

UDK 342.25(949.713)»1945—1952«
Izvorni znanstveni članak
Primljeno: 17. IX. 1991.

Pravno utemeljenje državno-centralističkog sistema u Hrvatskoj 1945.—1952. godine

NADA KISIĆ-KOLANOVIĆ

Institut za suvremenu povijest, Zagreb, Republika Hrvatska

U državno-pravnoj izgradnji Hrvatske neposredno nakon rata 1945. godine do sredine 50-ih jedno je opće pitanje od temeljnog interesa: pitanje razgraničenja političke od juridičke sfere. Glavno područje kontrasta između tih dviju sfera, a ono vrijedi za cjelokupan državno-centralistički sistem u Jugoslaviji, tiče se monopolne političke pozicije Komunističke partije. Jedinstvo jugoslavenskog prava i državne politike rezultiralo je miješanjem kompetencija državnih i partijskih tijela, obezvređenjem formalnog prava i porastom državne represije. Tinjajući interesni sukobi između komunističke vlasti i nekih društvenih slojeva, naročito seljaštva (agrarna kolektivizacija), nisu uspjeli uzdrmati monolitan položaj Partije. Monokratska i centralizirana institucija Javnog tužilaštva i zavisno sudstvo dva su osnovna institucionalna mehanizma centralizirane etatističke strukture, a obrat se teško nazire i nakon značajnih partijskih polemika dekoriranih apelima za poštivanje zakonitosti i pravne sigurnosti u Jugoslaviji na početku 50-ih.

Uvod

Apsolutna koncentracija aparata vlasti u Jugoslaviji 1945. godine svoje je opravdanje tražila u zaštiti tekovina oslobodilačkog rata, revolucije i u izgradnji socijalizma. Tadašnje partijsko i državno rukovodstvo Hrvatske vjerno je slijedilo strategiju svoga ideološkog središta — CK KPJ, a sama Hrvatska poduprla je centralnu administraciju slanjem velikog broja svojih stručnjaka u Beograd. Nakana hrvatskoga partijskog i državnog vodstva bila je davanje potpune podrške jedinstvenom pravcu razvoja socijalizma i definitivnom razbijanju »reakcije« u zemlji. Rukovodstvo Hrvatske krenulo je, dakle, od klasnih elemenata nove državne vlasti, stavljajući u drugi plan neposredan državni i gospodarski interes Hrvatske kao federalne jedinice. Teze o državnosti federalne Hrvatske, donekle aktualizirane u ZAVNOH-u 1943.—1944., sada su potpuno od-

bačene, a pitanje razvoja postavlja se isključivo s klasne točke gledišta. Za komunističko rukovodstvo i nakon rata, dokazivao je Vladimir Bakarić, svako postavljanje pitanja »države« a ne »vlasti« bilo bi davanje poena u korist reakcije. Stoga i samo stvaranje federalne Hrvatske za komuniste nije bilo pitanje »hrvatske države i državnosti« nego pitanje »tko će u toj zemlji imati vlast«, a tu je dakako poenta bila na radničkoj klasi.¹

Sve je to ukazivalo na očit diskontinuitet u postavljanju zadataka državopravne izgradnje u Hrvatskoj 1945. godine. Ne treba previdjeti da je u tretiranju prava i društva nova vlast pribjegavala konceptu »političke svijesti« i »revolucionarne legitimnosti« koja je omogućivala da se zakon primijeni »kreativno« a ne »formalno«. Stoga nam je ovdje prva nakana ukazati na tipično političku orijentaciju pravosuđa 1945.—1950. godine. Tek potkraj 1951. započelo je službeno suprotstavljanje toj orijentaciji, ali je ono naišlo na velike objektivne teškoće koje su proizlazile iz autokratske i centralizirane etatističke strukture. U toj strukturi zanimljivo je sagledati nedvojbeno premoćnu poziciju Javnog tužilaštva i zavisan položaj sudova kojih je osnovni cilj bio da primjenom zakona vode vlast k političkom i ekonomskom cilju. Takav zaključak rezultira iz prikaza represivne uloge suda naročito u pitanjima agrarne kolektivizacije, otkupnog sistema i podržavljenja privatnog sektora. U ovom radu želimo skrenuti pažnju i na značajnu zakonodavnu aktivnost na početku 50-ih, a naročito kodifikaciju krivičnog zakonodavstva koja je dekorirana čestim apelima političkog vrha da se zaštite osobna prava građana i pravna sigurnost. Tome treba dodati da je i u osnovi tih zakonodavnih poboljšanja postojala realna granica: institucionalni mehanizam državnih i izbornih tijela i dalje je bio potčinjen autoritativnom upravljanju Partije.

Apsolutizacija ideološkog objašnjenja pravne zbilje

Krajnje oskudan normativni prostor za rješavanje pravnih slučajeva sudovi su 1945. godine morali nadomjestiti političkom orijentacijom. Pogledamo li tadašnje izvještaje sudova upućene Ministarstvu pravosuđa Hrvatske, upada u oči da se mnogo puta zahtijeva i razjašnjenje pojedinih pravnih slučajeva. U nekim slučajevima sudovi su za razjašnjenje nekodificirane materije direktno primjenjivali zakone iz starog sistema (npr. propise Općega građanskog zakonika u Dalmaciji za nasljednopravne sporove).² Oklijevanje sudaca da krenu u rješavanje pravnih sporova u

¹ Vladimir Bakarić, Društvene klase, nacija i socijalizam. Izbor tekstova, Zagreb 1976., str. 133—134. Vidjeti, »Socijalistička revolucija i nacionalno pitanje«, Iz intervjua V. Bakarića za RTV u povodu tridesete godišnjice ustanka naroda Hrvatske 13. VIII. 1971., str. 129—140. U tom je razgovoru Bakarić upotrijebio termin »kvazi-hrvatska državnost« ocjenjujući da bi »državnost« Hrvatske bila nemoguća i značila bi neminovno vezanje uz vanjske sile i kontrarevolucionarne elemente.

² Arhiv Hrvatske (AH), Zagreb, Fond Javno tužilaštvo Narodne Republike Hrvatske (JT NRH) 1945., svežanj (sv.) 27. Broj (br.) 3255. Od starog sudačkog kadra u sudove su ušli samo oni koji su se ideološki solidarizirali s novom vlašću. No, i uz

nedostatku čvrstih pravnih propisa Ministarstvo je ocijenilo kao nesnalaženje u novoj političkoj stvarnosti, prebacivanje političke odgovornosti sa suda na političke organe itd. S istih pozicija polazilo je i Javno tužilaštvo kada je obznanilo da će i rad javnih tužilaca biti promašen ne uočeli se politički momenti i politički ciljevi pravosuđa.³ Međutim, ono što nas ovdje zanima jest činjenica da ta tipično politička orijentacija sudova nije bila samo rezultat šupljine u zakonodavnoj aktivnosti 1945.—1946. Ona je bila teorijski i službeni stav i u situaciji kada su već bili doneseni osnovni zakonodavni akti. Iz svega što su dotad rekli politički funkcionari i što je napisano u stručnim pravnim člancima jasno je proistjecao stav da u primjeni zakona ne smije biti izigran njegov klasni i revolucionarni cilj. Ministarstvo pravosuđa i Javno tužilaštvo poručili su sudovima 1945. godine da ne smiju ostati »izolovanim ostrvima pravde izvan i iznad općih problema i interesa čitavog naroda«, te da u svojoj borbi za socijalnu pravdu moraju »brisati jaz između pravde i zakona«. Tadašnji javni tužilac Hrvatske založio se za primjenu ortodoksnog načela »na ljutu ranu — ljuti lijek«, naročito prema otvorenim neprijateljima nove države.⁴ Po jednostranim pokušajima rješenja odnosa zakona i socijalističke pravne svijesti isticali su se i pojedini pisci stručnih članaka. Ekstremna stanovišta susreću se osobito u razmatranju krivičnopravne problematike. Tako je Tomislav Marković nekritički prihvatio Staljinovu postavku da »neprijatelja ne možemo pobijediti ako ga ne mrzimo«, tvrdeći da je »sa revolucionarnom savješću dobrog istražitelja nespojiv nezainteresiran odnos prema zločincu«.⁵

to suci su stajali pod neprekidnom sumnjom zbog tobožnjeg nedostatka »socijalističke svijesti«, zbog »letargije«, »formalizma« i sl. Izbor i razrješenje sudaca često su prepušteni lokalnoj političkoj samovolji NOO-a. Samovoljna razrješenja sudaca ili uhjebljenja nestručnih ljudi iz političkih obzira stavljala su pred gotov čin i same organe pravosudne uprave. Krivičnopravno suđenje uglavnom je povjerenjeno politički najodanijim sucima, dok su građanskopravne predmete presuđivali suci iz bivšeg sistema. Mogli bismo reći da je opći stav komunističkih rukovodilaca toga vremena bio da u sud ne treba slati »najbolje kadrove«, jer sud ionako samo provodi odluke revolucionarne vlasti. Tu je ocjenu iznio i Miloš Minić na Četvrtom plenumu CK KPJ 1951. Usp. Izvori za istoriju SRJ. Sednice CK KPJ 1948—1952, Beograd 1985., str. 550.

³ O središnjem značenju političke svijesti za pravnu djelatnost raspravljalo se i na Osnivačkoj skupštini Udruženja pravnikâ NRH, u studenome 1947. godine. Tako je *Ferdo Čulinović* u svom referatu »Uloga pravnikâ u izgradnji naše demokracije« pravničku djelatnost najtešnje povezao sa zadacima nove vlasti, a kao polazište svake primjene prava naznačio i »iznalaženje duha i smisla zakona«. AH, Ministarstvo pravosuđa Narodne Republike Hrvatske (MP NRH) 1947., sv. 5, br. 6851/47.

⁴ AH, JT NRH 1945., sv. 27, br. 3255. Stavovi tadašnjega javnog tužioca Hrvatske Jakova Blaževića nesumnjivo su bili među najekstremnijima, osobito ako se uzme u obzir da je 1945. smatrao kako u Hrvatskoj treba temeljito pročešljati advokatsku službu, da je zastupajući optužbu u značajnim sudskim procesima (posebno onom protiv Prve hrvatske štedionice 1946. i protiv nadbiskupa Alojzija Štepinca 1947.) postepio obračun režima s političkim protivnicima.

⁵ Marković je držao da istražni organi u Hrvatskoj nisu postigli dobre rezultate ne samo zbog nesavladanih tehničkih problema već i zbog nepravilnog osobnog odnosa prema borbi protiv zločinstva. U tu borbu, dodaje Marković, treba unositi »svu svoju ličnost, njezine sposobnosti, upornost, ljubav prema narodu i mržnju prema neprijatelju...« — O novom ličnom odnosu u borbi protiv zločina, *Naša zakonitost* (NZ), Zagreb 1947., br. 1, str. 12—14. U apelu za što bolje upoznavanje novih zakona on je

No, i ovdje valja naglasiti: nije se samo pravosudna praksa oslanjala na političku inicijativu, već je i cjelokupna zakonodavna aktivnost bila naglašeno političkog karaktera. Apsolutno središnje značenje političkih ciljeva vidimo primjerice u Općem dijelu *Krivičnog zakonika FNRJ* iz 1947. godine. Stručni napisi nisu zataškavali takav karakter zakonika već su nastojali teoretski obrazložiti kako je on »u skladu sa našom dosadašnjom praksom, odbacivši formalističko stanovište krivičnog djela i ne vežući ga kruto za apstraktnu normu, već za pojam krivičnog djela uz stvarnost, imajući pred očima da se društvena opasnost kao i shvatanje o toj opasnosti neprestano mijenjaju«. ⁶ Politički karakter imali su i zakoni kojima je reguliran ekonomski život, primjerice *Zakon o privrednoj sabotazi i špekulaciji*. Mnoge su sudske presude, pa i one pred Vrhovnim sudom Hrvatske u kojima su počinioci krivičnog djela protiv narodne imovine bili kažnjeni najstrožim kaznama 1947. godine, ostale uklopljene u političke formule o potrebi »pune budnosti [...] spram neodgovornog, štetnog ili čak zločinačkog odnošenja u evidentiranju, kontroliranju i raspolaganju s narodnom imovinom«. ⁷

Zbog svega što je gore rečeno, tadašnjim se pravnim funkcionarima činilo da u sudovima u Hrvatskoj nema dovoljno političkog odnošenja spram stvarnosti, što se u revolucionarnom žargonu nazivalo »normativizmom i formalističkim pogledom na svijet«. ⁸ Dakako, jugoslavenska opozicija, dok je još imala priliku, naročito grupa poslanika okupljena oko M. Grola i D. Jovanovića, prepoznavala je slabosti novoga jugoslavenskog zakonodavstva i pravosuđa upravo u suprotnomu — u donošenju zakona onako kako to odgovara interesima komunista i u posvemašnjoj politizaciji sudova. Izjašnjavanje opozicionih poslanika protiv novih jugoslavenskih zakona Moša Pijade je ironično prokomentirao u skupštinskom govoru 1945. godine: »Oni ovu vlast, narodnu vlast izniklu iz narodnooslobodilačke borbe, ne mirišu i to je sve.« ⁹ Upravo u tom omalovažavaju-

upozorio da bi bilo pogrešno kada bi se organi vlasti zadovoljili »sa prostim poznavanjem slova zakona«, signalizirajući potrebu da svi pravni akteri »ovladaju i duhom naših zakona«. — Upoznavanje našeg novog zakonodavstva je neodložan zadatak, NZ, Zagreb 1947., br. 9, str. 179—183.

⁶ Dr. Zlatko Križanić, Karakter krivičnog djela. Prema projektu za opći dio Krivičnog zakonika FNRJ, NZ, Zagreb 1947., br. 2, str. 27—29.

⁷ Pred vijećem Vrhovnog suda Hrvatske vođen je 1947. godine proces protiv 21 osobe optužene za krivična djela protiv narodne vlasti a četvorici je izrečena smrtna kazna strijeljanjem. Sudac Vrhovnog suda Tomislav Han tim je povodom iznio političke tendencije kojih se pridržavao sud, naročito one o nužnosti provođenja privrednog plana, te zaključio da ta presuda po svojoj strogosti i dosljednosti mora postati obrazac za kažnjavanje i otkrivanje onih koji se »spram narodne imovine odnose na stari, profilerski, špekulantski i saboterski način«. — Karakter zločina protiv državne imovine, NZ, Zagreb 1947., br. 1, str. 6—8.

⁸ Neposredno nakon oslobođenja sudovima su Javnog tužilaštva NRH i Ministarstva pravosuđa prigovarali da preblagim kaznama otupljuju oštricu borbe protiv privrednih špekulanata, te da nepravilnim presuđivanjem vraćaju konfisciranu imovinu narodnim neprijateljima. Zbog toga je više sudaca pozvano na odgovornost, četiri suca su otpuštena, a jedan je i krivično odgovarao. AH, JT NRH 1945., sv. 27, br. 3255.

⁹ Moša Pijade obratio se podrugljivo grupi poslanika oko Milana Grola u Privremenoj narodnoj skupštini prilikom izglasavanja Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države u kolovozu 1945. odbacivši njihove prigovore o nepreciznosti inkri-

ćem postupku prema opoziciji i njezinu kasnijem potpunom onemogućivanju poslije će Milovan Đilas uvidjeti »veliku istorijsku grešku« jugoslavenskih komunista. Unificiranje političkog života i potpuna dominacija Partije onemogućila je istinsku demokratizaciju u Jugoslaviji.¹⁰

Cjelokupna atmosfera u sudovima i javnim tužilaštvima u Hrvatskoj 1945. ukazivala je na to da nova vlast ne smatra nužnim njihovo djelovanje utemeljiti na stručnom pravnom znanju, već utopijski želi dokinuti »birokratsko upravljanje«, što je nužno vodilo diletantizaciji pravosuđa. Sudačka djelatnost više nije mogla biti »formalistički bezlična« (sine ira et studio), a sudački poziv nije smio isključiti političku svijest i klasno suosjećanje. Sudovi su se sve manje bavili pitanjem mjerodavnosti zakona, a sve više političkim vrednovanjem. Takvo pravosuđe, koje se u prvom redu nije vezalo za formalno značenje norme već za »duh i smisao socijalističkih zakona«, nužno je vodilo nedjelotvornosti bilo kakve kontrole nad partijom koja vlada. Političku moć Partije bilo je praktički nemoguće svesti u okvire zakona. Odgovornost sudaca nije proizlazila iz morala »službe i dužnosti«, ona je počivala u političkoj proizvoljnosti. A tu, dakako, više nije bilo garancije i prave racionalnosti za građane na koje se zakon primjenjuje.

Sve to što se uočava u pravosudnom aparatu nije mimoilazilo ni druge organe državne vlasti. Jedan od bivših komunističkih aktera, Milovan Đilas, nazvao je tu posvemašnju ideologizaciju nosilaca državnog aparata »prokuvavanjem ljudi«, dodajući da je pritom izostao koncept odnosa društva i politike, te se jednostavno smatralo da je »dobro ono što radi Partija«. ¹¹

Konzekvence partijskog pragmatizma bile su za pravosuđe dalekosežne. Interes pojedinca utapao se u interesu društva, a društvo se više nije razlikovalo od države.¹²

minacija i retroaktivnom važenju zakona. Naprotiv, tvrdio je, taj će zakon zaustaviti »proizvoljne i nejednake« presude na koje mu se već mjesecima tužio Grol. Izabrani govori i članci 1941—1945, Beograd 1948. »U odbranu naših zakona«, str. 57—62.

¹⁰ Milovan Đilas imao je o unifikaciji političkog života 1945. godine u Jugoslaviji potpuno podudarno mišljenje s ostalim rukovodiocima, naročito s Titom i Kardeljem. Tipičan je primjer izborni zakon kojim je zapravo onemogućeno opoziciji da se institucionalizira, ili slučaj političke optužbe Dragoljuba Jovanovića nakon čega se Narodna fronta pretvara u transmisiju Partije. Vidi, *Momčilo Đorgović, Đilas, vjernik i heretik*, Beograd 1989., str. 139 i 147. Nije čudo što je zastupnik optužbe protiv Dragoljuba Jovanovića, tadašnji javni tužilac FNRJ Josip Hrnčević, bio sklon to suđenje opravdati teškim političkim i ekonomskim prilikama u zemlji i djelovanjem međunarodne reakcije da se sruši novi jugoslavenski poredak. Usp. *Josip Hrnčević, Svjedočanstva*, Zagreb 1983., str. 202—212. Više o odnosima Partije i opozicije vidjeti u *Vojislav Koštunica i Kosta Čavoški, Opozicione političke stranke u Narodnom frontu Jugoslavije (1944—1949), Istorija XX. veka*, Beograd 1983., br. 1, str. 93—116; *Vojislav Koštunica i Kosta Čavoški, Stranački pluralizam ili monizam: Društveni pokreti i politički sistemi u Jugoslaviji 1944—1949*, Beograd 1983.

¹¹ *M. Đorgović, Đilas...*, str. 196.

¹² Pravni funkcionari u Hrvatskoj odmah su prihvatili Staljinovu ideološku formulu da u socijalizmu nema antagonizma između osobnih i kolektivnih interesa. Štoviše, ovaj odjeljak postao je obrazac koji su rado upotrebljavali za praktične i teorijske ciljeve. Jakov Blažević, javni tužilac Hrvatske, upućuje područne tužioce u rad, na-

Već spomenute teoretske dvosmislenosti »revolucionarne« zakonitosti dolazile su do izražaja i u upotrebi termina »narodna pravda«. Sudovi su se neprestano pozivali na tu ideološku formulu, a pod njezinim okriljem pravno je diskriminirana cjelokupna kapitalistička akumulacija u procesu proizvodnje i trgovine. Pravna diskriminacija vlasničkog sloja u novoj jugoslavenskoj državi, u revolucionarnoj terminologiji nazvana »eksproprijacija eksproprijatora«, uvjetno rečeno, provedena je u zakonitom postupku kao kazna za nacionalnu izdaju. Bilo kako bilo, u njezinoj osnovi leži model pravde ideološki utemeljen na vrijednostima oslobodilačkog. Oslobodilački princip deduciran je iz dužnosti prirodnog prava kojim su nosioci oslobodilačke borbe u Jugoslaviji i zadobili legitimitet. Ipak, valjalo bi pravodobno kazati da je provedenim konfiskacijama, sekvestrom i oduzimanjem ratne dobiti nakon oslobođenja, nova država došla u posjed ukupno 80% industrije, cjelokupne trgovine i presudnog dijela bankarstva. Taj je proces zadobio dramatične tokove kada je pretvoren u »klasični obračun« u kojem je politička volja odgodila poštivanje zakonitosti. Boris Kidrič sasvim je točno ocijenio situaciju 1948. godine kada je na V. kongresu KPJ tvrdio da se »kapitalistička akumulacija sve više pretvara u vulgarni kriminal, koji progone organi vlasti«, dodajući da je ovdje riječ o »zaoštavanju klasne borbe, i to s naše strane«. ¹³

Iz svega što je već rečeno jasno rezultira da se i u Hrvatskoj pribjegavalo konceptu politički prikladnog prava. Ideja »narodne pravde« uzimala je u obzir samo što je odgovaralo potrebama novog društva. I sam sud bio je institucija za borbu protiv kontrarevolucionarnih snaga. U takvoj atmosferi nije bilo čudno da je Ministarstvo pravosuđa NRH obilato izdavalobavezne smjernice i tumačenja sudovima za rješavanje važnih ekonomskih pitanja (konfiskacije, privredne sabotaze i špekulacije, otkupa i sl.), pa čak i ovlástilo sudove da rješavaju sporove za koje još nisu postojali novi zakonski propisi, primjerice nasljednopravne sporove. ¹⁴

Ta tipično politička orijentacija sudova neposredno nakon oslobođenja nije napuštena ni nakon donošenja niza važnih zakona u četvorogodišnjem

vodeći kao elementaran stav ovo: »Interesi pojedinaca u novoj državi moraju biti interesi državne zajednice, stoga ne može naša država prema pojedincu ili pojedinac prema našoj državi nikad biti neka parnična stranka, kako je to bilo moguće u nenarodnim državama, tzv. pravnim državama.« — AH, JT NRH 1945., sv. 5. Na osnivačkoj skupštini Advokatske komore u Zagrebu 1947. godine podnosilac uvodnog referata dr. Ante Stokić naglašava da se osobni interesi pojedinaca u socijalističkom društvu »ne sukobljuju, nego naprotiv spajaju i usklađuju s interesima cjelokupnog društva«. AH, MP 1947., sv. 3, br. 6851.

¹³ Boris Kidrič, O izgradnji socijalističke ekonomike FNRJ, V Kongres Komunističke partije Jugoslavije, Izvještaji i referati, Kultura 1948., str. 453. Obilje dokumentarnih podataka o nastajanju društvenog vlasništva u Jugoslaviji poslije rata možemo naći u knjizi Joško Humar, Nastanak društvene svojine u Jugoslaviji, Beograd 1986.

¹⁴ Sudovi su u Hrvatskoj 1947. bili zatrpani s oko 50.000 ostavinskih predmeta, pa je MP NRH preporučilo da se otpočne s njihovim rješavanjem. Osnovni orijentir za rješavanje te nekodificirane materije trebalo je tražiti u »osjećaju pravednosti u našoj novoj društvenoj stvarnosti«, što je samo još jedanput potvrdilo kako se olako uzvisivao klasni značaj prava, a potcjenjivalo načelo sigurnosti i zakonitosti. AH, JT NRH 1947., sv. 27, br. 3255.

djelovanju Narodne skupštine. S odgovornog mjesta moglo se čuti da upravo sistematizacijom krivičnog zakonodavstva 1945.—1947. i zakonima o uređenju pravosuđa zemlja kreće k stabilnijoj ustavnoj poziciji. No, ta orijentacija za zakone nije bila ujedno i značajan zaokret u poštivanju pravne sigurnosti.

Dvosmislena koncepcija »socijalističke zakonitosti«

U svom četvorogodišnjem djelovanju od 1945. do 1950. godine Narodna skupština FNRJ donijela je više od 200 zakona, od kojih je polovica objavljena u 1946. godini. Veći dio zakona iz te godine donesen je po čl. 136 Ustava FNRJ, dakle, bilo je to ozakonjenje ranijih odluka, zakona i uredaba AVNOJ-a. Naročito je bio značajan Zakon o potvrđi i izmjeni Odluke o ukidanju i nevažnosti pravnih propisa od 3. veljače 1945. kojim je oduzeto normativno značenje svim propisima stare Jugoslavije. Ti su se propisi ipak mogli primjenjivati na pravne odnose koji nisu bili uređeni novim zakonima, pod uvjetom da nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonima FNRJ. Stari jugoslavenski zakoni svedeni su tako na tehnička pravila u službi novih političkih sadržaja. Pravni akteri nisu propuštali priliku da izraze radikalnu kritiku starih zakona i ideološku averziju prema juridičkom i formalnom konceptu svijeta.¹⁵ Taj ideološki i praktični rascjep trebalo je riješiti ubrzanom zakonodavnom aktivnošću nove države. Neprestano se govorilo o unutrašnjem diskontinuitetu pravnih sistema prijeratne i nove Jugoslavije, o zamjeni klasičnih pravnih formula nekakvim »novim« formulama, o novoj kvaliteti »socijalističke zakonitosti« itd. Ipak, već su tada pri izradi nekih važnih zakona, primjerice *Zakona o uređenju sudova* i *Krivičnog zakonika*, neki sudionici očitovali »razočaranje«, jer je potreba za unošenjem klasičnih instituta i formula ukazivala na bjelodan pravni kontinuitet između pravnog sistema stare i nove Jugoslavije.¹⁶ Zakonodavna aktivnost Narodne skupštine FNRJ obuhvatila je najvažnije organizacijske zakone,¹⁷ zakone o ekonomskim od-

¹⁵ U tom tonu održao je uvodni referat na godišnjoj skupštini udruženja pravnikar NR Hrvatske 1949. dr. Jerko Radmilović, predsjednik Vrhovnog suda NRH — O karakteru naše države i prava i neposrednim zadacima pravnikar, NZ, Zagreb 1949., br. 2—3, str. 67—76. Ne mijenjajući stajališta o novom karakteru jugoslavenskog prava, jugoslavenski pravnikar ovdje su već istakli i tipičnu pritužbu na sovjetsko nerazumijevanje jugoslavenskoga pravnog razvoja. Krajnje ortodoksno uvjerenje o pravu FNRJ kao pravu »prelaznog perioda obilježenog ukidanjem vlasti i ekonomske moći kapitalizma i izgradnjom socijalizma« zastupao je tadašnji javni tužilac FNRJ J. Hrnčević — Pogled na pravo FNRJ, NZ, Zagreb 1948., br. 1—2, str. 43—61.

