

особености које постоје у регулисању појединих друштвено-економских и других самоуправних односа у организацијама удруженог рада, другим самоуправним организацијама и заједницама (радне заједнице, самоуправне интересне заједнице и друго). Овде треба тражити и изналазити могућности за остваривање самоуправних права и интереса радних људи, а не оно што је предмет — самоуправљање — стављати у надлежност државе. Међутим, кад је у питању надлежност покрајина, да доносе подзаконске акте и у њу не треба дирати, јер доношењем ових аката могу се, а понекад је то и неопходно, изразити извесне особености које постоје и које су условљене посебном технологијом и организацијом процеса рада (Правилник о заштити на раду у рудницима и др.).

И на крају, да истакнем, да једна од битних претпоставки за спровођење привредне реформе, која се најављује, јесте јединствено радно законодавство у Југославији, а не само у републици.

Не смео заборавити да је Економска заједница која обједињује суверене и економски развијене државе Западне Европе, унифицирала прописе из радних односа. Није без разлога то учињено. Ово посебно ако се зна да радно право има, поред социјалног и политичког, првенствено економски значај и да је у функцији обезбеђења економског развоја, а првенствено продуктивности рада. Оно регулише ангажовање и искоришћавање радне снаге; њену квалификациону структуру; образовање и усавршавање; количину радног времена; заштиту на раду, одморе и расподелу плата и др. Својом регулативном функцијом радно право утиче на мотивисаност за рад, а на тај начин и на висину дохотка и тако остварује функцију обезбеђења економске, социјалне и личне сигурности радника на раду и ван рада. Посебно, дакле, утиче на животни стандард радника, а утврђујући висину плата утиче на куповну моћ од које у великој мери зависи привредни развој. И на крају бих завршио мишљу да што се пре ослободимо заблуде да се социјалистичко друштво може развити гомилањем папирнатих норми, то ћемо пре до таквог друштва доћи.

UDK — 342.7(497.11)

др Момир Милојевић,
санредни професор Правног факултета у Београду

СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА ЈЕЗИКА У СРБИЈИ

Амандман XXIV на Устав Србије уређује питање службене употребе језика у Србији. У складу с чланом 246. савезног Устава, прави се разлика између службене употребе језика народа и службене употребе језика народности.

I. СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА ЈЕЗИКА НАРОДА

Питање службене употребе језика народа изгледа једноставније па му се поклања мање пажње. Став 1. каже: „У Социјалистичкој Републици

Србији у службеној је употреби српскохрватски језик". Тиме треба да се члан 146. Устава Србије усклади са чланом 246. савезног Устава. Све изгледа јасно, иако сваки део предложене реченице изазива недоумице које не произлазе само из недостатака предложеног амандмана.

1. Прва недоумица се тиче појма *службене употребе*. Шта значи да је језик „у службеној употреби”? О томе нема јасних прописа ни у савезном Уставу ни у уставима република. Јасно је да се не прихвата појам „службеног језика” који је одомаћен у међународним организацијама у којима се разликују радни и службени језици. Радни језици се употребљавају у поступку за доношење одлука а на службеним језицима се објављују одлуке и документи. Радни и службени језици се најчешће поклапају али због рационализације је број радних језика мањи од броја службених језика иако може бити и обрнуто. То у вишенационалним државама није могуће, без обзира што се језичка и национална обележја не поклапају. Проглашавање неког језика за „службени” језик значило би као да је постао „државни”. Зато се код нас не говори о службеним језицима а члан 246. савезног Устава истиче равноправност језика народа „у службеној употреби”. Шта значи службена употреба донекле указују чланови 171, ст. 1. и 269. савезног Устава. У члану 171 ст. 1. говори се о употреби језика „у поступку пред државним органима и организацијама које врше јавна овлашћења”, а у члану 269. о доношењу и објављивању закона и других општих аката и прописа. Више јасноће не уносе ни уставни република. Устав Србије говори о члановима 146, ст. 2, 4. и 240. као и члан 171, ст. 1. савезног устава (1). Устав Хрватске (чл. 138, ст. 1) говори о „јавној употреби” језика, док се у Уставу Македоније говори о употреби језика у раду државних органа, органа управљања организација и заједница које обављају послове од јавног интереса (чл. 173, ст. 1), а у Уставу Словеније о употреби језика у државним и другим сранима, самоуправним организацијама и заједницама, па чак и од стране појединаца „који обављају друштвену службу” (чл. 212, ст. 2). У последња два случаја није јасно да ли је реч о службеној или јавној употреби. Иако помињање органа, организација и заједница више указује на службену употребу, веома широке формуле могу навести и на закључак да се мисли на јавну употребу језика. Устави Србије (чл. 233), Хрватске (чл. 292—293) и Црне Горе (чл. 197) говоре и о објављивању одлука, али не кажу да то представља службену употребу, као ни члан 269. савезног Устава. Несумњиво је да то представља службену употребу. У том погледу Устав Црне Горе је најобухватнији, јер под службеном употребом подразумева и вођење администрације и истицање назива органа и организација (чл. 177). Питање стога остаје отворено. Нема сумње да се појам службене употребе мора схватити шире. Наведени примери показују да се појам службене употребе мора одредити помоћу два мерила: а) органа пред којим се језик употребљава и б) садржине саме употребе језика.

