

## СУКОБ ЗАКОНА КАО ОПШТА ПОЈАВА

### — Основи за једну општу теорију о сукобу закона —

1. Свака сложена људска заједница у оквиру које постоји више носилаца нормативне функције изазива нужно постојање више правних поредака, међусобно постављених вертикално или хоризонтално. То је чињеница која је од увек постојала, али и чињеница која у току последњих деценија долази све више до примене, и то како на међународном плану, тако и у оквирима све већег броја држава, а све то с једне стране у вези постојања све већег броја независних држава као међународноправних субјеката и носилаца међународног суверенитета, а с друге стране, у вези настанка и постојања све већег броја сложених држава одн. држава са сложеним — многостраним правним порецима. На тај начин, у једној истоветној друштвеној заједници, па било то међународна заједница (универзална или регионална) или нека државна заједница (сложеног, многостраног карактера са становишта нормативне функције), о истој врсти правних односа постоји више правних поредака, од којих сваки, односно два или више од њих „долаже право“ да управо он регулише одн., да управо његовим правним прописима — нормама буду регулисани поједини правни односи. Отуда сукоби закона у смислу њихове могуће примене на исти правни однос, при чему облика и врста тих сукоба закона данас има и може бити више, јер они настају по врло различитим основама, с тим да савремено друштво повећава број и врност тих основа и на међународном, и на националном плану. У том мноштву сукоба закона најзначајнији су, с једне стране, они који се јављају на међународном или националном — државном плану многих држава, а с друге стране, они који имају вертикални или хоризонтални карактер (опет посматрани на међународном или националном — државном плану).

2. На међународном плану, од првог момента када су настала два суверена правна субјекта у форми две државе, појава сукоба закона је постала реалност са којом се морало рачунати, али је та реалност подстакла и тражење начина да се ти сукоби закона решавају одн. отклањају. А то се првенствено и специфично, управо на међународном плану постизало тако што су се изграђивале заједничке норме међународног права (билатералног, универзалног или регионалног карактера) које су на јединствен и једнообразан начин, важећи за све одн. одребене земље

у питању, регулисале односе код којих су биле заинтересоване две или више држава, па које су, на бази своје суверености, и претендовале одн., самостално регулисале те односе. Та потреба и тенденција ка заједничком регулисању појединих правних односа наметала се у интересу омогућавања правног саобраћаја између две, или више држава, или између њихових грађана и уопште правних субјеката, у интересу коегзистенције и сарадње на међународном плану. Међутим, не треба прецењивати резултате до којих је дошла у овом правцу међународна заједница у току протеклих векова. Поред не малог броја правних норми међународног карактера (билатералних, регионалних и универзалних), које су изграђене у првом реду у погледу односа држава као носилаца власти и суверенитета, дакле у погледу оног што се обично обухвата Међународним јавним правом, још увек је изванредно велики број односа са елементом иностраности предмет самосталног регулисања од стране сваке поједине заинтересоване државе, при чему често долази до ситуација да исти однос регулишу одн. да полажу право да регулишу својим нормама две или више држава (напр. у грађанском, привредном, кривичном, радном, финансијском, административном праву и свим врстама процесног права). Отуда појава сукоба закона, у међународном праву, у врло широком обиму и у врло различитим областима, много више него што се то изречно каже и указује, што је свакако израз тежње да се и за ова питања нађу и изналазе „међународна решења“, дакле једнообразна решења (билатералног, регионалног и универзалног карактера), но до којих се решења још увек и доста тешко и доста мало долази, и то далеко мање него што то каткада изгледа, а нарочито када се има у виду данас тако раширена нормативна апаратура и тако широка нормативна делатност бројних међународних организација (владиних али и невладиних организација, посебно оних научног карактера). А ако се томе дода да још увек многи правни односи између држава као таквих, као субјеката међународне заједнице нису нашли „међународна решења“, посебно не она која би била универзалног карактера (још увек је релативно, мали број међународних норми универзалног карактера, нарочито оних писаних и кодификованих, нарочито оних које су постале општеприхваћена, ратификована гравна правила од стране свих или бар од стране свих држава — чланица Организације Уједињених нација, јер је чињеница да највећи број писмено припремљених универзалних униформних норми остаје нератификован или бар нератификован од стране знатног броја држава, о којој чињеници се каткада не води довољно рачуна, мада и нератификоване норме међународних конвенција и једнообразних, униформних закона имају великог утицаја на међународну правну праксу, посебно зато што те норме често представљају правно писмено уобличена правила обичајног права или међународноправне праксе). Отуда проблем сукоба закона на међународном плану има и имаће још дуго времена, вероватно увек изванредно велики домаћај и велики теоријски и практични значај, јер је његово постојање нужни израз свих различитости које данас постоје у међународној заједници и у међународном општењу било које врсте, и пошто се „јединство света“ може постићи и остварити само полазећи од свих различитости које у свету постоје и само уз уважавање свих тих различитости. То је израз реалности међународног живота и међународних односа.