¹⁶ Hrnčević, Svjedočanstva . . . , str. 104.

¹⁷ Najvažniji su: Zakon o uređenju narodnih sudova od 26. kolovoza 1945. godine; Zakon o narodnim odborima od 21. svibnja 1946. godine; Zakon o Javnom tužilaštvu od 22. srpnja 1946. godine; Zakon o izmjeni zakona o uređenju narodnih sudova od 30. lipnja 1948. godine; Zakon o općoj državnoj kontroli od 1. travnja 1946. godine; Zakon o općedržavnom privrednom planu i državnim organima za planiranje od 25. svibnja 1946. godine.

nosima,¹⁸ kaznenopravnu materiju,¹⁹ porodičnopravne zakone,²⁰ zakone o radnim i službeničkim odnosima²¹ i financijske zakone.²²

No, ovdje treba upozoriti da se ta ubrzana zakonodavna aktivnost i dalje ukrštavala s tipično političkom orijentacijom sudova. To je stvaralo poteškoće i samoj državnoj vlasti, prije svega zbog neujednačenog postupanja državnih organa i pojava tzv. »lokalne zakonitosti«. Za ostvarenje ekonomskih zadataka bila je nužna koncentracija vlasti i materijalnih sredstava u rukama centralne vlasti. Stoga se s odgovarajućih mjesta pokreće akcija za suzbijanje samovolje lokalnih organa. Javno tužilaštvo i Ministarstvo pravosuđa NRH zapazilo je pogubnu pojavu »prostog nepoznavanja« novih zakona i propisa među sucima, a odgovorni funkcionari tvrdili su da nezakonitosti i povrede prava proizlaze upravo iz tog nepoznavanja.²³ Pri svemu tome, kurs k poznavanju novih zakona nije bio, dakako, usmjeren toliko na pravnu sigurnost građana koliko na potrebu da se striktno provode državni zadaci. Analize su pokazivale da su lokalni organi vlasti često kršili zakon pozivajući se na »izuzetne lokalne prilike« zbog kojih su nezakonito raspolagali državnim fondom otkupljenih proizvoda, te izdavali razne nezakonite naredbe građanima i drugim organima. Jedan od tipičnih oblika nezakonitosti nazvan je i »lijevim radikalizmom« ili »pogrešnom revnošću«. Javlja se onda kada su državni organi radi ispunjenja plana samovoljno proširivali zakonske obveze ili dobrovoljne mjere pretvarali u prinudne, primjerice kod otkupa. Naposljetku, smatralo se da i narodni sudovi sudjeluju u narušavanju zakona naročito onda kada svojim nepravilnim kvalifikacijama i blagim kaznama tobože štite počinioce krivičnih djela protiv narodne imovine.²⁴

Na ovom mjestu zanimljivo je nešto više reći o »nezakonitostima« u pravosuđu, jer se upravo s pomoću njih uočavaju elementi kojima je utvrđen odnos između političkog cilja i principa zakonitosti. Ispitajmo

¹⁸ Iz ove grupe najvažniji su: Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji od 23. kolovoza 1945. godine; Zakon o konfiskaciji i izvršenju konfiskacije od 6. lipnja 1945. godine; Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća od 5. prosinca 1946. godine; Zakon o petogodišnjem razvitku privrede FNRJ od 5. prosinca 1946. godine; Osnovni zakon o zadrugama od 23. srpnja 1946. godine.

¹⁹ Zakon o zabrani i suzbijanju nedopuštene špekulacije i privredne sabotaže od 23. travnja 1945. godine; Zakon o zabrani izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje i razdora od 24. svibnja 1945. godine; Zakon o krivičnim djelima protiv naroda i države od 14. kolovoza 1945. godine; Zakon o vrstama kazni od 5. srpnja 1945. godine; Opći dio Krivičnog zakonika od 4. prosinca 1947. godine; Osnovni zakon o prekršajima od 4. prosinca 1947. godine.

²⁰ Osnovni zakon o braku od 3. travnja 1946. godine; Zakon o državnim matičnim knjigama od 1. travnja 1946. godine; Osnovni zakon o starateljstvu od 1. travnja 1947. godine; Zakon o usvojenju od 1. travnja 1947. i Osnovni zakon o odnosima roditelja i djece od 1. prosinca 1947. godine.

²¹ Zakon o socijalnom osiguranju radnika, namještenika i službenika od 26. srpnja 1946. godine; Zakon o državnim službenicima od 23. srpnja 1946. godine.

²² Zakon o oduzimanju ratne dobiti stečene za vrijeme neprijateljske okupacije od 24. svibnja 1945. godine; Zakon o neposrednim porezima od 26. listopada 1945. godine; Zakon o osnivanju fonda za obnovu zemlje i pomoć postradalim krajevima od 7. lipnja 1945. godine; Osnovni zakon o budžetu od 26. srpnja 1946. godine.

²³ AH, JT NRH 1947., sv. 7, br. 3471.

²⁴ Nikola Perenčević, O našoj zakonitosti, NZ, Zagreb 1948., br. 3—4, str. 61—67.

što je to značilo. Iz odgovornih krugova republičkog i saveznog Javnog tužilaštva sudovi su u Hrvatskoj 1945. godine upozoreni da velik broj slučajeva »privredne špekulacije i sabotaze« kvalificiraju kao »nedopuštenu trgovinu«, iz čega su slijedile i blage kazne. Očito, dio sudaca, pa čak i onih u Vrhovnom sudu Hrvatske, nije bio spreman oštre krivično-pravne sankcije temeljiti na političkim obrazloženjima. Nakon takvih nesporazuma bilo je jasno da formalna pravna uvjerenja nemaju što tražiti u prosuđivanju krivičnih djela protiv narodne imovine ni pri izricanju konfiskacija i nacionalizacija, jer je ovima pošto-poto trebalo dati protudržavnu kvalifikaciju. Taj juridički obračun s političkim protivnicima, tu »juridičku mogućnost« da se politički poraženi protivnik i »ekonomski razvlasti«, navijestio je javni tužilac Hrvatske Jakov Blažević neposredno nakon ustanovljenja te službe na sredini 1945. godine. Osobito je to vrijedilo za sudski proces pred Okružnim sudom u Zagrebu protiv funkcionara i članova ravnateljstva Prve hrvatske štedionice i sveopće kreditne banke d.d., u kojem je optužbu zastupao Blažević. Sudskom presudom izrečeno je više smrtnih kazni i konfiscirana je cjelokupna imovina tih ustanova. Javni tužilac kvalificirao je optužbu kao kontrarevolucionarnu suradnju s okupatorom na privrednom planu prema Zakonu o zaštiti nacionalne časti.²⁵

Jugoslavensku pravnu praksu, pa tako i onu u Hrvatskoj, karakteriziralo je koncipiranje zakona kao instrumenta što ga pokreće politička volja s ciljem izgradnje socijalističkih društvenih i ekonomskih odnosa. Pravni teoretičari skretali su pažnju na to da novi zakoni »imaju revolucionarnu ulogu«, da su »ubojito oružje narodnih masa« itd., ostajući potpuno zarobljeni voluntarističkom interpretacijom pravnih odnosa. Glavni akcent u pravosuđu stavljen je na političku ulogu suda i kreativnu primjenu zakona.²⁶ Zbog svega toga pravosuđe je bilo potpuno nespremno »zakonitosti« realizirati kada su bila u pitanju osobna prava građana. Tadašnji javni tužilac FNRJ Josip Hrnčević potvrdio je da je upravo u to vrijeme velik broj građana zahtijevao od tužilaštva zaštitu zakonitih prava. Tužilaštvo je u povodu tih zahtjeva nailazilo na velik broj manjkavih postupaka, iznuđenih priznanja, lažnih iskaza svjedoka. Nategnutih presuda bilo je najviše u konfiskacijskim postupcima, a nadležni organi držali su da forsiranjem konfiskacija pridonose jačanju društvenog sektora.²⁷ Neobičnim obratom Milovan Đilas zadobio je ulogu branitelja »normativnog karatera zakona«. U svome kratkom članku »Zakonitost«, objavljenom 1953. godine, uspio se približiti teoretskoj distinkciji prava od politike zahtijevajući da sudovi štite zakonitost i osiguraju provođenje svojih odluka i onda kada one nisu u skladu sa subjektivnim političkim uvjerenjima komiteta, odbora itd. Govoreći o lošem običaju sudova i sudaca da »za-

²⁵ U vrijeme prikupljanja optužnog materijala za sudski proces protiv Prve hrvatske štedionice javnom tužiocu Blaževiću javio se Andrija Hebrang, tadašnji predsjednik Savezne planske komisije u Beogradu, ocijenivši da »ne treba tjerati Prvu hrvatsku štedionicu jer je to ustanova malih štediša«. *Jakov Blažević*, 'Tražio sam crvenu nit, Zagreb 1976., str. 169.

²⁶ *Josip Hrnčević*, O nekim pitanjima iz rada sudova, *Naša stvarnost* (NS) 1954., br. 3, str. 100—104; usp. također *Josip Brnčić*, Metod rada sudova, NZ, Zagreb 1954., br. 5, str. 241—250.

²⁷ *Hrnčević*, Svjedočanstva..., str. 108.

gladuju« ili »ćute« o povredama zakonitosti kada je u pitanju »politički faktor«, Đilas je napisao: »Nesprovođenje sudske odluke znači pred javnošću, da postoji sila iznad i mimo zakona, da postoje dvije vrste građana — jedna za koje važe zakoni i druga za koje ne važe [...] Pridržavanje zakona i sudskih odluka osigurava da objektivna — društvena — pravda koliko-toliko dođe do izraza makar ona i ne bila savršena, pa čak ni pravda u nekom konkretnom slučaju. Odlučivanje na osnovi neke druge, nepropisane pravde, makar i bilo i pravedno i dobronamjerno, ne može a da se ne pretvara u samovolju i birokratski despotizam.«²⁸ Treba napomenuti da su se s tim Đilasovim formulacijama složili i vodeći pravници u Hrvatskoj. Redakcija *Naše zakonitosti*, časopisa Udruženja pravnika Hrvatske, prenijela je spomenuti članak prvobitno objavljen u *Borbi* od 15. studenog 1953. držeći da on ima izvanrednu načelnu važnost za sve koji primjenjuju zakon.

Đilasova ideološka diskvalifikacija jugoslavenskog pravosuđa još oštrije se nastavila na sredini 50-ih. On je prvi upozorio na totalno nepoštivanje zakonitosti u »političkim procesima« optužujući ih da su mahom »samo džepna izdanja moskovskih«, te da u njima sud ima samo »zadatak da dokaže ono što vlastodršcima neposredno politički treba«, odnosno da uklopi u pravne norme aktualne političke analize o »neprijateljskoj djelatnosti« okrivljenoga.²⁹ U biti Đilasova se intervencija 1953. sastojala u pozivu na poštivanje normativnosti prava, što je veoma odlučno odbio jugoslavenski partijski i državni vrh. U pravnoj javnosti ubrzo je postalo jasno da je Đilasova bitka za zakonitost izgubljena, a on sam zbog svega je 1957. bio osuđen na sedam godina zatvora.

Sveukupna se problematika zakonitosti u pravnom i političkom sistemu Jugoslavije 1945.—1952. godine zrcali u jednoj instituciji koja po stupnju samostalnosti i širini ovlasti praktički stoji izvan pravnog poretka. To je Javno tužilaštvo FNRJ i javna tužilaštva republika. O instituciji Javnog tužilaštva potrebno je reći nešto više kako bi se pokazalo do kojeg je stupnja politika određivala tokove prava.

Javno tužilaštvo

Odlukom Predsjedništva AVNOJ-a od 3. veljače 1945. ustanovljen je javni tužilac DFJ. U travnju su izdana i prva privremena *Uputstva za organizaciju i rad javnih tužilaca*; na osnovi njih tužilaštvo je koncipirano kao centralistički organ koji ne ulazi u strogi sastav nijedne grupe organa vlasti. Njegova osnovna funkcija bila je opći nadzor nad radom svih državnih organa osim predstavničkih tijela. Stoga nije slučajno da su za tu funkciju dolazili u obzir samo partijski ljudi s velikim političkim iskustvom i stručnim znanjem. Za prvoga javnog tužioca DFJ imenovan je dr. Joža Vilfan, advokat iz Kranja, koji je odmah na početku upozorio da zakonitost mora »postati jedan od fundamentalnih zahtjeva demo-

²⁸ Milovan Đilas, *Zakonitost*, NZ, Zagreb 1953., br. 11, str. 593—595.

²⁹ Milovan Đilas, *Nova klasa*, Beograd 1990., str. 188.

kratizma u zemlji«, ne samo radi naroda koji u tužilaštvu mora vidjeti instrument pravne sigurnosti, nego i zbog »reakcije« koja je u nezakonitostima nove vlasti vidjela »omiljeni oslonac za podzemnu akciju«. ³⁰

Što se tiče prvih uputa za rad tužilaštva 1945., može se utvrditi da su one koncipirane prije svega na pokušaju suzbijanja tzv. »lokalne zakonitosti« i takozvane »inicijativnosti pojedinaca« koja je državnu politiku pretvarala u »samovoljne, nedisciplinirane i anarhične« akcije. Sam koncept bio je veoma blizak ideji sovjetske prokurature kojoj je temelje postavio još Lenjin 1922. godine, i koja je kao glavni cilj imala jedinstveno provođenje zakona. Na temelju vlastitih iskustava u povodu unutrašnje organizacije rada tužilaštva Josip Hrnčević je o tome zapisao: »U tu smo svrhu u toku 1946. — a moglo bi se reći sve do izbijanja sukoba s Informbiroom 1948. — prikupljali, prevodili i proučavali razne sovjetske pravne časopise i instrukcije sovjetske prokurature, kako bismo ih na odgovarajući način prenijeli u naše javno tužilaštvo. Činili smo to u najboljem uvjerenju da time radimo nešto što je bez sumnje revolucionarno i napredno. Tako su tada mislili i radili i drugi naši državni organi.« ³¹

Položaj Javnog tužilaštva utvrđen Ustavom 1946. godine i *Zakonom o javnom tužilaštvu* od 22. VI. 1946. karakterizira široki opseg nadležnosti, monokratski i centralistički princip organizacije. Prema Ustavu tužilaštvo je organ Savezne skupštine koji kontrolira zakonitost, a ona se proteže na sva ministarstva i njihove upravne organe, na sve savezne i republičke ustanove, na sve službene osobe i na sve građane. Tužilaštvo je tako koncipirano kao opća nadzorna vlast i organ u funkciji kontrole zakonitosti. To je podrazumijevalo pravo javnog tužioca na krivično gonjenje, pravo na podizanje tužbe i žalbe, pravo na zakonsku intervenciju u toku sudskog i upravnog postupka i pravo na podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti protiv pravomoćnih odluka sudova i upravnih organa. Dakle, uz redovna pravna sredstva (tužbe, žalbe, krivični progon, zakonske intervencije u toku postupka) tužiocima su bila na raspolaganju i dva izvanredna pravna sredstva. Prvi je zahtjev za zaštitu zakonitosti, što ga je mogao ulagati samo savezni i republički javni tužilac protiv pravomoćnih odluka sudova i upravnih organa, a drugi se odnosi na pravo tužilaštva da od svih državnih organa, ustanova i građana traži potrebna obavještenja i dobije na uvid spise. Zakonska intervencija tužilaštva kod sudova i drugih organa imala je karakter pokretanja postupka. Na rješenje nadležnog organa tužilac je imao pravo žalbe. U pokrenutom postupku tužilac se pojavljivao kao individualni nosilac ovlaštenja i u osnovi je imao položaj stranke u postupku.

Tužilaštvo je strogo centralizirana institucija kojoj je na čelu bio savezni javni tužilac. Javnog tužioca FNRJ i njegove zamjenike birala je i razrješavala Savezna skupština. Savezni tužilac postavljao je tužioce republika i pokrajina, a ovi su potom postavljali tužioce na području svojih republika odnosno pokrajina. Niži su tužiocima bili podređeni i odgovorni višim tužiocima. Viši tužiocima imali su pravo izdavanja obaveznih uputa i pravo devolucije, tj. preuzimanja pojedinih predmeta od nižih tužilaca.

³⁰ AH, JT NRH, 1945., sv. 6, br. 21.

³¹ Hrnčević, Svjedočanstva..., str. 106.

Savezno tužilaštvo i republička tužilaštva djelovala su putem šest odjeljenja: krivičnog, građanskog, odjeljenja općeg nadzora, odjeljenja OZN-e, vojnog i personalnog odjeljenja. Da bi se na vidjelo iznijela širina tužilačkog nadzora, bit će korisno izložiti tužilačke ovlasti u sklopu »općeg nadzora«. Odjeljenje općeg nadzora bilo je zaduženo za kontrolu cjelokupne mreže organa vlasti (NOO-i), svih oblika privredne djelatnosti (poljoprivrede, industrije, zadrugarstva, zanatstva, bankarstva, rudarstva, šumarstva i saobraćaja) i svih društvenih organizacija (ustanova i sindikata). U vertikalnom pravcu opći nadzor obuhvaćao je ustanove od saveznog ministarstva preko federalnih ministarstava, oblasnih ustanova do okružnih, kotarskih i mjesnih NOO-a. Već i ovaj kratak opis dovoljan je za formulaciju teze o izuzetnoj političkoj moći tužilaštva. Djelatnost javnog tužilaštva postajala je slika jačanja političkog autoritarizma i procesa koji je razarao normativnost prava. Posljedica je bila posvemašnje jačanje partijskih elemenata na račun državnih izbornih tijela. To je vidljivo u nametanju i tzv. »tutorisanju« tužilaštva ne samo nad narodnim sudovima nego i nad ostalim državnim organima (narodnim odborima, ustanovama itd.). I sami visoki partijski rukovodioci uviđali su da je problem postao veoma složen. Dakako, nije se mogla negirati uloga tužilaštva u suzbijanju lokalne samovolje i jednoobraznoj primjeni zakona, očuvanju narodne imovine i jačanju djelotvornosti državne privrede. Ali moć tužilaštva implicirala je i negativne elemente, od kojih je najgori bio onaj da direktiva partije zamjenjuje zakon. Upozorenje u tom smislu izrazio je Vladimir Bakarić kada je 1951. diskutirao u Narodnoj skupštini FNRJ u povodu novoga Krivičnog zakonika. On je rekao: »Još odavno sam imao privatne diskusije s nekoliko naših drugova javnih tužilaca oko njihove manire da mnogom i najobičnijem kriminalu u optužnicama i uopće u kazneno-pravnom tretiranju daju izgled političkih delikata. Svaki je takav delikt dobivao obilježje borbe protiv poretka i bio premazan debelom političkom bojom.« S Bakarićeva stajališta, »političko« je time ne samo slabilo opći osjećaj sigurnosti, nego i osjećaj težine djela, a kazni davalo lažni izgled trenutnoga političkog oportuniteta.³² Sličnu impostaciju sadržavali su i pojedini izvještaji Javnog tužilaštva Hrvatske upućeni Javnom tužilaštvu FNRJ, u kojima se govorilo da javni tužitelji u Hrvatskoj prilikom podizanja krivičnih optužnica tobožnjim političkim objašnjenjima toliko »razvodnjavaju stvar« da ona često gubi na svojoj pravnoj jasnoći i solidnosti. Političko je fraziranje zamjenjivalo stvaran opis krivičnog djela i njegovu pravnu kvalifikaciju, što dakako nije moglo ostati bez posljedica na pravnu sigurnost.³³

U Hrvatskoj je još u lipnju 1945. bilo oformljeno 15 javnih tužilaštava, a služba je već do kraja godine bila postavljena na čvrste organizacione i kadrovske temelje. U tijeku prve godine djelovanja aktivnost tužilaštva uglavnom je ispunjena krivičnim gonjenjem političkih protivnika novog sistema i konfiskacijom njihove imovine. Odgovorni pravnici u tužilaštvu, ma koliko bili svjesni da se ta akcija zasniva na političkoj inicijativi,

³² Vladimir Bakarić, Uz novi Krivični zakonik, Govor u Narodnoj skupštini FNRJ, NZ, Zagreb 1951., br. 1, str. 3–12.

³³ AH, JT NRH 1947., sv. 27, br. 3255.

nastojali su joj dati pravnu formu koja će poštovati minimum zakonitosti. Tako je Krivično odjeljenje Javnog tužilaštva Hrvatske apeliralo 1945. godine da se izbjegavaju sva suvišna i masovna hapšenja, da se izbjegava masovna primjena Odluke o zaštiti nacionalne časti, da se istražni zatvor određuje pod zakonskim uvjetima, da se poštuje zakonski minimum imovinskog osiguranja članova obitelji osoba osuđenih na konfiskaciju, da se pritvor i zatvor crkvenih osoba određuje samo iznimno itd.³⁴

Organizacija i praksa Javnog tužilaštva pokazala je, kako je na početku 50-ih konstatirao E. Kardelj, da je upravo tužilaštvo bilo idealan organ za »jedan birokratski sistem«, a njegova krajnja štetnost pokazala se naročito glede sudova. No o tom pitanju nešto kasnije.

Ovdje ne smijemo smetnuti s uma ovo: Tužilaštvo kao strogo centralizirana i monokratska institucija ipak nije ostalo bez demokratske dekoracije. Toj svrsi imali su poslužiti narodni tužioc koji su kao obični građani bili zaduženi za pomoć u otkrivanju nezakonitosti. Institucija narodnih tužilaca imala je doduše svoju demokratsku tradiciju u »narodnom sudstvu« u toku oslobodilačke borbe, ali je u centraliziranom hijerarhijskom sistemu izgubila značenje pa se praktički u Hrvatskoj ugasila već 1949. Shvaćanja koja su se razvila u Hrvatskoj o »narodnim tužiocima« naglašavala su tu drugu stranu, koja se ticala indirektno demokracije i sudjelovanja naroda u javnoj upravi. Prema zamisli tužilaštva narodni su tužioc u Hrvatskoj, uz prikupljanje podataka o počinjenim nezakonitostima, imali održavati šire sastanke s građanima na kojima bi popularizirali nove zakone i tumačili važne presude narodnih sudova. Vladajuća doktrina gledala je u njima »članove kolektiva kojima svi trudbenici prilaze s povjerenjem i ljubavlju [...] iznose kršenja zakonitosti a sve u cilju da bi ih uklonili isključivo u interesu svih trudbenika naše zemlje.«³⁵ U Hrvatskoj je pokrenut časopis *Narodni pravnik* i posebna radio-emisija za narodne tužioce. U Zagrebu su se narodni tužioc ubrzano aktivirali na suzbijanju špekulacija, otkrivanju »suradnika okupatora«, pomoći obiteljima palih boraca itd.³⁶ Narodni tužioc birani su po tvornicama, gradskim rajonima, ulicama, itd., što je dio javnosti navelo da ih smatra »špijunima« uključenim u represivnu kontrolu građana. Premda su u Hrvatskoj 1948. u 33 kotarska javna tužilaštva djelovala 1694 narodna tužioca, njihova suradnja u otkrivanju nezakonitosti bila je sve slabija i često »lične prirode«. Sve u svemu, Odjeljenje općeg nadzora Javnog tužilaštva Hrvatske zaključilo je 1949. da ta ustanova u Hrvatskoj nije donijela »znatnijih rezultata«.³⁷

³⁴ AH, JT NRH 1945., sv. 26, br. 3451.

³⁵ NZ, Zagreb 1948., br. 5—7, str. 168—170. U povodu izbora narodnih tužilaca u gradu Zagrebu 1948. gradski javni tužilac obratio se izbornim kolektivima s apelom da se njihova uloga ne shvaća kao uloga nekakvih špijuna ili denuncijanata, te predložio nekoliko osnovnih sektora njihova rada: opskrba građana prehrambenim artiklima, tekstilom i obućom, radnička prava, stambena politika i sl.

³⁶ AH, JT NRH 1945., sv. 5. »Emisija za narodne tužioce«, br. 1 od 12. kolovoza 1945.

