

Broj: 01-83/17

Podgorica, 30.06.2017. godine

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014), nakon sprovedenog ispitnog postupka po pritužbi Srpskog nacionalnog savjeta, daje sljedeće

MIŠLJENJE

I UVOD

Srpski nacionalni savjet podnio je pritužbu zbog navodnog kršenja Ustavom garantovane ravnopravnosti ćirilice pisma. Srpski nacionalni savjet je organizacija koja se bavi zaštitom identiteta srpskog naroda u Crnoj Gori, te sa stanovišta zadovoljenja procesnih pretpostavki za otpočinjanje i vođenje postupka ima svojstvo aktivno legitimisanog lica i pravni interes da zatraži zaštitu i ispitivanje poštovanja ustavne garancije o ravnopravnosti ćirilice sa latiničnim pismom.

U pritužbi je, u bitnom, navedeno:

- Da je ćirilica pismo gotovo u potpunosti izopšteno iz državnog i administrativnog komuniciranja što je težak udarac očuvanju srpskog nacionalnog, kulturnog i jezičkog identiteta;
- Da ćirilica ima status samo dozvoljenog, ali ne ravnopravnog i obavezujućeg pisma;
- Da su svi javni natpisi, nazivi ustanova, institucija, škola, ulica i svi putokazi ispisani latinicom;
- Da izopštenost ćirilice pisma dovodi do diskriminacije srpskog naroda u Crnoj Gori, odnosno onog dijela ovdašnjeg stanovništva koji to pismo doživljavaju kao jedan od najvažnijih činilaca svog nacionalnog, kulturnog, jezičkog i duhovnog identiteta, ali i do nezapamćenog nasilja nad istorijom i kulturom Crne Gore.

II ISPITNI POSTUPAK

2.1. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je, saglasno odredbama člana 35 Zakona zatražio izjašnjenje od Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore i Vrhovnog suda Crne Gore - nosilaca zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti.

U izjašnjenju, Su V broj 150/17 od 03.03.2017. godine, Vrhovni sud Crne Gore, između ostalog, navodi:

- Da je članom 13 stav 2 Ustava Crne Gore propisano da su ćirilčno i latinično pismo ravnopravni, a ćlanom 6 stav 3 da je svako obavezan da poštuje prava i slobode drugih;
- Da je pravo svakog građanina da se opredijeli da li će koristiti ćirilčno ili latinično pismo, te da takvo pravo ima svaki sudija i svako drugo lice zaposleno u sudu;
- Da se u sudovima mogu ravnopravno koristiti ćirilčno i latinično pismo, a da je stvar izbora svakog pojedinca koji sačinjava određeni pisani akt da li će koristiti jedno ili drugo pismo;
- Da je, kao i sudije i ostali zaposleni, svaka stranka slobodna u svom izboru koje će pismo koristiti;
- Da su navodi pritužbe o "obavezujućem pismu" u suprotnosti sa ustavnim odredbama.

U Izjašnjenju, br. 00-32-5/17-49 od 14.03.2017. godine, Skupština Crne Gore, između ostalog, navodi:

- Da Skupština Crne Gore poštuje odredbe Ustava Crne Gore, kojima je propisano da su ćirilčno i latinično pismo ravnopravni;
- Da je u ranijem periodu upućen poziv poslanicima u Skupštini Crne Gore, u cilju preduzimanja koraka na uspostavljanju sistema za upotrebu ćirilčnog pisma u dokumentima koji se upućuju poslanicima, koji za tim iskažu potrebu, i to: dopise generalnog sekretara, predloge internih propisa, istraživačke radove na zahtjev poslanika, novosti iz institucija EU, protokolarna obavještenja i najave, akta za sazivanje Skupštine, odnosno radnih tijela na sjednice, kao i izvještaje radnih tijela povodom razmatranja predloga akata;
- Da su, za potrebe izrade poslaničke legitimacije, dopisom obaviješteni poslanici na mogućnost izjašnjavanja na kojem pismu (ćirilica ili latinica) žele ispis imena i prezimena, kao i teksta u poslaničkoj legitimaciji;
- Da su table na zgradi Skupštine Crne Gore, sa natpisima naziva Skupštine, ispisane i na ćirilčnom i na latiničnom pismu;
- Da je Skupština Crne Gore u decembru 2016. godine objavila Javni konkurs za nabavku idejno-grafičkog rješenja za zaštitni znak Skupštine Crne Gore, koji obuhvata znak (grafički simbol) i naziv-ispis Skupštine Crne Gore (slovni dio), u kolor i crno-bijeloj varijanti, sa slovniim znacima ćirilčnog i latiničnog pisma, što je još jedan od pokazatelja da Skupština vodi računa o zastupljenosti ćirilčnog pisma;
- Da aktivnosti koje se preduzimaju u cilju upotrebe ćirilčnog pisma stvaraju potrebu za dodatnim finansijskim i tehničkim sredstvima, dodatnim ljudskim resursima, ali i da mogu dovesti do drugačijeg načina organizovanja posla.