3. На националном — државном праву питање сукоба закона јавља се нужно, ако у истој држави постоје паралелно два или више правних поредака, којима се регулишу исте врсте правних односа. Дакле, када је у питању држава са сложеносту правних поредака, до чега долази, као што је познато, са врло различитих разлога (по основу више народа, више раса, више религија, више етничких група, више регионалних заједница, и др. од којих сваки од ових основа води стварању посебног правног поретка) од којих многи све више добијају историјски значај, али се све више јављају и нови који се изражавају у облику федералних држава (при чему основи за постојање и организацију појединих федералних држава јесу и могу бити врло различити, с тим да се данас као такав основ све више јавља национални састав становништва државе у питању). Отуда, посебно кад је реч о федерацијама као данас најчешћем облику држава са многоструким правним порецима, постављање претходног питања о подели нормативне функције између федерације и федералних јединица, између државе као целине и њених појединих делова којима се признаје нормативно-законодавна надлежност. Отуда је ово, са становишта права, основно питање кроз које се, при његовом остварењу, изражава живот и дејство федерације, о чему се често не води довољно рачуна све до кризних ситуација до којих по правилу долази у животу свих федералних држава. Основи пак за давање одговора на ово претходно питање о подели нормативних функција између федерације и федералних јединица могу бити врло различити, и обично су они вишестрани и комплексни. Иако се на овим критеријумима не можемо овде посебно задржавати, може се запазити једна чињеница која се не би могла, по нашем мишљењу, позитивно оценити. Историјски елементи су често сувише присутни, иако се свакако и они морају имати у виду. При томе се ти историјски елементи каткада прихватају или бар прећуткују, иако се они прецењују. Потребно је, по нашем мишљењу, као критеријум за поделу нормативних функција између федерације и федералних јединица узимати управо савремено стање потреба и односа у свакој основној федерацији уз првенствено вођење рачуна о заједничком — постојећем или задатом. Само она решења овог питања, која најбоље одговарају садашњости и будућности, треба сматрати позитивним и прогресивним, тако да ће онда бити лакше и сагледавати постојање сукоба закона унутар једне сложене државе, посебно федерације. А тих сукоба закона мора бити у оваквим државама и на њих не треба гледати негативно. Они су нужна последица сложености правних поредака у оваквим државама и на њих се треба навикавати. Јер, као што се при доношењу норми поставља претходно питање о подели нормативне функције као основном уставном принципу сваке поједине сложене државе, тако се при примени правних прописа поставља као претходно питање сукоба закона одн. питање разрешавања сукоба закона. Посебно кад је реч о материјама које су у нормативној надлежности федералних јединица. То је постављање таквог претходног питања при примени права, императив сложености правног система, императив федеративности у области права. А све то, на жалост, колико је нама познато, није увек довољно присутно у раду свих наших органа који примењују право, посебно не у раду наших судова. Такви пропусци треба да буду

што пре и што потпуније отклоњени, јер без тога наша федерација не може да се, и у области права, у пуној мери заживи.

4. У погледу правца дејства сукоб закона може имати вертикални или хоризонтални карактер. И то било да се он посматра на међународном или националном плану. А то све према томе да ли су у сукобу закони одн. правне норме различитих, по природи и карактеру, носилаца нормативне функције, дакле све према томе да ли су у питању односи одн. поља применљивости на истом нивоу носилаца нормативне функције или на различитим нивоима. Но, таквих сукоба је мноштво и на међународном плану и на плану појединих држава, и то и само ако се ови сукоби посматрају у кругу закона као највиших самосталних нормативних аката, а не и односа закона према разним врстама тзв. подзаконских општих аката (или у нас и односа државних нормативних аката и самоуправних општих аката) у којој области може каткада такође бити речи о „сукобу закона“, дакле о сукобу, у суштини, било нормативне надлежности било применљивости норми на конкретан правни однос. На тај начин, појава и проблем сукоба закона су врло општег карактера и све сложенији облици међународне одн. међународних заједница с једне стране, и појединих врста држава са сложеним одн. многостраним унутрашњим правним поретцима, с друге стране постављају питање сукоба закона као општи проблем.

а. „Сукоб закона“ вертикалног карактера на међународном плану јавља се, у главном, у два правца: с једне стране као питање односа међународног права и права појединих држава, а с друге стране као питање међусобних односа универзалног, регионалног и билатералног међународног права одн. као питање међусобних односа применљивости универзалних, регионалних и билатералних међународних норми. Код одговора на прво питање формулисана су до сада многе теорије, међу којима посебно ове о примату било међународног било националног права, при чему су и правна наука и међународна пракса још увек далеко од сагласности о решењу ове врсте „сукоба закона“ на међународном плану, дакле „сукоба закона“ вертикалног карактера, при чему се од посебног значаја појављује категорија „*domaine reserve*“ која се, аналогно речено, у овој области јавља као нека врста „јавног поретка“ који обезбеђује, при оваквим сукобима, искључиву применљивост закона појединих националних држава. А управо о ширини примене и обухватности овога појма постоји највећа несасгласност, што ову врсту (вертикалних) сукоба закона на међународном плану чини данас посебно актуелном и практично важном. Код одговора на друго питање, на питање међусобних односа универзалног, регионалног и билатералног међународног права као правило прихваћено је схватање о примату — паритетној примени одн. јачој снази међународног права ужег карактера, дакле правило *lex specialis derogat lege generali*, разуме се ако је у питању исти правни однос који је регулисан и на универзалном и на регионалном и на билатералном плану између истих међународних субјеката. Но како овако решење ове врсте сукоба закона вертикалног карактера на међународном плану доводи до умањења поља примене и обавезног важења универзалног међународног права, у новије време је изграђено схватање о императивној природи извесних универзалних норми међународног права (као *ius cogens*), тако