³⁷ AH, JT NRH 1949., sv. 27, br. 3255. U Hrvatskoj je 1949. godine samo u tri oblasti (Dalmacija, Zagreb i Osijek) djelovalo oko 3660 narodnih tužilaca koji zbog slabog poznavanja propisa nisu mogli zapaziti ozbiljnije povrede zakona.

*Pozicija narodnih sudova: samostalan državni organ
ili partijska transmisija?*

Jedan od prvih zakona nove jugoslavenske države bio je Zakon o uređenju narodnih sudova od 4. rujna 1945. godine. Određujući da funkciju suđenja obavljaju isključivo sudovi (Vrhovni sud DFJ, vrhovni sudovi pojedinih federalnih jedinica, okružni i kotarski sudovi), taj zakon, teoretski govoreći, unosi stabilnost i sigurnost u pravni sistem. Osnovna zadaća sudova u širem smislu bila je zaštita »demokratskih tekovina NOB-a«, zaštita »prava i interesa ustanova, poduzeća i organizacija javnog i privatnog karaktera« i, napokon, zaštita »osobnih i imovinskih prava građana«. Takav redosljed vrijednosti kojima se pruža pravna zaštita nije bio slučajan i uključivao je ratio pravosuđa. Misija sudstva bila je dakle afirmacija novoga političkog sistema i »socijalističke zakonitosti«, a u tim okvirima garantiraju se individualne i javne slobode. U svjetlu tako postavljene zadaće od sudova se očekivalo da i svojom odgojnom funkcijom u duhu odanosti domovini djeluju na građane da se pridržavaju zakona. Funkcija suđenja povjerena je sucima — stalnim sucima i sucima porotnicima. Birale su ih i razrješavale skupštine nadležnih NOO-a odnosno zemaljske skupštine. Suđenje je bilo dvostepeno, a pravo žalbe protiv pravomoćne presude pripadalo je republičkim javnim tužiocima, javnom tužiocu DFJ, predsjedniku Vrhovnog suda i predsjednicima vrhovnih republičkih sudova. Normirano je načelo da su suci u izricanju pravde nezavisni, načelo jednakosti građana pred zakonom i načelo javnosti sudske rasprave. Specijalizirani sudovi mogli su se ustanoviti samo zakonom. Normirana je i nadležnost sudova.³⁸ Sve u svemu, to je bila relativno stabilna ustavna situacija koju je, međutim, u praksi neprestano razarao dominantan politički faktor. U biti je to značilo da se prema pravosuđu u svakom trenutku mogla pojaviti kao premoćna vanjska snaga politička vlast u liku Partije. Teoretsko načelo o samostalnoj poziciji sudova smatralo se buržoaskom pravnom tradicijom koju treba odbaciti. Novi ustavni sistem proklamirao je jedinstvo vlasti koje se ideološki opravdavalo diktaturom proletarijata. Država, vlast, pravne norme itd. instrumenti su koje pokreće revolucionarna klasna volja, čime se zapravo sugerira da je država uvijek diktatorska, a pravo uvijek represivno u odnosu na potlačenu klasu. Sada, dakle, nova politička vlast primjenjuje silu, ali u interesu širokih slojeva radnika i naroda. Tako se, prema stavovima ondašnjih pravnikâ i teoretičara, pravni sistemi nove i stare Jugoslavije razlikuju po svom klasnom karakteru. Degenerativne posljedice takvog usmjerenja postupno su rasle da bi potkraj 1949. godine postale u Hrvatskoj alarmantne zbog velikog broja povreda prava građana. No, vratimo li se na razdoblje neposredno nakon oslobođenja, korisno je podsjetiti da je Ministarstvo pravosuđa Hrvatske po liniji pravosudne uprave zapravo profiliralo rad sudova naročito u oblasti građanskopravnih odnosa za koje su tada nedostajali pravni propisi. Zanimljivo je da i 1946. godine u Hrvatskoj nedostaju jače veze s Ministarstvom pravosuđa

³⁸ Zakon o uređenju narodnih sudova, *Službeni list DFJ* br. 67 od 4. rujna 1945. godine, str. 2—4.

DFJ, i sudovi se potpuno oslanjaju na Ministarstvo pravosuđa NRH. Sudovi su te godine u Hrvatskoj primili 454.951 predmet, a od toga su riješili 388.550 predmeta, pri čemu nisu zabilježene veće povrede zakonitosti. Takva konstatacija Ministarstva pravosuđa NRH odnosila se, dakako, na povrede zakonitosti na štetu nove države i političkog poretka, ali ne i na povrede prava građana. Štoviše, ministarstvo je prigovorilo jednom broju sudaca u Hrvatskoj koji uz svu svoju »dobronamjernost« još uvijek žive »izolovano od društvenih i političkih zbivanja« te ne posvećuju nikakvu pažnju »svojoj individualnoj političkoj izgradnji«. Narod zahtijeva »revolucionarnu čvrstinu« od svojih sudaca, zaključilo je ministarstvo apelirajući pritom na strogost sudova u prosuđivanju konfiskacija, privrednog kriminala itd.³⁹ Ministarstvo pravosuđa NRH imalo je tada velik utjecaj ne samo na izbor sudaca već je svojim uputama, raspisima i redovnim savjetovanjima sudaca umnogome utjecalo na konkretan rad sudova prilagođujući ih novonastalim političkim prilikama. Osnovna je zadaća sudova, kako se ona iz perspektive pravnih funkcionara u Hrvatskoj poimala, afirmiranje nove države i osiguranje primjene novih zakona. Tako postavljena zadaća nije mogla izdignuti sudstvo na model nezavisnosti on dnevne politike. Pomoćnik Ministarstva pravosuđa NRH Z. Perišić ustvrdio je 1946. godine da su narodni sudovi »klasni organi radnog naroda i treba da u svoj sadržaj rada unesu političnost«, te da predsjednici sudova nisu »vanklasni i nadklasni« činovnici starog sistema. To ga navodi na pogrešan zaključak da je organizacijsko jačanje pravosuđa povezano sa čvršćim vezama sudova i narodnih odbora, a isto tako da će povećani broj radnika i sitnih seljaka među sucima porotnicima pridonijeti socijalističkoj izgradnji naročito na selu.⁴⁰

Kako je funkcioniralo načelo sudske nezavisnosti najbolje je opisao V. Bakarić kada je na Četvrtom plenumu CK KPJ, posvećenom pravosuđu, 1951. ustvrdio: »Kod nas za najboljeg sudiju u vrhovnom sudu važi onaj koji sudi kako mu se naredi, bez obzira na vlastito uvjerenje.«⁴¹

U empirijskom pogledu takva pozicija suda u sistemu jedinstva vlasti otvorila je niz problema. Na prvom je mjestu potpadanje suda pod politički utjecaj sa strane (narodnih odbora i partijskih organa) i poremećen odnos između sudova i javnog tužilaštva uz potcijenjenu ulogu sudova. Vođenje istrage u krivičnim djelima ostalo je izvan kompetencije sudova,

³⁹ AH, JT NRH 1947., sv. 27, br. 3255.

⁴⁰ U sudovima na području NR Hrvatske 1949. godine ukupno je sudjelovalo 17.195 sudaca porotnika, od toga 2064 žene. Po socijalnom sastavu 50% bili su sitni i srednji seljaci, 19% službenici, 12% radnici i 19% ostali. Navedeno u *dr. Zvonko Perišić*. Neki organizacioni problemi i političko učvršćenje sudova, NZ, Zagreb 1949., br. 1, str. 4—8.

⁴¹ Izvori za istoriju SKJ. Sednice CK KPJ 1949—1952. Beograd 1985., str. 587—588. Vladimir Bakarić točno je opisao i situaciju u Vrhovnom sudu Hrvatske. On je potvrdio da CK i vlada u Hrvatskoj nisu utjecali na sam rad suda osim u nekoliko »političkih« slučajeva. Situacija je bila sasvim drukčija kada se gledalo na »partijsku ćeliju« unutar samoga Vrhovnog suda. Ona je, dakako, bila »nosilac razrješenja spornih slučajeva što su na dnevnom redu bili u sudu«. Budući da je bio iz stare sudačke obitelji, Bakarić se zalagao za veći autoritet Vrhovnog suda u pogledu kontrole nižih sudova, ali je smatrao da partijskim komitetima i ćelijama treba ipak prepustiti opću političku kontrolu sudaca.

kao što nije postojala ni sudska garancija protiv nezakonitih akata uprave. Vrhovni sudovi ostali su izvan stvarne kontrolne kompetencije.

Ukratko, situacija koja je karakterizirala pravosuđe na početku 50-ih ukazivala je na dubok pravni poremećaj sve do obezvređenja zakona i pravne sigurnosti. Kao da je bilo nemoguće povući sigurnu liniju između državnog i partijskog, političkog i normativnog. Posljedica tih deformacija bila je da je Partija neposredno preuzimala kompetencije ustavnih organa. Ovako je impostirao problem i A. Ranković podnoseći uvodni referat o sudstvu na Četvrtom plenumu CK KPJ 1951. kada je ustvrdio: »Funkcioneri nekih narodnih odbora svesno krše zakone smatrajući da im pravni propisi predstavljaju smetnju, da ih sputavaju u ostvarenju zadataka, koje po njihovom shvatanju treba izvršiti i po cenu nezakonitih mera i rešenja.« I dalje: »[...] Ima pojava da neki članovi Partije smatraju da oni u svakom slučaju imaju veća prava nego nepartijci, da su privilegovani i da samim tim što su članovi Partije stiču pravo da komanduju organima vlasti.«⁴²

Takav je razvoj u isti mah sužavao manevarski prostor subjektivnih prava i pojačavao mjeru vlasti i prinude na ekonomskoj i političkoj razini prema »staroj eksploatatorskoj klasi«. Osim toga, komunistička vlast imala je u poslijerevolucionarnom razdoblju pred sobom, uz procese mijenjanja ekonomske baze društva, i proces industrijalizacije, pa je uloga prava i prisile bila nezamjenljivo sredstvo discipliniranja »vlastite klase«, jačanja radne discipline, povećanja proizvodnosti i izmirenja individualnih interesa proizvođača s općim planskim zadacima. Podržavljenje privrede, centralističko planiranje, agrarna kolektivizacija nesumnjivo su stvorili društvenu klimu u kojoj je formalna strana pravnog fenomena bila potpuno zanemarena u odnosu na sadržaj.

Preostaje samo da preciziramo kako se organizirao taj juridički sistem u Hrvatskoj od oslobođenja do društvene reforme 50-ih. Bit će korisno zadržati se na krivičnom aspektu juridičkog sistema, jer se upravo tu stvari nazivaju svojim imenom i najbolje se uočava apsorpcija pravnog od političkog.

Pravni okvir za represivnu djelatnost državnih organa

Jedan od prvih zakona u Hrvatskoj 1945. godine koji je poslužio kao legalna osnova krivičnog progona »kontrarevolucionara« jest ZAVNOH-ova Odluka o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj iz travnja 1945. Tom su odlukom u Hrvatskoj uspostavljeni specijalni sudovi za zaštitu nacionalne časti izvan sastava redovnih sudova, s tim da su njihove odluke bile konačne i pravomoćne. Oni su doduše ukinuti u kolovozu, a propisi o zaštiti nacionalne časti prestali su vrijediti donošenjem Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države 25. kolovoza 1945. Ipak, svrha inkriminacije djela protiv nacionalne časti bila je postignuta. I u tome kratkom razdoblju sudovi su za privrednu i drugu

⁴² Isto, str. 536—537.

suradnju s okupatorom optužili u Hrvatskoj ukupno 1083 osobe, od kojih je 926 bilo osuđeno, a 157 oslobođeno optužbe. Rezultat progona bio je: 117 konfisciranih industrijskih postrojenja i 189 posjeda i drugih nekretnina.⁴³ Taktika sudova za zaštitu nacionalne časti, motivirana brzinom i sveobuhvatnošću progona zbog privredne suradnje s okupatorom, rezultirala je brojnim povredama prava građana. Cjelokupan taj rad kritički je razmotrilo i samo Javno tužilaštvo NRH četiri mjeseca nakon ukidanja tih sudova. Eklatantan slučaj povrede prava građana zbio se u sudu za zaštitu nacionalne časti u Virovitici, gdje je javni tužilac podnio optužnice »odoka i bez ikakva dokaza«, a sud po njegovu zahtjevu presuđivao. Javno tužilaštvo Hrvatske poništilo je oko 180 takvih predmeta i vratilo ih ponovo na suđenje. Analize tužilaštva ukazivale su na »masovna hapšenja« bez sigurnijih dokaza o povredi nacionalne časti, što je dovodilo do »pretrpanosti« zatvora, naročito u Zagrebu.⁴⁴ Cilj koji je postavljen sudovima za zaštitu nacionalne časti u procesu eksproprijacije i ekonomskog prestrukturiranja bio je postignut uz cijenu brojnih povreda zakonitosti. Treba dodati da je i službenu ocjenu sudova za zaštitu nacionalne časti u Hrvatskoj pratila konstatacija tužilaštva kako su »često pogrešnim i nepravilnim presudama izazivali sami pojave nezadovoljstva i šovinizma«, i kako su u osnovi pokazali da im »fali nezavisnost«.⁴⁵

Drugo neobično važno polje rada sudova 1946. godine bilo je suzbijanje svake privredne djelatnosti koja bi, prema riječima tadašnjeg ministra pravosuđa DFJ F. Frola, izlazila iz okvira privredne politike zemlje. Frol je pritom najviše mislio na pravilnu distribuciju robe.⁴⁶ Još potkraj travnja 1945. Predsjedništvo AVNOJ-a donijelo je *Zakon o suzbijanju nedopuštene špekulacije i sabotaze*. Tim je zakonom inkriminirana svaka privredna djelatnost koja je imala za cilj da se iskorištavanjem izvanrednih ratnih prilika postigne nerazmjerna imovinska korist (nedopuštena špekulacija), i svaka djelatnost koja je dovodila u pitanje pravilno funkcioniranje privrednih poduzeća ili je bila uperena protiv državne privredne politike (sabotaze). Za krivična djela špekulacije i sabotaze bile su predviđene najstrože kazne: smrtna kazna i prinudni rad u trajanju od 10 godina.⁴⁷ Kaznena je politika počiniocima tih krivičnih djela pripisivala svojstvo visoke društvene opasnosti, pa je njihov progon i kažnjavanje trebalo zaoštriti do krajnjih granica. Javno tužilaštvo Hrvatske trudilo se

⁴³ AH, JT NRH 1945., sv. 24, br. 484. Prema statistici koju je sačinilo Ministarstvo pravosuđa Hrvatske socijalni sastav osuđenih osoba bio je ovakav: državnih namještenika 171 ili 15,78%; obrtnika 165 ili 15,23%; trgovaca 165 ili 15,23%; zemljoradnika 156 ili 14,40%; industrijalaca 111 ili 10,24%; pripadnika slobodnih profesija 142 ili 13%; veleposjednika 22 ili 2%; radnika 31 ili 2,86%; ostalih zanimanja 120 ili 11,08%. Od svih osuđenih po nacionalnosti su bili 1039 ili 95,93% Hrvati; 42 ili 3,86% Srbi i 2 ili 0,18% Slovenci.

⁴⁴ AH, JT NRH 1945., sv. 24, br. 171.

⁴⁵ AH, JT NRH 1945., sv. 24, br. 134.

⁴⁶ AH, JT NRH 1945., sv. 1, br. 257.

⁴⁷ Problem špekulacije i visokih cijena pojavljivao se i u drugim republikama. Naročito se u Zagrebu primjećivala prisutnost »crnobezijanaca« iz Beograda, Vojvodine i Makedonije. Javni tužilac Hrvatske upozorio je u kolovozu 1945. Savezno tužilaštvo da je potrebno poduzeti zajedničku akciju protiv tih ljudi koji su u Zagrebu nabavljali velike količine razne robe i njome špekulirali u svom području. AH, JT NRH 1945., sv. 24, br. 134.

cjelokupnu aktivnost pravosuđa na provođenju toga zakona uklopiti u političku formulu da je ovdje riječ o »organiziranoj fronti špekulanata i sabotera koji su narodnoj vlasti navijestili rat«, pa je stoga potrebno udariti »po bogatim špekulantima, veleposjednicima i seljacima kulacima, koji na široj bazi organiziraju ovakove poslove«. ⁴⁸ Treba priznati da se sudovi u Hrvatskoj 1945. nisu strogo pridržavali te političke formule, pa su spomenuta krivična djela često kvalificirali po odredbama građanskog prava kao utaje, prevare i sl. Atmosfera je bila nabijena antagonizmom između sudova koji su se držali formalnih načela i tužilaštva koje je smatralo da je time izigrana svrha zakona. Primjerice, tužilaštvo je zbog blagih presuda ulagalo brojne žalbe. Ministarstvo pravosuđa otpustilo je zbog toga nekoliko sudaca, a neki su podvrgnuti krivičnom progonu i osuđeni na kazne zatvora. ⁴⁹

Na početku 1946. godine u krivičnom progonu »špekulacije i privredne sabotaze« donesene su neke normativne odredbe koje se mogu ocijeniti i kao pokušaj izvanrednog reguliranja materije. Riječ je o *Uredbi Saveznog ministarstva pravosuđa o osnivanju specijalnih vijeća za suđenje krivičnih djela špekulacije i sabotaze pri vrhovnim sudovima federalnih jedinica*. Postupak pred specijalnim vijećem Vrhovnog suda bio je kratak i bez mogućnosti primjene pravnih lijekova. Istodobno je konkretiziran oštar napad protiv privatnih trgovaca, obrtnika i seoskih vlasnika, koji se potpuno oslanjao na političku orijentaciju Javnog tužilaštva prema kojoj ometanje privrednog razvoja zemlje uglavnom potječe iz »ostataka buržujske klase i njenih privrednih pozicija na selu i gradu«. Ista politička formula vrijedila je i za prosudbu »sabotaze« kao manevra onih odgovornih osoba što robuju »buržuskom, nesavjesnom, ljenivom i profiter-skom mentalitetu«. Analiza Javnog tužilaštva Hrvatske završila se konstatacijom da je »neprijatelj težište svoje borbe protiv narodne vlasti prebacio na ekonomsko polje s namjerom da ugrozi privredne temelje i razvoj naše ekonomske strukture«. ⁵⁰ Očito je da sudska praksa, nastala na takvoj političkoj osnovi, nije mogla izgledati drukčije nego kao razbuk-tavanje političke represije. Primjerice, u Hrvatskoj je potkraj 1945. pokrenut »tjedan borbe protiv špekulacije«. U njemu su naročitu revnost pokazali narodni tužioc koji su npr. samo u Zagrebu u listopadu podnijeli više od 500 prijava protiv šverca. ⁵¹ Specijalno vijeće Vrhovnog suda Hrvatske svoje je prvo suđenje održalo u prosincu 1945., da bi već u prvim mjesecima 1946. podiglo više desetaka optužnica protiv krivičnih djela prikrivanja i gomilanja zaliha kod privatnih trgovaca, prekoračenja cijena, itd. Izrečeno je i nekoliko smrtnih presuda. ⁵² Slično su postupila i specijalna vijeća vrhovnih sudova u drugim federalnim jedinica-

⁴⁸ AH, JT NRH 1945., sv. 37, zapisnik sa sastanka JT od 31. prosinca 1945.

⁴⁹ AH, JT NRH 1945., sv. 1, br. 117.

⁵⁰ AH, JT NRH 1946., sv. 27, br. 3255.

⁵¹ AH, JT NRH 1945., sv. 1, br. 119.

⁵² Vladimir Bakarić, predsjednik vlade NRH, osvrnuo se na razloge poduzimanja tako oštih represivnih mjera u Hrvatskoj protiv šverca i sabotaze. Prema njegovim riječima neke artikle široke potrošnje industrija je proizvodila u količini samo 50% potreba stanovništva. Slaba žetva 1946. to je učinila i s poljoprivrednim proizvodima. Stoga su racionirane živežne namirnice i određene radničke plaće. Opskrba racioni-

ma, pa su primjerice u prva dva mjeseca 1946. pretresla ukupno 40 predmeta i izrekla 30 smrtnih kazni.⁵³ Statistika gonjenja za djela špekulacije i sabotaže pokazivala je neprekidan rast broja optuženih iz kategorije »krupnih posjednika i trgovaca«. Primjerice 1947. godine tužilaštvo je iz te kategorije optužilo 100 osoba, a već u ožujku 1948. bilo je 528 optuženih. I globalni podaci ukazivali su na velik udio »ekonomskog kriminala« u ukupnom broju počinjenih krivičnih djela u Hrvatskoj. Tako je od ukupnog broja počinjenih krivičnih djela 1948. godine na ekonomski kriminal otpadalo 45,2%, na opći kriminal 47% i na politički kriminal 7,6%.⁵⁴

Zakon o suzbijanju špekulacije i privredne sabotaže u prve se dvije poslijeratne godine pokazao kao uspješno sredstvo razaranja privatnovlasničke strukture u trgovini i obrtu. Za to se vrijeme kao sasvim nedostatna pokazala aktivnost tužilaštva i sudova na području društvene proizvodnje i distribucije. Broj nezakonitosti naglo je rastao i na državnom privrednom sektoru, dok je tužilaštvo i dalje bilo usmjereno pretežno na privatni sektor. Dokaz je tome činjenica da je npr. 1946. godine tužilaštvo otkrilo 351 slučaj špekulacije a samo 80 slučajeva sabotaže, iako su brojni slučajevi ukazivali na nepravilan odnos prema narodnoj imovini u državnim poduzećima i ustanovama. Situaciju u Hrvatskoj 1946. karakteriziralo je nepotrebno gomilanje roba po skladištima, jer joj nije bila na vrijeme određena cijena, slabo poslovanje zadrugarstva, korumpiranost činovničkog aparata u poduzećima, razvlačenje narodne imovine. S odgovornih mjesta u tužilaštvu moglo se čuti da se u Hrvatskoj vodi lokalna privredna politika, da je od 1500 zadruga u Hrvatskoj aktivno njih 259, a orijentirane su samo na distribuciju racionirane robe koju im daje država. Upozoreno je na to kako razni funkcionari i skladištari krađu društvenu imovinu, na nepravilnu raspodjelu novca iz socijalne pomoći, na uništavanje šuma u Slavoniji, na velik postotak otpada u tvornicama tekstila i kože koji odlazi privatnicima u ruke, i na brojne druge povrede propisa.⁵⁵ Službeno priznanje da zbog takvih nezakonitosti nadležni organi ne uspijevaju djelotvorno organizirati proizvodnju i raspodjelu označilo je zaokret u radu tužilaštva na suzbijanju »djela sabotaže« u raznim granama privrede. To je bilo oko sredine 1948. godine, kada je naglo porastao i broj krivičnih prijava protiv sabotaže. Taj je porast u odnosu na isto razdoblje 1947. godine iznosio 68,6%.⁵⁶ Istaknimo da je i savezno Javno tužilaštvo na svojoj godišnjoj konferenciji u svibnju 1948. konstatairalo kako je jedan od osnovnih problema porast krivičnih djela sabotaže

ranom robom u Hrvatskoj je funkcionirala dobro, ali je opskrba neracioniranom robom pokazivala suprotnu tendenciju. Cijene na crnoj burzi naglo su skakale, troškovi života rasli su mjesečno 20—30% te je realan pad nadnica prisilio državu na rigorozne mjere prema crnom tržištu. Usp. *Naprijed*, Organ KP Hrvatske, Zagreb, 3. ožujka 1946., god. IV, br. 9, st. 1.

⁵³ Dobar prikaz cjelokupne ekonomske problematike jugoslavenske poslijeratne zbilje može se naći u: *Branko Petranović*, *Politička i ekonomska osnova narodne vlasti u Jugoslaviji za vreme obnove*, Beograd, Institut za savremenu istoriju, 1969.

⁵⁴ AH, JT NRH 1948., sv. 28, br. 3686.

⁵⁵ AH, JT NRH 1946., sv. 37. Zapisnik sastanka predstavnika JT i MP NRH od 2. siječnja 1946.

⁵⁶ AH, JT NRH 1948., sv. 28, br. 3686.

u privredi, naročito u građevinarstvu. I ovdje moramo upozoriti na određenu političku namjeru koja nije mogla ostati bez posljedica za funkcioniranje pravosuđa i sigurnosti građana. Riječ je o tendenciji krivičnih organa da objektivne počiniocima toga krivičnog djela proglase »raznim neprijateljskim elementima«, »izvjesnim buržoaskim stručnjacima koji u većini slučajeva rade po narudžbi inostrane špijunaže«. Sudovima tako nije preostajalo drugo nego da utvrde »direktan kontrarevolucionarni cilj« počinitelja. Dokazivanje krivnje svodilo se na niz posrednih dokaza, od toga »kako se počinitelj ponašao za vrijeme okupacije« do njegovog »stava spram izgradnje socijalizma«, itd.⁵⁷ Prosudba djela ostajala je prilično dvosmislena jer se preklapala s političkom formulom. Bio je to još jedan dokaz kako se u ime političkog cilja moglo zanemariti poštivanje zakonitosti.

