

ЈУГОСЛОВЕНСКО ИНТЕРНО УПОРЕДНО ПРАВО — потреба, могућности, карактеристике —

Све до недавно — углавном до доношења Устава од 1974. — под југословенским правом подразумевао се мање-више јединствени правни систем федерације. Мада је и раније, с обзиром на извесна нормативна овлашћења којима су располагале републике, као и с обзиром на постојање савезних основних и општих закона, било могућности да републике својим законима, у одређеним оквирима, различито регулишу поједине материје, републичка законодавства су била ако не увек једнообразна, а оно у најмању руку врло слична. Евентуалне мање разлике између законодавстава појединих република међу собом, и савезног законодавства могле су практично да буду занемарене, тако да је за познавање југословенског правног система било довољно познавати савезно законодавство.

Ствари су се, међутим, почев од 1971, а посебно од 1974, из основа промениле. Сада наше републике и покрајине имају далеко веће могућности да самостално нормативно регулишу низ области друштвених односа, и оне те могућности обилато и користе. Отуда се, већ сасвим озбиљно, а за то ће бити све више оправдања, може говорити о правним системима појединих република и покрајина. Дакле, уместо једног јединственог југословенског правног система, ми већ данас имамо, донекле, а по завршетку периода усклађивања закона са уставима имаћемо у потпуности, девет посебних правних система (односно само седам у оним материјама у којима аутономне републике у саставу СР Србије не располажу нормативним овлашћењима, као и онима које се уређују јединствено за целу територију Републике).

Отуда, *југословенско право* више није једнозначан појам. Овај појам данас има два значења, једно уже и друго шире. Уже значење појма југословенско право, значење које губи у значају, тиче се искључиво права федерације, тј. оних правних норми које у остављеној јој надлежности федерација регулише савезним прописима. Шире пак значење, значење које се појављује као све оправданије, под појмом југословенско право подразумева или право федерације и права република и покрајина заједно — у материјама где постоји подељена односно заједничка надлежност, или пак искључиво скуп права република и покрајина — у мате-

ријама које су у целини у републичкој односно покрајинској надлежности. Да би се сазнало шта представља југословенско право у датој области права неопходно је (са изузетком наведене, релативно ретке ситуације када је ругулисање и даље у искључивој надлежности федерације) познати и савезно право и права република и покрајина, односно чак само ова друга.

Из реченог се, сам по себи, намеће закључак о значају упоредно-правних истраживања ради утврђивања појма и садржине југословенског права, односно, уже, појединих његових грана или, још уже, појединих његових института. Упоредноправна истраживања постају (са наведеним изузетком) претпоставка *sine qua non* за свако истраживање југословенског права. Упоредном праву, тој некада у нас реткој и нежној биљници, која се последњих деценија пажљивом негом почела да развија и јача, све више пуштајући корене у тас, данас пристижу нови сокови који ће својим све живљим струјањем допринети да се разрасте у снажно, плодовима богато дрво (¹).

Могућности приступања интерним упоредним проучавањима. — Могућности за приступање интерним упоредним проучавањима, као уопште и потреба за њима, појављују се у оним државама у којима се среће, један поред других, више посебних правних поредака, који се примењују на различитим подручјима једне државе. Такве могућности постоје, пре свега, у федерално уређеним државама, с обзиром да у њима федералне јединице, по дефиницији, располажу извесним овлашћењима на сопствено правно регулисање и, користећи та овлашћења, доводе до стварања донекле различитих правних поредака.

Међутим, познати су случајеви да се и у унитарним државама јавља овакав „правни федерализам“. То је, рецимо, у периоду између два светска рата био случај са земљама средње и југоисточне Европе, посебно оним новообразованим, као што су биле Пољска, Чехословачка, Румунија и Југославија, у којима су у појединим подручјима која су ушла у састав ових држава важили посебни правни пореци. У њима се из низа оправданих и неоправданих разлога није одмах приступило унификацији, тако да су све до другог светског рата, а у извесној мери чак и по његовом окончању, коегзистирали једни поред других различити правни пореци. Таква је ситуација била карактеристична, пре свега, у области грађанског права. Тако је, рецимо, познато да је током целог живота Краљевине Југославије (1918—1941) у њој било шест правних подручја на којима су постојали различити грађанскоправни режими (у Србији и Македонији је примењиван Српски грађански законик од 1844, у Црној Гори — Општи имовински законик од 1888, у Словенији и

(1) Основну литературу на нашем језику о упоредном праву уопште представљају следећи радови: Б. Благојевић, *Упоредно право — метод или наука*, „Анали Правног факултета у Београду“, 1/1953, стр. 7—16; М. Јовичић, *Упоредна проучавања у уставном праву*, „Зборник радова о страном и упоредном праву — III“, Београд 1965, стр. 103—150; М. Јовичић, *Емпиријска истраживања у упоредним студијама у области права*, „Анали правног факултета у Београду“, 1—2/1965, стр. 60—70; Б. Благојевић — М. Јовичић, *Место упоредног права у оквиру правних истраживања уопште у Југославији*, „Страни правни живот“, бр. 50, 1966, стр. 13—23; четири свеске *Збирке чланака о упоредном праву*, у издању Института за упоредно право, 1959.

Далмацији — Аустријски грађански законик од 1811, са амандманима усвојеним у току првог светског рата, у Хрватској — исти овај Законик без поменутих амандмана, у Војводини — мађарско право (у основи обичајно), и у Босни и Херцеговини — поред аустроугарског, и шеријатско право. Покушаји унификације дали су само делимичне резултате. У периоду до 1929. чак и подручје кривичног права није било унификовано. — Осим наведених, било је и има и других унитарно уређених држава у којима није извршена унификација појединих грана права, као што је, на пример, случај са Уједињеним Краљевством, у којем се јављају одређене разлике, рецимо, између енглеског и шкотског права.

Постојање оваквог „правног федерализма“ у унитарно уређеним државама намеће потребу за упоредноправним проучавањима и у њима, проучавањима која могу у основи да имају сличне сврхе као сва интерна упоредна проучавања уопште, о којима ће бити ниже речи.