да се њима обезбеђује апсолутни приоритет у односу на регионалне и билатералне норме о истом питању, чиме се формулише, аналогно речено, нека врста „јавног поретка“ у међународном универзалном праву (што није искључено да буде учињено и у оквиру појединих регионалних међународних права у односу на билатерално међународно право држава-чланица односне регионалне међународне заједнице), дакле ствара део норми међународног права које, у односу на све друге врсте међународних норми, имају когентно и приоритетно важење. При томе треба додати да о оправданости постојања оваквих норми когентног карактера у универзалном међународном праву, а посебно о њиховој обухватности, постоји, и у науци и у пракси, велики спор, појављујући се као једно од савремених допунских питања опште проблематике „сукоба закона“ вертикалног карактера на међународном плану чије решење зависи од целине међународних односа и гледања на универзално међународно право као инструмент за решавање сукоба закона путем обезбеђења добрих односа мирољубиве активне коезистенције између држава са тако различитим друштвено-економским уређењима и идејно-политичким класним схватањима, па и различитим гледањима на домаћај и дејство универзалног међународног права.

б. „Сукоб закона“ хоризонталног карактера на међународном плану јавља се као питање односа права (правних норми-закона) различитих држава које полажу право, свака за себе и независно, да регулишу исти правни однос код кога се јавља елемент иностраности (дакле било која врста тзв. међународног елемента одн. елемента међународног-иностраног карактера). То је, дакле, сукоб закона појединих држава, који је, као што је поменуто, традиционалног и првобитног карактера, сукоб различитих суверених права који се, као облик, први јавио у историји, добивши све шире место примене уколико се смањивао круг тзв. искључиве нормативне надлежности сваке поједине државе. На тај начин кроз историју могућности и број случајева овакве врсте сукоба закона између државних суверенитета су се повећавали, што је долазило као последица све већег кретања, преко граница држава, роба, новца, људи и идеја, али што је и омогућавало и олакшавало та кретања све до обима који карактерише данашње време, обима који је неспорно и најшири и најкомплекснији до сада забележен у развоју међународне заједнице и људског друштва уопште, са тенденцијом даљег развоја, али и са могућностима криза до којих може довести (и већ доводи) постојање тако велике економске неједнакости између тзв. развијеног и недовољно развијеног одн. неразвијеног света и постојање такве и толике финансијске зависности земаља Југа према земљама Севера. На тај начин максимална отвореност држава и максимално кретање роба, новца, људи и идеја изазива, у оваквој међународној заједници каква је данас, максимални број и врсноћ сукоба закона у свим областима права где се може појавити елемент иностраности било које врсте. А све је то увек ограничено, при примени страног закона за случај сукоба закона, мером националне заштите сваке поједине државе израженом у установи јавног поретка — *ordre public*.

5. У државама са сложеним одн. многостраним унутрашњим правним порецима, посебно у државама са федералним уређењем, постав-

ља се питање сукоба закона на унутрашњем плану. И то како вертикалног тако и хоризонталног карактера.

а. Питање вертикалног сукоба закона у оваквим државама јавља се као проблем поделе нормативне надлежности између сложене државе одн. државе са више правних поредака (посебно федерације) као целине и федералних јединица одн. заједница које представљају елементе сложености — федеративности, при чему овај проблем може бити и вишестепен, тј. постављати се и између једне врсте федералних јединица (виших) и неке друге врсте федералних јединица (нижих) одн. заједница које представљају елементе федеративности, при чему то могу бити врло различите структуре са нормативном надлежношћу, а посебно су то структуре засноване на територијалном принципу у оквиру федерација или конфедерација (по називима државе, ландови, кантони, републике, покрајине и др.). А како при решењу те своје сопствене нормативне функције од стране федерације као целине и од стране сваке од појединих федералних јединица у оквиру односне федерације може доћи до несасгласности у вршењу нормативне функције, дакле до „сукоба закона” федерације као целине и закона појединих федералних јединица, у свакој од оваквих држава предвиђају се начини за разрешење ових сукоба, дакле начини за утврђивање граница нормативне надлежности сваке структуре са нормативном функцијом, и то најчешће путем посебних судова (тзв. уставни судови) или општих судова, по посебном поступку. На тај начин ова врста сукоба закона вертикалног карактера на унутрашњем плану изражава се кроз питање спорова о нормативној надлежности разних носилаца нормативне функције и разрешава се са утврђивањем од стране надлежних органа (по правилу органа федерације, и то најчешће у облику уставних судова федерације), границе нормативне надлежности сваке од заједница у питању. При томе се овај „сукоб закона” може односити и на питање садржинске сагласности устава одн., основних закона федерације и федералних јединица, али за те случајеве не морају увек бити одређена средства правног карактера за решавање таквих сукоба устава (као специфичног облика општије појаве „сукоба закона”) већ може бити остављено да се они разрешавају само политичким средствима одн. изменама уставних текстова било само федерације, било само појединих федералних јединица, било и једних и других (овакво решење одн. тачније непредвиђање правних решења за сукобе устава федерације и федералних јединица могу да буду повод за наступање криза у животу односне федерације и она су често извор недовољно рашишћених односа о карактеру појединих федерација односно о њиховој нереченој или недореченој тежњи за слабом федерацијом или чак и за конфедерацијом).