Od normativnih propisa kojima je rješavana problematika krivičnog prava najvažniji je *Zakon o krivičnim djelima protiv države* objavljen u kolovozu 1945. godine. Represivni karakter toga zakona nedvosmisleno je izbijao iz činjenice da zakonom nisu bili točno opisani modaliteti krivičnog djela protiv naroda i države. Time se kršio osnovni princip modernoga krivičnog prava: »nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege«. Istodobno je prihvaćeno i načelo retroaktivnog važenja zakona, čemu se posebno usprotivio dio opozicionih poslanika u Privremenoj narodnoj skupštini. Pojam krivičnog djela teoretski je utemeljen na materijalnom elementu, pa je s gledišta suda prva atributivna karakteristika djela morala biti »društvena opasnost«, a ne određenost djela kao krivičnog u zakonu. To je, dakako, imalo posljedice za načelo zakonitosti, omogućujući njegove vrlo različite »revolucionarne« verzije.⁵⁸

U biće krivičnog djela protiv države nije bilo uključeno samo dovršeno djelo, već je i sama pripremna radnja, bez obzira na izvršenje, inkriminirana kao krivično djelo. Tako su organi gonjenja praktički već u zametku mogli ugušiti pokušaj napada na društveni sistem. Ubrzo se pokazalo da je taj zakon poslužio novoj vlasti kao represivni instrument protiv političkih protivnika, naročito političara iz bivšeg sistema.⁵⁹

⁵⁷ AH, JT NRH 1948., sv. 27, br. 3255.

⁵⁸ Sistem posebnih inkriminacija ovdje je izveden iz osnovnog načela o zaštiti nove države i pojedinaca nosilaca političkih, vojnih i državnih funkcija. U biće krivičnog djela nije uvršteno samo dovršeno djelo već i sama pripremna radnja, ako je išla za tim da ugrozi državno uređenje DFJ, njezinu vanjsku sigurnost, temeljne tekovine NOB-a i ravnopravnost jugoslavenskih naroda. U tu grupu krivičnih djela pripadala su i djela koja su pogadala sigurnost drugih država s kojima je DFJ imala ugovor o savezu i prijateljstvu, kao što je bilo s SSSR-om. — *Zakon o krivičnim djelima protiv države, Službeni list DFJ* br. 66 od 1. rujna 1945.

⁵⁹ Među značajnijim političkim procesima u Jugoslaviji 1947. bio je krivični proces protiv Dragoljuba Jovanovića i Franje Gažija pred Vrhovnim sudom NR Srbije. Njihova politička aktivnost, koja se nije poklapala s politikom rukovodstva Komunističke partije, javna je optužba okvalificirala kao krivično djelo protiv naroda i države. Dragoljub Jovanović osuđen je zbog tobožnjeg pokušaja razbijanja Narodne fronte i osnivanja opozicionog bloka, tzv. »seljačkog bloka«, na devet godina lišenja slobode s prisilnim radom. Usp. *Hrnčević, Svjedočenja, »Dragoljub Jovanović i Franjo Gaži«*, str. 202—212. Na početku 1947. proveden je proces protiv Miše Trifunovića iz Radikalne stranke. U veljači 1948. optužen je u Hrvatskoj Toma Jančiković. Svi ti političari iz bivšeg sistema bili su optuženi i za špijunažu u korist emigracije i zapadnih zemalja, iako su neki od njih surađivali s komunističkom vlasti.

U tom svjetlu valjalo bi sagledati i seriju političkih sudskih procesa u Hrvatskoj 1946.—1948. godine. Hrvatski pravni funkcionari naročito su držali opravdanim načelo retroaktivnog važenja zakona, jer bi, po njihovu sudu, u suprotnom bile izigrane tekovine oslobodilačke borbe i pošteđeni oni koji su otvoreno protiv njih ratovali. U kolovozu 1948. Vrhovni sud Hrvatske osudio je na smrt četrdesetak pripadnika ustaškog pokreta koji su pohvatani na samoj jugoslavenskoj granici pri pokušaju ulaska u zemlju.⁶⁰

Pravosudni organi u Hrvatskoj prvi su pokrenuli krivični progon crkvenih dostojanstvenika, pri čemu je iskazana velika doza odlučnosti i bezobzirnosti u dokazivanju njihove tobožnje krivične odgovornosti. U listopadu 1946. pred Vrhovnim sudom Hrvatske optužen je nadbiskup Alojzije Stepinac za krivična djela političke suradnje s okupatorom, za ratni zločin, podrivanje političkih osnova FNRJ i neprijateljsku propagandu. Optužbu je zastupao javni tužilac Jakov Blažević, koji je jasno pokazao kako politička apologetika može isključiti sve autonomne vrijednosti krivičnog postupka.⁶¹ Konačni stav optuženog nadbiskupa Ste-

⁶⁰ U razdoblju od kolovoza 1948. do kolovoza 1949. godine UDB je u Hrvatskoj uhapsila devedesetak pripadnika ustaškog pokreta koji su se pokušali prebaciti preko granice. Javni tužilac FNRJ podigao je optužbu protiv pedesetorice među kojima su se nalazili i Ljubo Miloš i Božidar Kavran. Grupa je pohvatana na samoj granici i optužena za zločinačku djelatnost za vrijeme rata i špijunsko-terorističku djelatnost nakon rata. Vijeće Vrhovnog suda Hrvatske donijelo je 28. kolovoza 1948. presudu kojom je 43 osobe osudilo na smrtnu kaznu i konfiskaciju cjelokupne imovine, 2 osobe na kaznu doživotnog lišenja slobode, i 10 osoba na vremenske kazne zatvora. Javni tužilac FNRJ Josip Hrnčević u svojoj je zaključnoj riječi želio prikazati kako su »inostrani imperijalisti i vatikanska reakcija notorne ustaške koljače nakon sloma hitlerovske Njemačke preuzeli u svoju službu«. S tim u vezi osudio je »ulogu Vatikana i visokog katoličkog klera u inostranstvu u pripremanju, zaštićivanju, podstrekavanju i ubacivanju špijunsko-terorističkih grupa u našu zemlju«. *Josip Hrnčević, Borba za sigurnost naše domovine, Povodom sudskog procesa protiv Miloša, Kavrana i dr., NZ, Zagreb 1948., br. 5—7, str. 93—115.* Optužba je držala za prilično lak zadatak dokazati »zločinačku« djelatnost optuženih s obzirom na norme međunarodnog prava o kažnjavanju ratnog zločina. Ali za djelo pokušaja obaranja društvenog uređenja FNRJ valjalo je uzeti u obzir da optuženi ipak nisu uspjeli i počinili djela za koja su optuženi. Iako su se ta djela u smislu Zakona o zaštiti naroda i države smatrala »dovršenim krivičnim djelima«, javni tužilac uložio je truda da pokaže kako njihova društvena opasnost prelazi okvire jugoslavenskoga državnog interesa i vrijedna princip demokratske suradnje među narodima prema Povelji OUN.

⁶¹ Optužnicu protiv Stepinca javni tužilac Blažević podigao je u toku sudskog postupka protiv Erika Lisaka i trinaestorice optuženih, zbog navodne Stepinčeve umiješanosti u ustaško-križarsku zavjeru protiv nove vlasti. Svoje viđenje sudskog procesa, za koji drži da po stručnoj i proceduralnoj kvaliteti nije zaostajao za savezničkim suđenjima ratnim zločincima, iznio je u knjizi *Mač a ne mir, za pravnu sigurnost građana, Zagreb, Beograd, Sarajevo, 1980.*

U vezi s novijim radovima o suđenju kardinalu Stepincu, iz kojih je očito da je bila riječ o montiranom političkom procesu, vidjeti: *Stella Alexander, Trostruki mit, Život zagrebačkog nadbiskupa Alojzija Stepinca, Zagreb 1990.* Do kojeg je stupnja narasla napetost između Markova trga i Nadbiskupskog dvora posebno zbog Stepinčeva protesta protiv ustaškog terora, pokrštavanja pravoslavaca i poglavnikove politike, vidjeti u: *Vilim Cecelja, Moja sjećanja na uzoritog kardinala Stepinca, zagrebačkog nadbiskupa, Hrvatska revija, br. 4. 1990., str. 690—737.* Usp. također *Ivan Mužić, Pavelić i Stepinac, Split 1991.; Aleksa Benigar, Alojzije Stepinac, hrvatski kardinal, Rim 1974.; Stepinac mu je ime. Zbornik uspomena, svjedočanstava i dokumenata. Priredio Vinko Nikolić, I—II, Zagreb 1991.*

pinca bila je izjava da se ni za jedno djelo iz optužnice ne osjeća krivim te da se ne namjerava braniti. Osuđen je na kaznu lišenja slobode u trajanju od 16 godina. Osuda Stepinca kao tobožnjeg suradnika okupatora i ratnog zločinca bila je zapravo maska za surov obračun nove vlasti s antikomunistima i katoličkom crkvom kao uporištem opozicije.⁶²

Sam Zakon o krivičnim djelima protiv države nije pružao procesne garancije za obranu okrivljenika. Općenito je prednost dana brzini i efikasnosti postupka, što je često išlo na štetu okrivljenika. Primjerice, određena je obaveznost pritvora i istražnog zatvora; optuženi nije imao pravo žalbe ako je presudu kao prvostepeni sud donio Vrhovni sud republike ili VS DFJ. Zakon nije odredio ni tko provodi istragu. U najvećem broju slučajeva istragu je provodila OZN, a manjim dijelom Javno tužilaštvo. Dokazni materijal OZN-e, kasnije UDB-e, uglavnom se zasnivao na »priznanju okrivljenog«, a svjedoci su vrlo rijetko saslušavani. Priznanja su često bila iznuđena fizičkom ili psihičkom prinudom, a sam okrivljeni u istrazi nije imao prilike da iznosi činjenice i dokaze u svoju korist. Prema zapažanju Javnog tužilaštva 1945. godine, u Hrvatskoj se »svakoga i za svako djelo stavljalo u pritvor«. Samo u okružnim sudovima Zagreba, Osijeka, Bjelovara i Slavonskog Broda za krivična djela protiv države bilo je pritvoreno 1650 osoba. Pretrpanost zatvora, posebice onih OZN-e u kojima je bio velik broj osuđenika na smrt što su čekali rješenje Vrhovnog suda, stvarala je negativno nabijenu političku i životnu atmosferu, pa je Javno tužilaštvo u Hrvatskoj naložilo sudovima da beznačajne slučajeve obustave, a ostale što prije okončaju sudskim presudama.⁶³

Zakon o krivičnim djelima protiv države nije novoj vlasti poslužio samo za obračun s političkim protivnicima. On je bio pravna osnova državnog stjecanja znatnog dijela bankovnog i industrijskog kapitala. Potkraj 1945. u Hrvatskoj su pokrenuti krivični postupci protiv svih važnijih novčanih zavoda zbog suradnje s okupatorom (prema čl. 10. Zakona o krivičnim djelima protiv države) te im je konfiscirana cjelokupna imovina. Pod istom optužbom u Hrvatskoj je konfiscirano 230 poduzeća s ukupnom glavnicom od 3.600.000.000 dinara. Na početku 1946. zbog »privredne suradnje s okupatorom« proveden je krivični progon vlasnika kinematografa, mlinova, većih knjižara i tiskara. Istodobno je zbog »kolaboracije s

⁶² Stepinčeva obrana, koju su zastupali dr. I. Politeo i dr. N. Katičić, nastojala je dokazati da nadbiskup u svojim kontaktima s ustaškom i okupatorskom vlasti nije prešao granice protokolarne formalnosti na koju su ga obvezivali propisi međunarodnog i crkvenog prava. Što se tiče obrane, i dalje su stajali navodi iz Pastirskog pisma u kojem su Stepinac i episkopat optužili vlast za progon katoličke crkve i vjernika. Presudne momente zbog kojih je režim osudio Stepinca izložio je u svojim sjećanjima na suđenje tadašnji javni tužilac DFJ *Josip Hrnčević*. On nije mogao izbjeći Stepinčev antikomunizam i nespremnost katoličkog episkopata da se pomiri s komunističkim režimom koji se spremao da im oduzme slobodu tiska i škola, crkvenu imovinu, vjeronauk u školama i crkveni brak. *Hrnčević*, *Svjedočanstva*, str. 171—196. Branko Petranović, koji inače nije najobjektivniji pisac kada je riječ o rimokatoličkom kleru u Hrvatskoj, nastojanja Stepinca i klera 1945—1946. godine prikazuje isključivo kao djelovanje pod ustaškim i kolaboracionističkim nadahnućem. Usp. *Aktivnost rimokatoličkog klera protiv sređivanja prilika u Jugoslaviji* (mart 1945 — septembar 1946), *Istovijest XX veka*, Beograd 1963., str. 263—311.

⁶³ AH. JT NRH 1948., sv. 28, br. 3686; JT NRH 1946., sv. 25, br. 3375.

okupatorom« konfiscirano tridesetak poduzeća stranog kapitala, a upravnim aktom konfiscirano je kao njemačka imovina četrdesetak poduzeća. Sudovi su stajali na pravnom stanovištu da za krivična djela pravnih osoba odgovaraju njihovi predstavnici.⁶⁴

Sistematskom normiranju krivičnopravne materije pridružio se i *Zakon o vrstama kazni* donesen 14. VIII. 1946. Ni njime nije učinjen neki važniji zaokret u procjenjivanju »zakonitosti«. O tome svjedoče i stručne diskusije odgovornih pravnika, posebno u Javnom tužilaštvu Hrvatske, gdje se sucima i tužiocima skretala pažnja da kod primjene novog zakona moraju imati jasnu političku orijentaciju. Naglašavalo se kako je nepoželjno da se tendencija zakona usmjeri k »individualizaciji kazne«. Naprotiv, treba ići na »sumarno« kažnjavanje i izjednačivanje, a svaki počinilac morao bi kaznu shvatiti i osjetiti kao »osuđeni zločinac«. Iako je sam Zakon svrhu kažnjavanja vidio u općoj prevenciji, u tužilaštvu Hrvatske kao da se krenulo u suprotnom pravcu, k represiji i odmazdi. Odgovorni funkcionari otvoreno su izjavljivali da je »dostojanstvo osuđenika« sada nešto relativno, pa izvršni organi koji provode kažnjavanje moraju biti oprezni da dobar postupak prema osuđenima ne bude iskorišten u »zločinačke ciljeve« i »stvaranje opozicionog bloka protiv postojećeg poretka« u samim zatvorima. I kažnjavanje, dakle, treba podvrgavati političkim ciljevima. Ta se tvrdnja utopistički povezuje s teorijom o »odumiranju prava«, pa se nadodaje kako će jednom, kada se prilike konsolidiraju, osude biti lakše i blaže, možda samo u obliku »demonstracija masa protiv počinitelja krivičnih djela«.⁶⁵

Svi navedeni zakoni, a njima treba pridružiti još i *Zakon o konfiskaciji imovine i izvršenju konfiskacije* od 27. srpnja 1946. te *Zakon o davanju amnestije i pomilovanja* od 2. rujna 1946., normativno su fiksirali krivičnopravnu oblast. Samo po sebi to je bila značajna zakonodavna aktivnost, a treba odmah dodati da komunistička vlast nije nikad negirala potrebu potpunog fiksiranja novoga krivičnog i građanskog zakonodavstva. Na potpunu kodifikaciju krivičnog zakonodavstva počelo se misliti već potkraj 1945.⁶⁶ Tako je poznati profesor zagrebačkog Pravnog fakulteta S. Frank izradio skicu prednacrtu krivičnog zakonika.

No, ono što želimo naglasiti jest da ovdje nipošto nije bila riječ o nedostatku pravnih propisa, već o tipično političkoj orijentaciji zakona, sudova i tužilaštva. Sam pojam krivičnog djela ostao je čvrsto uklopljen u materijalnu koncepciju krivičnog djela koja je njegovu suštinu vidjela u opasnosti za revolucionarni društveni poredak. Dalje od tih postulata nije se stiglo ni pri donošenju *Općeg dijela krivičnog zakonika* 1947. godine što su ga meritorni krugovi držali za osnovicu cjelokupnoga krivičnog zakonodavstva nove države, do potpune kodifikacije 1951. godine.

U pripremanju za *Opći dio krivičnog zakonika* sudjelovali su brojni jugoslavenski pravници. Projekt zakonika izradila je 1946. godine stručna

⁶⁴ AH, JT NRH, 1946., sv. 20, br. 3343.

⁶⁵ AH, JT NRH 1946., sv. 37. Zapisnik sa sastanka referenata i pomoćnika Javnog tužilaštva od 20. kolovoza 1940. u Zagrebu.

⁶⁶ Usp. Bogdan Zlatarić, Razvitak novog jugoslavenskog krivičnog prava, *Nova Jugoslavija*, Pregled državnopravnog razvitka, Zagreb 1954., str. 306—335.

komisija, a nakon što se s njim suglasilo Ministarstvo pravosuđa i Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, on je objavljen s pozivom stručnjacima na javnu diskusiju. Dakako, značajnijih polemika nije bilo, a obrazloženja visokih funkcionara i pravnika ostala su uklopljena u općenite političke formule. Zanimljivo je, međutim, skrenuti pažnju na neke nove elemente, prije svega na napuštanje dotadašnjeg načela »kreativne analogije« i usvajanje relativne teorije o kazni.

Već je u skici prednacrt *Općeg dijela Krivičnog zakonika* profesor S. Frank 1945. godine zastupao tezu da zakon mora sadržavati precizan popis krivičnih djela koji se ne može povećavati bez zakonodavnog akta. Sudovi ne mogu biti ovlašteni da stvaraju nove popise kažnjivih djela. Frank, dakle, odbacuje analogiju kojom se stvaraju nova krivična djela prema sličnosti s djelima opisanima u zakonu (kreativna analogija), ali dopušta analogiju kao sredstvo tumačenja zakona (*analogia legis*).⁶⁷ *Opći dio Krivičnog zakonika* upravo je dopuštao takvu vrstu analogije. U čl. 4. propisano je da se krivično djelo i kazna za njega može odrediti samo zakonom. Kada društveno opasna radnja nije bila direktno određena u zakonu, ali je bila slična po vrsti i težini s krivičnim djelom određenim u normi krivičnog zakona, bila je dopuštena primjena analogije.⁶⁸ Iako su se sastavljači *Općeg dijela Krivičnog zakonika* uvelike služili sovjetskom teorijom i praksom, naročito autorom A. N. Trajninom u sistematici općeg dijela, ovdje se odstupilo od uzora sovjetskog zakonodavstva koje je usvojilo kreativnu analogiju.

U svojim diskusijama u povodu projekta *Općeg dijela Krivičnog zakonika* većina je pravnika držala prihvatljivom formulaciju čl. 5 kojom je dopuštena primjena analogije. Iz Advokatske komore u Beogradu čulo se mišljenje da »društvo ima pravo na svoju zaštitu bez obzira na to je li krivično djelo i neposredno zakonom predviđeno ili nije«. Neki su analogiju smatrali potrebnom, jer je teško sastaviti zakon koji bi predvidio sve što se može desiti u životu. Bez odjeka ostala su mišljenja poput onoga dr. M. Aćimovića, profesora Univerziteta u Beogradu, da čl. 5. iz projekta »treba izbaciti«, jer je Ustav dovoljno jasno prihvatio krivičnopravno načelo *nullum crimen, nulla poena sine lege*.⁶⁹

Nakon usvajanja zakona stručne su analize o primjeni analogije isticale nužnost da se ona poveže s načelom zakonitosti. R. Lukić ustvrdio je da je sam zakonodavac analogiju koncipirao s velikim oprezom nastojeći

⁶⁷ Stanko Frank, O osnovnim načelima novog krivičnog zakonika, Arhiv za pravne i društvene nauke (APDN), Beograd 1945., br. 1–6, str. 292–303.

⁶⁸ Primjena analogija pod uvjetima koje određuje zakon opravdavana je nastojanjem da se društvo zaštiti od svih oblika kriminalne djelatnosti, a tipično je mišljenje J. Hrnčevića da je primjena analogije zapravo »u interesu učvršćenja zakonitosti«, jer je krivična djela nemoguće adekvatno i direktno odraziti u odgovarajućem zakonskom propisu. O predlogu Krivičnog zakonika, Opšti deo, Izlaganje povodom predloga Krivičnog zakonika. Opšti deo, u Narodnoj skupštini FNRJ, APDN Beograd 1947., br. 4, str. 462–474.

⁶⁹ Usp. Primjedbe na projekt za Opšti deo krivičnog zakonika, APDN Beograd 1947., br. 1, str. 95. Sasvim suprotan stav prema načelu analogije iskazala je Advokatska komora Beograda smatrajući da »društvo ima pravo na svoju zaštitu bez obzira da li je krivično delo i neposredno zakonom predviđeno ili nije«. Isto, str. 96.

sačuvati načelo zakonitosti. Da bi se shvatile osnovne intencije zakonodavca, sudovi u primjeni analogije moraju voditi računa naročito o nekoliko elemenata, smatra Lukić. Zakon je usvojio tzv. zakonsku analogiju i odbacio »pravnu analogiju« ograničivši sud u širenju pojma krivičnog djela. Podlogu zakonske analogije čini mogućnost suda da jedan zakonski propis primijeni na sličan predmet. Drugo, u postupku primjene analogije sud mora: utvrditi zakonsku prazninu u pogledu krivičnog djela; utvrditi društvenu opasnost dotičnog djela; utvrditi razlog društvene opasnosti djela; utvrditi elemente bića tog djela po kojima je ono društveno opasno; utvrditi da su neki elementi bića tog djela slični s bićem krivičnog djela propisanog u zakonu; na osnovi te sličnosti primijeniti propis za djelo predviđeno u zakonu na društveno opasno djelo koje nije predviđeno u zakonu. Kod analogije zakon, dakle, nije obuhvatio dotično djelo »neposredno« nego ga je obuhvatio samo »posredno«, putem predviđenoga krivičnog djela koje mu je slično. Stoga se analogija mora primijeniti prije svega u svrhu učvršćivanja zakonitosti. Lukić smatra da je time djelatnost suda stavljena u granice zakonitosti uže od onih kojima se do tada kretala.⁷⁰

Nisu slučajno stručne diskusije pravnika o Općem dijelu Krivičnog zakonika najviše pažnje poklanjale koncepciji pojma krivičnog djela. Pitanja su zaustavljena na osnovnom opredjeljenju za *materijalnu koncepciju* krivičnog djela. Suštinskim i najvažnijim obilježjem krivičnog djela smatrala se njegova *društvena opasnost*. U govoru prilikom predstavljanja prijedloga zakona u Skupštini FNRJ J. Hrnčević je izložio i teoretski koncept krivičnopravne oblasti. Utvrdio je da »suštinu krivičnog djela određuje njegova društvena opasnost, a ne njegova protivpravnost«, stoga »društvena opasnost ima primarni, a protivpravnost sekundarni značaj.⁷¹ Sličnu impostaciju sadržavalo je objašnjenje M. Pijade, koji je možda najefektnije sročio tezu o kojoj su se tada slagali svi vodeći pravници: »Mi smo odbacili apstraktno, formalističko i lažno shvatanje krivičnog zakonodavstva buržoaskih država, koje pod firmom zaštite 'društva uopšte' prikrija klasnu suštinu eksploatorske države. Ono što naše krivično zakonodavstvo ima da štiti, a što dolazi do punog izraza u osnovnim načelima Opšteg dela Krivičnog zakonika, nije ni apstraktno društvo ni apstraktan čovek nego je to ovo naše određeno društvo, naša narodna država, i ličnost i prava njenog građanina.«⁷²

Ovdje se moramo zaustaviti na još dvjema važnim teorijskim konstrukcijama krivičnog prava — na kazni i svrsi kažnjavanja i na subjektu-po-

⁷⁰ Radomir Lukić, Napomene o pojmu i primeni analogije u našem krivičnom pravu, APDN, Beograd 1948., br. 1, str. 74—88.

⁷¹ Hrnčević je u svojim radovima naročito bio zaokupljen značenjem sintagme »socijalističko pravo«, pa je i ovom prilikom pokušavao izraziti distinkciju između »buržoaske« nauke o krivičnom pravu i teoretskog koncepta jugoslavenskoga Krivičnog zakonika. U svakom slučaju jugoslavenski koncept krivičnog prava ne krije se iza »maske« buržoaske nauke o krivičnom djelu kao napadu na opće dobro, smatra Hrnčević, nego uvodi koncept »društvene opasnosti« koja označuje napad na »narodnu državu zasnovanu na tekovinama NOB-e, njen pravni poredak, njenu socijalističku izgradnju i ličnost i prava građana«, O predlogu..., str. 464.

⁷² Moša Pijade, O projektu Opšteg dela Krivičnog zakonika, Izabrani govori i članci 1941—1947. Kultura 1948., str. 215—229.

