сузбијању недопуштене шпекулације и привредне саботаже, Закон о заштити народних добара и њиховом управљању, Закон о забрани изазивања националне, расне и верске мржње и раздора, Закон о конфискацији имовине и извршењу конфискације, Закон о врстама казни и Закон о кривичним делима против народа и државе.<sup>1</sup> Сви су ови закони били потврђени од Народне скупштине ФНРЈ у току 1946. године.

Основни објект правне заштите према овим законима, била је држава (а не својина и лична и политичка права човека и грађанина), те су се ови закони заснивали на нормама позитивног совјетског права. То значи да је у њиховој основи било примењено начело о компатибилности правног легалитета и опор-

<sup>1</sup> Сл. лист ДФЈ бр. 26 од 25. априла 1945, Сл. лист ДФЈ бр. 36 од 29. маја 1945, Сл. лист ДФЈ бр. 40 од 12. јуна 1945, Сл. лист ДФЈ, бр. 48 од 10. јула 1945, Сл. лист ДФЈ бр. 66 од 01. септембра 1945.

тунитета. Оно је почивало на ставу о компатибилности државе и права, према којем — наводно — нема антагонизма између појединца и државе, индивидуе и колектива. Примена овог начела онемогућавала је изрицање било које законске пресуде која би била у супротности с интересима државе.<sup>2</sup> У случају супротности између нормативног смисла закона и "потреба праксе" ово правно начело је претпостављало да судски орган треба више да узима у обзир „потребе праксе” него законски текст. Институција јавног тужиоца вршила је функцију контроле, тј. да одступање од правног прописа представља реализацију циља којем је тежио правни пропис.

Одлуку о установљењу и надлежности јавног тужиоца ДФЈ донело је Председништво АВНОЈ-а 3. фебруара 1945. године на предлог НКОЈ-а, као привременог органа врховне народне власти у Југославији за време народноослободилачког рата. Истог дана била је донета и одлука о оснивању врховног суда ДФЈ.<sup>3</sup> За јавног тужиоца ДФЈ био је постављен др Јоже Вилфан.

Овим одлукама *de facto* су била укинута државна правобранилаштва, државна тужилаштва и управни судови Краљевине Југославије, мада је закон о томе донело Председништво АВНОЈ-а тек 23. априла 1945. године. Главни задатак јавног тужиоца био је надзор над тачним испуњавањем закона, тј. одлука са законском снагом од стране свих органа извршне власти и грађана, право законске интервенције и редовне и надзорне жалбе. Контрола јавног тужиоца није се ограничавала само на надзор над испуњавањем кривичних закона (како је уобичајено), него свих закона; имао је могућност суделовања не само у кривично-судском него и у грађанско-судском и управном поступку, као и неограничену могућност да оспорава правноснажне одлуке и пресуде. Надзорна жалба јавног тужиоца (која је одговарала захтеву за заштиту законитости) била је доведена до крајње консеквенце. Јавни тужилац је обједињавао функције јавног и државног тужиоца и државног правобраниоца (заштита имовинско-правних интереса државе). Он је вршио надзор над радом савезних, републичких и локалних управних органа, обезбеђујући јединствену примену закона на целокупној територији Југославије. Ова институција била је успостављена ради остваривања државног интереса за тачно и јединствено испуњавање закона на свим подручјима.

Јавног тужиоца ДФЈ именовано је АВНОЈ, а органи јавног тужиоца вршили су своју дужност независно од месних органа, што значи да је ова институција била успостављена по правном начелу јединствености и недељивости функције.<sup>4</sup>

Овакво устројство јавног тужиоца било је предвиђено и Уставом ФНРЈ, а Закон о јавном тужилаштву донела је Народна скупштина ФНРЈ 22. јула 1946. године.<sup>5</sup> До промене положаја јавног тужилаштва у правном систему ФНРЈ дошло је 1952. године, тј. доношењем Закона о јавном правобранилаштву и Закона о управним споровима.<sup>6</sup>

Кривично право било је стављено у службу „револуционарне законитости”. Основни објекат његове заштите била је партијска држава, тј. државна институ-

2 Архив Центалног комитета СКЈ (А ЦК СКЈ), ХЗ-1/2, „Писмо јавног тужиоца ДФЈ др Јоже Вилфана Комисији ЦК КПЈ за изградњу народне власти поводом преднацрта Устава, 20. децембар 1949. године, документ бр. 15061. У овом писму даје се предлог да јавни тужилац има контролу не само над законитошћу рада извршних органа народних одбора већ и над радом пленарних органа скупштина народних одбора.

3 Сл. лист ДФЈ, бр. 4 од 13. фебруара 1945.

4 Др Јоже Вилфан, „Јавно тужилаштво у светлости најновијих закона”, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-2/1945.

5 Сл. лист ФНРЈ бр. 60 од 26. јула 1946.

6 Сл. лист ФНРЈ бр. 23 од 23. априла 1952, Сл. лист ФНРЈ, бр. 24 од 26. априла 1952.

ционализација партијске власти. Законом о врстама казни био је анулиран класичан правни принцип „nulla poena sine lege” и предвиђена могућност изрицања сваке врсте казне за свако кривично дело. Према чл. 1. Закона, казне које су судови изрицали биле су: новчана казна, *принудни рад без лишења слободе, изгон из места пребивања, губитак политичких и појединих грађанских права, губитак права на јавну службу, забрана бављења одређеном делатношћу и занатом, губитак или снижење чина или звања, лишавање слободе, конфискација имовине, лишавања слободе са принудним радом, губитак држављанства и смртна казна*. Губитак политичких и појединих грађанских права према чл.5. овог закона састојао се у одузимању активног и пасивног бирачког права, права заузимања изборних функција у друштвеним организацијама, права вршења неке државне или ма које јавне службе, губитак звања или ношења почасних звања и одличја и других јавних почести, родитељских права, права на пензију и помоћ из социјалног осигурања. Према томе, на овај начин је себи партијска држава и легално дала могућност, нарочито путем казне губитка политичких и појединих грађанских права, потпуне друштвене екскомуникације појединаца који би починили неку „друштвено опасну радњу”, чија, пак, процена није била строго законски утврђена, већ је зависила од „политичког тренутка”, тј. тренутних владавинских интереса партијске државе. Др Јоже Вилфан је то образлагао променљивошћу значаја кривичног дела за стабилност политичког система, те да је стога немогуће *in abstracto* за свако дело одредити најподеснију казну. „Кривично дело које је данас од мањег значаја” — писао је он — „преко ноћи може добити прворазредну важност.”<sup>7</sup>

Законом о делима против народа и државе било је озакоњено кажњавање сваке радње уперене ка насилном обарању уставног уређења ДФЈ и основних тековина револуције, као и против сигурности других држава с којима је Југославија имала пријатељске односе. То се пре свега односило на СССР и земље југоисточне Европе с којима је Југославија била потписала уговоре о међусобној помоћи и сарадњи.

Даљу разраду кривичног права у Југославији након рата представљао је Општи део кривичног законика из 1947. године. При материјалном одређењу кривичног дела полазило се од тога да оно није кажњиво зато што представља повреду правне норме, већ зато што је „друштвено опасна радња”.<sup>8</sup> Овим законом била је предвиђена примена аналогije, тј. оцењивање сличности извршене радње или пропуштања с кривичним делом одређеним у извесној норми од стране суда.

Општи део кривичног законика, као генерално нормативно одређење кривичног права и политике државе (у њему је била дата материјална концепција кривичног дела, питање кривичне одговорности) био је донет две године након појединачних кривичних закона. На његовом пројекту рађено је готово три године. У складу с њим ускоро је био донет Закон о кривичним делима против општенародне имовине и имовине задружних и других друштвених организација,<sup>9</sup> Закон о кривичним делима против службене дужности<sup>10</sup> Закон о извршењу казни<sup>11</sup> и Закон о кривичном поступку<sup>12</sup>. Тиме је нормативно-правно био заокружен си-

7 Архив за правне и друштвене науке, бр. 6-7-8/1945, др Јоже Вилфан „Закон о врстама казни”

8 Сл. лист ФНРЈ бр. 106 од 13. децембра 1947.