в. Сукоб закона хоризонталног карактера на националном плану јавља се као сукоб различитих правних поредака у оквиру сложене државе (назване тако по врло различитим основима, с обзиром да и основи за постојање више правних поредака у оквиру исте државе могу бити и јесу врло различити: народност, раса, вера, територија) у којој поједине структуре федерације, данас посебно и најчешће територијалне федералне јединице имају своју посебну нормативну надлежност, разуме се о истим питањима, а то су она која су остављена њима за регули-

сање у склопу поделе нормативне надлежности између федерације као целине и тих федералних јединица. Дакле, овде је у питању сукоб закона, норми, о истом питању, истоврсних друштвених заједница, посебно и данас најчешће федералних јединица, сукоб закона — норми на истом нивоу, у истој равни, а до чега долази, аналогно случајевима на међународном плану кад је реч о односу правних поредака суверених држава као међународноправних субјеката, услед тога што више од тих правних поредака федералних јединица „полажу право“ да се по њима регулише неки правни однос код којег се појављује „федерални елеменат“, тј. могућност да такав правни однос, с обзиром на неке своје особине, буде регулисан по два или више правних поредака федералних јединица, који су, нагласимо, једино надлежни да такве односе у односној федерацији регулишу. Реч је дакле о класичном сукобу закона хоризонталног карактера између закона — права суверених држава аналогно пренетом на сукобе закона хоризонталног карактера федералних јединица у некој сложеној држави, посебно у некој федерацији. А такав сукоб закона је и овде нужан, јер долази као израз плурализма носилаца нормативне функције у једној држави.

6. Питања сукоба закона могу имати вертикални или хоризонтални карактер, а могу се јављати како на међународном тако и на унутрашњем плану појединих (неких) држава. У свим тим ситуацијама ти сукоби закона имају своје специфичности и оне, као диференцирајуће црте, нису мале иако увек изражавају општу појаву: сукоб закона. У пракси, најчешће се поједини од наведених облика сукоба закона јављају изоловано — једнострано. Међутим, то не мора бити увек тако. Могући су и комплексни сукоби закона, који се јављају као истовремено, заједничко појављивање две (или чак и више) од наведених врста сукоба закона, тако да се може поставити питање реда разрешавања појединих од тих врста сукоба закона у конкретном случају. Број тих комбинација појављивања у односу на исти случај више врста сукоба закона није мали, али би се могло рећи да се, у пракси, најчешће појављују случајеви паралелног-истовременог хоризонталног сукоба закона на међународном плану и хоризонталног сукоба закона на унутрашњем плану одређене (сложене) државе. Нису ретки ни случајеви сукоба закона на вертикалном плану између универзалних, регионалних и билатералних норми међународног права које су све прихватиле две или више истих држава. — У свим оваквим случајевима, пре решавања било кога од ових више постављених сукоба закона у односу на конкретан случај поставља се, као нека врста претходног питања, који ће се од више постављених сукоба закона у конкретном случају приоритетно решавати, да би се тако успешно дошло до коначног решења целовитог (комплексног) случаја сукоба закона (тако, на пример, за случај паралелног постојања питања хоризонталног сукоба закона на међународном плану и на унутрашњем плану одређене сложене државе, прво се разрешава питање — налази одговор на међународном плану, а затим, ако тај одговор указује на надлежност права одређене сложене државе, разрешава се питање унутарњег сукоба закона по правилима која за то питање важе управо у тој држави).

Све већа комплексност организационих форми сарадње држава на међународном плану, посебно савремена појава већег броја и врло зна-

чајних регионалних међународних заједница од којих свака има своју сопствену нормативну надлежност — директно обавезујућу или подложну ратификацији од стране државе — чланица, као и све већа децентрализација, парцелизација и федерализација као облици државног уређења појединих држава при чему свака по тим основама створена одн. призната правна целина има такође своју нормативну надлежност — све то умножава проблем сукоба закона, чини га у све већем броју случајева комплексним, мешовитим, а што је нужна последица савремених облика људских заједница било на међународном било на унутрашњем плану држава.

7. Све наведене врсте „сукоба закона“, које се у пракси појављују у врло различитим облицима и са различитим интензитетом долазе као нужна последица света и држава онаквих какви су они данас, уз тако разгранато кретање роба, новца, људи и идеја како на међународном тако и на унутрашњем плану сваке поједине државе, при чему сви ти субјекти и објекти тих и таквих кретања носе са собом „свој правни поредак“, па било то директно (у односима на унутрашњем плану), било индиректно (у односима на међународном плану), ти њихови правни пореци, с обзиром на критеријум њихове примене, управо изазивају сукобе закона. Отуда са том појавом и свим њеним изражајним облицима, савремено друштво мора да рачуна и да од њих, њиховог постојања полази при регулисању правних односа код којих се појављује, било које врсте, „елеменат иностраности,“ па, био он међународног, или унутрашњег карактера. Право је морало да налази начин и критеријуме за решавање и разрешавање појединих од тих случајева сукоба закона, јер без тога не може да буде правног реда ни правне сигурности, у људским заједницама у оквиру којих се сукоби закона појављују, па било да су то заједнице међународног, било државног карактера. А ако би постојали општеусвојени критеријуми за решавање и разрешавање појединих или свих сукоба закона, тешкоће које настају самим постојањем појаве сукоба закона биле би мале, биле би сведене на минимум. Међутим, управо такви критеријуми не постоје, и не могу ни постојати у оваквој људској заједници каква је она као целина. Зато на страни сваке државе, као носиоца суверенитета и субјекта правне власти у савременом друштву право да самостално одређује начине и правила по којима ће се решавати сукоби закона, разуме се они у којима правни поредак и правна схватања сваке поједине државе долазе у сукоб, дакле налазе се у несагласности — различити су од правних поредака и правних схватања других држава, па било то на међународном, било на унутрашњем плану. Свака држава одређује како ће се њен правни поредак понашати према правним поретцима других држава, као што и одређује како ће се међусобно понашати правни поретци, који би постојали у оквиру једне сложене државе. На тај начин, суверени субјективитет држава одређује и обим важења њеног правног поретка, разуме се у границама обавеза које је прихватила свака поједина држава на међународном плану и тиме унела у свој правни систем норме заједничке са већим или мањим бројем држава које су тада постале „надлежне“ за решавање одређених случајева сукоба закона. Све је то довело до стварања међународних правила за решавање сукоба закона, што је омогућило већи правни ред