činiocu krivičnog djela. Kako su ta pitanja riješena u Općem dijelu Krivičnog zakonika? Što se tiče prvog pitanja, projekt je u čl. 2. vidio svrhu kažnjavanja u sprečavanju kriminalne djelatnosti uopće, zatim u sprečavanju konkretnog počinioca krivičnog djela da dalje čini krivična djela, te u odgojnom djelovanju na građane kako ne bi činili krivična djela. Zanimljivo je da tadašnjoj pravnoj spoznaji nije bila strana misao o odmjeravanju kazne prema zlu koje je počinilac uzrokovao. Neki su se pravnici izravno zalagali za uvođenje elementa talionskog načela; tako je M. Šnuderl u primjedbama na Projekt općeg dijela predložio »da se učiniocu dosudi pravedna odmazda u srazmeri sa zlom koje je učinio«, a J. Hrnčević je naglasio elemente »samoobrane države od napada na društvene odnose koji u njoj vladaju«. ⁷³ Projekt je obuhvatio 12 vrsta kazni i uglavnom je prihvatio već postojeći sistem kazni iz *Zakona o vrstama kazni*. Novost u kaznenom sistemu bila je kazna lišenjem slobode s prinudnim radom u doživotnom trajanju, koju je Projekt dopuštao kao izuzetnu mjeru ublažavanja kazne u slučajevima kada je zakon za to djelo predviđao smrtnu kaznu i u slučajevima pomilovanja i amnestije od smrtne kazne. Ministar pravosuđa FNRJ F. Frol ocijenio je tu mjeru kao doprinos onom kursu koji se još više zalagao da se smrtna kazna tretira kao »izvanredna mjera kažnjavanja«. ⁷⁴ Posebna pažnja poklanjana je i doktrinarnoj elaboraciji pitanja o subjektu-počiniocu krivičnog djela. I taj je problem možda najjasnije eksplicirao J. Hrnčević u već spomenutoj načelnoj skupštinskoj debati, kada je utvrdio da jugoslavensko pravosuđe i zakonodavstvo počinioca krivičnog djela promatraju kao »produkt društvenih odnosa, kao društveno opasnog člana koji je učinio krivično djelo i od koga se zato zajednica treba da zaštiti«. ⁷⁵ On je inzistirao na tezi da se na počinioca krivičnog djela gleda kao na »protidruštveni lik«. To je potrebno da bi se na vidjelo iznijela aktivnost osobito onih koji »žele povratak na staro« i onih koji »špekulantskim poslovima« ometaju materijalnu konsolidaciju života u zemlji. S tim u vezi treba ukratko spomenuti i propis čl. 27. Općeg dijela Krivičnog zakonika, kojim je regulirano pitanje krivične odgovornosti inicijatora, organizatora i pripadnika zločinačkih organizacija. Prema riječima J. Hrnčevića taj je propis uvršten u zakon na sugestiju sudskih praktičara, a potjecao je iz vremena oslobodilačkog rata i potreba kažnjavanja »ratnih zločinaca i izdajnika«. U pripremama i diskusijama o projektu javili su se i teoretski zahtjevi da se u Krivični zakonik unesu odredbe o suučesništvu sui generis i o objektivnoj osnovi krivične odgovornosti u smislu klasične uzročne veze. Princip individualne odgovornosti svakog počinitelja ostao bi nepromijenjen. Time bi se u jugoslavenskom pravu stvorila jedna nova kategorija i prav-

⁷³ Primjedbe..., str. 97.

⁷⁴ *Frane Frol*, Osnovne karakteristike Opšteg dela Krivičnog zakonika, APDN, Beograd 1947., br. 4, str. 455—462. Obrazlažući zakonski projekt kao Ministar pravosuđa FNRJ, Frol je u skupštinskom natupu naglasio: Projekt je zasnovan na materijalnoj definiciji krivičnog djela, na principu odgovornosti, na principu da bez krivnje i bez uzročnosti nema ni krivičnog djela, te na represivnoj i odgojno-preventivnoj svrsi kažnjavanja.

⁷⁵ *Hrnčević*, O predlogu..., str. 471.

no sredstvo države protiv naročitih formi društveno opasnih djelatnosti.⁷⁶ Sam zakon nije normirao nijedno od predloženih pitanja, ali je uveo široko polje odgovornosti za inicijatore, organizatore i pripadnike zločinačkih udruženja. Te su osobe bile odgovorne za sva krivična djela obuhvaćena zločinačkim planom, a pripadnici organizacija bili su odgovorni kao suučesnici i za djela sa čijim su se izvršavanjem suglasili bez obira na to jesu li u njima neposredno sudjelovali.

Na ovom mjestu ne možemo ulaziti u širu analizu Općeg dijela Krivičnog zakonika iz 1948. godine. Ovih nekoliko spomenutih elemenata omogućuje da se saberu neki rezultati do kojih se u pravnom sistemu došlo. Ponaјprije, Opći dio Krivičnog zakonika, koji je stupio na snagu u veljači 1948. godine, donesen je relativno brzo, ali ne bez pripreme i s tendencijom da mu se dosljednim teorijskim i praktičnim razradama pribavi ugled na međunarodnoj pravnoj sceni. Osobito je M. Pijade držao da će taj zakon dostojno predstaviti tadašnje zakonodavstvo pridružujući se Ustavu i ostalim jugoslavenskim zakonima koji su, prema njemu, već pribavili »opravdan ugled u svetu«. M. Pijade iskoristio je trenutak da se optužujućim tonom obrati onim krugovima koji su posezali za »neopravdanim, lažnim, fabriciranim reakcionarnim optužbama protiv pravosuđa u našoj zemlji« i dizali »lažnu viku na naše političke procese«, jer za njega je upravo ovaj zakon bio dokaz stabilizacije pravnog poretka.⁷⁷

Prije svega, taj je zakon utemeljen na poslijerevolucionarnoj praksi suočenoj s još uvijek dramatičnim političkim i ekonomskim prestrukturiranjima.

Da bi se riješili problemi političkog učvršćenja vlasti i ekonomskog prestrukturiranja svekoliko pravno odlučivanje počivalo je na političkoj odluci. Cilj što ga je postavio i ovaj normativni tekst bio je zaštita ustavnog i političkog poretka FNRJ: »Mi nemamo razloga da krijemo što štittimo«, izjavio je tom prilikom u zakonodavnom odboru Saveznog vijeća poslanik M. Minić, videći istodobno u tom zakonu i »ogroman korak napred« u izgradnji pravnog sistema. Minić je pozitivne rezultate vidio naročito u sadašnjoj definiciji analogije koja će onemogućiti dotadašnje proizvoljnosti sudskog odlučivanja, u većoj brizi za osuđeničke (uvjetna osuda, uvjetni otpust, rehabilitacija), u popunjavanju normativnih praznina (suočesništvo, pitanje odgovornosti pripadnika bandi, organizatora i inicijatora).⁷⁸

⁷⁶ *Vladimir Timoškjin i Predrag Vlasinović*, Objektivni osnov i forme krivične odgovornosti, APDN, Beograd 1947., br. 3, str. 496—563. Ti su se stavovi potpuno oslanjali na sovjetsku teoriju o suočesništvu, posebno na teze A. Trajnina i A. Višinskog. Autori Timoškjin i Vlasinović imali su primjedbe i na usvajanje principa odgovornosti isključivo na temelju krivnje, držeći da se ne može usvojiti formulacija o »direktnom umišljaju« koja zahtijeva postojanje svijesti o društvenoj opasnosti djela. Naprotiv, smatraju oni, kada je u pitanju krivično djelo, svijest počinitelja o posljedici radnje obuhvaća automatski i svijest o njezinoj društvenoj opasnosti. Usporedi također V. Timoškjin i P. Vlasinović, Problem vinosti, APDN, Beograd 1947., br. 3, str. 377—389.

⁷⁷ *Moša Pijade*, Govor na sjednici Sazvanog vijeća održan 26. studenoga 1947. prilikom izglasavanja Krivičnog zakonika, u: Pretres Krivičnog zakonika, Opšti deo izlaganja povodom predloga Krivičnog zakonika u Narodnoj skupštini FNRJ. APDN, Beograd 1947., br. 4, str. 496—504.

⁷⁸ *Miloš Minić*, Govor na sjednici Saveznog vijeća održanoj 26. studenoga 1947. Isto kao 77, str. 505.

Krivičnopravna problematika premještena s praktične na teorijsku razinu temeljila se na materijalnoj koncepciji krivičnog djela, primjeni zakonske analogije i kaznenom sistemu koji je u kazni uz elemente prinude nagovještavao i elemente popravljavanja i preodgajanja.

No, napomenimo još samo ovo: Normiranjem Općeg dijela Krivičnog zakonika sužen je prostor proizvoljnog postupanja pravnih aktera i institucija. Ipak, još nije bilo normirano pitanje krivičnoga sudskog postupka ni poseban dio Krivičnog zakonika.

Oblast krivičnog zakonodavstva koja je tretirala materiju posebnog dijela parcijalno je normirana pojedinačnim zakonima: Zakonom o krivičnim djelima protiv naroda i države; Zakonom o zabrani izazivanja nacionalne, rase i vjerske mržnje; Zakonom o zaštiti općenarodne imovine i imovine pod upravom države; Zakonom o suzbijanju nedopuštene trgovine, nedopuštene špekulacije i privredne sabotaze. Tendencija zakonodavca bila je da u obliku posebnih zakona obuhvati određene grupe krivičnih djela, a tek kasnije da na osnovi njih i iskustva izradi poseban dio Krivičnog zakonika. Tim je zakonima nagoviještena i sistematika posebnog dijela, pa se već izdvajaju tri važne grupe krivičnih djela: krivična djela protiv naroda i države; krivična djela protiv socijalističke izgradnje; krivična djela protiv službene dužnosti.

Od oslobođenja 1945. pa do prosinca 1948. godine jedna od najupadljivijih praznina u zakonodavnoj aktivnosti, koja je stvarala objektivne teškoće sudovima i građanima, odnosila se na krivični sudski postupak. Ta je praznina do objavljivanja *Zakona o krivičnom postupku* 1948. godine bila ispunjena normativima pravosudne uprave i političkom orijentacijom na Javno tužilaštvo koje je, uz ostalo, dobilo zadatak provođenja izviđaja i istrage. Ta temeljna činjenica — da je cjelokupan pripremni postupak bio povjeren izvensudskim organima — ostala je na snazi i nakon objavljivanja Zakona o krivičnom sudskom postupku. Odmah nakon oslobođenja u Hrvatskoj su prema direktivama Javnog tužilaštva DFJ sve istrage i zastupanja optužbe protiv »ratnih zločinaca« i »narodnih neprijatelja« prešle u ruke okružnih i gradskih javnih tužilaca koji su taj posao obavili pod rukovodstvom vojnih sudskih istražitelja. Atmosfera je bila takva da je velik broj ljudi hapšen »bez ozbiljnog ispitivanja stvari, bez zrele odluke i bez stvarne potrebe«. ⁷⁹ Paralelno s Javnim tužilaštvom istragu su mogli provoditi i organi unutrašnjih poslova UDB-e. U provođenju istrage organi UDB-e pokazali su tendenciju ka kršenju zakonitosti, naročito pri saslušavanju okrivljenog i svjedoka, pretresu stana i prostorija, u trajanju pritvora itd. I samo Javno tužilaštvo DFJ upozorilo je da takve vrste nezakonitosti nanose golemu političku štetu zemlji, pa je počelo i službeno suprotstavljanje tim tendencijama. ⁸⁰ Po svemu sudeći akcija za suzbijanje nezakonitosti bila je nedostatna, jer je npr. i u 1948. godini neosnovano saslušan svaki treći okrivljeni građanin u Hrvatskoj, što je navelo JTH na zaključak da tužilaštvo nema dovoljan nadzor nad istragama te da se ne vodi računa o ličnosti i pravima građana. ⁸¹

⁷⁹ AH, JT NRH 1945., sv. 9, br. 34.

⁸⁰ AH, JT NRH 1946., sv. 27, br. 3255.

⁸¹ AH, JT NRH 1948., sv. 30, br. 3452.

Samo objavljivanje Zakona o krivičnom postupku ukazivalo je na dvosmisljenost takvih čestih apela za poštivanje prava građana. Zapravo, osnovni nedostatak toga zakona upravo je bio u nepovoljnom procesnom i političkom položaju okrivljenika i u potpunom monopolu Javnog tužilaštva u gonjenju. Usvajanje osnovnog procesnog modela u kojem je funkcija progona i funkcija prikupljanja dokaza povjerena istom procesnom subjektu (javnom tužiocu) sama po sebi govori da se nije moglo jednako voditi računa o krivnji i eventualnoj nevinosti optužene osobe. Štoviše, istom organu bila je povjerena i kontrola zakonitosti postupka, pa prema tome i zaštita osobnih prava građana. Sami građani nisu imali mogućnost da kontroliraju taj monopol gonjenja koji je pripadao javnim tužiocima, oni nisu mogli kao supsidijarni tužioc pokrenuti ili nastaviti postupak.

Krivični postupak po Zakonu iz 1948. godine u pravilu je započinjao inicijativom državnog organa (javnog tužioca) i vodio se po službenoj dužnosti (načelo oficijelnosti). U rukama tužilaštva bilo je dakle kumulirano: postavljanje zahtjeva za krivični progon, istražne radnje, zastupanje interesa krivičnog progona i, napokon, kontrola zakonitosti krivičnog progona. Zakon je predvidio da se postupak vodi u šest stadija: isljeđenje (izviđaj i istraga); optuživanje; prethodni postupak pred sudom prvog stupnja; glavna rasprava s donošenjem i objavljivanjem presude; postupak u povodu žalbe protiv presude i slanje presude za izvršenje. Pripremni postupak pokretao je po službenoj dužnosti javni tužilac. U toku izviđaja i istrage optuženi nije mogao imati branitelja. Zakon je regulirao dvije vrste preventivnog zatvora: pritvor i istražni zatvor. Pritvor je mogao odrediti svaki organ ovlašten da vodi izviđaj (tužilaštvo, UDB), dok je istražni zatvor mogao odrediti samo javni tužilac ili sud. Trajanje pritvora nije u zakonu bilo maksimirano. Glavna rasprava organizirana je prema načelima kontradiktornosti, javnosti i neposrednog izvođenja dokaza. Sud je imao slobodne ruke u izvođenju dokaza. Postupak je bio dvostepen. Iznimno, kad je u prvom stepenu sudio Vrhovni sud republike, pokrajine i Vrhovni sud FNRJ, žalba nije bila dopuštena. Zakon je predvidio tri izvanredna pravna sredstva: zahtjev za ponavljanje postupka, zahtjev za izvanredno ublaživanje kazne i zahtjev za zaštitu zakonitosti. Predviđena je i zabrana reformacije in pejus.⁸²

Već je rečeno da je normativni tekst toga Zakona predvidio velik broj inkvizicijskih elemenata u pripremnom postupku. Ono što zabrinjava jest činjenica da se sudska praksa velikim dijelom oslanjala na pravnu strukturu inkvizicijskog postupka, zanemarujući procesni položaj okrivljenog, njegovu inicijativu za izvođenje dokaza i nadasve funkciju obrane. Nadležna ministarstva u Hrvatskoj konstatirala su u srpnju 1949. godine da su na tom planu uočena nezakonita ponašanja pravosudnih aktera. Naročito je upadala u oči činjenica »šablonskog« odbacivanja žalbi optuženih, zabrana odvjetnicima da u toku istrage podastiru dokaze o nevinosti optuženih, službeno kontroliranje svih kontakata između okrivljenih i njihovih branitelja itd. Ti kontradiktorni postupci udaljivali su nadležne

⁸² Više o karakteristikama krivičnog postupka 1945. do 1953. godine vidjeti u: *Vladimir Bayer*, Razvitak novog jugoslavenskog krivičnog postupka. *Nova Jugoslavija*. Pregled državnopravnog razvitka, Zagreb 1954., str. 362—396.

organe od zakona, a kontrast je bio najjači u istražnom stadiju postupka. Tako je samo Javno tužilaštvo Hrvatske potvrdilo da »isljedni organi« Zakon o krivičnom postupku »još uvijek ne smatraju kao zakonski propis već kao neku uputu, kao neko pomoćno sredstvo«, pa čak i »smetnju za njihovu operativnost«.⁸³

Taj kratak pregled zakona FNRJ koji imaju središnje značenje za funkcioniranje pravosuđa očito upućuje na ovaj zaključak: U Hrvatskoj se već zarana i sustavno izražavalo značenje potrebe za striktnim pridržavanjem novih zakona. Za dokaz moramo pritom uzeti u obzir onu vrstu djelatnosti sudova, tužilaštva i nadležnih ministarstava kojom je fiksirana pravosudna organizacija i utvrđeni jedinstveni orijentacijski kriteriji primjene zakona. No, problem poštivanja zakona treba istodobno vidjeti i u širem političkom okviru, a tu osnovna teza, prema Javnom tužilaštvu Hrvatske, glasi: unositi »još više političnosti i partijnosti i u najmanje i u najneznačajnije zadatke«. Na svojoj konferenciji u ožujku 1949. Javno tužilaštvo Hrvatske opširno je zauzelo stav upravo prema pitanju koje nas ovje najviše zanima, a odnosi se na staru tezu sovjetskog prava o primatu politike u pravu. Tužilaštvo je potvrdilo da je u zemlji izvedena revolucija koja ima sve bitne oznake »socijalističke revolucije«; da je uspostavljena vlast koja ostvaruje zadatke »diktature proletarijata«; da je u sistemu »diktature proletarijata« osnovna rukovodeća snaga Partija, te da je partijska linija osnovna direktiva za rad cjelokupnoga državnog aparata. Tužilaštvo je zaključilo da u uvjetima izgradnje socijalizma jača državni aparat, jer se samo tim putem može doći do ostvarenja komunizma i odumiranja države. Krajnji rezultat pogleda na pravo bilo je uzvišavanje njegova klasnog karaktera i svodenja zakona na »oružje za izgradnju socijalizma i uništenje eksploatatora i svih drugih neprijatelja«. Polazna točka za definiciju odnosa prema načelu zakonitosti bila je Staljinova postavka da se diktatura proletarijata u ratu provodi neposrednom fizičkom prinudom, a u vrijeme izgradnje socijalizma »revolucionarnom zakonitošću«. Na toj liniji pronalaze se i odgovori za praksu. Tužilaštvo u Hrvatskoj smatra da kurs pravosuđa treba usmjeriti k »socijalističkom preobražaju sela«, jačanju socijalističkoga ekonomskog sektora putem seljačkih radnih zadruga i »oštrom potiskivanju kapitalističkih elemenata«. Radikalizam tužilaštva pokazivao se i u nakani da se »otpor bogataša i špekulanata protiv socijalističkoga preobražaja sela« kažnjavanjem, oduzimanjem sredstava za proizvodnju i drugim mjerama »odlučno i nemilosrdno lomi«. Kaže se, doduše, da ta politika ne smije zadobiti razmjere »napada na seljačku zemlju i seljaštvo u cjelini«.⁸⁴

Međutim, takvi argumenti protiv represije jedva da su uvjerljivi: pokazalo se da upravo tada otpočinje politika forsiranog kažnjavanja kojim se lomio otpor »odozdo« i do krajnjih granica zaoštrila politička situacija na selu.

Tu su se krili počeci opasnosti od razvitka novog dogmatizma u ruhu antistaljinističke terminologije.

⁸³ AH, JT NRH 1949., sv. 7, br. 3471.

⁸⁴ AH, JT NRH 1949., sv. 30, br. 3452.

Jačanje elemenata državne represije 1949.—1952. godine

Prihvatanje Zakona o petogodišnjem planu razvitka narodne privrede FNRJ za 1947.—1951. godinu označilo je zaokret prema koncentraciji proizvodnih sredstava u rukama države i centralizaciji proizvodnje i raspodjele. Uvaženi pravni djelatnici tvrdili su da taj zakon stavlja pred nove zadatke i pravne teoretičare i pravne praktičare posebno u pitanju pravne zaštite općenarodne imovine. Na osnivačkoj skupštini Udruženja pravnika FNRJ u Beogradu oko sredine 1947. godine J. Hrnčević pozvao je pravnike na »upornu i svestranu borbu za čuvanje i unapređenje općenarodne imovine«, razumijevajući pod tim bespoštedan krivični progon svih onih »koji uništavaju, razvlače i krađu narodnu imovinu i koji sabotiraju privredne mere i izvođenje proizvodnih zadataka«. ⁸⁵ Taj Hrnčevićev apel, kojim dominira zahtjev za eliminaciju svake aktivnosti što ometa zacrtani petogodišnji plan ekonomskog razvoja (treba se suprotstaviti već i samim kritičarima plana koji govore da je on na štetu seljaštva, da je jednostrano usmjeren na tešku industriju, da je preambiciozan i nerealan itd.), doista karakterizira pravosudnu praksu. To se stanje pogoršava još više 1949. godine, u vrijeme sukoba KPJ sa Staljinom i IB-om. Na II. sjednici CK KPJ, u siječnju 1949. godine, donesena je direktiva za kolektivizaciju sela. Neposredan motiv te brze odluke bila je obrana zemlje od ekonomske blokade Sovjetskog Saveza i zemalja Informbiroa. Negativna posljedica takvog poteza ubrzo je izbila na vidjelo u otvorenom političkom nezadovoljstvu seljaka. Na ovom mjestu ne možemo ulaziti u dublju analizu toga procesa, ali je važno ukazati na represivne elemente koji su uvijek iznova otvarali problem zaštite zakonitosti. U prvoj polovici 1949. godine ubrzano je rastao broj *seljačkih radnih zadruga* u Hrvatskoj popevši se od 320 na 1191. Prve ocjene JT Hrvatske o cjelokupnoj akciji osnivanja seljačkih radnih zadruga pokazivale su da su pod izlikom striktnog provođenja ekonomske politike na selu počinjene brojne nezakonitosti na štetu seljaka. Kamen spoticanja bilo je zakonsko načelo »dobrovoljnosti« stupanja u zadrugu, jer su se nadležni državni organi služili različitim vrstama pritiska i drugim nezakonitim metodama da privole seljake kako bi svoju zemlju unijeli u zadrugu. Samo tužilaštvo potvrdilo je da su se seljaci administrativnim kaznama na licu mjesta prisiljavali na stupanje u zadrugu; da su se nezakonito povećavale otkupne obveze onim domaćinstvima koja nisu htjela stupiti u zadrugu; da je na licu mjesta takvim domaćinstvima konfiscirano žito, stoka i poljoprivre-

⁸⁵ *Josip Hrnčević*, Petogodišnji plan i zadaci pravnik. Referat održan na osnivačkoj skupštini Udruženja pravnik FNRJ 15. srpnja 1947. Usp. APDN, Beograd 1947., br. 2, 161—190. Hrnčević se u tom referatu usredotočio na osnovne postavke za sistematiku jugoslavenskog prava, nalazeći ih prvenstveno u činjenici društvenovlasničke ekonomske strukture i u planskom obuhvatu cjelokupne privrede. Odbacio je diobu na javno i privatno pravo, tvrdeći da privatno pravo postoji, ali u jugoslavenskom pravnom sistemu nema tendenciju razvoja. Na međunarodnom pravnom planu, Hrnčević je potvrdio da je jugoslavenski »pravni interes na strani« pripojenja Slovenske Koruške matici zemlji. Naročiti pravni interes Jugoslavija je imala i za pitanje izručenja i kažnjavanja ratnih zločinaca. On je otvoreno izrazio nezadovoljstvo činjenicom da je od 15.592 ratna zločinca što ih je utvrdila Državna komisija, a koji nisu jugoslavenski državljani, registrirano kod Komisije za ratne zločince UN njih 2104, a saveznici su izručili tek 121 ratnog zločinca.

dni inventar (kotari Osijek, Bjelovar, Garešnica).⁸⁶ Tužilaštvo u Hrvatskoj skretalo je pažnju nadležnim organima na nepripremljenost i kampanjski karakter osnivanja seljačkih radnih zadruga, što je ubrzo rezultiralo teškim ekonomskim i organizacijskim stanjem brojnih zadruga u Hrvatskoj. Primjerice, u oblasti Karlovac samo u prvoj polovici 1949. godine osnovano je 195 SRZ. Na svaku od njih u prosjeku je otpadalo 50 za rad sposobnih i 80 za rad nesposobnih članova. Na jednog člana zadruge otpadalo je 1,5 četvornih hvati zemlje. Te zadruge ispunile su samo 14% ugovora o predaji žita državi, i samo 39,5% ugovora o predaji krumpira. Sve je ukazivalo na neracionalnu proizvodnju i gubitke koje je zadrugama morala pokriti država.⁸⁷

U siječnju 1950. godine Republička komisija za pregled poljoprivrednih zadruga u NRH obavila je, na osnovi Naredbe Ministarstva financija FNRJ, pregled zadružnog knjigovodstva u Hrvatskoj, i došla do zabrinjavajućih podataka. Naime, od ukupno 1907 poljoprivrednih zadruga i 88 kotarskih saveza poljoprivrednih zadruga u Hrvatskoj oko 50% nije imalo realnu bilancu. Pokazala se neažurnost u vođenju knjigovodstva, veliki gubici u poslovanju, trošenje obrtnih sredstava za investicije i manjkovi robe koje su prouzročili skladištari i poslovođe. Prema proračunu komisije osnovna sredstva zadruga u Hrvatskoj iznosila su 786,801.594 dinara, a sredstva kotarskih saveza poljoprivrednih zadruga 140,626.430 dinara.⁸⁸ Ministarstvo pravosuđa Hrvatske osobito je zabrinjavao podatak o vrtoglavom porastu manjkova u zadrugama u prvoj polovici 1952. Ocijenjeno je da se manjkovi javljaju u 80% zadruga u Hrvatskoj, a potkraj 1951. iznosili su 106,630.000 dinara. Sudovi su s tim u vezi vodili 1601 građanskopravni i 201 krivičnopravni predmet. Ministarstvo je smatralo da problem rasta zadružnih pronevjera treba rješavati pooštrenom kaznenom politikom suda, a ne više putem internoga zadružnog sporazuma, sporazuma stranaka i sl. Konstatirano je da tek mali dio tih pronevjera dolazi pred sud, a k tomu sudovi još uvijek izriču preblage kazne. Najviše je bilo uvjetnih kazni, novčanih kazni i kazni zatvorom do 6 mjeseci. Ukupan broj osoba pravomoćno osuđenih za krivična djela protiv zadruga iznosio je u prvoj polovici 1952. godine 771. Od toga ih je više od 600, ili 79%, osuđeno na spomenute blage kazne. Od ukupnog broja osuđenih njih 545, ili 71%, bili su članovi zadruge. Osim slabosti kaznene politike prema pojavi manjkova i pronevjera u seljačkim radnim zadrugama, općenito je zapaženo da sudovi dosta nerado ulaze u meritorno rješavanje složenijih građanskopravnih sporova u vezi sa zadrugarstvom i prepustaju ih sporazumu stranaka. Tako su od ukupno 746 građanskih parnica u prvoj polovici 1952. godine presudom riješene samo 184 ili 25%. Najveći broj tih parnica odnosio se na zahtjeve da im se vrati zemlja, inventar ili plodovi zemlje koju su ranije unijeli u zadrugu, uz tvrdnju da nisu pravovaljano stupili u zadrugu i postali njezini članovi. Sud bi najčešće takav zahtjev odbijao, prekidao postupak i upućivao zadrugare da pitanje pravovaljanosti zadružnog članstva riješe putem zadružnih organa. S

⁸⁶ AH, JT NRH 1949., sv. 27, br. 3255.