Када је, пак, реч о потреби и могућностима за интерним упоредним проучавањима у федерално уређеним државама, оне су различите у различитим федерацијама. При томе су одлучујућа два момента. Прво, како је у датој федерацији извршена расподела надлежности између федерације и федералних јединица, тј. каквим нормативним овлашћењима располажу федералне јединице, који део друштвених односа уопште оне регулишу. Очигледно да у оним федерацијама у којима центар располаже свим значајнијим нормативним овлашћењима, а федералне јединице само у мањој мери, ни правни системи ових јединица нису посебно развијени, тако да нема довољно основа за нека шира и значајнија интерна упоредна проучавања. Обратно, у оним федерацијама у којима је федерално начело шире примењено, тако да су и нормативна овлашћења федералних јединица већа, постоје претпоставке за шира интерна упоредна проучавања. Други моменат од значаја јесте степен разликовања правних система појединих федералних јединица међу собом. Јер, уколико федералне јединице, у оквиру оних овлашћења којима располажу на основу извршене расподеле надлежности између федерације и федералних јединица, та овлашћења користе на такав начин да инаугуришу правне системе који су суштински истоветни или веома слични, очигледно је да су могућности за упоредна проучавања лишене сваког већег интереса. И обратно, ако се у једној федерацији правни системи федералних јединица знатније разликују, упоредна проучавања могу да имају пуног смисла и њихови резултати могу да буду веома корисни.

Немајући могућности да се овде шире упуштам у излагање ситуације у појединим федерацијама ⁽²⁾, само илустрације ради ћу навести примере двеју федерација, и то федерација које се у погледу потребе и могућности за интерним упоредним проучавањима вероватно налазе на два антипода. У питању су САД, и Совјетски Савез. Обе ове федерације као заједничко спаја то што су у њима функције центра знатно развијене на рачун функција федералних јединица, независно од различитих

(2) У овом погледу упућујем на свој рад *Савремени федерализам*, поглавља „Расподела функција“ (стр. 149—189) и „Јачање функција федерације“ (стр. 201—217).

услова који су до тога довели и независно од различитог пута који је у њима прећен да би се дошло до постојеће ситуације. Међутим, овде се ипак појављују извесне разлике у том смислу што су, када је реч о правном регулисању, и то како у области уставног уређења, тако рецимо и у таквим класичним областима права као што су грађанско или кривично, могућности федералних јединица да нормативно регулишу ове области знатно веће у САД но у Совјетском Савезу. С друге стране, ако погледамо како су федералне јединице у две федерације искористиле ове потенцијалне могућности, констатовалимо да у оквиру САД постоје знатно веће разлике у уставном и законодавном регулисању појединих федералних јединица но што је то случај у Совјетском Савезу. Ту је довољно указати на, рецимо, велике разлике између устава појединих држава САД и готово потпуну истоветност устава свих совјетских република (3), или на чињеницу да се грађанскоправни или кривичноправни прописи држава САД често знатно разликују, садржавајући каткада и потпуно дијаметрална решења, док су ови прописи у совјетским републикама веома слични, показујући само мале међусобне разлике, итд. Разумљиво, ја на овом месту немам ни најмању намеру да дајем оцену једног или другог решења. Уопштено речено, вероватно да ниједно од њих није оптимално: прво, због постојања разлика и тамо где за њих не постоји право оправдање, друго, због уједначености и тамо где она није потребна. Но, независно од тога, закључак који се намеће, а који је у оквиру овог рада једино релевантан, јесте да у случају федерација какве су САД постоје знатно већа потреба и могућности за интерним упоредним проучавањима но у случају федерација какав је Совјетски Савез. Што се тиче осталих, овде напоменутих федерација, мислим да се оне, углавном, налазе негде између ове две крајности, ближе једној или другој, тако да је зависно од тога и интерес за упоредним проучавањима у њима већи, односно мањи.

Под претпоставком да су размишљања о потреби и могућностима за упоредноправним проучавањима у оквиру федерално уређених држава, зависно од горе наведених момената, на месту, неизбежно ћемо доћи до закључка да данас у нашој земљи постоје и потреба и могућности да се озбиљно приступи овим проучавањима.

Усмереност интерних упоредних проучавања. — Сва интерна упоредноправна проучавања у нас (дакле, уз искључивање оних проучавања каква су обављана и до сада, а која су се тичала „класичних“ облика упоређивања међународног, односно, боље речено, „међудржавног карактера), могу да буду вишестрано усмерена.

а) У првој хипотези, по којој у нормативном регулисању учествују и федерација, с једне, и републике и покрајине, с друге стране, проучавати (упоређивати) се могу:

аа) савезно право и право једне републике односно покрајине;

бб) права две или више (али не свих република и покрајина);

(3) Више о овоме у мом чланку *Статус и организација федералних јединица — упоредноправна разматрања*, „Архив за правне и друштвене науке“, 2/1972, стр. 138—156.

- вв) права свих република и покрајина међусобно, и
 гг) савезно право и права свих република и покрајина.

Свако од ових проучавања могло би, у датом случају, да буде од користи, али би вероватно највећи интерес имале две последње подврсте проучавања. Путем њих би могло да буде утврђено, у једном случају, како изгледа републичко и покрајинско регулисање дате материје, са свим међусобним сличностима и разликама, независно од тога какво је савезно регулисање; односно, у другом случају, какав је став југословенског права у целини (тј. и савезног, с једне, и републичког и покрајинског, с друге стране), у погледу регулисања дате материје. Ово последње би, у претпоставци од које смо пошли, довело до познавања југословенског права у ширем смислу.

б) У другој хипотези, по којој у нормативном регулисању учествују, у складу с извршеном расподелом надлежности између федерације, с једне, и република и покрајина, с друге стране, само републике и покрајине, могућности проучавања су сведене на само два, већ наведена случаја, и то:

- аа) поређење права једне републике односно покрајине с правом друге или других (али опет не свих) република и покрајина, и
 бб) поређење права свих република и покрајина међусобно.