а) Неспорно је да је службена употреба језика пред државним (законодавним, управним и судским) и самоуправним органима (укључу-

(1) Чл. 173, ст. 1. и чл. 174, 177. Устава Црне Горе. Слично и чл. 138, ст. 3. Устава Хрватске, иако у ставу 1. тог члана говори о „јавној употреби”, што је далеко шире од „службене употребе”.

јући самоуправне судове и правобранилаштво самоуправљања) и заједницама или установама које врше јавна овлашћења или обављају делатност од посебног друштвеног интереса (2).

б) Службена употреба језика у раду наведених органа, организација, заједница или установа подразумева вођење писменог и усменог поступка, доношење и објављивање општих и појединачних аката. То такође подразумева припремање материјала за рад и одлучивање, вођење евиденције и документације и канцеларијско пословање. Осим тога, службена је употреба издавање јавних исправа и образаца, израда печата, штамбиља и жигова. Најзад, то је исписивање јавних натписа на путевима и у насељеним местима. У том се не сме претеривати да све не би постало службена употреба. У том би се случају дошло до онога што се жели избећи: опште обавезности једног језика како за обраћање властима тако и за изучавање.

Ни по једном од ових мерила није службена употреба језика у организацијама или установама у привреди, образовању, култури, спорту и другим областима људског деловања у којима употреба више језика значи узајамно културно обогаћивање. Не треба истицати да се и у службеном општењу типичних државних органа употребљавају и страни језици (нпр. у општењу са страним физичким или правним лицима). То исто важи и за разне самоуправне установе, укључујући Правни факултет у Београду. На њему не само да страни професори држе предавања на страним језицима (не увек обавезно с превођењем), него су прихватани магистарски и докторски радови који нису били на српскохрватском а на њиховој одбрани се допуштала употреба других језика. Таква пракса није супротна прописима о службеној употреби језика. Зато би став 1. амандмана XXIV требало ближе одредити у том смислу.

2. У вези с тим је недоумица шта значи: „У Социјалистичкој Републици Србији...“? Без ближег објашњења то значи на територији Србије. Употреба службеног језика се везује за рад републичких, покрајинских и општинских органа, организација и установа као и за послове који су наведени, а не за сваку употребу. Није у питању само општење наведених органа и установа са странцима, већ рад осталих организација и установа који нема службени карактер. Да се и не говори о раду органа на који се не могу односити републички прописи. Реч је о раду не само страних представништава него и југословенских савезних органа. Сви они делују на целој територији Југославије а нарочито у Београду као њеном главном граду. Отуда помињање Србије или њене територије у амандману XXIV није најсрећније, без обзира на јасну жељу. Чини се да би став 1. амандмана XXIV требало да почиње речима: „У републичким, покрајинским, градским и општинским органима и организацијама, заједницама и установама које врше јавна овлашћења у СР Србији у службеној употреби...“. На тај начин би био јасно одређен домашај овог прописа. То би се могло и подразумевати (јер се републичким прописима не може уређивати рад ни савезних органа а још мање страних представништава) да нема захтева да се (на пример, у Словенији) упо-

(2) Према томе не би била службена употреба језика у организацијама и установама у привреди и друштвеним делатностима у најширем смислу (нпр. у здравственим и печјим установама, образовању, науци, култури, информисању и сл.).