⁸⁷ AH, JT NRH 1949., sv. 27, br. 3256.

⁸⁸ AH, JT NRH 1950., kut. 3, br. 1612.

druge strane, nije bilo primjedbi o popustljivosti suda kad je bila riječ o represiji u segmentu kažnjavanja »samovlašća« prema čl. 297 KZ, naročito samovoljnog istupanja iz zadružnog članstva. Kazne su se najčešće penjale do zakonskog maksimuma, ali prema ocjeni nekih sudova ni one nisu mogle djelovati na počinitelje i na ostale zadrugare. Osuđeni su i nakon izdržavanja kazni ponovo samovlasno uzimali svoju zemlju govoreći »da će dati glavu, ali ne zemlju«.⁸⁹

Ovdje se javlja i jedno drugo pitanje, koje se sa stajališta pravosuđa ne smije ignorirati: pitanje nezakonitosti što su ih počinili državni organi na štetu imovinskih i osobnih prava inokosnih poljoprivrednika.

Komisiju za selo CK KPJ obavijestila su područna javna tužilaštva da seljaci na najrazličitije načine pokušavaju izbjeći unošenje svoje zemlje u zadrugu. Neki su prije stupanja u zadrugu rasprodavali svoju zemlju, stoku i inventar; pojedine zadruge postojale su samo na papiru, a zadrugari su i dalje vodili svoje gospodarstvo na vlastitoj zemlji.⁹⁰ Posljednjih mjeseci 1951. dolazi do vidljivog osipanja seljačkih radnih zadruga u Hrvatskoj, naročito u oblasti Bjelovar (kotari Garešnica, Virovitica, Pakrac). Tako se npr. u kotaru Virovitica rasformirala gotovo polovica od šezdesetak zadruga. Prema podacima tužilaštva u oblasti Bjelovar u travnju 1951. istupilo je ukupno 1248 domaćinstava iz seljačkih radnih zadruga, i to uglavnom protivno odredbama Osnovnog zakona o zadrugama. Javlja se i sukobi zadrugara i inokosnih seljaka, pa čak i međusobna ranjavanja i ubojstva. Nadležne vlasti poduzele su oštar progon sudionika tih događaja, pa je uhapšeno i osuđeno oko 248 osoba. Sudovi su izricali oštre kazne; primjerice, nekim je osobama izrečena zatvorska kazna u trajanju od dvije godine ili više mjeseci samo za održani sastanak na kojem je dogovoreno rasformiranje zadruge do kojega zapravo nije ni došlo.⁹¹ Nedvojbeno je da su u rješavanju tih problema nadležne vlasti počinile brojna prekoračenja i zloupotrebe. Moguće je za to navesti niz primjera. Tako su u već spomenutim kotarima organi UDB-e fizički maltretirali seljake kako bi ih primorali da pristupe zadrugama. Mjesne vlasti oduzimale su sav prihod članovima rasformiranih zadruga. Pojedine okrivljene ili osuđene osobe puštane su na slobodu uz uvjet da potpišu pristup u zadrugu. Dogodio se i takav slučaj da je bivši funkcionar mjesnog NOO-a osuđen za krivično djelo ubojstva, pa je pušten na slobodu kako bi agitirao za seljačke radne zadruge. Forsirana strategija osnivanja seljačkih radnih zadruga gotovo u svim dijelovima Hrvatske naročito je na zao glas iznijela različite vrste pritiska vlasti na seljake da stupe u zadruge. S počinjenim nezakonitostima bilo je upoznato i Javno tužilaštvo FNRJ, koje se direktno angažiralo na njihovu suzbijanju u Bjelovarskoj oblasti. Tim povodom tadašnji javni tužilac FNRJ B. D. Jevremović naredio je hitnu istragu slučajeva u Orahovici, gdje su pojedini osuđenici, bivši funkcionari NOO-a, oslobođeni zatvorske kazne kako bi tobože agitirali za SRZ. Savezni tužilac nazvao je to zloupotrebom položaja u Partiji:

⁸⁹ AH, JT NRH 1952., kut. 12, br. 1108.

⁹⁰ AH, JT NRH 1950., kut. 5, br. 133.

⁹¹ AH, JT NRH 1951., kut. 7, br. 7.

»Ako se tako postupa«, ustvrdio je on, »tužilaštvo nema moralnog autoriteta da od svojih službenika traži da se bore za zakonitost.«⁹²

Na sastanku svih predsjednika okružnih sudova u Hrvatskoj, na početku rujna 1951. godine, J. Hrnčević, tadašnji predsjednik Vrhovnog suda FNRJ, potvrdio je da su se problemi u vezi sa seljačkim radnim zadrugama rješavali odviše »kruto i formalistički«. Podsjetio je suce da bi ovdje zakon trebalo primjenjivati »inteligentno« i »s mnogo vještine«. U interpolaciji »vještine« između zakona i stvarnosti Hrnčević je doista smetnuo s uma kako je bunt seljaka u nekim dijelovima dosegao takve razmjere da su ga nadležni organi inkriminirali kao otvorenu političku kontrarevoluciju. U oblastima Osijek i Bjelovar učestale su paljevine zadružnih zgrada, žita, inventara, pa čak i ubojstva i napadi na organe vlasti. Javno tužilaštvo potvrdilo je da je u kotaru Garešnica 1949. uhvaćena »terroristička grupa za borbu protiv socijalističkog preobražaja sela«, te da su tri osobe osuđene na smrt zbog ubojstva funkcionara narodne vlasti i niz krivičnih djela protiv zadružne imovine.⁹³

Prisilna kolektivizacija stavljala je i sam Vrhovni sud FNRJ pred — kako je to potvrdio njegov tadašnji predsjednik J. Hrnčević — »nerazmrsiva pravna pitanja, koja su mahom proisticala iz isforsiranih arondacija seljačkih posjeda u korist društvenih ekonomija i natjeravanja seljaka u seljačke radne zadruge«. Kako bi razjasnio pravnu situaciju, Hrnčević je zatražio sastanak s partijskim funkcionarom E. Kardeljom. Do sastanka je došlo u jesen 1951. Prisustvovao mu je i B. Kidrič, a bilo je riječi o reorganizaciji zadruga, potpunom ukidanju otkupa i prijelazu na tržišnu ekonomiju.⁹⁴

U Hrvatskoj je istodobno jedan od vodećih funkcionara, V. Bakarić, u razgovoru s redakcijom *Politike* izražavao nadu da se putem zadrugarstva može doći do moderne poljoprivrede, unatoč tome, kako je rekao, što se kolektivizacija sela uzimala kao »dokaz našeg nasilja nad seljacima«. Međutim, već oko sredine 1952. i Bakarić je definitivno zaključio: »Ono što smo smatrali socijalizmom na selu, prijeti da se raspadne i da pođe drugim putem.«⁹⁵

Politika forsiranoga sudskeg i administrativnog kažnjavanja vodi se i pri otkupu poljoprivrednih proizvoda. Zbog različitih vrsta nezakonitosti što su ih počinili nadležni organi pri provođenju otkupa situacija u Hrvatskoj postala je alarmantna već 1948. godine. Samo Javno tužilaštvo NRH potvrdilo je da je praksa silovitog i samovoljnog postupanja nadležnih organa zaprijetila rušenjem zakonitosti. Otkupni organi primjenjivali su »grubosti« i »surove i bezdušne postupke«. Zbog neispunjenja

⁹² AH, JT NRH 1952., kut. 8, br. 64.

⁹³ AH, JT NRH 1949., sv. 27, br. 3255. Do pobune seljaka dolazilo je i u drugim jugoslavenskim republikama. Tako je potkraj 1949. izbio sukob u okolici Cazina, gdje se pobunilo 500–600 seljaka Muslimana. Njih su rastjerali organi vlasti, ali se jedan dio odmetnuo u šumu završivši svoju pobunu mahom pogibijom. Događaj spominje M. Đilas u knjizi *Druženje s Titom*, Beograd 1990., str. 89.

⁹⁴ Hrnčević, *Svjedočanstva*, str. 126.

⁹⁵ Vladimir Bakarić, »Kolektivizacija i SRZ«, O suvremenim procesima u poljoprivredi, Izabrani govori i članci, Banja Luka 1967., str. 161–163. Usp. i Aktuelni problemi našeg zadrugarstva, isto, str. 168–176.

otkupnih obveza naročito su bogatiji seljaci bili izvrgnuti potpunim konfiskacijama i javnim poniženjima (tjeranje kroz selo s raznim natpisima na leđima i sl.). Na licu mjesta izricane su visoke novčane kazne s rokom izvršenja od nekoliko sati. Pojedina sela bila su blokirana naoružanim osobama. Obveznicima otkupa uzimana je, osim otkupnih proizvoda, pokretna imovina i poljoprivredni inventar. U Hrvatskoj je u prvom polugodištu 1949. godine provedeno ukupno 2469 krivičnih i 2291 administrativni postupak u otkupu poljoprivrednih proizvoda. Samo u oblastima Bjelovar i Osijek 71,3% svih krivičnih postupaka bilo je u vezi s otkupom, a na njega se odnosilo i gotovo 70% svih konfiskacija.⁹⁶

Tužilaštva u Hrvatskoj preširoko su se koristila saslušavanjem okrivljenih izvan postupka. Primjerice, u toku 1950. saslušane su u vezi s otkupom i aktivizacijom radne snage ukupno 9144 osobe bez pokretanja postupka. Zanimljivo je da su se u postupcima pred sudom suci porotnici često solidarizirali s otpuženim otkupnim obveznicima. I uza sve drastične mjere, otkupni planovi u Hrvatskoj nisu bili ispunjeni. I sam V. Bakarić upozorio je na II. kongresu KPH u Zagrebu 1948. godine da takav »oštar kurs« partijske politike na selu, prema kojem se krupna domaćinstva zadužuju otkupnim količinama što premašuju njihov ukupni prihod, vodi »potpunoj dezorganizaciji u ostvarivanju plana« otkupa u Hrvatskoj. U biti, Bakarićeva se intervencija sastojala u upozorenju da je u Hrvatskoj velik broj bogatijih seljaka, zbog nepodnošljivih otkupnih obveza, posebnim molbama zahtijevao prijelaz u niže kategorije, s tim da ostatak zemlje ustupe državi. Posrijedi je bilo približno 12.000 jutara zemlje, ali je problem prema Bakariću bio u opasnosti da taj sloj seljaka postane »baza za neprijateljski rad krupnijeg značenja«.⁹⁷

Prema podacima JT Hrvatske u 1948. godini kažnjeno je na području republike ukupno 86.566 osoba. Zabrinjavalo je to što je 57.197 osoba bilo kažnjeno *administrativnim kaznama*, a sam aparat uprave, prema mišljenju tužilaštva, nije dorastao da osigura zakonitost postupka. Štoviše, tužilaštvo je konstatalo da su se upravni organi »široko koristili nezakonitim direktivama i ovlaštenjima [...] što je dovelo do slučajeva grubih povreda zakona prema pojedinim građanima, a naročito u vezi s mjerama na selu«. Primjerice, jedna analiza tužilaštva o nezakonitostima što su ih počinili organi uprave u oblasti Bjelovara pokazala je da su od ukupno 307 slučajeva nezakonitosti 60% počinili funkcionari NOO-a, 35% politički funkcionari i 5% ostali službenici.⁹⁸ Zanimljiv je i podatak da je pred vojnim sudom u Zagrebu 1951. godine pravomoćno osuđen ukupno 281 pripadnik Narodne milicije za krivična djela od kojih se velik broj odnosio upravo na maltretiranje i uznemirivanje građana. Tadašnji pomoćnik javnog tužioca NRH T. Marković ocijenio je da je jedan od osnovnih izvora kriminala što ga je počinila Narodna milicija »birokratsko i neprijateljsko gledanje na prava građana«, daka-ko uz nedostatak stručnog, općeg i političkog obrazovanja. Marković je

⁹⁶ AH, JT NRH 1949., sv. 26, br. 3454.

⁹⁷ Vladimir Bakarić, Politika Partije na selu, Izvještaj na II kongresu KPH, Zagreb, u studenom 1948. Usp. O suvremenim..., str. 9.

⁹⁸ AH, JT NRH 1949., sv. 27, br. 3255.

već tada vrlo ozbiljno upozorio da su nezakonitosti u postupcima organa milicije često uzrokovane nezakonitim zahtjevima organa državne uprave. Pritom je naročito mislio na nezakonitosti počinjene pri otkupu, osnivanju zadruga i aktivizaciji radne snage. »'Narodni milicioner', kojemu je jedanput sa službene strane naređeno odstupanje od propisa, lako će od propisa odstupiti i onda kada mu to nitko ne naredi«, zaključio je Marković.⁹⁹

Sve to daje sliku o pravosuđu koje se u provođenju državne politike odviše orijentiralo na prinudu potcjenjujući zakonitost i prava građana. Stanje se pogoršalo 1949. godine napadom Informbiroa na KPJ. Borba za državni opstanak nametnula je kontrolu državnog aparata nad svim segmentima društvenog života. Prisilnom kolektivizacijom i otkupnom politikom zemlja se branila od ekonomske blokade nametnute od Sovjetskog Saveza, a u osnovi te politike bio je ideološki stav o »prehrambenoj samodovoljnosti« i izdvajanju socijalističke privrede od kapitalističkog ekonomskog sistema.¹⁰⁰

Primjena represije i centralističko-birokratska metoda upravljanja postali su elementi očuvanja državnog i političkog ustrojstva. Predsjednik Vrhovnog suda FNRJ J. Hrnčević pozvao je suce Hrvatske 1951. godine da odbace »mlitavost i sentimentalnost« u kaznenoj politici glede izvršenja otkupa te da u »borbi za žito« pokažu »odlučnost i nepokolebljivost«. Tako je potvrdio da nastupa trenutak kada »revolucionarnu represiju« zamjenjuje »zakonska represija«.¹⁰¹

Kod svih javnih tužilaštava u Hrvatskoj potkraj 1949. godine u istražnom su postupku bile ukupno 22.572 osobe. Od toga je najveći broj bio optužen za ekonomski kriminal — 11.520; za opći kriminal 8994; i napokon, za politički kriminal 2058 osoba.¹⁰²

Iako je tzv. *politički kriminal* bio statistički u padu, zanimljivo je da su 1950. godine u Hrvatskoj prvostepeni sudovi optužili 104 osobe za krivična djela ratnog zločina, a izrečeno je 17 smrtnih kazni. Najveći broj političkih inkriminacija odnosio se na pokušaje bijega preko granice. Podaci o progonu optuženih za pristajanje uz Rezoluciju IB-a nisu pouzdani. Prema nepotpunim podacima Javnog tužilaštva NRH u 1950. godini u Hrvatskoj je zbog IB-a sudski kažnjeno 14 osoba, a administrativno 509.¹⁰³ Mnogo je veći broj partijskih kazni isključenja iz organizacija KP kojih je do kraja 1952. bilo 4140.¹⁰⁴ U Hrvatskoj se u rujnu 1950.

⁹⁹ AH, JT NRH 1950., kut. 14. *Tomislav Marković*, Elaborat o krivičnim djelima i nepravilnostima organa Narodne milicije.

¹⁰⁰ O međunarodnoj izolaciji Jugoslavije i njezinu ponovnom izlasku na svjetsku političku scenu 1948.—1955. godine vidi *Dariko Bekić*, Jugoslavija u hladnom ratu, Zagreb 1988.

¹⁰¹ AH, JT NRH 1951./2., kut. 6, br. 440.

¹⁰² AH, JT NRH 1949., sv. 7, br. 3471.

¹⁰³ AH, JT NRH 1951., sv. 29, br. 4375.

¹⁰⁴ Aleksandar Ranković iznio je u lipnju 1951. godine, na Četvrtom plenumu CK KPJ, službene podatke o broju uhapšenih ibeovaca u Jugoslaviji. Potvrdio je da su od lipnja 1948. do lipnja 1951. uhapšene i administrativno osuđene 8403 osobe. Godine 1952. iznio je nove podatke prema kojima je u Jugoslaviji ukupno osuđeno 13.700 ibeovaca, administrativno 11.128 i sudski 2572. *Aleksandar Ranković*, O daljem

zbio jedan od izuzetnih slučajeva političke optužbe zbog IB-a. Riječ je o optužbi i suspenziji trojice visokih republičkih funkcionara: Dušana Brkića, potpredsjednika vlade NRH, Stanka Opačića, predsjednika Republičkog savjeta za industriju, i Rade Žigića, ministra šumarstva. Izvješćujući Sabor o suspenziji te trojice funkcionara, predsjednik vlade V. Bakarić izjavio je da su se suprotstavljali ekonomskoj politici NRH, osobito industrijalizaciji i ekonomskoj politici na selu. Strani diplomatski krugovi ocijenili su taj događaj kao »hrvatsko-srpski okršaj« unutar Hrvatske, jer su, bez obzira na vrlo moguće prosovjetske sklonosti optuženih, optužbe da su bili agenti IB-a ipak pretjerane.¹⁰⁵

Za prosovjetsko izjašnjavaње D. Brkića je 1951. godine Vijeće za prekršaje Ministarstva unutrašnjih poslova NRH kaznilo administrativno-zaštitnom mjerom dvogodišnjeg boravka na Golom otoku. Pokretanje novoga krivičnog postupka po čl. 118 KZ i suđenje D. Brkiću pred Okružnim sudom u Rijeci 1955. godine bilo je tipičan pokušaj upotrebe Rezolucije IB-a kao indirektnog pritiska kada je ona već prestala biti glavno pitanje. Taj je proces upravo potvrdio obrazac pravne represije kojom se slamao politički protivnik i obnavljala njegova odanost Partiji. Uz Brkića bila su optužena još trojica, i svaki je od njih, prema izjavi tadašnjega riječkog okružnog javnog tužioca M. Zaninovića, na glavnoj raspravi izrazio uvjerenje o ispravnosti vanjske i unutrašnje politike zemlje te poštovanje i divljenje prema rukovodiocima, posebno Titu. Brkić je svoju dosljednost sačuvao izjavom o vjeri u radnički pokret i nerazdruživost interesa naših i sovjetskih naroda. Međutim, ono što je ostalo prikriveno izjavama optuženih o odanosti, izišlo je na vidjelo u sukobu Brkićevog branitelja, renomiranog zagrebačkog odvjetnika Ive Politea, i zastupnika optužbe, okružnog javnog tužioca Mate Zaninovića. Branitelju Politeu ponajprije je bilo do toga da svoje teze utvrdi u političkoj relaciji. Učinio je to u pet točaka: proces je nazvao »političkim« optuženike je nazvao »revolucionarima i progresivnim ljudima« a ne »kontrarevolucionarima« i »reakcionarima«, ustvrdio je da se »socijalizam« izjasnio za »slobodu misli, borbu mišljenja i kritike«, uvjeravao je da se optuženi Brkić izjasnio za Rezoluciju iz »idealističkih pobuda« i, napokon, izjavio je da svjedoci daju iskaze pod prinudom straha od vlasti. Okružni javni tužilac Zaninović nazvao je te teze »dokazom drskosti ili neznanja« i Politeov središnji argument o »razvoju i slobodnom izražavanju misli« sučelio vladajućem konceptu »socijalističke demokracije«. Ustrajao je na već poznatoj tezi: socijalistička demokracija mora postaviti »ograničenja prava i sloboda za one koji predstavljaju njene neprijatelje,

jačanju pravosuđa i zakonitosti, Izvori za istoriju SKJ, Sednice CK KPJ 1948—1952, Beograd 1985., str. 514; Izabrani govori i članci 1941—1951., Beograd 1951., str. 387. Za najbolji prikaz povijesti kominformovaca, potkrijepljen i antikomunističkim izvorima, vidjeti: Ivo Banac, Sa Staljinom protiv Tita, Informbirovski rascjepi u jugoslavenskom komunističkom pokretu, Zagreb 1990. Od općih prikaza sukoba KPJ i Informbiroa vidjeti: Cedomir Štrbac, Jugoslavija i odnosi između socijalističkih zemalja, Beograd 1975.

¹⁰⁵ Bekić, Jugoslavija..., str. 117 i 176—179.

prema tome i iznošenje misli i ideja s pozicija IB-a nije borba mišljenja niti sloboda misli, nego kontrarevolucionarna propaganda.¹⁰⁶

Ovdje želimo posebno istaknuti ovo: Gledano sa stajališta pravosuđa, u sudskom kažnjavanju kominformovaca nije bilo moguće izvesti nikakvu kaznenu politiku ni pružiti zakonsko jamstvo osobnih prava optuženih. Tu se dokraja otvorao prostor za kreativnu primjenu zakona. Ne slučajno, optužbe zbog IB-a, najvećim dijelom i u Hrvatskoj, kvalificirane su prema republičkom zakonu o javnom redu i miru i predavane posebnim vijećima za prekršaje. Kontrola zakonitosti takvih odluka uglavnom je izmicala i Javnom tužilaštvu. Uprava nad glavnom kaznionicom za ibeovce, Golim otokom, bila je u rukama Ministarstva unutrašnjih poslova, zapravo u rukama UDB-e koja nije nikome dopuštala da se u to miješa. Prema svjedočenju jednog od javnih tužilaca FNRJ, Josipa Hrnčevića, sve što je preostalo tužilaštvu bilo je da na zahtjev rodbine osuđenika intervenira kod organa UDB-e. Prema njegovim navodima u Jugoslaviji je od 1949. do 1956. godine zbog izjašnjavanja za IB sudski kažnjena 4231 osoba i administrativno 11.650 osoba.¹⁰⁷ Taj nerazmjer u korist administrativnog kažnjavanja ne može ostati bez implikacija na ispitiva-nje zakonitosti i zaštite prava građana. Zaobilazanje sudova i sudske garancije osobnih prava svjedoči o nekontroliranoj političkoj represiji. Ni tadašnji najviši partijski funkcionari nisu bili suglasni da se problem riješi redovnim sudskim putem.¹⁰⁸

Zaustavimo se ovdje na nekim od specifičnih točaka pravnog uređenja u Hrvatskoj 1945.—1950. godine. Prethodni odjeljci pružili su sliku o dosljednoj primjeni jugoslavenskoga pravnog radikalizma i na tlu Hrvatske. U organizaciji pravosuđa to je u početku značilo potpunu orijentaciju na partijske kadrove i kreativnu primjenu zakona. Tu je radikalnu zasadu jugoslavenskog pravosuđa točno opisao zamjenik Javnog tužilaštva FNRJ Josip Malović kada je 1949. godine, na sastanku Javnog tužilaštva Hrvatske, izjavio: »Mi nismo išli za tim da stvorimo jedan glomazan aparat, da dovedemo fakultetski obrazovane ljude, nego da dovedemo ljude odane stvari našeg naroda, predane, poštene ljude koji imaju jedan komunistički

¹⁰⁶ AH, JT NRH 1955., kut. 19, br. 56. Dušan Brkić bio je nosilac važnih partijskih i državnih funkcija za vrijeme i nakon rata. Godine 1945. bio je član CK KPH, član CK KPJ i ministar pravosuđa u prvoj narodnoj vladi Hrvatske. U listopadu 1950. isključen je iz redova CK KPH zbog djelovanja na liniji IB-a, a 1951. kažnjen odlukom Ministarstva unutrašnjih poslova NRH, Vijeća za prekršaje, po čl. 5 Zakona o prekršajima protiv javnog reda, na dvije godine i odveden na Goli otok. U veljači 1955. ponovo je uhapšen i osuđen na dvije godine zatvora po čl. 118 Krivičnog zakona zbog potkopavanja vlasti radnog naroda. AH, Rukopisna ostavština Ive Politea, kut. 3 (predmet Brkić).

¹⁰⁷ Hrnčević, *Svjedočanstva...*, str. 116.