И овде би ова друга могућност значила утврђивање како југословенско право, подразумевајући под тим појмом на овом месту скуп права република и покрајина, регулише дату материју.

Разлози разликовања у правним системима наших република и покрајина. — Полазећи од тога да у оквиру правних система појединих република и покрајина постоје одређене разлике, поставља се питање откуда оне настају, тј. чиме су изазване. Истовремено, откривање узрока тих разлика неизбежно нас води и давању судова о оправданости или неоправданости постојећих разлика. Без претензија за исцрпношћу (с обзиром да ово питање по значају који има заслужује посебну продубљену обраду), покушаћу да наведем неке од најважнијих разлога разлика које се јављају (или ће се евентуално јављати) између права појединих наших република и покрајина ⁽⁴⁾.

Међу разлозима који могу да леже у основама разлика између права појединих република и покрајина јавља се, најпре, комплекс историјских, односно традиционалних разлога. Југославија је државна творевина стара тек нешто више од педесет година; пре тога, њени народи су вековима живели одвојено, било у сопственим државама било у оквиру туђих држава. Према томе, они су се и посебно развијали, тако да сваки од њих има своју историју, која се само изузетно јавља као заједничка, док је иначе евентуално само мање или више слична, али у сваком случају посебна. Различит историјски, а то значи и државноправни развој, имао је свог непосредног утицаја и на правне поретке под којима су наши народи живели; ти пореци су у много чему били различити. При томе не треба изгубити из вида чињеницу да је преко нашег под-

(4) О овоме в. мој рад *L'evolution et les tendances actuelles du fédéralisme yougoslave dans le domaine du système juridique*, у делу «Le fédéralisme et le développement des ordres juridiques», Bruxelles 1971, pp. 165—184.

ручја вековима ишла међа две цивилизације, да су се религије које су исповедали наши народи разликовале, да су они трпели различите утицаје са разних страна и тако даље. Све то је доприносило да и у свету права, које у доброј мери представља рефлекс свих тих и других моментата, настану неке значајне разлике. — Према томе, историјски разлози су несумњиво утицали на то да у тренутку образовања Југославије, 1918. године, њени саставни делови уђу у нову државну творевину са разликама не само у правном регулisaњу него и у правној свести народа.

Од тада па све до недавно, трајао је период претежног утицаја центра у сфери правног регулisaња. За живота Краљевине Југославије тај утицај био је и формално санкционисан, с обзиром на чињеницу да је држава у то доба била унитарно уређена. Међутим, као што смо видели, и тада су постојале области права, као нпр. толико значајна област грађанског права, у којима покушаји унификације нису довели до правих резултата. Другим речима, историјски разлози су настављали да утичу на постојање разлика у правном регулisaњу. И у социјалистичкој Југославији су, упркос знатном утицају центра који је на основу расподеле надлежности између федерације и република у периоду од 1946. па све до 1971. имао у својим рукама и формално и фактички највећи део овлашћења на нормативно регулisaње, историјски моменти настављали да врше изванредан утицај, и то, пре свега, опет у сфери грађанскоправних односа, у којој правни прописи нису у потпуности унификовани ⁽⁵⁾. Ти утицаји, разумљиво, нису били претежни и нису ни могли бити претежни у једном друштву које свесно изграђује социјалистичке друштвене односе, али се ипак нису могли занемарити, тако да су преживели све до 1971, односно 1974. Према томе, данас, када су наше републике и покрајине добиле праве могућности да у низу значајних области правног регулisaња самостално доносе прописе, неизбежно ту и тамо почиње да се осећа утицај историјских разлога на то регулisaње, и то, пре свега, у таквим областима права као што су нпр. породично, наследно и сл. При томе вероватно не долази у обзир да данас, после више од педесет година живота у заједничкој држави, у време када је читав свет захваћен интеграционим кретањима када се приступа унификацији правних прописа у низу области, утицај историјских разлога буде претежан. То би било нерационално и противречило би потребама историјског кретања друштва уопште, а посебно нашег социјалистичког друштва. Међутим, постојање оваквих историјских разлога и њихову оправданост у појединим областима не можемо негирати.

Други комплекс разлога који утичу на појављивање разлика између правних система република и покрајина ја видим у различитом нивоу развијености и, тиме, различитим условима па и потребама појединих република и покрајина. Из низа разлога објективне и субјективне природе, у оквиру Југославије постоје, као што је познато, веома велике разлике у степену развоја. Оне су највећим делом наслеђене из прошлости и, разумљиво, упркос свим напорима, не могу да буду превазиђене

(5) Упор. М Константиновић, *Стара „правна правила“ и јединство права*, „Анализ Правног факултета у Београду“, 4/1957, стр. 431—437.

у кратком временском периоду. Као довољан индикатор тих разлика може да послужи, на пример, податак да између Словеније, као наше привредно најразвијеније републике, и покрајине Косово која представља привредно најзаосталије подручје у Југославији, однос националног дохотка по глави становника стоји у сразмери 7 према 1. Сличне разлике, мада можда не у тако драстичном виду, јављају се и између других република и покрајина у овом и другим погледима. Само по себи је јасно да данас још увек, без обзира на постојање договора о солидарној акцији на смањивању ових разлика, различити услови и потребе овако различито развијених средина траже и донекле различито правно регулисање у појединим областима. Њега свакако не треба форсирати, али тамо где се јавља из ових разлога треба га прихватити као оправдано у овој фази развоја.

Трећи комплекс разлога састоји се у разликама у степену развоја културе и уопште у духовној сфери. И овде извесне разлике представљају наслеђа прошлости, различитих услова под којима су се поједина друштва развијала и под којима је дошло и до формирања различитих гледања на ствари, па и различитих менталитета. Опет само један пример који ће поткрепити став о оправданости постојања ових разлика данас: док у Словенији практично нема неписменог становништва (процент неписмених износи свега 1,2) у Босни и Херцеговини неписмених је 23,2%, а на Косову чак 31,5%. Навођење низа других података сличне природе на несумњив начин би показало какве се све разлике појављују између наших република и покрајина и у овој сфери. Према томе, мислим да се извесне разлике у правном регулисању изазване овим разлозима, уколико се не претера у њиховом истицању, морају оценити као оправдане.