требљава само један језик без икакве оградe. Зато се мора нагласити и оно што би у нормалним приликама било сувишно.

3. Амандман XXIV, ст. 1. прописује да је у „службеној употреби српскохрватски језик”. То је сврха целог амандмана. Питање је да ли се тиме члан 146. Устава Србије усклађује са чланом 246. савезног Устава, који каже да су у службеној употреби језици народа Југославије. Савезни Устав не може да каже другачије, пошто је реч о држави у којој живи више народа са различитим језицима. Начелно је питање да ли се у једној републици може одредити да је у службеној употреби само један језик народа. Ту не може да помогне несрећни члан 269. савезног устава, који оставља републикама да одреде језике у службеној употреби јер се односи само на доношење и објављивање прописа, а не садржи опште овлашћење република да одређују језике у службеној употреби. Ако би се одредба члана 246, ст. 1. савезног Устава о службеној употреби језика народа схватила тако да свака република одређује који је то језик, онда би се келзеновском логиком могло закључити да би свака могла да одреди други језик. Тако су учиниле све републике сем Србије. Амандманом XXIV то ће учинити и она. Тако ће практично српскохрватски (у разним варијантама) бити у службеној употреби у четири републике, а словеначки и македонски језик у по једној републици. Да ли је тиме негирана одредба члана 246, ст. 1. која проглашава равноправност у службеној употреби језика народа? Равноправност језика у службеној употреби није изричито поменута али помињање језика без ограничења или изузетака наводи на закључак да се она подразумева, нарочито ако се има у виду претходна реченица која је начелне природе а не односи се на посебне случајеве. У том случају пракса република значи одбацавање начела равноправне службене употребе језика народа или је своди само на употребу у савезним органима (па се и то жели укинуги позивањем на републички устав). То значи да начело равноправности језика важи ван њихове службене употребе. Јасно је да се због рационалности мора сужавати број језика у службеној употреби (која се због тога не сме прешироко схватити). Природно је да се употребљава језик најбројнијег народа у једној друштвено-политичкој заједници па то изгледа сувишно и прописивати. Прописивање је потребно да се не би отишло у другу крајност која искључује службену употребу језика другог народа, поготово ако се републике проглашавају за државе не само једног народа већ и „делова других народа... који у њој живе” (чл. 1, ст. 2. Устава Србије). Стога је начелно боље да се прогласи да су у службеној употреби језици народа и њихова писма. Тиме би у Србији био прихваћен нешто побољшан члан 246, ст. 1. савезног Устава, а истовремено би на целој територији Србије била обезбеђена службена употреба српскохрватског језика и, што је још важније, равноправна употреба оба писма или, тачније, ћирилице која се одавно неоправдано потискује.

Све то под претпоставком да је уопште потребно да републике доносе прописе о службеној употреби када је то речено у члану 246, ст. 1. савезног Устава (3). Ако то ипак треба поновити републичким уставима, онда мора бити у сагласности са чланом 246, ст. 1. савезног Устава. Аман-

(3) Тиме се не дира у право и дужност република да уреде питања из члана 246, ст. 2. савезног Устава.

дман XXIV, ст. 1. треба да удовољи том захтеву. Чини се да би једна прецизна одредба била сасвим довољна. Стога изгледа сувишно да амандман XXX, ст. 1, т. 1. предвиђа да република уређује „службену употребу српскохрватског језика”. Зар она није уређена постојећим прописима којима се додаје амандман XXIV? Нема сумње да члан 300. Устава Србије треба допунити питањима која се морају јединствено уређивати законом и другим актом (на пример, службена употреба језика на подручјима на којима живе народности, а не „остваривање равноправности“!), али га не треба оптерећивати питањима која се уређују или су уређена самим уставом.

II. СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА ЈЕЗИКА НАРОДНОСТИ

Републичким уставима и законима треба посебно уредити појединости службене употребе језика народности. У ствари, то је једино питање које се стварно поставља, било да је потребно обезбедити употребу језика народности било да се спречи да она потисне употребу језика народа. По свом значају, то је општејугословенско питање, па му зато пажњу поклања и савезни Устав. У члану 246, ст. 1. каже се да су језици народности у службеној употреби „у складу са овим уставом и савезним законом”.