и правну сигурност, како у односима између самих држава, тако и у односима до којих долази у вези са кретањем роба, новца, људи и идеја.

Када је реч о решавању и разрешавању сукоба закона на унутрашњем плану, дакле кад је реч о постојању правних правила за решавање оваквих сукоба закона, онда је сувереност сваке државе потпуна, дакле свака поједина држава може, с обзиром на интересе и снаге који условљавају њену вољу у праву, да одређује начине и критеријуме по којима ће се решавати унутрашњи сукоби закона унутар сваке такве поједине државе. То се чини путем уставних или законских норми државе у чијој целини постоје више правних поредака који се „сукобљавају” било хоризонтално било вертикално, и одређује поступке и органе путем којих одн. пред којима би се решавали спорни случајеви. То се чини, најчешће, било путем прописивања правила о уставности закона одн. законитости подзаконских правних аката у једној држави (за случај сукоба закона вертикалног карактера), било путем прописивања колизионих норми (за случај сукоба закона хоризонталног карактера), с тим да све ово аналогно важи и за случај вишестепености сукоба закона у једној држави, тј. и за случај сукоба закона, хоризонталног карактера, унутар једне федералне јединице у сложеној држави. — Не постоје, дакле, никакви општеприхваћени, а још мање општеважећи критеријуми за решавање сукоба закона, било вертикалног било хоризонталног карактера, на унутрашњем плану.

Кад је реч о решавању и разрешавању сукоба закона на међународном плану, онда је та сувереност држава данас садржински одређена одн. ограничена чињеницом да су државе прихватиле, на универзалном, регионалном или билатералном плану, низ правних правила за решавање сукоба закона, тако, да се изграђује и да је делимично већ изграђен систем заједничких норми, а то значи норми међународног права по којима се решавају ти сукоби закона. И то у свим областима права — јавном, приватном, привредном, административном, кривичном и др. Разуме се различито, и по обиму, и по дејству, и по врсти у свакој од ових области права, при чему је свакако највише учињено у јавном праву путем изградње међународног јавног права као опште правне дисциплине, али су знатан допринос заједничком решавању сукоба закона у неким областима дале и заједничке, међународне колизионе норме билатералног, регионалног или универзалног карактера. При томе, уколико проблеми у вези са сукобима закона савременог човечанства (посебно у вези све већег броја субјеката међународне заједнице и све већег броја самосталних правних поредака појединих држава, од којих сваки, по основу једнакости са осталим, жели и полаже право да буде поштован и примењен при регулисавању и решавању одређених случајева правних односа) буду све бројнији и све комплекснији, то ће и решења ових сукоба закона бити све сложенија. Вероватно и све теже за утврђивање и постизање сагласности свих или знатног броја држава на тим решењима. Но то је нужна последица овакве структуре међународне заједнице онакве каква је она данас, али у оквиру које и рачунајући са њом морају се тражити решења изложених сукоба закона, разуме се на принципима пуне једнакости свих држава и пуне једнакоправности и исте могућности применљивости права сваке државе

— оног њеног унутрашњег или оног међународног права које је свака држава прихватила као део свога правног поретка.

Савремено човечанство, у свим облицима људских заједница, посебно оних међународног и државног карактера, изналазило је и изналази начине и правна средства, а каткада и посебне органе за решавање и разрешавање тако разноврсних и тако бројних сукоба закона. У томе се постижу већи или мањи резултати, сви служећи обезбеђењу правног реда и мира у друштвеној заједници у питању, при чему често долази само до компромиса који могу послужити дуже или краће време, све с обзиром на интересе који су били одлучујући при прихватању појединих решења сукоба закона. Отуда, често времешност у важењу једном прихваћених решења, посебно кад су у питању сукоби закона вертикалног карактера било на међународном било на државном плану. Особина која је општа и заједничка свим правним решењима, али је она посебно политички осетљива кад је реч о решењима сукоба закона, нарочито оних вертикалног карактера. Она се пак не може избећи и са њом треба увек рачунати.