9 Сл. лист ФНРЈ, бр. 87 од 13. октобра 1948.

10 Сл. лист ФНРЈ, бр. 88 од 16. октобра 1948.

11 Сл. лист ФНРЈ, бр. 92 од 27. октобра 1948.

12 Сл. лист ФНРЈ, бр. 97 од 06. новембра 1948.

стем кривичне и казнене политике државе, који је био на снази све до доношења Општег дела кривичног законика 1951. године, којим је значајно била реформисана дотадашња државна политика у области кривичног права.

Основ кривичноправног концепта чинио је став о комплементарности државе и права и негацији природно-правне теорије о правима грађана, као вечитим и универзалним правима иманентним човековом бићу самим његовим рођењем. Права човека била су, пак, везана за објективно социјалистичко позитивно право, у којем, наводно, нема антагонизма између појединца и државе, индивидуе и колектива.

Појам кривичног дела био је крајње релативизиран, јер је остављена могућност да кривац буде некажњен и када постоји норма ако би његова радња изгубила друштвено опасно значење, али да кривац може бити кажњен иако не постоји норма ако се његова радња сматра друштвено опасном, мада законодавац није унапред одредио обележја одређене радње као кажњиве.

У чл. 1. Законика било је речено да је задатак кривичног законодавства ФНРЈ да „штити од друштвено опасних дела народну државу засновану на тековинама народноослободилачке борбе, њен правни поредак, њену социјалистичку изградњу и личност и права њеног грађанина”. Као друштвено опасно дело у чл. 3. било је одређено оно које угрожава друштвено и државно уређење ФНРЈ, личност грађана, његова права, те права друштвених организација, тј. уставом утврђен правни поредак. У другом ставу чл. 5 казано је: „нема кривичне одговорности за дело које је у часу извршења представљало кривично дело, али је до правоснажности пресуде изгубило друштвено-опасан значај услед измењених друштвено политичких околности”, а у трећем ставу истог члана: „за оно друштвено опасно дело које, иако није изричито одређено у закону, по сличности својих обележја одговара кривичном делу које је у закону изричито одређено, постоји кривична одговорност”.

Тиме је била предвиђена примена аналогije, тј. оцењивања сличности извршене радње или њеног пропуштања са кривичним делом одређеним у извесној норми, од стране суда. Дискреционо право суда (а тиме и могућности нарушавања закона), било је увећано и принципом индивидуализације казне, по којем је суд при одређивању казне могао имати у виду сврху казне, степен друштвене опасности кривичног дела и самог извршиоца, тј. при одређивању казне пресудно је било мишљење суда која ће казна најбоље одговарати друштвеној опасности кривичног дела. Мотив овако растегљивих и непрецизних казних одредби била је чињеница да сврха казне није била само репресија, већ и „преваспитавање колебљивих чланова друштва” (чл. 2 Законика).

У време сукоба Југославије са СССР-ом и земљама „народне демократије” посебно се наглашавала потреба спреге „револуционарне законитости” с насиљем ради остваривања диктатуре пролетаријата.<sup>13</sup>

Све до 1951. године кривично право у Југославији почивало је на принципима „револуционарне законитости”, када је извршена модернизација кривичноправног система доношењем новог кривичног законика,<sup>14</sup> који је ступио на снагу 1. јула те године. Непосредно пре његовог ступања на снагу био је одржан IV Пленум ЦК КПЈ (3-4 јуни 1951. године), на којем је била донета „Резолуција о даљем јачању правосудја и законитости”. Међутим, преднацрт законика био је израђен

13 Видети: др Јосип Хрнчевић, „О класном карактеру наших закона”, Архив за правне и друштвене науке бр. 1/1949.

14 Сл. лист ФНРЈ, бр. 13 од 09. марта 1951.

још средином 1949. године, у време када је Политбиро ЦК КПЈ дао директиву за јачање законитости.<sup>15</sup>

Приликом одређивања најопштијег објекта правне заштите у Кривичном закону, била је наведена личност човека и његова права и слободе, а не државно и друштвено уређење. Њиме је било извршено законско детерминисање кривично-правне санкције и напуштање аналогije. Овим је закоником, такође, први пут након рата у Југославији била дата и кривичноправна заштита уставом утврђених људских права и слобода.

У Уставу ФНРЈ из 1946. године била су загарантована сва класична лична и политичка права и слободе грађана. Она су била побројана у V глави Устава „Права и дужности грађана”. Међутим, у Уставу су била садржана и извесна ограничења људских права. Иако по чл. 28. Устава није био дозвољен прогон из државе, допуштала се могућност протеривања из места пребивања, као и одузимање грађанима држављанства ФНРЈ, у законски прописаним случајевима. Чланом 43. Устава било је утврђено да је „незаконито и кажњиво употребљавати грађанска права ради промене и нарушавања уставног уређења у противдемократском циљу”.<sup>16</sup>

Промена политичког курса према кривичној и казненој политици у политичком систему народне демократије у Југославији добила је свој правни израз у поменутом кривичном законнику. Ова промена се огледала како у његовом тексту, тако и у начину његовог доношења.

Предлог законика био је израђен средином 1949. године и дат на широку јавну дискусију. Рад на њему је у законодавним одборима Народне скупштине ФНРЈ карактерисала „жива, слободна и демократска дискусија”. Из владиног Предлога законика било је избачено 8 чланова, унето је 8 нових, 18 чланова је било потпуно измењено, једна глава је била прерађена, био је урађен и нов распоред глава, а у сам текст унето је око 400 измена.<sup>17</sup>

Дате примедбе биле су једним делом и суштинског карактера, као, на пример, примедбе др Владимира Бакарића. Он је сматрао да је стручна страна предлога била слаба, да су неки чланови (нарочито чл. 1) више декларативног него правног карактера и да Предлог мобилише на опасност од контрареволуције, али не и бирократије. У свом говору у Народној скупштини ФНРЈ, одржаном 26. фебруара 1951. године, у дебати о Законнику он је критиковао и дотадашњу правну праксу јавних тужилаца да и најобичнијим криминалним радњама дају изглед политичких деликата, те да казне добијају карактер моментаног политичког опортунитета.<sup>18</sup>

Кривични законик представљао је јединствен кодификован систем материјалног кривичног права. Он је, с једне стране, објединио позитивне дотадашње законе са подручја кривичног права, а с друге, праксу судова и јавних тужилаштва. Међутим, у целини, он се доста разликовао од дотадашњих прописа из области кривичноправног система, и умногоме га је реформисао, иако је било истицано у

15 А ЦК СКЈ, II-K1/50, „Писмо ЦК КПЈ од 23. августа 1949. године упућено свим ЦК” бр. 6108; „Образложење предлога Кривичног законика које је дао Фране Фрол као Министар правосуђа ФНРЈ на заједничкој седници законодавних одбора Народне скупштине ФНРЈ 26. јануара 1951. године”, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1/1951.

16 Устав Федеративне Народне Републике Југославије, Београд, 1950.

17 Др Макс Шундерл „О заштити права грађана у Кривичном законнику”, говор одржан у Народној скупштини ФНРЈ у дебати о Кривичном законнику, Архив за правне и друштвене науке бр. 1/51.

18 Архив за правне и друштвене науке бр. 1/51.

дебатама поводом њега у Народној скупштини ФНРЈ да он не значи постављање нових принципа о кривичној одговорности и казненој политици државе.

Кривични законик састојао се од два дела, Општег и Посебног и Уводног законика за Кривични законик. У Општем делу била је одређена материјална концепција кривичног дела, питање кривичне одговорности и систем казни. У Посебном делу био је дат опис кривичних дела и казне за њих. Из Општег дела Кривичног законика из 1947. године било је задржано материјално одређење кривичног дела као друштвено опасног дела, а не повреде утврђене правне норме. Друштвено опасна, тј. кривична дела била су побројана у Посебном делу.