Још један разлог разликовања, мада се јавља само у појединим областима правног регулисања, може да лежи у специфичностима националног састава појединих република и покрајина. Чињеница да је, рецимо, Словенија мање-више етнички хомогена, а да у Босни и Херцеговини живе заједно припадници три наша народа, или да у Војводини знатан део становништва сачињавају припадници различитих народности, објективно условава постојање разлика у правном регулисању извесних области. — Исто тако, специфична ситуација СР Србије, са постојањем две аутономне покрајине у њеном саставу, неизбежно води појави извесних разлика у правном регулисању између ове и других република.

Још један разлог разликовања између правних система република и покрајина може да се састоји у географским моментима, у чињеници да се, рецимо, неке републике налазе на обали мора, а друге не, да су једне претежно планинског, а друге равничарског карактера и сл. Довољну илустрацију утицаја ових разлика на правно регулисање пружиле податак да је могућност да у браско-планинским крајевима површина обрадивог пољопривредног земљишта на које земљорадници имају право својине буде већа од десет хектара по домаћинству предвиђена уставима свих република и покрајина осим уставом Војводине — из једноставног разлога што оваквих браско-планинских подручја у њој нема!

Све до сада наведене разлоге разликовања између правних система република и покрајина назвао бих мање или више објективним, па самим тим и претежно оправданим. Међутим, осим њих, мислим да се јављају и разлози више субјективне природе. Они у основи могу да се манифестују на два „нивоа“: на нивоу доношења одлука од стране републичких и покрајинских врхова и на нивоу спровођења тих одлука путем формулисања прописа. И на једном и на другом нивоу, мада се као заједнички резултат рада појављују правни прописи из којих се не види (или не бар увек) удео једних и других, могућно је испољавање жеље, и њено остваривање, да се извесна питања нормативно регулишу на начин различит у односу на начине примењене у другим републикама и покрајинама, и то не због објективне условљености таквог различитог регулисања (о чему је било речи горе), него због тога што су аутори прописа у питању мишљења да је управо такво регулисање, најбоље, најцелисходније, најпрактичније и слично, односно да уопште постоје разлози управо за такво регулисање. О оправданости доношења оваквих субјективних момената може се, разумљиво, дискутовати уопште и у сваком посебном случају појединачно, али оно што не треба губити из вида јесте да о томе одлуку доноси време: уколико дато решење у датој средини издржи пробу времена и покаже се као корисно, то ће бити довољан доказ да су његови аутори били у праву и да је њихов субјективан став прихваћен и тиме прешао у сферу објективног. И обратно, ако се усвојено решење покаже непрактичним или чак неодрживим, његови аутори ће претрпети осуду јавности.

Нека ми на овом месту буде дозвољено једно узгредно али зато не мање важно запажање. Познато је да се у области друштвених наука не могу вршити експерименти у оном смислу како је то могућно у области егзактних наука, услед чега су друштвене науке у ствари лишене једног значајног средства у истраживању друштвених појава. Међутим, у контексту наше теме, може се говорити о специфичном виду експериментисања које је у федерално уређеним државама омогућено управо постојањем посебног правног регулисања од стране федералних јединица. Из упоредне историје федерализма познат је низ случајева у којима су у појединим федерацијама решења која је увела једна федерална јединица после провере у пракси била прихваћена и од стране других. И обратно, решење које се у пракси показало слабим, није имало изгледа да другде буде прихваћено. Таква могућност вероватно постоји и у нас, и вероватно ће у будућности долазити до оваквог међусобног угледања. При томе мислим да су превасходно подобна за угледање она решења која нису условљена напред наведеним и сличним разликама изазваним објективним разлозима — јер ти разлози у датом случају траже управо увођење и постојање различитих решења — него решења која су „пронађена“ у једној републици односно покрајини напором односно „заслугом“ њених уставотвораца или законодаваца.

И најзад, да завршим ово излагање о могућним разлозима разликовања у праву између појединих република и покрајина: један од разлога разликовања — мада могућан само у мање важним питањима — састоји се у немару или непажњи аутора датог прописа, у стицају слу-

чајних околности и сл. Грешке се дешавају свуда, па и у сфери нормирања, поготову ако се ради брзо или у неповољним условима (6). Несумњиво да ова врста разлика само по себи нема неки већи значај, а њих је — ако су заиста неоправдане — веома лако уклонити.

Сврхе интерних упоредних проучавања. — Сврхе у које се приступа интерним упоредним проучавањима могу да буду, као када су у питању упоредна проучавања уопште, веома различите, а резултати до којих се долази, испуњавајући те различите сврхе, веома корисни.

Интерна упоредна проучавања могу да имају за сврху, пре свега, потребе законодавног рада. Пођимо од најједноставније, у овом периоду у нас најнепосредније потребе доношења низа законских прописа у републикама и покрајинама. Несумњиво да ће сваки поједини законодавац осетити оправдану потребу да се, припремајући свој пропис, упозна с одговарајућим прописима других република и покрајина, уколико су их ове већ донеле, као и са решењима која такви прописи садрже. Према томе, он ће морати да се бави упоредноправним проучавањима у овом рудиментарном виду, како би, користећи се туђим, добрим и лошим, искуствима, припремио текст у коме ће, ако томе, с обзиром на локалне услове и потребе, има места, бити узети у обзир и ставови и решења до којих је неко други већ дошао. Овакав приступ је, мислим, због своје рационалности у потпуности оправдан. — Но, и онда када републички и покрајински правни системи сваки за себе буду у целини (или највећим делом) изграђени, потребе живота ће захтевати да се поједини прописи у датом тренутку подвргну ревизији. При томе ће опет бити потребно познавање прописа других република и покрајина и, можда још важније, познавање праксе примене тих прописа. (На овом месту само указујући на ово ново поље упоредноправних истраживања, ја опширније разматрање о потреби праћења примене права, с обзиром на његов значај, остављам за касније.) Према томе, интерна упоредна проучавања ће у сврхе законодавног рада у републикама и покрајинама од сада па на даље увек имати своје пуно оправдање, а њихови резултати ће без икакве сумње бити корисни.