¹⁰⁸ Za to neka nam posluži slika koju je u sjećanje dozvao Milovan Đilas. On je nakon povratka iz SAD 1949. godine prenio Titu, Kardelju i Rankoviću vijest o negodovanju svjetske javnosti zbog oštrog političkog progona ibeovaca, te predložio da se razmisli o ukidanju logora i prepuštanju stvari redovnim sudovima. Đilas navodi da je Tito otklonio sugestiju kao preuranjenu, Ranković napomenuo da se s tim problemom ne bi izišlo na kraj »normalnim sredstvima«, a prijedlogu se usprotivio i Kardelj. Đilas, *Druženje...*, str. 96.

odnos prema poslu.«¹⁰⁹ Bilo bi pretjerano tvrditi da dio odgovornih funkcionara nije ipak uvidio kako je u pravosuđu opasno smetnuti s uma stručne aspekte i poštivanje formalne procedure. Već se 1945. predsjednik vlade Vladimir Bakarić u Saboru NRH založio za bržu konsolidaciju civilnih sudova opće nadležnosti, jer je krivično sudstvo u Hrvatskoj još uvijek bilo u rukama vojnih sudova, a njihova ocjena o težini krivice, izjavio je Bakarić, nije uvijek »bila na visini«. Istodobno je i Rade Žigić, član CK KPH, upozorio na nepovoljnu stručnu ekipiranost državnih organa koji su zapošljavali velik broj nekompetentnih osoba, naročito partizanskih invalida.¹¹⁰

Iako komunisti nikad nisu potpuno pribjegli konceptu stručnosti pravosudnih i upravnih organa, situacija se u pravosuđu ipak popravljala s obzirom na sve veći broj sudaca sa stručnom pravnom spremom. U Hrvatskoj je 1947. uz Vrhovni sud djelovalo još 15 okružnih i 109 kotarskih sudova s ukupno 260 sudaca stručnih pravnikâ i 46 sudaca bez stručne spreme. Godine 1951. broj sudaca-laika smanjen je na svega 16, a 1953. ministar pravosuđa Hinko Krizman potvrdio je da u Hrvatskoj djeluje 435 sudaca, 55 pravnih referenata i 86 pripravnika isključivo sa stručnom pravnom spremom.¹¹¹

Pokazalo se da je kruto sudsko i administrativno kažnjavanje jednako pogoršano nakon sukoba s Kominformom i u Hrvatskoj. Naročitu cijenu za to platili su sudionici ekonomskog života — seljaci i privatni vlasnici. Na početku 50-ih tužilački aparat u Hrvatskoj zabilježio je nagli porast krivičnog i administrativnog gonjenja u segmentu »ekonomskog kriminala«. Godine 1950. u Hrvatskoj je pokrenut krivični progon protiv ukupno 43.715 osoba i administrativno-kazneni progon protiv 66.331 osobe. Porast gonjenja tužilaštvo je pripisivalo prije svega »pojačanoj represiji zbog neizvršenja privrednih zadataka«. Primjerice, samo u otkupu žitarica izrečeno je 1950. godine dvostruko više, a u otkupu kukuruza četverostruko više prinudnih mjera nego 1949. godine.¹¹² Čini se da je pravna prisila dovedena do vrhunca. Politički način argumentacije gotovo svih pravnih problema očito je bio produkt jednog dubljeg poremećaja. Tadašnji javni tužilac za grad Zagreb, M. Zaninović, komentirajući tužilački rad, ustvrdio je da tužiocima moraju veoma »oprezno« upozoravati državne organe i funkcionare na nezakonitosti, naročito ako tužilac nije i član partijskog komiteta. On čak tvrdi da je zapravo došlo do stapanja državnih i partijskih funkcija: »Na terenu kod pojedinih rukovodilaca nema razlikovanja između državne i partijske funkcije, već se odnos prema organizacijama određuje prema mjestu koje njen rukovodilac ima u hijerarhiji partijskog aparata.«¹¹³

¹⁰⁹ AH, JT NRH 1949., sy. 30. Zapisnik godišnje konferencije tužilaca održane u Zagrebu 14. i 15. ožujka 1949.

¹¹⁰ Četvrto zasjedanje Narodnog sabora Hrvatske, Stenografski zapisnici, Zagreb 1950., knj. 1, serija IV, str. 28.

¹¹¹ Vidi izvještaj ministra pravosuđa NRH u: Prvo redovno zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske, Stenografski zapisnici, Zagreb 1950., knj. III, ser. II, str. 28. Također vidi izvještaj ministra pravosuđa Hinka Krizmana u: Peto redovno zasjedanje Sabora NRH, Stenografski zapisnici, Zagreb 1953., knj. 1, ser. IV, str. 32–37.

¹¹² AH, JT NRH 1950., kut. 30, br. 1.

¹¹³ AH, JT NRH 1950., kut. 30, br. 23.

Centralističko planiranje i forsiranje izvršenja ekonomskog plana nesumnjivo su stvarali društvenu klimu u kojoj je središnji moment postao kontrola i prinuda viših organa nad nižima i državnih organa nad građanima. Da je bila riječ o birokratizaciji društva, i to sredstvima i metodama krivičnog i administrativno-kaznenog prava, utvrdilo je Javno tužilaštvo Hrvatske na početku 1951. Ono je upozorilo da se u Hrvatskoj provode masovna hapšenja, da se nestručno vode izviđajni postupci, da se ne provjerava obrana okrivljenih, da se kasni u rješavanju žalbi, da se izvršavaju nezakonite odluke i direktive i, napokon, da su se razmahale korupcija i pronevjere državnih činovnika. Za tužilaštvo je u svemu tome jedan aspekt posebno važan, jer on je ishodište problema, a to je »komandni odnos viših organa i rukovodilaca prema nižim i njihov zajednički takav odnos prema građanima«. ¹¹⁴

Sve je to svjedočilo o pravnoj atmosferi punoj prikrivenih i otvorenih pritisaka, prekoračenja ovlaštenja i kršenja zakona u ime općih političkih formula. Komunističko rukovodstvo našlo se dvostruko sučeljeno: s pretjeranim uplitanjem Partije u rad državnih organa i s pretjeranim uplitanjem državne birokracije u rad privrednih poduzeća. Na te izazove odgovor se pokušao naći na VI. kongresu KPJ/SKJ, održanom u Zagrebu u studenom 1952. godine. Na prvi izazov rukovodstvo je reagiralo demokratskom reinterpretacijom uloge Partije, koja je po novoj definiciji Statuta SKJ imala biti ideološka snaga što unosi svijest u najšire mase radnika i naroda. Na drugi izazov odgovoreno je novom doktrinom o samoupravljanju neposrednih proizvođača u privredi i priznanjem da se novi privredni sistem mora zasnivati na objektivnim ekonomskim zakonima kako bi se izbjegla privredna stagnacija i nazadovanje. ¹¹⁵ Bio je to pokušaj komunističkog establišmenta da teoretski pomiri socijalizam i demokraciju. Koliko se god odricali sovjetskog iskustva i njegove dotadašnje jugoslavenske kopije, komunistički rukovodioci nisu bili spremni za dosljedniju demokratsku preobrazbu Partije. Odviše zarobljeni političkim horizontom revolucije, njima je očuvanje vlasti i dalje ostajalo ključno pitanje. Prinuda je i nadalje bila glavno sredstvo društvene integracije. Da je to tako, uskoro je pokazala sudbina i ideološki pad M. Đilasa. Ipak, bilo bi nedopustivo ne vidjeti da je vrijeme 50-ih vrijeme u kojem su pravni teoretičari i pravni funkcionari u Jugoslaviji napokon dosegli temeljni problem: problem poštivanja prava građana i problem pravne sigurnosti. Polazna točka za analizu svakako je Četvrti plenum CK KPJ, održan 3. i 4. lipnja 1951. u Beogradu, kao mjesto značajnog preispitivanja pravosuđa i zakonitosti u Jugoslaviji od najviših partijskih rukovodilaca, Tita, Rankovića, Kardelja, Bakarića, Đilasa, Čolakovića i drugih. Karakterističan rezultat toga plenuma bila je, kako se na kraju pokazalo, stanovita proturječnost koja je proistjecala iz zahtjeva za poštivanjem zakonitosti i samostalnosti sudova u anakronističkoj situaciji primata politike nad pravom.

¹¹⁴ AH, JT NRH 1950., kut. 30, br. 71.

¹¹⁵ Dušan Bilandžić, *Historija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Glavni procesi 1918—1985*. Zagreb 1985.

Međubilanca pedesetih: teze o nezavisnom sudstvu i poštivanju zakonitosti

Četvrti plenum CK KPJ, održan u Beogradu 1951., kao novi obuhvatni pokušaj posredovanja socijalizma i demokracije, postavio je dvije osnovne teme za razgovor: funkcioniranje pravosuđa i pitanje unutrašnje partijske demokracije. Problematiku pravosuđa i zakonitosti uvodno je izložio A. Ranković, a pitanje ideološkog i teorijskog rada u Partiji M. Đilas. Tito je već nakon otvaranja plenuma pokazao da se zbilja promjena duhovne klime, a time i razumijevanja demokracije i zakonitosti. Težište je nedvojbeno prebacio na raščišćavanje »s ostacima iz sovjetske prakse, tj. iz prakse VKP/b/ i Informbiroa«, na razvitak unutarpartijske demokracije i na zaštitnu ulogu sudova s obzirom na prava građana.¹¹⁶

U svom izlaganju, naslovljenom »Za dalje jačanje pravosuđa i zakonitosti«, A. Ranković eksplicirao je tri osnovna problema pravosuđa. Prvo, poslovi pravosuđa moraju se konačno prepustiti samo sudovima bez miješanja partijskih i izvršnih organa u njihov rad. Drugo, potrebno je hitno profiliranje pravne zaštite osobnih i imovinskih prava građana. Treće, treba što prije pristupiti izradi zakona kojima bi se pružila sudska kontrola zakonitosti akata organa državne uprave, a isto tako i zakona kojim bi se istraga krivičnih djela prenijela u isključivu nadležnost sudova. Kritika Plenuma odnosila se na nekoliko problema. Jedan od najozbiljnijih bio je svakako privilegiran politički položaj Javnog tužilaštva koje se tutorski nametalo sudovima, a zatim lokalna povezanost i »slogaštvo« sudova i lokalnih partijskih struktura. Jedan od funkcionara tužilaštva, M. Minić, potvrdio je podatke o servilnosti sudaca prema tužilaštvu i veliko miješanje tužilaca u rad sudova. Minić sada otklanja potrebu za takvim tužilaštvom i smatra da bi zaštitu osobnih i imovinskih prava građana trebalo da na sebe preuzme jedan pravosudni organ. Realnu poteškoću, što se tiče suda, ovaj funkcionar vidi ponajprije u nestručnom i idejno neizgrađenom kadru sudaca; sud je u pogledu kadrova uvijek bio u zapostavljenom položaju u odnosu na tužilaštvo, zaključio je Minić.¹¹⁷ Svakako je značajna i polemika započeta na temu privilegiranog položaja članova Partije u organima državne vlasti. Sudionici plenuma nedvojbeno su primili na znanje da za nezakonitost može biti optužen svaki član Partije koji misli da samo zbog toga što je član može komandirati organima vlasti, koji smatra da ima više prava nego nepartijac, itd.

Kritika sudionika plenuma naposljetku je stigla i do opovrgavanja zakonitosti vlastite prakse. Otvoreno se priznalo da se velik broj građana protuzakonito lišava slobode, da se odvjetnici onemogućuju u zaštićivanju zakonskih prava građana, da organi uprave izdaju mnoštvo nezakonitih rješenja bez mogućnosti njihove naknadne sudske kontrole. Kritičke opaske A. Rankovića usredotočile su se posebno na nezakonitost akata upravnih organa. On se osvrnuo na obilje nezakonitosti pri osnivanju seljačkih radnih zadruga, aktivizaciji radne snage, na nezakonito zadiranje u privatno vlasništvo građana, pretjerano visoke administrativne kazne itd. No ono što je Ranković stavio pod znak posvemašnje upitnosti bilo je

¹¹⁶ Izvori za istoriju SKJ, Sednice CK KPJ 1948—1952. Beograd 1985., str. 507.

¹¹⁷ Isto, str. 550—555.

»svjesno kršenje zakonitosti« i stav pojedinih funkcionara da im »pravni propisi predstavljaju smetnju, da ih sputavaju u ostvarivanju zadataka koje po njihovom shvatanju treba izvršiti i po cenu nezakonitih mera i rešenja«. Ali, bilo bi nepravedno za počinjene nezakonitosti optužiti samo lokalne organe vlasti, smatra Ranković. Naprotiv, ti su organi često »prisiljeni« poći linijom kršenja zakona kako bi dokraja izvršili zadatke koje im postavljaju viši upravni organi.¹¹⁸ Priznajući svu osnovanost prigovora o nezakonitom djelovanju upravnih organa, sa plenuma je potekla inicijativa da se građanima omogući pokretanje upravnih sporova. Izravan rezultat bio je donošenje *Zakona o upravnim sporovima* u ožujku 1952. godine. U vrhovnim sudovima uz građansko i krivično odjeljenje osnovano je i odjeljenje za upravne sporove koje je u svojoj nadležnosti imalo kontrolu zakonitosti akata uprave.

Nezavisnost sudova ovdje bi se dakako mogla pogrešno shvatiti u smislu supstancijalne nezavisnosti sudova od dnevne politike. Očito je da ni Ranković nije želio biti tako shvaćen, pa je već na početku svoga uvodnog izlaganja napomenuo da se tu »ne radi o traženju novih principa na kojima bi pravosuđe trebalo da počiva, jer u njegovoj principijelnoj osnovi, stečenoj u narodnoj revoluciji, nema što da se menja«. Na plenumu je štoviše potvrđeno kako postoji izvjesnost da ovdje nije riječ ni o kakvoj »apstraktnoj nezavisnosti« sudova, o njihovoj nezavisnosti od »tekovina revolucije« i njihovoj »izolovanosti od političkih i društvenih zbivanja«. Krajnji rezultat nezavisnosti sudova možda je najbolje objasnio E. Kardelj kada je zaključio: »Sud treba da radi na osnovu zakona, ali i na opštoj liniji partijske politike.« Sada se već jasno vidjelo da su i ti zahtjevi za samostalnost sudova i poštivanje zakonitosti zapravo i dalje davali primat politici. Napokon, kao da se sve završavalo Kardeljevom pragmatičkom konstatacijom: »Ako sud postane nezavisan od nas, onda će on postati zavisan od reakcije i drugih neprijatelja.«¹¹⁹ Kada je riječ o nezavisnosti sudova, teška slika stvarnosti nije promijenjena ni potkraj 50-ih. Predsjednik Vrhovnog suda FNRJ J. Hrnčević potvrdio je na sjednici Izvršnog komiteta CK KPJ, održanoj u Beogradu 1958. godine, da su organi pravosuđa još uvijek pod velikim pritiskom raznih političkih intervencija. I samo javno tužilaštvo, kako kaže Hrnčević, bilo je pod neprekidnom vatrom intervencija pri pokretanju nekih pitanja, a ništa bolja situacija nije bila ni s izvršenjem sudskih odluka. Neki su sudovi doslovce »plovili u intervencijama«, a politički pritisak nije mimoilazio ni Vrhovni sud. Hrnčević je potvrdio da su se organi unutrašnjih poslova opirali prenošenju istrage na sudove zbog njihove tobožnje tehničke neopremljenosti. I lokalni organi vlasti teško su podnosili da njihovi akti podliježu sudskoj kontroli zakonitosti.¹²⁰

Iako je temeljni model pravosuđa i nakon plenuma ostao nepromijenjen, ne smiju se smetnuti s uma njegove korisne inicijative za organizacijsko i kadrovska jačanje pravosuđa. To su prije svega: proširenje nadležnosti okružnih sudova, prenošenje istražnog krivičnog postupka u nadležnost sudova, nadležnost sudova za kontrolu zakonitosti upravnih akata, bolji

¹¹⁸ Isto, str. 537.

¹¹⁹ Isto, str. 508 i 566.

¹²⁰ Hrnčević, *Svjedočanstva...*, str. 144.

materijalni položaj sudova, kadrovske poboljšanje obaveznom stručnom spremom sudaca. Naposljetku, završeni su ili su bili u izradi projekti važnih sudskih zakona (*Zakona o krivičnom postupku, Zakona o građanskom postupku, Zakona o uređenju narodnih sudova, Zakona o advokaturi itd.*).

Pozitivni rezultati organizacione i kadrovske naravi mogu se vidjeti i u Hrvatskoj. Prema izvještaju ministra pravosuđa NRH H. Krizmana, u Hrvatskoj je 1952. godine povećan broj okružnih sudova sa 6 na 14. Istodobno je djelovalo 95 kotarskih sudova s ukupno 436 sudaca, 55 pravnih referenata i 86 sudskih pripravnika. Vrhovni sud NRH riješio je ukupno 7500 predmeta, što je bilo dvostruko više nego 1951. godine.¹²¹ No ubrzo se pokazalo da je opseg sudskih poslova nekoliko puta veći u odnosu na raspoloživi sudački kadar. Na primjer, zaostaci u kotarskim sudovima narasli su u vremenu od 1949. do 1953. za sedam puta. U takvoj situaciji neki pravni funkcionari u Hrvatskoj ponovo su predložili da sudovi pribjegu metodi kreativne primjene prava.¹²²

Savezni ministar pravosuđa F. Frol u svom izvještaju na II. zasjedanju Narodne skupštine Jugoslavije 1953. godine uzima IV. plenum kao ključnu točku od koje počinju pozitivne promjene u pravosuđu. On konstatira da je od tada mnogo toga učinjeno. Između ostalog smanjen je broj nezakonitih sudskih odluka, posustao je lokalni politički pritisak na sudove, više su poštovani propisi o izboru i imenovanju sudaca, vrhovni sudovi popunjeni su najboljim stručnim i političkim kadrovima itd.¹²³

Sličnu je ocjenu o pozitivnom učinku IV. plenuma na pravosuđe iznio i M. Pijade u svom izlaganju u Narodnoj skupštini FNRJ 1953. godine. On je potvrdio da je porasla kvaliteta rada i samostalnost sudova. Govorio je o poboljšanju istražne službe i pravilnijem kursu krivičnog gonjenja u organima UDB-e. Tužilaštva su u znatno povećanom broju uvažavala žalbe optuženih osoba. Poštivanje propisa o zakonskom roku istrage još nije zadovoljavalo. Zanimljivo je da je Hrvatska, prema podacima koje iznosi Pijade, imala najmanji broj istraga dužih od 3 mjeseca u usporedbi s drugim federalnim jedinicama. On je iznosio 4,66% od ukupnog broja istraga UDB-e, dok je primjerice u isto vrijeme u Crnoj Gori iznosio 45,33%, u Sloveniji 11,0%, Srbiji 7,78%, Bosni i Hercegovini 11,83%, Makedoniji 6,65%.¹²⁴

¹²¹ Peto zasjedanje Sabora Narodne Republike Hrvatske. Stenografski zapisnici, Zagreb 1953., knj. 1., ser. IV, str. 32—37.

¹²² Za to se založio predsjednik Vrhovnog suda NR Hrvatske Josip Brnčić. On je izrazio stanovište da nepotpunost pozitivnog zakonodavstva za dobrog suca ne može biti zapreka za pravilno rješavanje sporova, ukoliko dobro poznaje društvene i političke aspekte problema. Pogrešno je tvrdio da u Hrvatskoj sudska praksa »postaje jedan od materijalnih izvora prava«. — Josip Brnčić, Metod rada sudova, NZ Zagreb 1954., br. 5, str. 241—250.

¹²³ Uloga i značaj našeg pravosuđa. Ekspozé Frane Frola, ministra pravosuđa Savezne vlade, na zasjedanju Narodne skupštine FNRJ 31. rujna 1953., u NZ Zagreb 1953., br. 1, str. 5—12.

¹²⁴ Moša Pijade, O Zakoniku o krivičnom postupku i radu organa pravosuđa. Govor u NS FNRJ 9. rujna 1953., APDN, Beograd 1953., br. 3, str. 177—188. Pijade je na temelju nepotpunih podataka potvrdio da u Jugoslaviji u vremenu od 1948. do 1952. broj uhapšenih osoba opada, osim u 1949. kada je porastao zbog hapšenja ibeovaca pa je iznosio 52.606.

Nedovršena pravna evolucija

Kritička opaska M. Đilasa, da pravna evolucija započeta 50-ih u Jugoslaviji nikad nije dovedena do kraja, u konačnici se pokazala utemeljenom.¹²⁵ S tim u vezi značajno je da ni veliki pravni projekti, kao što su novi *Krivični zakonik* iz 1951. godine, nisu imali presudnih pravnih konzekvenci. Doista, već se tada moglo postaviti pitanje: Nije li proglašenje krivičnopravne zaštite prava građana, kao prvenstvenog zadatka KZ, a potom zaštite političke i ekonomske osnove FNRJ, te usvajanje načela »Nullum crimen sine lege«, više deklarativne prirode nego nešto što će posredovati sudska praksa. Krivični zakonik koji je stupio na snagu 1. srpnja 1951. i ostao na snazi do 1. srpnja 1977. pripreman je više godina. Toga se posla latila grupa tadašnjih renomiranih pravnikâ, a konačni tekst redigiran je pod vodstvom M. Pijade. Veoma živa stručna i politička diskusija o tom zakoniku poslužila je za izražavanje pravne i ideološke konsolidacije jugoslavenskog društva, koje je tobože konačno utvrdilo demokratski svjetonazor različit od bivšega sovjetskog uzora. Osobito se odsječak o zaštiti građanskih prava činio pogodnim da potvrdi ispravnost jugoslavenske opcije nakon razmirica sa sovjetskim rukovodstvom. Pritom se sadržaj toga demokratskog svjetonazora nije poklapao ni s »građanskim« svjetonazorom demokratskih sloboda. Možda bi ovdje za ilustraciju vrijedilo navesti odgovore J. B. Tita dopisniku »Reutera« kojima pokušava prikazati pozitivne težnje novoga krivičnog zakonodavstva na planu »individualnih sloboda«. Konstatacije dopisnika »Reutera« da je u Jugoslaviji primjetna promjena političkog odnosa prema ljudima »klase koja je izgubila svoje pozicije« potaknula je pitanje kako sam Tito gleda na Krivični zakonik, individualne slobode, te može li Krivični zakonik ocijeniti kao svojevrsno približavanje »evropskom humanizmu«, i jedan »korak napred u odnosu na sovjetski model«. U svakom slučaju, Tito je bio spreman potvrditi da je jugoslavensko gledanje na demokraciju različito od gledanja sovjetskih rukovodilaca, naročito što se tiče metode »uništavanja ljudi«, ali nije bio sklon tezi o povlačenju paralela s europskim humanizmom. U odgovoru Tito kaže: »Socijalizam ne smije biti bauk ni za koga, to jest, on može da bude za protivnike [...] Mi smo protiv uništavanja ljudi i mislimo da treba ići putem ubjeđivanja naročito kod onih koji se humanim metodama mogu ubjediti da su pogrešno gledali na stvari.«¹²⁶

Tekst čl. 1. Krivičnog zakonika, koji je na prvo mjesto krivičnopravne zaštite stavljao »ličnost građana, njihova ustavom i zakonom zajamčena prava i slobode«, a potom »političke, socijalne, nacionalne i ekonomske osnove FNRJ, njezinu nezavisnost i bezbjednost«, poslužio je mnogim pravnicima da se izrijekom distanciraju od sovjetskoga krivičnog zakonodavstva, sve do gruboga verbalnog otklanjanja samog »staljinskog ustava« iz 1936. godine. Tako je J. Brnčić ustvrdio da taj ustav daje do zna-

¹²⁵ Đilas je kao bivši komunistički funkcionar dobro zapazio da se »revolucionarno sudstvo« u Jugoslaviji nakon rata razvilo u »zavisno sudstvo [...], s kontinuitetom i nastavkom apsolutne vlasti, s dominacijom monopolističkog položaja partije«. *Dorđević, Đilas...*, str. 201—202.