Приликом одређења најопштијег објекта законске заштите на прво место није било стављено државно и друштвено уређење, као у Законику из 1947. године, већ личност човека и његова права и слободе. Чл. 1. Кривичног законика из 1951. године гласио је: „Овај Законик заштићује од насиља, самовоље, привредне експлоатације и других друштвено опасних дела личност грађана, њихова Уставом и законима зајамчена права и слободе, политичке, националне, економске и социјалне основице ФНРЈ, њену независност и безбедност, њено социјалистичко друштвено уређење и Уставом и законима утврђени државни поредак”.

Међутим, систематизација кривичних дела у Посебном делу Кривичног законика говорила је, пак, о у суштини декларативном карактеру овог члана. Кривична дела била су сврстава по систему група по објектима заштите, тј. друштвених односа чије нарушавање или угрожавање су представљала. На првом месту опет су била стављена дела против народа и државе, а затим, против човечности и међународног права, против поретка, против правосуђа, против службене дужности, против народне привреде, против општенародне и задружне имовине, имовине друштвених организација и приватне имовине, против живота и тела, против личне слободе и права грађана, против радних односа, против части и угледа и против оружаних снага. Одредбе о кривичним делима против народа и државе углавном су биле преузете из Закона донетог 1945. године.

Значајне новине које је донео Кривични законик из 1951. године односиле су се пре свега на законско детерминисање кривичноправне санкције и напуштање аналогичности. Њиме је било оснажено класично правно правило (које је до тада било анулирано „револуционарном законитошћу”) да нема ни кривичног дела ни казне без закона (чл. 2.). У одредбама о казнама (IV глава) био је унет принцип законитости у изрицању казни (што није био случај у Закону о врстама казни из 1945. године), што је значило да су се одређене казне могле изрицати само за кривична дела прописана законом. Међутим, то се односило само на смртну казну, казну строгог затвора и конфискацију имовине. Казне ограничења грађанских права и забране бављења одређеним занимањима (које су се углавном изрицале за дела против народа и државе, тзв. „политичке деликте”) могле су се и сада изрицати и када нису биле прописане законом за одређено кривично дело (чл. 26.). Задржан је и принцип индивидуализације казне.

Од дотадашњих казни отпао је губитак држављанства, поправни рад, губитак чина, протеривање и принудни рад, и конфискација имовине, а била је задржана смртна казна. Уместо губитка грађанских права сада је било предвиђено њихово ограничавање (бирачког права, права на стицање и вршење функција у друштвеним организацијама и удружењима и право јавног иступања).<sup>19</sup>

Значај Кривичног законика из 1951. године огледао се у томе што њиме није у једном „још увек револуционарном друштвеном тренутку” било предвиђено (као у ранијем кривичном и казненом систему) само— кажњавање учиниоца и

19 Видети чл. 24. Законика.

спречавање чињења кривичних дела, већ је била дата и кривичноправна заштита уставом утврђених људских права и слобода, први пут након рата у Југославији. Од посебне важности била је законска одредба да се грађанска права могу ограничавати само судском пресудом, а не и актом управне власти. Њиме је био uveden и институт обавезне одбране код суда, као и норма да бранилац не може бити кажњен за непријављивање кривичног дела свог штићеника. У XII глави Законика била су побројана и кривична дела против слободе и права грађана, и то: повреда равноправности грађана, принуда, противправно лишавање слободе, изнуђивање исказа, злостава и злоупотреба службеног положаја или овлашћења, угрожавање сигурности, нарушавање неповредивости стана, противзаконито претресање, повреда тајности писама или других пошиљки, неовлашћено откривање тајне, спречавање или ометање јавног скупа, повреда бирачког права, повреда слободе опредељивања бирача, спречавање штампања или растурања штампаних ствари, повреда ауторског права, повреда проналазачког права.

До доношења овог законика, законски прописи који су говорили о правима грађана на жалбу нису конкретније одређивали санкције према онима који су то право нарушавали. Сада је то било утврђено чл. 161. Законика, који је гласио: „Службено лице које у вршењу своје службе спречава грађанина да користи своје право на подношење жалбе, приговора, молбе или представке, казниће се затвором до једне године”.

Даља модернизација кривичног права у Југославији наступила је 1951. године доношењем Основног закона о прекршајима, Закона о извршењу казни и мера безбедности и васпитно-поправних мера,<sup>20</sup> а посебно Закона о управним споровима донетог марта 1952. године<sup>21</sup> и Закона о јавном правобранилаштву донетог априла исте године<sup>22</sup>.

Доношење Основног закона о прекршајима много је допринело законској заштити грађанских права. Први закон о прекршајима након рата у Југославији био је донет децембра 1947. године,<sup>23</sup> а његове измене и допуне у току 1948. и 1950. године. Како је био донет непосредно после преласка на планску привреду у Југославији имао је првенство политичку функцију и требало је да послужи као законски основ за административно гоњење и кажњавање оних који су се супротстављали извршавању државних економских мера, посебно на селу. У том смислу биле су учињене и његове измене 1948. и 1950. године, у време већег отпора народа економским мерама „народне власти” и почетка привредне кризе. То је посебно долазило до изражаја приликом вршења откупа, прикупљања пореза, мобилизације радне снаге и стварања сељачких радних задруга.

Нови основни закон о прекршајима био је прва законска мера након одлука Четвртог пленума ЦК КПЈ о „јачању правосуђа и законитости” и правне заштите грађанских права. Значајне новине које је он донео односиле су се на то што се прекршаји више нису могли кажњавати тако оштрим казнама, као што је протеривање и принудни рад, већ само новчаном и казном затвора најдуже до 30 дана.

Затим, до његовог доношења, прекршајне поступке су водили и решења о административним казнама за прекршаје доносили су и народни одбори у првом степену, а на територији градова и срезова за прекршаје били су надлежни и органи унутрашњих послова, контроле и инспекције итд. У другом степену предмете о прекршајима решавали су виши народни одбори и министри.

20 Сл. лист ФНРЈ, бр. 46 од 17. октобра 1951. и бр. 47 од 24. октобра 1951.

21 Сл. лист ФНРЈ, бр. 23 од 23. априла 1952.

22 Сл. лист ФНРЈ, бр. 24 од 26. априла 1952.

23 Сл. лист ФНРЈ, бр. 107/47.

При средским и градским народним одборима постојале су комисије за прекршаје састављене од два члана извршног одбора и повереника унутрашњих послова. Од ова два члана Комисије један је морао бити повереник у чију је надлежност спадао прекршајни пропис. Тиме је била створена ситуација да је исти управни орган власти и издавао и спроводио извесне мере, а и одмеравао казне грађанима који их нису испунили или су их повредили.<sup>24</sup>

Према новом закону о прекршајима било је предвиђено да административно-казнени поступак у првом степену води судија за прекршаје средског, градског и рејонског народног одбора, кога је бирао и разрешавао дужности пленум народног одбора. Поред тога, при Министарству унутрашњих послова ФНРЈ и министарствима унутрашњих послова народних република била су формирана управно-казнена већа која су била надлежна да решавају о извесним прекршајима у првом степену и о жалбама на решење судија за прекршаје у другом степену.

Овим законом било је укинато изрицање судских пресуда за прекршаје, те је било предвиђено једино доношење решења о административним казнама од стране судија за прекршаје. Тиме прекршај више није био сматран кривичним делом, већ повредом правних прописа који су се односили на одржавање друштвеног реда и дисциплине. Дакле, уместо бројних органа који су могли грађане прекршајно гонити (судови, комисије за прекршаје народних одбора, органи унутрашњих послова, контроле и инспекције), сада је то могао чинити само судија за прекршаје, што је несумњиво допринело јачању правне сигурности грађана. Тиме је у области правног система био отворен један канал за утицај грађана на власт, што је несумњиво допринело пропулзивности политичког система „народне демократије”, и поред осталих фактора деловало у правцу његове модификације и трансформације у смислу оснажења грађанина као елемента политичког система.