У вези с овом сврхом, поставља се питање да ли се и у оквиру интерних упоредних проучавања у нас може говорити и о унификацији одређених правних прописа, као једној од сврха проучавања. Као што је познато, наш концепт федерализма, посебно по Уставу од 1974. полази од широких овлашћења република (и у нешто мањој мери покрајина) да самостално регулишу низ друштвених односа. Међутим, та самосталност (која представља њихово неутуђиво право) не значи и неопходност различитог регулисања. Сасвим је могућно замислити да у појединим областима, нарочито онима у којима преовлађују правно-технички прописи (где, дакле, не долазе до изражаја националне или регионалне посебности), републике и покрајине дођу до закључка да би једино рационално било донети једнообразне прописе у свим овим друштвено-политичким заједницама и тиме практично спровести унификацију регулисања дате

(6) Примере оваквих слабости можемо уочити чак и у недавно донетим републичким и покрајинским уставима. В. шпр. К. Салиу, *Неке специфичности уставног уређења САР Косова*, рад у штампи у издању Института за упоредно право.

области. При томе би вероватно друштвени договори република и покрајина могли да буду погодан инструмент за ову сврху. С друге стране, Уставом СР Србије од 1974. у ствари је, чланом 301, институционализован један облик унификације законодавства републике и покрајина у виду доношења закона којима се, на основу сагласности републичке и покрајинских скупштина, одређени односи регулишу јединствено за целу територију републике. — Према томе, и унификација прописа може да представља сврху интерних упоредних проучавања.

Једна од сврха, и то опет врло практичних, интерних упоредних проучавања (мада и овде у рудиментарном виду), лежи у потреби да органи управе и судски органи у свакој појединој републици и покрајини (као, уосталом, и у самој федерацији) познају прописе и других, а не само сопствене републике односно покрајине. У низу случајева они ће своју одлуку морати да донесу водећи рачуна о тим прописима, а то значи уз њихово претходно познавање. — Исто тако, читава област решавања интерног сукоба закона, која у нас добија необично у значају, захтева одговарајућа интерна упоредна проучавања (7).

Даљу сврху интерних упоредних проучавања у нас видим у задовољавању потреба теоријског уопштавања у оквиру педагошког односно научног рада. За разлику од стања све до скоро када су, како је напред изложено, изрази *југословенско право* и *право федерације (савезно право)* практично били синонимима, данас је неопходно при проучавању југословенског права у низу области узимати у обзир и ову интерну упоредну компоненту, тј. познавати не само савезно него и републичко и покрајинско право. То је, најпре, случај у вези с педагошким радом, а, пре свега, наставом на правним факултетима. Наставни план низа позитивно-правних дисциплина на сваком поједином нашем факултету мораће да обухвати проучавања како савезног тако и републичког и покрајинског права или чак (у областима у којима федерација више нема права на законодавно регулисање — нпр. у породичном и наследном праву) искључиво републичког и покрајинског права. При томе је вероватно на месту претпоставка да ће се у настави на сваком поједином факултету посебна пажња обраћати на право сопствене републике односно покрајине, али никако уз занемаривање права других република и покрајина. Према томе, интерна упоредна проучавања права република и покрајина се на овом подручју намећу као неопходна.

Исто тако, када је у питању научноистраживачки рад, обрада у виду монографија, чланака и сл. ту се и досада пожељна међународна упоредна компонента ове обраде сада неминовно мора допунити интерном упоредном компонентом, уколико су у питању институти који су различито регулисани у појединим републикама (покрајинама). Јер ако је до сада неко, служећи се превазиђеном методологијом, и могао да обрађује искључиво југословенско право, без узимања у обзир ставова иностране теорије и решења иностраног законодавства, чиме је несумњиво осиромашавао резултате својих проучавања, али их није неизбежно

(7) В. о овоме Б. Благојевић: *Регулисање сукоба републичког односно покрајинског закона са законима других република односно покрајина (колизине норме)*. — „Страни правни живот“, бр. 86, 1974, стр. 3—17.

промашивао (уколико није нудио ништа више него резултате проучавања југословенског права), данас је апсолутно немогућно обрађивати југословенско право у низу области без приступања интерним упоредним проучавањима: у питању не би било осиромашавање резултата проучавања, него управо потпуни промашај проучавања, јер би као југословенско право било представљено нешто што то није. — Разумљиво, када је реч о овој сврси, коришћењу интерних упоредних проучавања у научном раду, успех проучавања ће, као и иначе, зависити од способности аутора да стваралачки примени упоредни метод и његовим коришћењем дође до оптималних резултата.

И најзад, као последњу међу основним сврхама интерних упоредних проучавања навео бих потребу бољег међусобног познавања и разумевања. Још 1900. године на Првом међународном конгресу упоредног права одржаном у Паризу велики француски правник А. Есмен (А. Espéin) изрекао је лепу мисао по којој *on compare pour mieux comprendre*. Ова племенита сврха постоји не само када су у питању међународна упоредна проучавања, где има необично значајну улогу у познавању идеја и институција појединих држава, него и када је реч о интерним упоредним проучавањима. Међусобног познавања у оквиру једне државе уопште вероватно никада није довољно, а то важи и за област права. То међусобно познавање у нас може, не дирајући у посебности наших република и покрајина уопште, и у свету права посебно, да води јачању осећања југословенског заједништва, што се мора, мислим, оцењивати позитивно и сматрати једним пожељним циљем.