8. Појава сукоба закона је израз савременог стања права на међународном и државном плану. Она долази као последица тако различитих интереса и правних схватања у појединим људским заједницама, и као таква је нужна и неизбежна. У начелу и принципу. Међутим, усавршавајући све више начине за брже и ефикасније решавање појединих врста и случајева сукоба закона, уз тежњу за максималном једнакошћу третмана свих субјеката нормативне делатности и пуној и стварној равноправности свих правних поредака (државног или међународног карактера), савремено човечанство, паралелно с тим, исто тако тражи и изграђује начине за отклањање и спречавање бар појединих врста сукоба закона, за њихово свођење на мању или блажу меру бар у неким правним областима. И то како на међународном плану тако и на унутрашњем плану појединих држава. Ако већ није могуће у потпуности и свуда отклонити појаву сукоба закона, ако ће она, као појава, бити неизбежна док постоје ове и овакве различитости у свету и у појединим државама, са којима се мора рачунати и од којих се мора полазити, а све то је чињеница елементарног карактера у изградњи било које структуре права и било кога система права, онда је свакако корисно и добро чинити све да се врсте и број тих сукоба закона, а посебно њихов интензитет, смањују или бар ублажују. Сваки покушај и сваки рад у томе правцу су пожељни и вредни пажње.

Средства и начини за отклањање одн. спречавање сукоба закона било на међународном било на државном плану могу бити различита, тако да она данас већ представљају један систем, једну нову правну технику управљену бар на смањење и ублажавање интензитета ових сукоба закона и штетних последица за случај њиховог нерешавања одн. непотпуног решавања. Та средства и ти начини су данас још увек у највећем броју случајева политичког карактера (један случај решавања правне проблематике политичким средствима, до чега долази ако правни систем не обезбеђује правна средства за разрешавање таквих ситуација — нпр., неслагласност одн. сукоб савезног устава и устава република у нас, за случај неусаглашености њихове садржине у погледу поделе

нормативне надлежности), било да су у питању сукоби закона на међународном било на државном плану што је и разумљиво јер је у питању један задатак правне политике (управљене на изградњу система), а и правна политика је у суштини и у првом реду политика — политика у домену права.

На међународном плану као најзначајнија средства која могу да послуже отклањању одн. спречавању сукоба закона јављају се с једне стране изградња универзалних правила међународног права, а с друге стране изградња униформних — једнообразних правила материјалног права за поједине области права. У суштини то су два израза једне исте правне политике, два смера истог смисла управљена на постицање јединства о правним питањима, јединства о регулисању правних односа.

Путем изградње универзалног међународног права, за она питања која имају међународни карактер, и путем давања предности таквим универзалним правилима над евентуалним правилима, о истим питањима, регионалног и билатералног карактера, отклања се одн. спречава један од изложених облика сукоба закона вертикалног карактера на међународном плану. Општим прихватањем тих правила — норми међународног права универзалног карактера, од стране свих држава или бар од стране велике већине држава (нпр. од стране свих држава — чланица Организације уједињених народа), бар у неком сектору међународног права, јединственост и заједничност решења, при чему се та јединственост и заједничност, на жалост, не мора увек остваривати у пракси примене тих и таквих јединствених и заједничких универзалних правила међународног права. Међутим, без обзира на све тешкоће у пракси примене јединствених и заједничких универзалних правила међународног права (што не значи да се већ не ради и да не треба све више радити на обезбеђењу и такве јединствене примене оваквих правила), и сама изградња оваквих правила представља значајан позитиван резултат у правцу обезбеђења правног реда и сигурности у међународним односима, посебно односима између држава.

Путем изградње униформних — једнообразних правила материјалног права за поједине области права (па било да је у питању било која грана права, чије регулисање спада у надлежност појединих држава), под претпоставком да таква правила буду прихваћена (укључена у унутрашњи правни поредак) од свих или што већег броја држава, отклања се један облик сукоба закона хоризонталног карактера на међународном плану. Јединствене једнообразне норме доводе до једнообразних решења о неком правном односу у свим државама које су прихватиле такве норме, а тиме се отклања и питање сукоба закона о томе правном односу. Тиме се, у таквим областима, постиже јединство правне норме, што свакако представља значајан позитиван резултат, јер се тиме обезбеђује већа правна сигурност, нарочито за односе у којима учествују правна и физичка лица, мада не и само она. Истина, пошто свака држава путем свога судства остварује примену таквих једнообразних правила, то доводи, као што је познато, до различитих тумачења тих једнообразних норми, па у крајњој линији и до различитих решења у примени тих једнообразних норми. Но то је нужна последица стања односа у савременом човечанству, тако да се морају позитивно оценити макар и

само постојање једнообразних норми, без обзира на још необезбеђену (бар у највећем броју случајева) њихову и једнообразну примену (иако се стално траже начини да се обезбеди што већа једнообразност примене оваквих правила — па било то официјелног, официозног или приватног, посебно научног карактера).