Завођење правног института управног спора (спора о легалности управног акта од стране суда) значило је и појачање правне заштите грађанских права и оснажење законитости у раду управних органа државне власти. Решавање управних спорова било је стављено у надлежност редовних судова, и то Врховног суда ФНРЈ, по тужбама на акта савезних управних органа, врховних судова народних република по тужбама против управних аката републичких и локалних органа (чл. 3. и 17. Закона). Чланом 4. Закона било је формулисано начело обавезности судских пресуда по управном спору за државне органе.

Закон о управним споровима означио је прекид са дотадашњом правном праксом (преузетом из совјетског права), према којој је државна управа коначно у свом оквиру решавала све односе које је имала право да регулише (права грађана, установа и друштвених организација), а уведена је судска контрола законитости управног акта. Институција управног спора до тада није постојала у правном систему ФНРЈ, а контрола законитости аката државне управе била је вршена системом надзора вишег органа државне управе над нитжим и путем институције јавног тужиоца, општедржавне контроле, Бироа за притужбе и комисија за молбе и жалбе при извршним одборима народних одбора.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Политика, 27. јуни 1951. године.

<sup>25</sup> При Председништву Савезне владе је 29. децембра 1945. године основана Контролна комисија (Сл. лист ФНРЈ, бр. 3 од 8. јануара 1946. године). Закон о општој државној контроли донет је 1. априла 1946. године (Сл. лист ФНРЈ, бр. 28 од 5. априла 1946). На основу Закона о општедржавној контроли Влада ФНРЈ је 5. јула 1946. године донела Правилник о оснивању и раду Бироа за притужбе и предлоге (Сл. лист ФНРЈ, бр. 49 од 18. јуна 1946.). Закон о овлашћењу Председништва Президијума Народне скупштине ФНРЈ да решава молбе и жалбе упућене Народној скупштини ФНРЈ донет је 26. децембра 1946. године (Сл. лист ФНРЈ, бр. 105 од 27. децембра 1946.)

До доношења овог закона контрола правоснажних аката управе била је вршена на иницијативу јавног тужиоца који је био надлежан и за покретање поступка по линији захтева за заштиту законитости. Контрола законитости рада управних органа била је вршена у оквиру партијско-државног система, али не и ван њега, тј. од стране грађана. По члану 39 Устава ФНРЈ из 1946. године, грађанин је имао право жалбе против решења органа државне управе, а ступањем овог закона на снагу – и право тужбе према управним актима.

Кривично законодавство било је један од механизма револуционарне структуре власти за заштиту партијске државе, тј. монопола власти КПЈ.

Четврти пленум ЦК КПЈ,<sup>26</sup> на којем се расправљало о стању у судству и потребама даљег развијања и заштите социјалистичке законитости и демократије, представља речито историјско сведочанство о супермацији партијске над правном државом у политичком систему „народне демократије”. Правна сигурност грађанина није зависила од устазом гарантованих личних и политичких права,<sup>27</sup> већ од „партијске линије” ко питању законитости, како се говорило у политичком жаргону тога времена. „До сада – како је на Пленуму рекао Едвард Кардељ – били смо присталице грубог политичког насиља”.<sup>28</sup> У реферату Александра Ранковића о судству и дискусији која је после њега уследила били су дати многи показатељи степена политичког насиља Партије према грађанима, али ипак у блажој варијанти него што показује увид у доступну архивску грађу.

На Пленуму је први пут било јавно покренуто питање самовоље и незаконитости у раду нижих органа „народне власти”, иако је она до тада већ постала начин функционисања политичког система „народне демократије”. Политбиро ЦК КПЈ се у два наврата (28. августа 1949. године и 29. фебруара 1950. године) – у време готово отвореног испољавања незадовољства „народном влашћу” (избори за месне народне одборе у партизанским крајевима у НР Словенији, Нотрањској и Приморској, Цазинска буна у НР Босни и Херцеговини, масовне опције у Ријечкој области, крваве туче у Семберији у време откупа, „разбијање” СРЗ у НР Македонији)<sup>29</sup> – обраћао писмима среским комитетима ради бар делимичног ограничавања политичког насиља над грађанима.

Тако се и на самом Пленуму расправљало о ситуацији у Истри и тучама у Семберији.<sup>30</sup> Поред тога, био је разматран и проблем олаког хапшења грађана. Милош Минић је изнео податак да се 40-50% ухапшених у НР Србији одмах пушта, јер се њихова кривица не докаже, а Едвард Кардељ да је тај проценат у Босни и Херцеговини износио 51%.

Ова тенденција била је експлицирана и у извештају јавног тужиоца ФНРЈ др Јосипа Хрччевића, који је био достављен ЦК КПЈ (Крсти Попиводи) 17. маја 1951. године.<sup>31</sup> У њему је констатован пораст криминалитета у Југославији у 1950. го-

<sup>26</sup> Седнице Централног комитета КПЈ 1948-1952, приредили Бранко Петрановић, Ранко Кончар, Радован Радоњић, Издавачки центар "Комунист", Београд, 1985. (даље: *Седнице...*)

<sup>27</sup> V поглавље Устава ФНРЈ из 1946. године, „Права и дужности грађана”.

<sup>28</sup> *Седнице...*, стр. 562.

<sup>29</sup> А ЦК Словеније, ЦК КПС/Ш „Записник Политбироа ЦК КП Словеније од 15. децембра 1949. године”, записници Политбироа ЦК КПС.

А ЦК СКЈ, V К-III/9, „Извештај пуковника Сафета Филиповића и Давида Лаушевића о непријатељским акцијама у Босанској Крајини, Банији и Кордуну од 08. јуна 1950. године”.

А ЦК СКЈ, ЮЗ-И/13 „Извештај о незаконитостима у Ријечкој области”.

<sup>30</sup> *Седнице...*, дискусија Родољуба Чолаковића, Јосипа Броза Тита и др Владимира Бакарића на Четвртном пленуму ЦК КПЈ.

<sup>31</sup> А ЦК СКЈ, ХЗ-1/14, „Билтен Јавног тужилаштва ФНРЈ, 17. мај 1951. године, Београд, стр. пов. бр. 22/51.

дини у односу на 1949. годину, али не по броју правно осуђених лица, већ оптужених, те по броју заосталих нерешених кривичних ствари. Број лица оптужених од стране јавних тужилаштва 1949. године износио је 117.841, а 1950. године 131.968. Од тога, због кривичних дела против народа и државе ("политички криминал") 1949. године било је оптужено 8.424 особа, а 1950. године, 7.081 особа, и то по основу ратних злочина, бандитизма и тероризма, јатаковања, шпијунаже, диверзије, саботаже, бега у иностранство, непријатељске агитације и пропаганде и другог.

За привредни криминал 1949. године правоснажно су осуђена 46.443 лица, а 1950. године 43.274 лица. Од тога је највећи број био осуђен по основу привредне саботаже (откуп и незасејавање ораница), и то 1949. године 8.126, а 1950. године, чак, 11.890 особа. Међутим, у току 1950. године по овом основу било је оптужено 14.938 грађана или 11,31% од укупног броја оптужених за сва дела која су се гонила по службеној дужности. Највећи број осуђених био је из редова богатих и средњих сељака.

У великом броју случајева кривични поступак био је покретан без разлога и доказа о кривици, па је убрзо био обустављан. Од укупно покренутих кривичних поступака у 1950. години такви случајеви чинили су 41,2%. Притварање је често било вршено без законске основе. Тако је 1950. године било притворено 70.420 људи, од чега је 18.981 пуштено на слободу због обуставе ислеђивања.

Органи ислеђивања се код притвора (истражног затвора) у већини случајева нису држали одредби Устава и Закона о кривичном поступку, према којима се ниједна особа није могла задржати у притвору дуже од три дана без писменог и образложеног решења јавног тужиоца, већ је од јавних тужилаца таква одлука била тражена тек после истека датог законског рока. У току 1950. године регистрован је 7.671 такав случај. Било је случајева да су иследни органи продужавали притвор, односно затвор ухапшеницима и преко пет месеци без законом прописане одлуке надлежног јавног тужилаштва.