Праћење примене права. — У вези с приступањем интерним упоредним проучавањима и њиховим сталним бављењем, у први план избија потреба праћења примене права у нас. Један од недостатака нашег правног система, на који је више пута указивано, јесте што у нас није било организовано систематско праћење примене права, остварења правних норми у животу. Правни прописи су доношени, повремено мењани и укидани, а до то није било увек условљено објективним потребама и резултатима које је пропис у питању показао у својој примени; измене законодавства су често биле изазване извесним, рекао бих импресионистичким закључцима одговорних фактора, без правог и непосредног увида у праксу. И то, углавном, из једноставног разлога што није било организовано праћење примене права. С обзиром да су сада постављени, односно да се довршава постављање темеља како савезног, тако и републичких и покрајинских правних система, темеља који треба да буду релативно чвршћи и стабилнији, неопходно је да се на свим нивоима, и у федерацији и у републикама и покрајинама, преко одговарајућих служби и институција, обезбеди систематски увид у праксу примене права. То несумњиво није ни лак задатак ни мали посао. При томе је, пре свега, неопходно утврдити одговарајућу методологију за праћење примене права. Међутим, мислим да се овоме послу мора приступити (при чему свакако инострана искуства и овде могу да буду врло корисна ⁽⁸⁾).

(8) Овим проблемом се нарочито у последње време посебно бави совјетска правна наука.

Ако је то тако, онда је изван сваке сумње да интерна упоредна проучавања морају да обухвате не само *law in books* него и *law in action*. И када су у питању међународна упоредна проучавања, пожељно је да она буду вршена са познавањем не само теорије и законодавства него у могућној мери и праксе. Та „могућна мера“ је очигледно условљена степеном оствареног праћења примене права у појединим земљама и по- дацима доступним истраживачу, с обзиром да би, из низа разлога, пре свега практичне природе, било врло тешко имати непосредан увид у живот правних прописа у туђој земљи. Та тешкоћа је у случају интерних упоредних проучавања много мања, јер истраживач може, у крајњем случају, и сам да стиче одговарајући увид у праксу примене права у нашим републикама и покрајинама; задатак би, међутим, био умногоме олакшан када би се ово праћење вршило на малочас сугерисани начин организовано и систематски. Овако спроведена интерна упоредна про- учавања добила би пожељну пуноћу, у ком случају би у односу на њих отпао онај често оправдан приговор који се ставља на резултате правних истраживања, а поготову упоредноправних, да су вршена претежно или чак и искључиво проучавањем теорије и законодавства, али без довољног увида у праксу и да су, из тога разлога, понекад дефектна.

Тешкоће приликом интерних упоредних проучавања. — Међу тешкоћама које иначе прате упоредноправна проучавања, у случају интерних упоредноправних проучавања у Југославији не јављају се неке од њих.

Несумњиво најзначајнија међу овим тешкоћама које се овде не појављује јесте она која често настаје када се врши упоређивање права држава које припадају различитим друштвено-економским уређењима. Када је то случај, а посебно када се пореде правни системи односно правни институти који припадају, пре свега, буржоаском и социјалистичком друштвеном уређењу, неопходно је стално имати у виду различите основе на којима почивају ова два уређења, тако да се и њихове институције (чак и када се појављују под истоветним називом) каткада суштински разликују у погледу своје улоге односно сврхе коју имају у датом уређењу⁽⁹⁾. У случају упоредних проучавања у оквиру југословенског правног система ове тешкоће нема и тиме нема ни опасности да се, формалноправним приступом проучавању, занемаре овакве суштинске разлике. Целокупан југословенски правни систем почива на јединственим начелима, тако да у том погледу између основа на којима почивају уређења појединих република односно покрајина нема никаквих разлика. Њихови правни системи су прожети истим јединственим духом, почивају на истоветним начелима самоуправног социјалистичког уређења. Отуда при овим проучавањима не вребају опасности неодређивања сиренским гласовима какви могу да заведу неучке и невеште морепловце у водама упоредноправних проучавања. Наш истраживач не мора да размишља о томе шта представља *background* одређеног правног института и како се тај институт уклапа у дато друштвено уређење — што је иначе каткада, посматрањем са стране, врло тешко открити и правилно

(9) О овоме више у наведеном раду *Упоредна проучавања у уставном праву*, стр. 130—131.

проценити. Наш истраживач то *зна*, управо зато што посматрање врши не са стране, него изнутра, познајући основе друштвеног уређења сваке друге републике односно покрајине као и своје сопствене.

Друга често знатна тешкоћа, мада техничке природе, која се јавља при приступању упоредним проучавањима права различитих држава, а која се састоји у потреби савлађивања језичких баријера, у случају интерних упоредних проучавања у нас углавном не постоји. Наиме, истоветност или готово истоветност језика законодавства и литературе четири наше републике (Босне и Херцеговине, Црне Горе, Хрватске и Србије) и једне покрајине (Војводине) ову тешкоћу у потпуности елиминира за сваког истраживача који говори српскохрватски. Ова тешкоћа се углавном не јавља ни у односу на другу покрајину (Косово), с обзиром да се њени прописи објављују и на српскохрватском језику. Тешкоћа је највећа у случају проучавања права Македоније и Словеније; међутим, ни она није неотклоњива с обзиром да се с мало напора могу савладати основи ова два језика, који имају заједничко јужнословенско порекло са српскохрватским. Према томе, готово је искључена (или сведена на најмању меру) могућност да истраживач *не разуме* оно што чита због тога што не зна језик у питању ⁽¹⁰⁾.

Све у свему, када говоримо о тешкоћама које се срећу при упоредносправним проучавањима, морамо констатовати да су интерна упоредна проучавања у нас по претпоставци *лакша* но упоредна проучавања права више земаља.

Облици и методологија интерних упоредних проучавања. — Веомо важно питање које се на крају поставља јесте како приступити интерним упоредним проучавањима, како поставити методологију рада на њима. Као што знамо, уобилачавање правних система република и покрајина је у пуном замаху. Прописи на којима ће ови системи почивати доносе се последњих неколико година (почев од 1971), а са њиховим доншењем ће се, у оквиру рокова предвиђених уставним законима за спровођење устава, окончати углавном у току 1976. године. Према томе, тада ће се моћи сагледати правни системи република и покрајина у свом мање-више довршеном и заокруженом виду. Међутим, у појединим грама права републике и покрајине су већ донеле своје прописе, тако да се њиховом упоредном проучавању већ може приступити. Какве су ту могућности за проучавање сада, а какве би могле и требало да буду у будућности?