Сам савезни Устав једва да наводи случајеве службене употребе језика народности. Наведена одредба члана 246. може се односити само на чланове 171, ст. 1 (иако се не говори о службеној употреби, већ о употреби језика у остваривању права и дужности и у поступку пред државним органима и организацијама које врше јавна овлашћења), 269, ст. 2 (објављивање закона, прописа и општих аката на албанском и мађарском језику) и 271, ст. 4 (равноправна употреба језика народа и народности у међународном општењу). Остала питања која се тичу службене употребе језика народности треба да буду уређена савезним законом који још није донет иако је од усвајања савезног Устава прошло више од 14 година.

Из стилизације члана 246, ст. 1. савезног Устава произлази да се сва питања службене употребе језика народности која нису уређена Уставом уређују савезним законом. Међутим, забуну уноси став 2. члана 246. савезног Устава по коме „законом и статутом друштвено-политичке заједнице и самоуправним актима организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница обезбеђује се остваривање равноправности језика и писма народа и народности у службеној употреби на подручјима на којима живе поједине народности и утврђују се начин и услови примењивања ове равноправности”. Изгледа да нека општа питања треба уредити савезним законом (по члану 246, ст. 1), а појединости из тог закона разрадити републичким и покрајинским законима, статутима општина и самоуправним општим актима (чл. 246, ст. 2).

У складу с тим су и ставови 2. и 3. амандмана XXIV. По ставу 2. службена употреба језика народности се уређује уставом и законом. Имају се у виду подручја тзв. уже Србије на којима живе народности

док се став 3. односи на покрајине. Ова питања би начелно требало уредити савезним законом, а републичким евентуалне појединости или особености. У том смислу би ставове 2. и 3. требало спојити, јер је потребно једнако уредити службену употребу језика народности која, на подручјима настањеним народностима, може бити само заједно с језиком народа како је то означено у ставу 1. како члана 246. савезног Устава тако и амандмана XXIV на Устав Србије. Овај се закључак намеће утолико пре што амандман XXX предвиђа да Република уређује то питање „јединствено ... преко републичких органа”. Тиме се допуњује члан 300. и замењују одговарајуће одредбе члана 240. Устава Србије.

Имајући то у виду, с највећом зебњом се чита став 4. амандмана XXIV. Опасност од службене употребе само једног језика је очигледна на подручјима на којима је потребно или обавезно познавање језика „друштвене средине”. Није тешко схватити опасност од притисака на учеснике у поступку да пристану на употребу једног језика. Зато став 4. може да значи негацију свих претходних ставова амандмана XXIV, ма колико његов домапај био ограничен на поступак пред државним органима а не односи се на све видове службене употребе језика.

Нема сумње да треба омогућити службену употребу језика народности када је то оправдано, тј. када то захтева функционисање правног поретка (на пример, за издавање и објављивање аката) или једноставно лакше комуницирање (у поступку пред државним органима, јавни натписи, саобраћајни знаци). Као што је поменуто, службена употреба језика народности може бити само равноправна са службеном употребом језика народа, а никако је не може замењивати. Сваком грађанину се мора омогућити да на најлакши начин остварује своја права и штити своје интересе засноване на праву. Та једнака правна заштита је израз њихове равноправности не само као појединаца већ и као припадника народа и народности. Равноправна службена употреба језика народа и народности је такође један од израза те равноправности. Промене Устава Србије треба да омогуће да се сви грађани осећају стварно равноправним.

UDK — 342

др Милан Петровић,
ванредни професор Правног факултета у Нишу

ПОЈАМ И ПРАВНЕ ГРАНИЦЕ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ

Уопште узев, у језику правних и политичких наука није учвршћено значење израза територијална аутономија. Тако, по једнима, аутономија се сматра оним обележјем које карактерише државну власт, било уопште, било државну власт државе чланице савезне државе (саставне државе, федералне јединице) (1). По другима, аутономија, посебно тери-

(1) В.: G. Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. von W. Jellinek, 1914, 493. Carré de Malberg: *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, I, 1920, 169. и сл., 174. и сл.