Поред великог броја лица која су осуђена од судова у кривичном поступку, у знатно већој мери казне су изрицали и управни органи државне власти (комисија за прекршаје народних одбора, повереништва унутрашњих послова народних одбора) у административно-казненом поступку. Број оних којима су изrekli казне комисије и повереништва унутрашњих послова износио је 1949. године 262.193, а 1950. године 225.408. Најбројнији прекршаји због којих су биле изричане административне казне били су везани за откуп пољопривредних производа. Од укупног броја кажњених лица због прекршаја у 1950. години казном принудног рада и лишавања слободе било је кажњено 49.990 лица, а новчаном казном 149.322 лица. Остала лица била су кажњена другим блажим казнама (опомена, укор).

У административно-казненом поступку права грађана била су веома често кршена. Грађанима су прекршајне казне биле неретко изричане без претходног административно-казненог поступка или без саслушања, одбрана се слабо узимала у обзир, биле су изричане казне које се по закону нису могле изрицати (отпуштање са посла) или веће него казне које су по закону могле бити изречене (90 дана лишења слободе) или пак превисоке казне. Није било ретко ни кажњавање за безначајне ствари или чак за оне поступке који по закону нису представљали прекршај (нарушавања унутрашње дисциплине у сељачким радним задругама, одбијање чланова савета грађана при народним одборима да врше пописивање), кажњавана су и деца испод 14 година због самовољног напуштања посла. Било је и случајева да су кажњавање грађана вршили и ненадлежни органи (нпр. пољари). Управни органи су неретко забрањивали адвокатима да пишу странкама жалбе, те су се странке плашиле да подносе жалбе. Извршење казни понекад се

спроводило незаконито, одбијала се замена новчаних казни временским, већ се принудно наплаћивала продајом ствари, а казне су извршаване и у случајевима када је странка изјављивала жалбу. Жалбе су биле споро достављане другостепеним органима, а они су, пак, одуговлачили са њиховим решавањем. Често жалбе нису ни користиле жалиоцу, јер и у случајевима када је била и уважена, одузети предмети и наплаћене новчане казне нису били враћани.

На Четвртом пленуму ЦК КПЈ др Јосип Хрнчевић је у свом излагању нагласио да су административне казне, које су изрицали државни органи, често биле много строже од судских за прекршаје, те да су у просеку износиле 60-70 дана затвора.

Лична права грађана највише су била повређивана приликом спровођења економских мера на селу. У поменутом извештају посебно је била наглашена незаконитост и кршење грађанских права (хапшења, физичко и психичко шиканирање) приликом откупа, остваривања сељачких радних задруга и арондације земљишта без пристанка власника.

До средине 1948. године, тј. сукоба КПЈ са Информбироом, и поред обавезне сетве и откупа и депресираног цена пољопривредних производа, КПЈ није предузимала мере за масовнију колективизацију, иако су сељачке задруге биле стваране у Војводини од стране комуниста још у току 1945. године, као и у „устаничким крајевима”. Фактичка обзирност КПЈ према сељаку била је са једне стране мотивисана његовим масовним учешћем у народноослободилачкој борби, а с друге, бојазношћу да већ евидентан пад пољопривредне производње не постане још већи и не угрози снабдевање становништва, извоз-увоз, а тиме и реализацију Првог петогодишњег плана.

Међутим, средином 1948. године „озбиљније се пришло питању земљорадничких задруга, посебно у Србији, срески комитети су добили задатак да изврше реорганизацију постојећих задруга и испитају могућност стварања нових”.<sup>32</sup> У изменама Закона о порезима из 1946. године, усвојеним августа 1949. године, било је речено да „стопа опорезивања треба да буде таква да стимулише сељачке радне задруге путем нижих пореза”.<sup>33</sup>

На Другом пленуму ЦК КПЈ 1949. године била је донета одлука да се убрза колективизација,<sup>34</sup> што је одмах било објављено у партијском листу „Комунист”.<sup>35</sup> „Потреба социјалистичке реконструкције села”, била је образлагана „заоштравањем класне борбе на селу” и да стога Партија мора да ствара свој ослонац у пољопривреди у сељачким радним задругама и државном сектору (излагање Мијалка Тодоровића), као и потребом ограничавања „монополистичког положаја сељачког газдинства” (излагање Бориса Кидрича). Навођењем нетачних података, Едвард Кардељ је у свом реферату на том пленуму истицао да је пољопривредна производња порасла у односу на предратну, те да је стога створена реална материјална основа за формирање сељачких радних задруга. Међутим, управо велики пад пољопривредне производње и технолошки заостало обрађивање земље условили су да је стварање сељачких радних задруга још више уназадило пољопривредну производњу у Југославији и ојачало отпор индивидуалних сељака, на који је партијска држава одговорила великом репресијом. Поред тога, Кардељ је на Пленуму нагласио да акција за стварање сељачких радних задруга у првој етапи не треба да се претвори у „фронталну борбу за ликвидацију капита-

32 *Седнице...*, дискусија Петра Стамболића.

33 Сл. лист ФНРЈ, бр. 86/1949.

34 "Резолуција Другог пленума ЦК КПЈ о основним задацима Партије у области социјалистичког преображаја села и унапређењу пољопривредне производње", *Седнице...*

35 *Комунист* бр. 2/1949, стр. 1-10.

листичких елемената на селу”, те да стога том борбом треба руководити из центра, да локалне партијске организације и народни одбори не би „на своју руку тумачили линију Партије”.

Закон о задругама, који је јуна 1949. године усвојила Народна скупштина ФНРЈ, није предвиђао обавезност ступања индивидуалних сељака у сељачке радне задруге. Али политичком пропагандом, финансијским мерама (порези), а посебно физичком принудом, био је извршен јак притисак на сељака да уђе у задруге, те је колективизација у Југославији до 1951. године имала широке размере. Од 1.217 задруга 1948. године, њихов број је већ 1949. године повећан на 6.238, а 1950. године достигао је 6.913. Следеће године почело је тзв. „осипање задруга”, али је „народна власт” реаговала јаком пресијом према селу, те се број задруга смањио само за 199. Већ 1952. године било их је 4.225, што је било условљено смањењем степена политичке репресије и либерализацијом кривичног законодавства. Почетком 1953. године Уредбом о имовинским односима и реорганизацији сељачких радних задруга<sup>36</sup> омогућено је сељацима да напусте задруге што је већина и искористила, те је број задруга опао на 1.165.<sup>37</sup>

Међутим, лична и политичка права грађана на селу нису била кршена само приликом стварања сељачких радних задруга, већ и приликом спровођења обавезног засејавања ораница, откупа, арондације земљишта без пристанка власника, изградње задружних домова итд.

У току 1949. и 1950. године Комисији за изградњу народне власти ЦК КПЈ стизали су извештаји у којима су се наводили драстични примери уцењивања, шиканирања и притисака на сељаке да потпишу приступницу за улазак у сељачке радне задруге. Како су сељаци пружали отпор, долазило је до хапшења, насилног одузимања земље и стоке. Тешке повреде личних права грађана настајале су при примени насилне арондације (нпр. у селима Јарковац — срез Јаша Томић, Падина — Ковачица, Фаркаждин — срез тамишки, Ивановци — Јулпово, у хрватским срезовима Дарувар, Бјеловар, Подравска Слатина, Лапаре, те у низу срезова у НР Македонији и НР Црној Гори).