Оно од чега је сада могућно стартовати, то су управо прописи које су републике и покрајине већ донеле. Дакле, први и за сада основни извор материјала за проучавање су службена гласила република и покрајина, односно евентуално одговарајуће збирке прописа. Упоредна про-

(10) Подсетимо да у овом погледу ми уживамо предности у односу на неке друге федерације, у којима интерна упоредна проучавања могу да буду знатно отежана управо због постојања језичких баријера — нпр. у Швајцарској или Канади, да не говоримо о Индији. С друге стране, у Совјетском Савезу, мада се језици којима се говори у петнаест савезних република разликују, интерна упоредна проучавања су олакшана чињеницом да се прописи свих ових република, осим на језику републике, објављују и на руском језику.

учавања морају да почну од тога и за тренутак практично углавном се и задовоље овим могућностима. Оваква проучавања, у једном рудиментарном виду, већ су организована у Институту за упоредно право, и њихови први резултати су већ доступни јавности. Тако је, најпре, у посебној публикацији Института 1974. године објављен *Упоредни преглед републичких и покрајинских устава*. Ова публикација омогућава, како је речено у уводној белешци, „увид у чему се, идући редом кроз целокупну уставну материју, састоје — ако их има — специфичности појединих устава у регулисању те материје“. С друге стране, Институт је 1974. године започео са објављивањем тзв. *Синоптичких таблица републичких и покрајинских закона*. У оквиру сваке од ових таблица, а њих је до сада објављено више десетина, систематски је извршено поређење одредаба републичких и покрајинских закона у датој материји и указано на њихове сличности и разлике. Ово поређење је, да тако кажемо, механичко (реч је, не заборавимо, управо о *синопису!*), тј. не дају се никаква објашњења и не извлаче било какви закључци. Но, корист од њега због тога није мања, јер синоптичке таблице у сваком случају представљају основу од које се у даљим проучавањима мора поћи ⁽¹¹⁾. — Дакле, извесне могућности за интерна упоредна проучавања већ постоје и њима треба приступити. И несумњиво ће већ први њихови резултати моћи да буду врло корисни, и то у различите сврхе напред наведене.

У другој фази било би, међутим, могућно поћи корак даље. Рау у оквиру те фазе претпоставља постојање већ извесне теоријске обраде појединих института или, шире, грана права република и покрајина. Такву обраду треба, разумљиво, очекивати, углавном, од аутора из одговарајућих република и покрајина. И с оваквим радом се већ почело. Тако, опет у Институту за упоредно право организована је израда једне збирке студија посвећених специфичностима уставних уређења појединих република и покрајина. Као аутори ових студија ангажовани су зналци тих уређења, који су изложили основне специфичности уставног уређења своје републике односно покрајине и покушали да дају објашњења тих специфичности. Ова збирка студија, чије објављивање ускоро предстоји, представљаће дакле већ извесну теоријску обраду републичких и покрајинских устава. И у другим областима права већ се, пре свега у правним часописима, појављују први радови посвећени појединим институтима датог републичког односно покрајинског правног система и тих радова ће свакако бити стално све више. Институт за упоредно право би и овде могао да одигра корисну улогу, организујући евиденцију о оваквим радовима и стављајући на располагање податке о томе.

Најзад, трећу фазу би представљала права теоријска упоредно-правна обрада појединих грана права односно правних института, обрада која би, на основу познавања законодавства, теорије и, по могућству праксе (у смислу у коме је горе било речи) у појединим републикама и покрајинама, на синтетичан начин излагала шта, у датој грани права или

(11) О синоптичким таблицама види белешку В. Чок у „Архиву за правне и друштвене науке“, 2/1975, стр. 263—267.

у односу на дати институт, представља југословенско право, са свим сличностима и разликама између појединих република и покрајина. И овде је у Институту за упоредно право замишљен рад на припреми једног *Југословенског упоредног уставног права*. Ово дело (на чијој изради ће бити ангажовано више аутора) изложиће резултате систематске обраде уставних система република и покрајина у целини и тиме пружити једну *par excellence* упоредну студију наше уставности. Треба очекивати да ће се у скоријој будућности, пре свега у оквиру универзитетских уџбеника⁽¹²⁾, приступити сличној упоредноправној обради у другим грамама права, као и да ће уопште у нашој правној литератури оваквих радова бити стално све више⁽¹³⁾ и да ће они бити све продубљенији и све кориснији у различите сврхе којима интерна упоредна проучавања уопште могу да послуже.

*

*

*

Све до сада речено мислим да недвосмислено говори о неопходности интерних упоредних проучавања у нас. Основно питање које се уопште поставља гласи — не да ли су оваква проучавања потребна, него каква она треба да буду да би испунила своју сврху.

Постојање посебних правних система република и покрајина је стварност од које се мора поћи. Та стварност је одраз нашег схватања федерализма какав данас одговара самоуправној социјалистичкој Југославији. Друго је питање у којој мери су ови *посебни* правни системи *различити* међу собом и како се, сваки за себе и сви заједно, уклапају у југословенски правни систем у целини. И управо ту лежи основни смисао интерних упоредних проучавања: утврдити у чему су правни системи појединих република односно покрајина различити, а у чему слични и покушати објаснити зашто је то тако. Ако, односно када то на научно фундиран начин буде утврђено, тек тада се може покушати дати одговор да ли су и зашто установљене разлике односно сличности на месту, да ли се и како оне уклапају у општи концепт југословенског федерализма. Ако успешно допринесу давању овог одговора, интерна упоредна проучавања ће испунити задатак који имају као средство не само правне технике него и правне политике. Другим речима, интерна упоредна проучавања имају своју шансу да одиграју корисну улогу у изградњи југословенског права у смислу оптимализације односа правних система федерације, с једне, и република и покрајина, с друге стране. На онима који се буду бавили овим проучавањима је да допринесу остварењу овог значајног задатка.