У вези са изградњом униформног права на међународном плану, као средству за отклањање сукоба закона, треба овде подвући две ствари. С једне стране треба разликовати изградњу јединствених норми материјалног права на међународном плану од изградње јединствених норми колизионног права на међународном плану. Само прве норме служе као средство отклањања сукоба закона, док ове друге служе само као средство за решавање сукоба закона вертикалног карактера на међународном плану. Зато су то две категорије униформних — једнообразних норми, од којих свака има своју посебну сврху, при чему је сврха прве групе ових једнообразних норми, ако се тако може да каже и оцени, вишег квалитета, јер се њима отклања једна сметња у међународним односима док се другима она само лечи. — С друге стране иако су број међународних организација и обим делатности на изградњи униформних — једнообразних правила у свим гранама права врло велики, иако је количина већ припремљених пројеката оваквих правила врло велика, иако су многи од ових пројеката били предмет разматрања и усвајања на међународним конференцијама, — у стварности је још увек релативно мали број оваквих једнообразних правила постао позитивно важеће право, нарочито не оног универзалног карактера. Иако се савремена епоха међународних односа, у области права, управо одликује радом на оваквим правним правилима, њихово постајање делом правних поредака већег броја држава (а најмање свих држава) још увек је идеал, и то свакако идеал далеке будућности. То је реалност данашњице, но она не би смела никако да обесхрабрује све оне који раде на припреми оваквих норми или на њиховом укључењу у позитивноправне поретке појединих држава. И сами нацрти оваквих норми, нарочито они који су верификовани и одобрени на међународним састанцима (посебно на међувладиним конференцијама), имају велики значај и утицај на праксу решавања односа који су предмет таквих нацрта једнообразних правних правила (при томе постоје врло различита схватања о основу за овакав значај и утицај: кодификовано обичајно право, кодификовани пословни обичаји, и сл.). Искуство показује да је то у пракси тако, што је израз аналогне појаве, у унутрашњем праву, о значају и утицају нацрта нових закона на примену већ важећих правних норми у једној земљи (нпр. у нас утицај — Нацрта закона о накнади штете на решавање конкретних случајева по основу правних правила).

На унутрашњем плану сложених држава отклањање одн. пре умањивање сукоба закона може се поставити посебно у вези са одређивањем поделе нормативне функције између сложене државе као целине, посебно федерације као целине и делова те државе којима се признаје извесна нормативна надлежност, посебно на страни федералних јединица као нисолац те нормативне надлежности. Уз узимање у обзир свих елемената — показатеља релевантних за поделу нормативне функције између федерације и федералних јединица треба имати у виду првенствено

твено савремено стање односа у таквој држави као и перспективе развоја друштвених односа у њој. На основу тога само тамо где је то оправдано и целисходно треба нормативну функцију (функцију прописивања правних норми) поверавати федералним јединицама јер се треба ослобађати погрешног схватања да је систем федерализма у некој сложеној држави више и боље развијен само ако на страни федералних јединица постоји што шири нормативна функција. За суштину федерализма је од много већег значаја у чију надлежност (посебно судску) спада извршавање закона и уопште правних прописа, него ко их доноси. Разуме се да се при томе не сме имати било какво опортунистичко мишљење о потреби смањења нормативне функције федералних јединица. Тс би такође било погрешно. Потребно је реалистички сагледавати стање односа и налазити праву меру поделе нормативне функције у сложеним државама, посебно у федерацијама.

Кад је реч о решавању сукоба закона на унутрашњем плану федерација онда је сарадња носилаца — органа нормативне функције у федералним јединицама, на изградњи правних норми за чије доношење су овлашћене те федералне јединице, од великог значаја. Али само као средство за ублажавање интензитета последица тако подељене нормативне функције а не и као средство за отклањање одн. спречавање сукоба закона. Чак и када се, у оквиру и путем овакве сарадње, постигне максимална сагласност о текстовима који тада буду као јединствени (по тексту) озакоњени од стране сваког од законодавних органа посебно сваке федералне јединице, дакле и када су садржински закони свих федералних јединица, о некој правној материји, потпуно исто гласећи, проблем сукоба закона остаје у свој својој целовитости. Истина, свакако ће изазвати, за заинтересоване субјекте, мање тешкоћа ако се „сукобљавају“ закони федералних јединица са истим садржајем него они са различитим садржајем и са различитим решењима истих правних односа, али у свим овим ситуацијама постојање сукоба закона, као претходно питање, постављаће се и добијати своје решење путем колизионих норми на унутрашњем плану, путем колизионих норми на нивоу федерације. То се стално мора имати у виду, али то не треба да утиче негативно на интензитет сарадње федералних јединица у вршењу њихове нормативне функције.

9. Многобројни облици сукоба закона на међународном и унутрашњем плану није нека нова појава у праву. Она је од увек постојала, при чему је она данас свакако комплекснија и многостранија него што је икада била. Уз то у историји незабележено и незапамћено кретање роба, новца, људи и идеја, како у оквиру појединих држава, нарочито оних сложеног карактера, тако и у оквиру међународне заједнице, знатно је допринело и доприноси бројности изражајних облика сукоба закона, а још више његовој практичној важности, нарочито у светлости правне извесности и сигурности, у светлости извесности и сигурности које ће се систем правних норми имати да примени на конкретан правни однос или на конкретну правну ситуацију са елементом иностраности, па било међународноправног или унутрашњеправног карактера. Све то чини да је данас правна проблематика везана за сваки од сукоба закона изванредно значајна, при чему она неће ни у будућности губити од та-

квог свога значаја, ако га неће увећавати. Нарочито с обзиром на праксу свакодневног живота, чији се услови, бар са становишта појављивања сукоба закона, свакако неће дуго мењати. Са тим треба рачунати и о тој чињеници правна наука треба да поведе рачуна много више и много систематичније него до сада, треба дакле да више и систематичније обрађује проблематику у вези са сукобима закона. Она је свакако посвећивала пажњу овој појави и овој проблематици у склопу појединих правних дисциплина, негде више негде мање. Али је то правна наука чинила разматрајући проблем сукоба закона разбијено и спорадично, као неку додатну — пратећу и ексцесну појаву, а не као један систем правних односа, истина са специфичним обележјем али врло бројчаних и практично важних.