Извршиоци репресија према грађанима углавном су били средишни нивои „народне власти”. Једна од битних карактеристика њихове физиономије била је самовоља, што је стварало осећај правне несигурности код грађана. Томе је доприносило и олако хапшење (често без правних основа), које су вршили припадници народне милиције, УДБ-е и службеници народних одбора. Бесправне претресе кућа и хапшење сељака за време откупа вршили су не само УДБ-а и народна милиција, већ и чланови управних одбора сељачких радних задруга и службеници народних одбора, нарочито у Војводини и Славонији, најбогатијим житородним крајевима Југославије. Ухапшеници су по неколико дана држани по затворима, и то у групама по 20-40 људи, а међу њима је често било старих и болесних, чак и жена са децом (МНО Нијемци). Као драстичан пример самовоље „народне власти” можемо навести наредбу МНО Зубрате, срез Пљеваљски, издату крајем 1950. године одборницима да одреде извршан број сељака за рад на сечи шуме, а оне који се буду противили да вежу и прогласе „непријатељима социјалистичке изградње”.<sup>38</sup>

У току лета 1951. године за време откупне кампање само су у Србији судови изrekli 926 осуђујућих пресуда, и то 660 временских казни и 260 новчаних. Исте

36 Сл. лист ФНРЈ, бр. 14/53.

37 Бранко Хорват, *Привредни систем и економска политика Југославије*, Институт економских наука, Београд, 1970, стр. 16.

38 А ЦК СКЈ, ХЗ-1/18, „Извештај о судству”, без ознака.

године, репресије на селу биле су посебно појачане због појаве „разбијања” сељачких радних задруга, што се манифестовало у масовном подношењу жалби за иступање из СРЗ. Двогодишње постојање СРЗ отворило је многе егзистенцијалне проблеме за њихове чланове. Због „несрећеног стања” у њима, ниске продуктивности, великих обавеза и дугова, недостатка механизације, њихово материјално пословање било је лоше, а социјални положај чланова задруга испод положаја индивидуалних сељака. Поред тога, статус породица задругара није био решен, нпр. ко плаћа школовање деце, давање мираза девојкама, издржавање старих лица, инвалида или неспособних за рад. У пролеће 1951. године „појачан је прогон” од стране јавног тужилаштва и УДБ-е „непријатељских група”, које су радиле на „разбијању” задруга, а они су били осуђивани на строге затворске казне и конфискацију имовине. Адвокати који су писали молбе сељацима за иступање из сељачких радних задруга такође су били хапшени.<sup>39</sup>

Од краја 1951. године притисак за напуштање сељачких радних задруга се повећао, то јест, како се говорило тадашњим политичким речником, све су присутније постале појаве „подривања” сељачких радних задруга, а та је тенденција била посебно јака у НР Македонији. У кумановском срезу биле су учестале појаве да задругари запуштају задружне радове, посебно радове у вези са јесењом сетвом, већина задругара напуштала је послове у задругама и одлазила у друге крајеве земље, посебно у Војводину, у руднике и слично.

И у другим крајевима Југославије задругари су све чешће одбијали да иду на задружне радове, добровољно су повлачили стоку и земљу из задруга, а рад у задругама је „саботиран”. „Разбијање” СРЗ постајало је све масовнија појава. На пример, задругари из села Хотомељи (срез Трбовље) колективно су 27. октобра 1951. године предали управном одбору сељачке радне задруге молбе за излазак. Није била ретка ни појава да су председници, секретари и чланови управних одбора сељачких радних задруга наговарали сељаке да изађу из задруга, као у срезovima Крижевци, Крива Паланка, Скопље, Прилеп.<sup>40</sup>

Органи „народне власти” на оваква понашања одговарали су хапшењем задругара и покретањем прекршајних поступака против њих. Тадашњим политичким речником то је називано „акцијом на учвршћивању и проширивању СРЗ”. Ту „акцију” пратиле су многе „неправилности”, јер су локални органи власти употребљавали „сва средства”. Припадници „УДБ-е” присиљавали су задругаре да иду на рад, а често су их и физички злостављали. Као облик притисака било је примењивано и одузимање имовине од сељака који нису били чланови СРЗ да би у њих ушли (нпр. коња, кола) и давање задругарима, као и земље за рачун задруга.<sup>41</sup>

Основ угрожавања личних слобода и права човека и грађанина у Југославији у периоду од 1945. до 1952. године налазио се у „самовољи” органа „народне власти”, која је, пак, била омогућена потпуном зависношћу судства од партијске државе као и системом кривичног законодавства, о чему је већ било речи. Партијска држава као негација правне државе није ни настојала да путем права санкционише област заштите физичког интегритета човека као личности. Лична слобода и права грађана обухватају право на живот, слободу личности човека (принцип да нико не може бити лишен слободе без основаности и законитости, условљеност и привременост притвора у кривичном поступку, принцип да нико не

39 А ЦК СКЈ, ХЗ-1/16, „Јавно тужилаштво НР Србије, стр. пов. 3/51, 04. октобар 1951. године, Билтен бр. 5 од 01.07.-30.09.1951. године”.

40 А ЦК СКЈ, ХЗ-1/41 „Министарство унутрашњих послова ФНРЈ, Криминалистичка управа, Информативни преглед, новембар 1951.-април 1952. године”.

41 То се наводи у документу А ЦК СКЈ, ХЗ-1/16.

може бити осуђен за дело које законом није одређено као кажњиво, принцип да само суд може донети санкцију за учињено кривично дело, принцип да човек не може изгубити људско достојанство пред судом, кад је осуђен и на издржавању казне, принцип права на одбрану у сваком поступку, принцип забране принуде према личности човека), права личности (право на лични приватни живот, слобода кретања и настањивања, неповредивост стана, тајност писама).<sup>42</sup> Међутим, управо су та права и принципе обилато кршили „народна власт“ и судство. Правна несигурност човека била је потпуна. Велики број извештаја екипа ЦК КПЈ које су обилазиле скоро све области у Југославији упозоравају на *осећај несигурности* код грађана због масовног привођења и кажњавања и од судова и органа УДБ-е, али и од органа „народне власти“, и то без довољно оптужујућег материјала и по неоснованој сумњи, чак и лица са имунитетом (поверенике, службенике народних одбора), при чему су приведени били задржавани у притвору много дуже него што је законом било предвиђено. У току 1950. године само у босанско-градиском срезу био је кажњен или се под истрагом налазио сваки двадесети становник, а у граду Бањалуци сваки осамнаести грађанин био је приведен. У Новој Вароши УДБ-а је у време откупа те године за само три дана привела и саслушала 350 људи.

Из једног од поменутих извештаја сазнајемо о распрострањеним појавама хапшења по неоснованој сумњи на Косову, посебно у Ораховцу и Пећи. У њему се констатује да је „однос народне власти на Косову према народу лош“, да је пуно примера малтретирања грађана (МНО Бања, срез Липљан, ГНО Приштина). Бројна хапшења и кажњавања вршила су и повереништва народних одбора. На пример, повереништва народног одбора у Ораховцу казнила у току 1950. године 100 људи, од чега 50 затвором, а у Урошевцу, повереништва народног одбора казнила су новчаном казном 103, затвором 16, а принудним радом 31 човека.<sup>43</sup>

Нарушавање слобода личности било је изражено и приликом експропријације, иако је законом о њој, донетим 1947. године, био прецизиран начин и услови под којима се она могла вршити. Међутим, најчешће су одредбе овог закона у пракси биле кршене, јер су експропријацију народни одбори вршили „самовољно“, а често и без дозвола републичких влада или упркос њихових забрана. Тако је 1950. године Градски народни одбор Бањалуке експроприсао земљу за градску економију, иако је Влада Босне и Херцеговине то забранила. Војна команда у Никшићу одузела је исте године за економију земљиште од сељака из села Стражевине, а да није био донет акт о експропријацији, и то без накнаде. У НР Македонији су поједини народни одбори (Струмица, Скопље, Куманово) ради стварања економија те године масовно одузимао земљиште од ситних сељака, занатлија и службеника, и то пре доношења акта о експропријацији.<sup>44</sup> Експропријација земљишта за градске економије посебно је била интензивно вршена током 1950. године када је због суше и пада пољопривредне производње прехрана становништва у Југославији била веома угрожена, и када је општа оријентација ка колективизацији, тј. стварању државне својине над земљом била у замаху.

Недостатак радне снаге био је хроничан проблем југословенске привреде од преласка на Први петогодишњи план 1947. године, па све до краја 50-их година, посебно у привредним гранама које су се екстензивно развијале, грађевинарству, шумарству и рударству. Стога су власти настојале да мобилишу радну снагу за ове привредне делатности, и то путем масовних организација, пре свега Народног

42 *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 510-512.