¹²⁶ *J. B. Tito*, *Odgovori na pitanja dopisnika »Reutera«, Naprijed*, Zagreb (od 2. ožujka 1951.), god. VII, br. 10, str. 1.

nja kako u Sovjetskom Savezu »čovjek, njegova prava, slobode i želje i interesi zajednice u praksi ne predstavljaju ništa, ukoliko nisu u skladu s interesima vrhova birokratske klase«. ¹²⁷

No, od takvih negativnih iskustava nije mogla pobjeći ni jugoslavenska praksa. Osvrnemo li se na društvenu stvarnost 50-ih, shvatit ćemo zašto se dio najodgovornijih političkih rukovodilaca ograđuje od proklamatorsko-plakatskog tumačenja čl. 1. KZ. Vladimir Bakarić u svojoj racionalno utemeljenoj raspravi prigodom izglasavanja zakonika ustvrdio je da norma o zaštiti individualnih prava više ocrtava buduću »proces oslobađanja čovjeka« no što ocrtava ondašnju društvenu stvarnost u Jugoslaviji. Stoga bi ona mogla više »zavesti ljude« da joj daju »smisao koga ona nema« i »nama pripisati iluzije kojih mi nemamo«. Bakarić je zapravo pokazao da se u zemlji zaostale ekonomike i niske produktivnosti, kojoj prijete tendencija ponovnog »klasnog ugnjetavanja«, ne može »liberalno baratati s davanjem sloboda i regulacijom kažnjavanja«. ¹²⁸

U istom tonu nastupio je i M. Pijade dvije godine kasnije prilikom izglasavanja *Zakonika o krivičnom postupku*. Prema Pijadi, krivično zakonodavstvo ima doduše zadatak »efikasne zaštite slobode i prava građana«, ali to ne znači da manje značenje ima »zaštita društvene zajednice«. U svakom slučaju »dosledno i strogo sprovođenje zakona ne znači političko slepilo onih koji ga imaju sprovođiti«, dodaje Pijade, zalažući se ponovo za pojam »socijalističke svesti« i njeno razvijanje kod svih onih kojima je »društvo poverilo njeno čuvanje«. ¹²⁹

Nama se, naravno, odatle otvara novo pitanje, a odnosi se na jasno sročeno normativno načelo *Krivičnog zakonika: Nullum crimen sine lege* — Nema krivičnog djela bez zakona; *Nulla poena sine lege* — Nema kazne bez zakona, i njegovo značenje za učvršćenje zakonitosti. Ovdje se unaprijed može reći jedno: Za suštinu pojma krivičnog djela postalo je prije-ko potrebno da ono kao takvo bude određeno u *Krivičnom zakoniku*. Analogija, koja je bila dopuštena po KZ iz 1948., ovdje je, dakle, napuštena. Tako je *Krivični zakonik* iz 1951. usvojio materijalno-formalnu definiciju krivičnog djela ako ono kao takvo nije određeno u zakonu. U skupštinskim diskusijama u povodu izglasavanja *Krivičnog zakonika* upravo se tim čl. 2, kojim je usvojeno opće načelo »*Nullum crimen sine lege*«, naglašavala neophodnost »dosljednog« postupanja državnih organa. Takav tip gledišta formulirao je J. Radmilović ustvrdivši da nezavisnost ne izdiže suca iznad zadataka države ali ga obvezuje na »dosljednu primjenu zakona«.

¹²⁷ Josip Brnčić, Bilješke uz čl. 1 Krivičnog zakonika, NZ, Zagreb 1951., br. 1, str. 15.

¹²⁸ Vladimir Bakarić, Uz novi krivični zakonik, NZ, Zagreb 1951., br. 1, str. 15. Osobito je u toj diskusiji dolazila do izražaja Bakarićeva ambivalentna pozicija. Teoretski on se zasigurno opredjeljivao za demokratska načela krivičnog zakonodavstva, praktički, ostao je na liniji da liberalizacija ne smije oslabiti poziciju komunističkog režima. U najnovijim sjećanjima to je potvrdio M. Đilas opisujući Bakarića kao čovjeka »doista dobro obrazovana u sferi marksističke sociologije«, ali vrlo oprezna »taktičnog« političara »bez zaletavanja«. Nosio je »nešto iz nacionalnog mentaliteta hrvatskih političara, koji su oprezniji, pipaviji, blaži u formulaciji«. — Usp. Đorgović, Đilas..., str. 134.

¹²⁹ Moša Pijade, O zakoniku o krivičnom postupku i radu organa pravosuđa, APDN, Beograd 1953., br. 3, str. 177-188.

Doduše, time nije negirana teza da je pravosuđe i nadalje »klasni instrument radnih masa«, a zakoni izraz »klasne volje«. No, sada se nametala radikalna korekcija kako se funkcioniranje državnih organa ne bi i nadalje izjednačivalo s oruđem pojedinaca na terenu.¹³⁰ Jesu li onda pretpostavljena načela *Krivičnog zakonika* o zaštiti individualnih prava, određenosti krivičnog djela u zakonu i obvezi suca da dosljedno primijeni zakon bila dovoljna za prevladavanje situacije u kojoj je politika tako često zamjenjivala pravo? S tim se odugovlačilo još dugo, a naročito se spornom pokazala teza da sudac primjenjuje zakon formalno a ne kreativno. Naprijed spomenute alternative koje je akceptiralo krivično zakonodavstvo teoretski su se približavale »buržuskom pravu«, što je navelo neke od pravnih funkcionara da se doista upitaju što podrazumijeva tadašnja sintagma o socijalističkom pravu. Tadašnjeg predsjednika Vrhovnog suda FNRJ J. Hrnčevića za vrijeme izrade *Krivičnog zakonika* od samog je početka zanimalo pitanje u čemu je toliko naglašavana »nova kvaliteta« socijalističkog prava. Hrnčević se, dakako, nije odrekao svoga ortodoksnog stava o novoj kvaliteti prava u socijalizmu, ali prvenstveno iz bojazni da bi priznavanje utjecaja buržoaskog prava dovelo sudove u raskorak s društvenim razvitkom i umrtvilo »njihovu kreativnost u primjeni prava«.¹³¹

Baš kao i Hrnčević, i neki drugi visoki partijski funkcionari polazili su od formule o »korektivnoj« primjeni kada su sručili žestoku kritiku na sudove zbog konzervativizma i pravnog formalizma. Član CK KPJ Milentije Popović s neospornom je fundamentalnošću pokušao 1953. godine na stranicama časopisa *Naša stvarnost* dokazati da su oblasti prava, sudstva, tužilaštva i advokature postale najvažnije »poprište borbe za socijalizam«, te da se upravo ovdje odvija »vrlo delikatna i vrlo izdiferencirana politička borba«. Politički aspekt Popović apsolutizira kao totalno objašnjenje stvarnosti, pa na nekoliko slučajeva iz sudske prakse pokušava dokazati da su sudovi podlegli pravnom formalizmu i sljepilu koje ne vidi revolucionarnu perspektivu.¹³² Toj potpunoj diskvalifikaciji normativnih karakteristika prava pokušao se suprotstaviti jedan od sudaca Vrhovnog suda FNRJ, V. Kalember, koji je na stranicama istog časopisa ustvrdio da ako sudovi poštuju zakonske forme to nipošto ne znači formalizam. Prema Kalemberu mimoilaženje zakonske forme nedvojbeno vrijeđa osnovna prava građana. Budući da su presude koje je napao Popović bile donesene na štetu nekih partijskih ljudi, Kalember nije propustio ustvrditi kako pravo jest »klasna kategorija«, ali u pojedinačnim slučajevima ona pogađa i pripadnike vladajuće klase.¹³³

¹³⁰ Jerko Radmilović, Načelo zakonitosti u novom Krivičnom zakoniku, NZ, Zagreb 1951., br. 1, str. 22—32.

¹³¹ Hrnčević, Svjedočanstva..., str. 233. Hrnčevićevoj sintagmi »socijalističko pravo« prigovorio je Oleg Mandić, držeći da je, u situaciji kada jugoslavenski sudovi još uvijek primjenjuju i neke odredbe austrijskog Općega građanskog zakonika, ispravnije govoriti o »pravu u socijalizmu«. — Diskusija o teoriji prava, NS, Beograd 1955., br. 11, str. 582—585.

¹³² Milentije Popović, O nekim pojavama iz oblasti prava i sudske prakse, NS, 1953., br. 7, str. 125—130.

¹³³ Vlado Kalember i Toma Janjić, Povodom napisa »O nekim pojavama iz oblasti prava i sudske prakse«, NS, 1953., br. 11, str. 103—107.

I sudac Vrhovnog suda NR Srbije T. Janjić pridružio se obrani zakonske forme tvrdeći da bi njezino nepoštivanje od sudova dovelo do narušavanja sistema »socijalističke zakonitosti«. ¹³⁴

Međutim, glas onih koji su ustrajali na jednostranoj ekstrapolaciji politike i nadalje je dominirao. Miloš Minić izrijeком se distancirao od »usko pravnog stava« dvojice sudaca, jer zakon ne može biti »kategorija izvan vremena i prostora«. ¹³⁵ Na istoj liniji bio je i J. Hrnčević kada je nedugo nakon toga doveo u pitanje Đilasove interpretacije zakonitosti i demokracije, posebno one objavljene u *Borbi* 1964. godine. Za Hrnčevića »zakon jest norma, ali on je prije svega instrument vladajuće klase koji služi ostvarenju njenih političkih i društvenih ciljeva«. Stoga je neopravdana bojazan pojedinih sudaca »da bi moglo doći do slabljenja i kršenja zakonitosti, ako bi se oslonili i na društveno-politički kriterij u primjenjivanju zakona«. ¹³⁶

Svi ti napisi jasno su ukazivali da su odgovorni politički funkcionari uvelike relativizirali pojam »zakonitosti«. Sudskom sustavu i njegovoj praksi političko je vrednovanje bilo i ostalo od središnjeg značenja. Svi pokušaji sudova da vlastitu praksu približe konceptu »formalnog i normativnog« politički su ocrnjeni. Ortodoksnu kritiku sudovima, sucima i odvjetnicima uputio je i prvi čovjek KPJ, J. B. Tito, u listopadu 1954. U svom govoru u Trebinju on je uz ostalo ustvrdio da »sudovi i sudstvo uopšte ne može biti neka državna nadgradnja«, te da »sudije nisu nepogrešivi ljudi, naročito ako neće pravilno da tumače socijalističke zakone«. ¹³⁷ Titovo izlaganje okupljena je masa frenetično odobravalala, pa su se neki visoki pravni funkcionari, dakako ne posve izlišno, pitali kakvu su to nepravdu sudovi počinili narodu u Hercegovini. J. Hrnčević, predsjednik Vrhovnog suda FNRJ, prisjeća se da su se tu oštro kažnjavali »zločinci i suradnici okupatora«, a sudilo se i »ljudima koji nisu udovoljavali svojim otkupnim obavezama«. Dok je svoje nedoumice izlagao Titu, ovaj ga je prekinuo kratko konstatiravši: »U suđenju se mora pronaći prava mjera, sud mora da radi po zakonu, ali on mora biti i pravičan i paziti na kakav će odjek njegove odluke naići u javnosti.« ¹³⁸

Pitanje kreativne primjene zakona bilo je otvoreno sada kao i prije. Pa ipak, i uz taj trajan defekt ostvaruju se reforme kojima se stvari pokušavaju popravljati. U rujnu 1953. objavljen je i *Zakon o krivičnom postupku*. Donesen je s intencijom da se ojača uloga sudova u vođenju izviđaja i istrage, te da se prošire procesna prava okrivljenika u postupku. Komentirajući taj zakon, pravni su funkcionari, dakako, ustrajali u utopiji »jačanja socijalističke demokratije«, koja je ovaj put podrazumijevala naročito »zaštitu ličnih prava i sloboda građana«, kao i »borbu

¹³⁴ Isto.

¹³⁵ Miloš Minić, Prilog diskusiji »O nekim pitanjima iz oblasti prava i sudske prakse«, NS, 1953., br. 11, str. 61—67.

¹³⁶ Josip Hrnčević, O nekim pitanjima iz rada sudova, NS 1954., br. 3, str. 100—105.

¹³⁷ J. B. Tito, Govor na zboru u Trebinju 3. 10. 1954. u: Govori i članci, 1954., knj. IV, str. 245—261.

¹³⁸ Hrnčević, Svjedočanstva..., str. 143.

protiv birokratske samovolje i kršenja zakonitosti». ¹³⁹ Sada je došlo vrijeme da se otkrije kako je *Zakon o krivičnom postupku* iz 1948. godine poslužio prvenstveno kao »efikasno sredstvo« u likvidaciji onog oblika kriminaliteta koji je bio usmjeren protiv političkog i društvenog poretka Jugoslavije. Stoga novi *Zakon o krivičnom postupku* mora vratiti dignitet pravnoj formi i pružiti garancije osobnim pravima i slobodama građana. ¹⁴⁰ Doista je *Zakon o krivičnom postupku* iz 1953. godine imao (teoretski govoreći) niz prednosti u odnosu na *Zakon o krivičnom postupku* iz 1948., jer je omogućivao optuženom da se izjašnjava i suprotstavlja navodima protustranke. Prije svega, normirana je nova ustanova »prigovora protiv optužnice« kojom je optuženi mogao kontrolirati njezinu formalnu i stvarnu valjanost i tako se suprotstaviti radnjama na svoju štetu. *Zakon* je kao novost uveo i instituciju »supsidijarnog tužioca« kojom je svim oštećenima dano pravo na supsidijarnu tužbu ukoliko javni tužilac nije nastavio krivično gonjenje. Uvedena je i mogućnost žalbe protiv drugostepene presude, i to u dva slučaja: kada je Vrhovni sud republike kao drugostepeni izrekao smrtnu kaznu ili je potvrdio takvu presudu drugostepenog suda, i kada je drugostepeni sud svoju presudu utemeljio na drukčijem činjeničnom stanju nego prvostepeni sud. Značajna je bila promjena i na planu izvanrednih pravnih lijekova. Tako je zahtjev za ponavljanje postupka javnog tužioca mogao postaviti i sam osuđenik. Napokon, neopravdano osuđena osoba dobila je po tom zakonu pravo na naknadu materijalne štete. Osvrnemo li se na položaj suda po *Zakonu o krivičnom postupku* iz 1953., vidimo da su u pripremni postupak uvedeni dotad nepoznati organi: istražni sudac, vijeće za kontrolu nad vođenjem pripremnog postupka. Izviđaj je započinjao zahtjevom javnog tužioca, a otvarao ga je isključivo sudac kotarskog ili okružnog suda svojim rješenjem o istrazi. Istražni sudac vodio je izviđaj, s tim da su i organi unutrašnjih poslova bili ovlašteni poduzimati izviđajne radnje koje su mogle biti ponovljene. Time je bila razdvojena funkcija progona od funkcije prikupljanja dokaza i povjerena različitim procesnim subjektima — tužilaštvu i sudovima. Posve je drugo pitanje koliko je ta nova linija ZKP korigirala istražnu praksu u Hrvatskoj. Neki funkcionari tužilaštva zamijetili su u Hrvatskoj 1952. godine ovakvo stanje istražne službe: prevelika širina i neosnovanost krivičnih gonjenja, primjena produženog pritvora radi dobivanja priznanja okrivljenih, raširena praksa pravosudnih i istražnih organa da »priznanje okrivljenog« smatraju »bitnim i odlučujućim dokazom« koji se ne potkrepljuje drugim važnim dokazima, onemogućivanje obrane optuženih u istražnom postupku itd. Sve je to davalo za pravo tužiocu M. Zaninoviću kada je zaključio kako su ovim građani »priviknuti na krivični postupak kao normalnu mjeru za suzbijanje i otklanjanje nepravilnosti«. ¹⁴¹ Osobito se očekivalo

¹³⁹ Tako je intonirao govor u Narodnoj skupštini Moša Pijade — O zakoniku o krivičnom postupku i radu organa pravosuđa, APDN, Beograd 1953., br. 3, str. 177.

¹⁴⁰ Josip Hrnčević, *Zakonik o krivičnom postupku i rad sudova*, APDN, Beograd 1953., br. 3, str. 189—197. Hrnčević je potvrdio da formalne procesne garancije imaju »dublji smisao« za osiguranje »ličnih sloboda i prava građana«, te da se pod »plaštom kritike pravnog formalizma« često krila tendencija k samovolji i kršenju zakona.

¹⁴¹ AH, JT NRH 1952., kut. 15. Konferencija isljednih i pravosudnih organa održana u Zagrebu 23. svibnja 1952.

da će reorganizacija istražne službe i njezino prenošenje na sudove poboljšati stručnu kvalitetu istraga, odteretiti pravosudni sistem neosnovanih i beznačajnih slučajeva i ubrzati sudski postupak. Prema izvještajima Javnog tužilaštva ta očekivanja u Hrvatskoj nisu ostvarena. Tu je 1956. godine u istražnoj službi bilo tridesetak istražnih sudaca koji su obavili ukupno 7214 izvidaja; to je ocijenjeno kao relativno visoka opterećenost koja je dovela do slabije kvalitete rada i prebacivanja istrage na izvansudske organe (UDB). Nije postignuto skraćivanje trajanja sudskih postupaka, pritvor i istražni zatvor i nadalje se primjenjivao u velikom broju neopravdanih slučajeva, sudovi su nekritički produživali trajanje istražnog zatvora, a uvjeti života u zatvorima nisu odgovarali svrsi te mjere.¹⁴² Ukupna slika istražne službe u Jugoslaviji 1957. podudarna je s onom u Hrvatskoj. Sekretarijat za pravosuđe SIV-a potvrdio je da je gotovo polovica svih istraga 1957. bila povjerena organima unutrašnjih poslova. Neopravdana primjena i trajanje pritvora i istražnog zatvora odugovlačili su sudski postupak, sudovi su i nadalje precjenjivali značenje »priznanja«, a nije bilo rijetko ni iznuđivanje iskaza i priznanja psihičkom i fizičkom prinudom. Napokon, Sekretarijat je odgovarajuću težinu dao i pitanju odvjetničke službe utvrdivši da još uvijek vlada nepovjerenje prema odvjetnicima, pa se oni ne koriste potpuno svojim zakonskim pravima u sudskom postupku.¹⁴³

Upravo su se svojim stavom prema odvjetničkoj službi pravni funkcionari u Hrvatskoj našli među onima koji su je više otklanjali nego pristajali na nju. Ne ulazeći u širu razradu pitanja, ovdje ćemo samo kratko utvrditi da taj ideološki radikalizam vlasti spram odvjetništva nalazimo već na osnivačkoj skupštini Advokatske komore Hrvatske u lipnju 1947. godine. Na njoj je dovoljno jasno naglašeno da »advokat kao nosilac javno-pravne funkcije ima dužnost da politički djeluje«, jer »bez političkog djelovanja nema društvenog djelovanja«. Mnogo se držalo i do parole da se odvjetničke kancelarije »ne smiju iskoristiti za harangiranje i napad na naše pravo«.¹⁴⁴ Takva strategija, dakako, u komori nije bespogovorno prihvaćena. Pojedini zagrebački odvjetnici upućivali su nadležnim organima razne predstavke u kojima su ukazivali na omalovažavajući odnos vlasti spram odvjetnika, odbijanje suradnje što je išlo i do verbalnih i fizičkih nasrtaja. Pritom nije bila riječ samo o omalovažavajućem društvenom vrednovanju odvjetničkog rada (niske tarife, nisko kategoriziranje prema propisima o snabdijevanju, uskraćivanje stambenog prostora i sl.) već i o direktnom ometanju braniteljske službe sprečavanjem kontakata odvjetnika i optuženih, otežanim pristupom arhivima i spisima, itd.¹⁴⁵

¹⁴² AH, JT NRH 1957., kut. 25, br. 69 i 87.

¹⁴³ AH, JT NRH 1958., br. 122.

¹⁴⁴ AH, Ministarstvo pravosuđa (MP) NRH 1947., sv. 3, br. 6851. Iz uvodnog referata koji je podnio predsjednik Advokatske komore Hrvatske dr. Ante Štokić.

¹⁴⁵ AH, MP NRH 1948., sv. 10, br. 2335. Jedan od načina obrane advokata od omalovažavanja i optužbi nove vlasti bio je iniciranje takmičenja za sudjelovanje advokata u radnim brigadama. Advokatska komora Hrvatske pozvala je 1948. sve republičke advokatske komore da formiraju radne brigade i sudjeluju u takmičenju. Toj vrsti izražavanja odanosti novom režimu komore se nisu odazvale, a komora Hrvatske formirala je brigadu od 48 članova koja je proglašena i udarnom zbog 2518 odradenih radnih sati. — AH, MP NRH 1948., sv. 13, br. 354.

Zaključak

U središtu državnopravne izgradnje u Hrvatskoj i Jugoslaviji u poslijeratnom vremenu do sredine 50-ih godina nekoliko je problema koji otvaraju i neka opća pitanja, kao pitanje razgraničenja političke i juridičke sfere, te pitanje odnosa političkih ciljeva i principa zakonitosti. Teorijske i praktične pozicije sankcionirane nakon rata odražavale su autoritativnu poziciju Partije koja je primat davala svojim političkim ciljevima. Stoga je politika prečesto zamjenjivala pravo obezvrjeđujući pravnu formu, a partijski organi zamjenjivali su državna i izborna tijela.

Legalnost staroga jugoslavenskog pravnog poretka oborena je u ime prava naroda na oslobodilačku borbu. Revolucija je pojam prava shvaćala šire od pojma zakona, i njegovu je osnovu nalazila u načelu legitimnosti koje je podupiralo i opravdavalo njezine ekstralegalne postupke. Ta je teorija bila oslonac novoj vlasti i nakon revolucije. Tako je očuvanje političkih tekovina revolucije postalo osnovni zadatak pravnog sistema, čime je stavljen znak jednakosti između prava i politike. Tradicionalni pravni model, po kojem je normativna karakteristika prava osnova za sigurnu distinkciju prava od politike, zamijenjen je modelom u kojem je »politička orijentacija« uvijek mogla dopuniti ili korigirati zakon.

No, već ovdje valja zapaziti dvoje. Sa stajališta pravosuđa najznačajniju aktivnost čini djelatnost Javnog tužilaštva. Kao strogo centralizirana i monokratska institucija, tužilaštvo se iskazalo kao idealan organ za interpolaciju partijske i političke moći u radu državnih izbornih tijela. Upravo na toj točki očitovale su se napadne fenotipske sličnosti između jugoslavenskog i sovjetskog pravnog sistema. Ali, ta vodeća uloga tužilaštva razarala je ustavnu poziciju suda kao organa koji svoje odluke donosi neovisno o drugim organima vlasti. Izravna posljedica toga procesa bila je neprestano uplitanje u rad sudova sa strane, neujednačena kaznena politika, minorna uloga vrhovnih sudova i općenito obezvrjeđenje formalnih mehanizama i načela pravne sigurnosti.

Relativno brzo nakon oslobodenja normativno su konkretizirana osnovna pitanja novoga ekonomskog i političkog sistema. Ekonomsko prestrukturiranje odvijalo se u relativno stabilnoj normativnoj situaciji. U svom četvorogodišnjem djelovanju Narodna skupština FNRJ donijela je više od 200 zakona, od toga polovicu u 1946. godini. Ipak, sama ideja zakonitosti imala je dvosmisleno značenje jer je uvijek uključivala, uz poštivanje slova, i poštivanje »duha« zakona.

Vrlo je značajna polemika o poštivanju zakonitosti i samostalnosti pravosuđa koju su politički akteri započeli na Četvrtom plenumu CK KPJ 1951. godine. Na njemu se jasno očitovalo koliko je jugoslavenska pravna praksa pogoršana samovoljom i kršenjem zakonitosti. I atmosfera u Hrvatskoj prepuna je pritisaka i povreda osnovnih prava građana. Pod izlikom striktnog provođenja zakona počinjene su brojne nezakonitosti na štetu seljaka u agrarnoj kolektivizaciji. Politika forsiranoga sudskog i administrativnog kažnjavanja provedena je i pri otkupu poljoprivrednih proizvoda. Kruto sudsko i administrativno kažnjavanje naročito je pojačano 1949. godine nakon sukoba s SSSR-om i zemljama IB-a, a u Hrvat-

skoj je obuhvatilo gotovo 110.146 osoba. Ipak nije moguće ne vidjeti da se u tom razbuktavanju ekonomske i političke represije sve više čuju i apeli za poštivanje zakonitosti. Novi kurs inspiriran zakonitošću i poštivanjem prava građana započeo je *Krivičnim zakonikom* iz 1951. i *Zakonom o krivičnom postupku* iz 1953. godine. No, ubrzo potom sudovi su bili zasuti političkim kritikama na račun tobožnjeg »formalizma« i »konzervativizma«. Tako je i ovaj važan zaokret jugoslavenskoga pravosuđa k jačanju zakonitosti i pravne forme, na početku 50-ih godina, samo potvrdio nespornost jugoslavenskoga pravnog diskursa da fiksira sigurniju distinkciju prava od politike. Nivo do kojega su pravnici tada stigli možda najbolje ocrtava M. Pijade kada u Skupštini prilikom izglasavanja Zakona o krivičnom postupku 1953. kaže: »Dosledno i strogo sprovođenje zakona ne znači političko slepilo onih koji ga imaju sprovođiti.« Ova točka ostala je službeni nivo tretiranja socijalističke zakonitosti kada su započele rasprave o samoupravljanju i rušenju autoritarnog upravljanja.

SUMMARY

LEGAL GROUNDING OF THE STATE-CENTRALIZED
SYSTEM IN CROATIA 1945—1952

The theoretical and practical rules sanctioned by the legal system in Yugoslavia after the war established the monopoly position of the Communist party. Hence, political aims had priority, and party organs all too frequently usurped the power of the elected state bodies.

The authorities claimed in 1945 that Yugoslavia was heading toward a stable constitutional status. Indeed, in the course of four years the parliament promulgated over 200 laws, but it did not represent any improvement in legal protection and basic rights for the citizens. The activity of the public prosecutor office, which interfered with the work of courts, people's committees, and institutions by protecting »socialist justice«, is the best example of the party meddling into the jurisdiction of state institutions. One of the first laws promulgated in 1945, the Law of the People's Courts Establishment, rejected the theoretical principle of independence of courts as a »bourgeois« legal tradition, and the constitutional principle of government unity served the party to reject all distinctions between law and politics.

Etatization of industry, centralization of government, and collectivization of agriculture was associated with a climate of power pressure and lawlessness. By the end of 40's, more than 22,000 people in Croatia were investigated. The party functionaries all the while admitted that many people were denied legal rights in the name of higher political goals.

During the 50's, a new legal discourse was developed (Fourth Plenum of the CC CPY in 1951); a new penal legislation was passed; and in 1953 the Law of Penal Procedures was promulgated. But all these documents had one thing in common: no political entity whose interests were in disagreement with the Communist party had any chance of being protected by law.