Имајући све изложено мислимо да се у систему правних наука треба посебно да посвети пажња проблематици сукоба закона као целине, као једне јединствене појаве, која подлеже извесним заједничким законитостима и која се користи одређеним заједничким правним категоријама. При томе би, по нашем мишљењу, требало посебно обрађивати четири групе питања, о којима је овде било речи. То би најпре била питања у вези са основама и разлозима настајања и постојања данас тако бројних случајева сукоба закона, на различитим нивоима и на различитим плановима. То би била нека врста правно-социолошког аспекта проблематике сукоба закона, нека врста објашњења зашто се ова проблематика јавља, какву практичну важност има и какво дејство и последице производи на односе у савременом друштву. Друга група питања би се односила на врсте и области сукоба закона, којих је данас више него икада, при чему би се посебна пажња посвећивала како сукобима закона хоризонталног и вертикалног карактера, тако и сукобима закона на међународном и унутрашњем плану појединих облика сложених држава, посебно федерација. Трећа група питања би се односила на проблематику решавања сукоба закона, и она би представљала свакако најзначајнији део опште теорије о сукобу закона, с тим да би се овде посебно одредило питање колизионих норми као опште правне појаве, чијем постојању се не посвећује, по правилу, довољно пажње у свакој појединој правној дисциплини (са изузетком Међународног приватног права), а која се јавља код сваке правне дисциплине. Најзад, четврта група питања би имала првенствено правно-политички карактер и она би се односила на проблематику могућности и начина отклањања и спречавања сукоба закона, као и на ублажавању ефеката сукоба закона.

Све ове групе питања представљају једну целину. Оне су бројне а данас и теоријски и практично врло важне и треба их као такве обрађивати и проучавати. Зато смо мишљења да би савремена правна наука требала и морала да има и посебну правну дисциплину — право о сукобу закона.

## SUMMARY

### CONFLICT OF LAW AS A WIDE-SPREAD PHENOMENON

— The basis for a general theory on the conflict of law —

In the last few years, more striking has become the fact that in this world we live in, which is a complex human community, there inevitably exist a number of legal orders, set vertically or horizontally against one another. Thus the wide-spread phenomenon of conflict of law, all in different form, whether on the international or national scene.

Vertically characterised conflict of law occurs in international affairs in the form of the question of the relationship between the international law and the national laws of the individual states, as well as the question of relationship between the universal, regional and bilateral international law, and on the national scene as the problem of division of normative jurisdiction between the federal state as a whole and the federal units representing the elements of its complexity. Horizontally characterised conflict of law occurs in international affairs in the form of the relationship between the laws of the different states, laying claim to the regulation of the same legal situation, and on the national scene in the form of the conflict of diverse legal orders within the federal (complex) state. In practice, it is possible to have complex conflicts of law, the simultaneous occurrence of two or several of the mentioned types.

The causes leading to the occurrence of the conflict of law, and more notably their practical significance impose the necessity of the legal science devoting its attention to this phenomenon in a new way. The phenomenon of conflict of law should be studied as a whole, as a uniform phenomenon subject to uniform rules. By application of this approach, it would be possible to embody the legal and sociological aspect of the problem (cause of origin of the phenomenon and its influence on social relations), kinds and areas of conflicts of law, the problem of its solution, together with the general theory of conflicting norms, and the ways and possibilities of elimination and prevention of the conflict of law and the alleviation of its effects.

## RÉSUMÉ

### LE CONFLIT DES LOIS EN TANT QUE PHÉNOMÈNE GÉNÉRAL

— Fondement pour une théorie général sur le conflit des lois —

Dans le temps derniers on aperçoit avec beaucoup plus de précision le fait que dans le monde, en tant que communauté humaine complexe, existent plusieurs ordres juridiques, nécessairement, qui sont établis mutuellement verticalement ou horizontalement. Il en résulte un large phénomène de conflit des lois, dans les formes différentes, qui se manifestent tant sur le plan international que sur le plan national.

Le conflit des lois de caractère vertical apparaît sur le plan international en tant que question des rapports du droit international et du droit de certains Etats, et en tant que question des rapports du droit universel, régional et bilatéral international, et sur le plan national comme problème de la division de la compétence normative entre l'Etat complexe en tant qu'un tout et les unités fédérales qui représentent les éléments de sa complexité. Le conflit des lois de caractère horizontal sur le plan international apparaît comme question des rapports du droit des différents Etats qui prétendent au droit de régler le même rapport de droit, et sur le plan national en tant que conflit des ordres de droit différents dans le cadre de l'Etat complexe.

Dans la pratique sont possibles aussi les conflits des lois complexes, la manifestation commune de deux ou plusieurs sortes mentionnées.

Les causes qui ont pour conséquence les phénomènes du conflit des lois et surtout son importance pratique imposent la nécessité que la science de droit consacre l'attention à ce phénomène d'une nouvelle manière. Le conflit des lois doit être étudié en tant qu'un tout, en tant que phénomène unique qui est soumis aux légalités communes. En abordant cette question d'une telle manière il serait possible d'englober l'aspect juridico-sociologique de la problématique (les causes du phénomène et son influence sur les rapports sociaux), les sortes et les domaines du conflit des lois, la problématique de la résolution du conflit des lois avec la théorie générale des normes de collision, et les modes et les possibilités de l'élimination et de l'empêchement du conflit des lois et l'atténuation de ses effets.