43 А ЦК СКЈ, ХЗ-1/10.

44 А ЦК СКЈ, ХЗ-1/18.

фронта („фронтовске бригаде“), преко партијске организације, формирањем штабова за активизацију радне снаге при републичким државним привредним органима и народним одборима, те разрезивањем квота предузећима од стране државних органа. Мобилизацију није било лако спровести, јер су услови живота и рада (смештај, исхрана, организација рада, недостатак алата и машина, ниске наднице) на објектима где је та радна снага упућивана били прилично лоши. Активизација радне снаге била је нарочито интензивирана 1949. године када се тежило да се сав привредни потенцијал земље концентрише на „кључним објектима капиталне изградње“ да би они били завршени према плану, иако је то било веома отежано због ситуације у којој се нашла Југославија након економске блокаде од стране СССР-а и земаља „народне демократије“ у време сукоба КПЈ са Информбироом. С друге стране, та се мобилизација вршила посебно за потребе шумарства и рударства, грана, чији је извоз производа био веома повећан ради набавке опреме на Западу потребне за довршење „кључних објеката“ и недостајућих сировина (нпр. лима), неопходних за продукциони процес. Међутим, крајем 40-их и почетком 50-их година дошло је до појаве тзв. флукуације радне снаге. Регругована са села, радна снага почела је тамо да се враћа. Наиме, општи проблем прехране становништва највише је погађао градско – радничко становништво, посебно након лета 1948. године, када је било веома редуковано обезбеђење снабдевање намирницама и драстично смањен број потрошачких карата а истовремено знатно повећане цене на слободној пијаци. Пољопривредна производња је пала због недовољних инвестиција у пољопривреду, обавезног откупа, великих пореских обавеза индивидуалних сељака итд. С друге стране, почетком 1949. године дошло је до прве редукције петогодишњег плана на тзв. „кључне објекте капиталне изградње“, чије је довршавање, због екстензивног начина рада и недостатка механизације, захтевало велики број радника. Проширење „сировинске базе привреде“, тј. производње сировина, како за потребе домаће продукције, тако и за извоз, такође је захтевало нову активизацију радне снаге.

У резолуцији Другог пленума ЦК КПЈ, са почетка 1949. године, „О текућим задацима у области привреде“, била је дата општа партијска директива о концентрацији свих економских потенцијала земље на „кључне објекте“, затим у „освајање нових домаћих сировинских база“ и нову мобилизацију радне снаге. Ради ове мобилизације, ЦК КПЈ је у Резолуцији разрадио и читав низ административних и политичких мера којима би се она спроводила. Партијска оријентација је била да се то по сваку цену постигне не економско-социјалним припремама на макроплану државне економске политике, већ директним ангажовањем свих механизма партијске државе на микроплану. Отуда је било захтевано разрађивање оперативних и перспективних планова радне снаге, затим појачање и продубљивање политичко-васпитног рада на селу, организовање бригада народног фронта итд.

Иако се у Резолуцији говорило о потреби веће стамбене и комуналне изградње и боље организације система обезбеђеног снабдевања – као услова који би омогућили спречавање флукуације радне снаге, тј. допринели устаљивању радне снаге – то се чинило само из пропагандних разлога. Јер, почетком 1949. године нису постојале реалне материјалне претпоставке да се повећање радне снаге стимулише економским мерама. Исхрана и постојећег градског становништва била је угрожена, баланс робних и куповних фондова очигледно нарушен због мале производње робе широке потрошње, недостатак стамбеног простора већ је постао хроничан, а комуналне службе су лоше функционисале, као и социјалне, а делом и образовне, јер се највећи део националног дохотка одливао на потребе партијско-државног апарата, војске и „капиталне изградње“, па је за ове службе из њега издвајано веома мало средстава.

Крајем 1949. године, на Трећем пленуму ЦК КПЈ, у Закључцима „О текућим задацима борбе за Петогодишњи план“, стимулативне макроекономске мере, за спречавање флукуације радне снаге, ни декларативно нису биле више спомињане, већ искључиво административне и законске, као што је „правилно“ планирање радне снаге у предузећима, учвршћивање радне дисциплине и рационалан распоред радника на радним местима, затим, систематско утврђивање и праћење радних резерви у местима и срезовима и њихово укључивање као сталне радне снаге у индустрију, првенствено у рударство, тешку и војну индустрију, закључивање писмених уговора о раду итд.<sup>45</sup>

Разлог томе била је потреба „устаљивања радне снаге“ ради завршетка „кључних објеката“, а тиме и реализације Плана у наредне две године. У Закључцима је, тако, као приоритетан „привредни задатак“ у планској 1950. години била утврђена концентрација грађевинских и инвестиционих радова и радне снаге на „кључне објекте“. Међутим, на Трећем пленуму ЦК КПЈ, одржаном 29. и 30. децембра 1949. године, потврђена је одлука Политбироа ЦК КПЈ да се престане са мобилизацијом радне снаге путем „фронтовских бригада“ за „кључне објекте“ рударства и шумарства, тј. да се њихови производни планови више не остварују кампањским укључивањем повремене и додатне радне снаге у производњу, већ да се путем широке политичке кампање вишак радне снаге са села пребаци у индустрију, али као стална радна снага.

Јануара 1950. године била је донета Уредба о устаљивању радне снаге и о усклађивању планова радне снаге са планом платног фонда и планом обезбеђеног снабдевања. Овом уредбом било је предвиђено да радници не могу самовољно да раскидају уговоре о раду, чиме је и правно, а у пракси много драстичније, био нарушен принцип добровољности при заснивању радног односа, мада је и раније постојала обавезност службе по распоређивању, на пример, за лекаре и ветеринаре. Поред обезбеђивања сталне радне снаге, смањења флукуације, што је био нужан услов за довршавање „кључних објеката“ и производњу екстрактивне индустрије ради извоза њених производа и увоза индустријске опреме, разлог доношења ове уредбе налазио се и у потреби отклањања несклада између робних и куповних фондова, јер је та неравнотежа стварала инфлаторне тензије у земљи. Наиме, свако запошљавање новог броја радника или повећање плата утицало је на несташицу робе широке потрошње чија је производња у земљи била недовољна, због недостатка сировина, капацитета и капитала, а ова роба се није увозила. С друге стране, били су оптерећени фондови обезбеђеног снабдевања, јер су сви радници и чланови њихових породица уживали право на потрошачке карте. У таквом случају неизбежно је било повећати откуп, јер су биле потребне веће количине хране за режим обезбеђеног снабдевања, а то је, како смо видели, и економски и политички било скоро немогуће спровести. Услед недостатка хране и робе широке потрошње порасле су цене пољопривредних производа на слободној пијаци, те је сељак тезаурисао новац, а то је Привредни савет ФНРЈ, а посебно његов председник Борис Кидрич хтео да осујети по сваку цену.

Режим добровољности радног односа, поновно је био успостављен тек две године касније, јануара 1952. године, када је поменута уредба била укинута у оквиру привредних мера које су уследиле у Југославији након преласка на тзв. „нови плански и финансијски систем“.<sup>46</sup>

45 Седнице..., стр. 492-493.

46 Сл. лист ФНРЈ, бр. 4 од 21. јануара 1950; контрола извршавања плана фондова плата прописана је Наредбом објављеном 20. јула 1949. године; Уредба о укидању Уредбе о устаљивању радне снаге и о усклађивању планова радне снаге са планом платног фонда и планом обезбеђеног снабдевања, Сл. лист ФНРЈ, бр. 6 од 30. јануара 1952. године.