Др Миодраг Јовичић

(12) Интерну упоредну компоненту већ садрже 1975. године објављена дела *Уставно право* Ј. Борђевића, *Наследно право* Б. Благојевића, *Породично право* В. Бакића.

(13) В. нпр. чланак Б. Благојевића, *Позитивноправни извори о наследном праву односно о наследним правима у нас*, „Наша законитост“, 7/1974, стр. 624—635.

Югославские интерны сравнительного права

РЕЗЮМЕ

Введение Конституцией 1974 года делегатской системы в Югославии представляет собой попытку отстранить слабости классической избирательной системы и одновременно построить систему самоуправления. Базу всей делегатской системы представляют *делегаций*, формирующиеся в организациях объединенного труда, в местных содружествах и в общественно-политических организациях. Делегатов выбирают все занятые в производстве, а также граждане местных содружеств. Делегации являются постоянными органами, выбирающими своих *делегатов* в общинские скупщины. Делегатам ставится в обязанность быть связующим звеном между своей организацией и скупщиной. От своих организаций они получают директивы для работы, но в работе они независимы и принимают самостоятельные решения при голосовании. Тем самым, через своих делегатов, делегации находятся в постоянном делевом контакте с общинскими скупщинами и, косвенно, участвуют в принятии всех решений, существенных для жизни общественно-политического содружества.

В статье относительно подробно излагается сложный механизм выборов делегатов, сначала в общинскую скупщину (имеющую три веча: вече объединенного труда, вече местных содружеств и общественно-политическое вече). В статье показывается как формируются скупщины республик и краев — состоящие из трех веча: вече объединенного труда, вече общин и общественно-политическое вече, в которых принимают участие общинские скупщины, при чем выборы делегатов производятся из числа членов низовых организаций. Затем дается изложение порядка формирования Скупщины СФРЮ: делегатов в Союзное вече выбирают также общинские скупщины, а Вече республик и краев представлены делегациями их скупщин.

Статья заканчивается констатированием, что делегатская система начала применяться с 1974 года и что теперь уже имеются первые результаты ее функционирования. Во всяком случае ожидается, что она сыграет положительную роль в осуществлении системы самоуправления и позволит трудящимся и гражданам быть постоянно и активно включенными в процесс управления.

Yugoslav Internal Comparative Law

RESUME

The introduction of the system of delegation in Yugoslavia according to the Constituion from 1974. represents an attempt to overcome deficiencies of the classic election system and at the same time improve the system of self-management. The basis of the entire system of delegation represent *delegations* elected in the organizations of associated labour, local communities and socio-political organizations. Delegations are elected by all employees or members of local communities. Delegations are continual bodies which elect their *delegates* to the commune assembly. Delegates have the task to link their organization and commune; they receive directives for

work but are independent in decision making and voting. Thus delegations are in permanent contract with commune assemblies through their delegates and take part, indirectly, in decision making on all issues important for the life of socio-political community.

The complicated mechanism of the election of delegates is in detail described in the article. They are elected first to commune assembly (which has 3 councils: the council of the associated labour, the council of local communities and the socio-political council). Next is the description of the formation of the republic (provincial) assemblies (with their 3 councils: the council of the associated labour, the council of communes and socio-political council) where commune assemblies take part and delegates are elected among the members of basic organizations. Finally, the manner of formation of the Parliament of SFRY is described? delegates to the Federal Council are again elected by commune assemblies, While in the Council of Republics they are represented by the delegations from their assemblies.

The article is concluded by the statement that the application of system of delegations has started in 1974 so that first experiences of its performance are now acquired, in any case it is expected to play a positive rôle in the realization of the system of self-management and in giving an opportunity to working people and citizens to be continually and actively involved in the process of management.

Le système de délégation

RÉSUMÉ

L'introduction du système de délégation en Yougoslavie par la Constitution de 1974 représente une tentative ayant pour but de dépasser les faiblesses du système électoral classique et en même temps de consolider le système de l'autogestion. La base de tout le système de délégation représentent les *délégations* qui se forment dans les organisations de travail associé, les communautés locales et les organisations socio-politiques. Les délégations sont élues par tous les travailleurs employés, c'est-à-dire les habitants des communautés locales. Les délégations sont des corps permanents qui élisent leurs *délegués* dans l'assemblée communale. Le devoir des délégués consiste à établir la liaison entre leur organisation et l'assemblée, elles reçoivent de leur organisation les directives pour le travail, mais c'est en toute autonomie qu'elles prennent position et votent sur les diverses questions. De cette manière les délégations sont par l'intermédiaire de leurs délégués en contact permanent avec les assemblées communales et indirectement, elles participent à l'adoption de toutes les décisions essentielles pour la vie des communautés socio-politiques.

Dans cet article est décrit d'une manière relativement détaillée le mécanisme de l'élection des délégués d'abord à l'assemblée communale (qui a trois conseils: le conseil de travail associé, le conseil des communautés locales et le conseil sociopolitique). Ensuite la description est faite de la formation des assemblées des républiques fédérées et des provinces autonomes (avec leurs trois conseils: le conseil de travail associé, le conseil des communes et le conseil socio-politique), dans lesquelles participent les assemblées communales. par ailleurs l'élection des délégués est effectuée parmi

les membres des délégations élémentaires. Enfin, la description est faite du mode de formation de l'Assemblée de la RSF de Yougoslavie: les délégués au Conseil fédéral sont élus de même par les assemblées communales, tandis que dans le Conseil des républiques fédérées et des provinces autonomes celles-ci sont représentées par les délégations de leurs assemblées.

L'article se termine par la constatation que le système de délégation a commencé à être appliqué en 1974 et que les premières expériences de son fonctionnement sont acquises actuellement; dans tous les cas on s'y attend qu'il jouera un rôle positif dans le système de la réalisation de l'autogestion et qu'il donnera la possibilité aux travailleurs et aux citoyens d'être constamment et activement intégrés dans le processus de la gestion.