Међутим, много значајније од економских разлога за обустављање мобилизације фронтонских бригада биле су „политичке тешкоће” које су је пратиле. На њих је посебно оштро указао Јосип Броз Тито: „Даље, друг Кидрич је говорио о радној снази. Ја бих у вези са тим хтио да кажем само неколико ствари. Пре свега, хтио бих да укажем на грешке које су чињене код тзв. добровољних радова, у којима се добровољност претворила у недобровољност, у кулук у пуном смислу ријечи, и то гадан кулук. Било је случајева да су омладинце одводили силом, затвореним камионима из којих су они искакали, ломили ноге и главе и бјежали. То се догодило у Истри, приликом одвођења на рад у Рашу”.<sup>47</sup>

О драстичном нарушавању личних права и слобода грађана приликом мобилизације радне снаге речито говори и читава серија извештаја упућених Комисији ЦК КПЈ за изградњу народне власти. Кршењем принципа добровољности приликом формирања фронтонских бригада долазило је до грубог повређивања личних права грађана.

Један од првих извештаја у којем се упозоравало на ову појаву био је извештај јавног тужиоца НР Хрватске упућен Јавном тужилаштву ФНРЈ у јесен 1948. године.<sup>48</sup> У њему је било истакнуто да се у НР Хрватској активизација радне снаге за шумарство врши принудним мерама органа „народне власти”, да су незаконити поступци приликом спровођења ове економске мере постали редовна појава и да се стално увећавају, те да се примењује и метод застрашивања.

Према том извештају, спровођење мобилизације није било „политички припремљено” преко масовних и партијске организације, већ се вршило административним путем, тако да су грађанима били слати позиви, а код оних који се нису на њих одазивали ноћу су долазили припадници народне милиције, дизали их из кревета и спроводили до железничке станице одакле се кретало на објекте.

Због принудне мобилизације и лоших услова смештаја и организације рада на шумским манипулацијама и радилиштима (посебно на Новоселцу, Крижу и Брезну код Огулина) од почетка активизације, 1. августа до 11. октобра 1948. године, са њих је побегло око 15.000 људи. Казнене мере много више су погађале оне који нису хтели да се одазову мобилизацији или су одбегли, него одговорна лица за лош прихват радне снаге.

Према подацима из 53 среза у којима је била вршена активизација радне снаге, вођена су у вези са извршавањем овог „задатка” 552 административна и 90 кривичних поступака, а на предлог тужилаштва било је вођено 120 поступака. Против активираних радника одбеглих са рада било је вођено 138 административних спорова и 23 кривична поступка. Поред тога, било је вођено и 14 административних и 2 кривична поступка против лица која су агитовала на штету активизације. Против особа одговорних за неправилан прихват и смештај радника била су вођена само 4 административна и 2 кривична поступка. Против оних који се нису хтели одазвати позивима за рад у шумарству нису биле примењиване само кривичне, већ и економске санкције, као што је одузимање потрошачких карата, накнадно задуживање обавезним откупом житарица и меса (срез Бели Манастир, Вуковар). Па ипак, према Билтену Централног штаба за активизацију радне снаге у НР Хрватској је у шумарству на дан 17. октобра 1948. године, од предвиђених 30.305, било мобилисано свега 18.848 лица.

Мобилизација радне снаге у НР Словенији вршила се „кампањски”, као и све остале привредне мере, на нивоу средишне власти, и то не путем припремљене

<sup>47</sup> Седнице..., стр. 410.

<sup>48</sup> А ЦК СКЈ, ХЗ-1/7, „Јавно тужилаштво ФНРЈ, пов. бр. 400/48, Београд, 26. октобра 1948. године доставило је овај извештај Инструкторској управи ЦК КПЈ”.

„шире политичке акције”, већ притиском, а посебно су биле „оштро спровођене” 1949. године. Партијска и масовне организације мало су се ангажовале на спровођењу ових мера, чак се од чланова Народног фронта и Партије није ни тражило да се пријављују у фронтоске бригаде.<sup>49</sup> Мобилизација је била вршена по „управној” а не по „политичкој линији”, док је Фронт постао оперативни а не политички организатор ове акције.<sup>50</sup>

У НР Словенији су у току 1949. године резултати мобилизације радне снаге били слаби у већини срезова (Пољчине, Птуј, Радгона, Мурска Собота, Доња Лендава).<sup>51</sup> План мобилизације радне снаге маја 1949. године у НР Словенији је био остварен са 77,2% за шумска радилишта.<sup>52</sup>

Наредне године – после одржавања Пленума, на којем је било декларативно осуђено кршење добровољности приликом мобилизације радне снаге и донета одлука о престанку формирања фронтоских бригада, изузев за локалне радове – принудно мобилисање радне снаге и кршење личних слобода грађана још је остало широко распрострањено. Приликом мобилизације радне снаге у НР Хрватској од 1. септембра до 31. децембра 1950. године вођени су административно-кривични поступци против 3.067 лица, а у НР Босни и Херцеговини, по истом основу, био је покренут поступак против 28 радника укључених у привреду.<sup>53</sup>

Ни после доношења поменуте Уредбе о добровољности заснивања радног односа, јануара 1952. године, није била прекинута принудна мобилизација радне снаге. Из извештаја Организационог секретаријата ЦК КП Србије од 16. маја 1952. године види се да је на изградњи пруге Бродице – Мајданпек дошло до масовног бекства припадника фронтоских бригада из Шапца. Од 130 бригадира на прузи је остао само 61. Као разлог бега наводиле су се лоша исхрана и смештај, недавање плата колике су биле обећане, спавање на поду, нехигијена итд.<sup>54</sup>

49 А ЦК СКС, ЦК КП Словеније III, „Извештај екипе из срезова Мурска Собота, Доња Лендава од 11. јула 1949. године”; „Извештај екипе о обиласку обласних комитета КП Словеније 1949. године”.

50 А ЦК СКС, ЦК КПС/III, „Записник Политбироа ЦК КПС од 29. фебруара 1949. године, бр. 2689”.

51 А ЦК СКЈ, ЦК КПС/III, „Извештај са подручја СНО Пољчине, Птуј и Радгона од 23. августа 1949. године”.

52 А ЦК СКС, ЦК КПС/III, „Извештај о обиласку терена, мај 1949. године”.

53 А ЦК СКЈ, X3-1/18, „Извештај о судству”.

54 А ЦК СКЈ, XI-4-IV/9.

## РЕЗИМЕ

Кривичноправни систем био је један од значајних елемената у функционисању политичког система „народне демократије”. Како је партијска држава била основни објект правне заштите, њени интереси су се постављали изнад заштите грађанских права. Основна политичка права грађана, иако гарантована Уставом и законима, у пракси су била јако ограничавана. Лична права, пак, била су грубо кршена, најчешће у току спровођења економских мера власти, тј. откупа, стварања сељачких радних задруга, арондације земљишта без пристанка власника, мобилизације радне снаге итд. Ограничавање једних, а кршење других, за последицу је имало потпуну правну несигурност појединаца у политичком систему „народне демократије”. Узрок инкомпатибилности правне и партијске државе треба тражити у етатизму као кључном друштвеном односу насталом подржављењем својине. Тиме се друштво нашло у потпуној зависности од партијске државе, која је, пак, са своје стране, користила правни систем и присилу за остваривање друштвених циљева које је одредила. У том процесу грађанска права била су битно сужена јер је Партија успела да успостави државни, економски и политички монопол у друштву.

## SUMMARY

### **Criminal Legal System and Individual and Political Rights of Citizens of Yugoslavia (1945-1952)**

Criminal legal system was an important element of the political system of people's democracy. As the party state was the main object of legal protection, its interests were above the protection of individual and political rights of citizens. The main civil and political rights of citizens were limited sharply in spite there were guaranteed by the Constitution. The individual rights were violated during carrying out the government economic reforms concerning compulsory delivery at fixed prices, producer cooperatives, redistribution of fields with out peasants' assent, mobilization of labour force etc. Limitation and violation of individual rights were result in complete legal insecurity of citizens in the past war system of people's democracy.

The reason of incompatibility of legal and party state could be found in etatism as key social relation originated from nationalization of property. The society was dependent on the party state which used legal and force to realize own social aims. In that process the individual rights were limited because the state succeed to impose economical and political monopoly in the society.