U prilogu izjašnjenja, br. 00-32-5/17-49 od 14.03.2017. godine, dostavljeno je sljedeće:

- Kopija dopisa poslaniku/ci Skupštine Crne Gore br. 00-32-5/16-49/1 od 25. jula 2016. godine;
- Kopija primjerka dopisa klubu poslanika/ca br. 00-32-5/16-49 od 16. decembra 2016. godine;
- Fotografija tabli sa natpisima naziva Skupštine Crne Gore, ispisanih i na ćirilčnom i na latiničnom pismu.

Generalni Sekretarijat Vlade Crne Gore je, postupajući po našem aktu zatražio od Ministarstva za ljudska i manjinska prava izjašnjenje na navedeni akt, pa je ovaj Sekretarijat, aktom br. 02-517/3 od 14.03.2017. godine, dostavio Izjašnjenje resornog ministarstva, br. 01-023-222/17-2 od 06.03.2017. godine, u kojem je, između ostalog, navedeno:

- Da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odredbom člana 14, propisuje zabranu diskriminacije, prema kojoj odredbi se, uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom obezbjeđuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status;
- Da Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju, članom 1, takođe propisuje opštu zabranu diskriminacije, prema kojim odredbama se uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora obezbijediti bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status, a javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po navedenim osnovima;
- Da su ljudska prava u Crnoj Gori garantovana i zaštićena Ustavom Crne Gore, zakonima i ostalim propisima donijetim u skladu sa Ustavom, uz obezbjeđenje najvećeg stepena poštovanja međunarodnih standarda u oblasti sprovođenja i zaštite ljudskih prava i sloboda;
- Da Ustav posvećuje veliku pažnju zaštiti identiteta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica kojima se jemče prava i slobode koje mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima;
- Da je Crna Gora ustavno definisana kao građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava;
- Da je nosilac suverenosti građanin koji ima crnogorsko državljanstvo ;
- Da Ustav Crne Gore daje pravnu osnovu za promovisanje, jačanje i unapređenje zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda i potvrđuje obavezu Crne Gore da poštuje međunarodne standarde u tom kontekstu;
- Da Ustav Crne Gore u članu 13 stav 1 utvrđuje da je u Crnoj Gori službeni jezik crnogorski, a u stavu 2 da su ćirilčno i latinično pismo ravnopravni , dok u stavu 3 istog člana, da su srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik u službenoj upotrebi;
- Da je Zakonom o zabrani diskriminacije propisano da je zabranjen svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu, kao i da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima;
- Da je Zakonom o zabrani diskriminacije prepoznata i propisana zaštita od diskriminacije po različitim oblicima (uznemiravanje i seksualno uznemiravanje, segregacija, govor mržnje, diskriminacija u korišćenju objekata i površina u javnoj upotrebi, diskriminacija u pružanju dobara i usluga, diskriminacija po osnovu zdravstvenog stanja) i oblastima (diskriminacija u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja, diskriminacija u oblasti rada, rasna diskriminacija i diskriminacija po osnovu vjere ili uvjerenja, diskriminacija lica sa invaliditetom i sl.);
- Da je Ustavom Crne Gore propisano da su ćirilčno i latinično pismo ravnopravni, ali da ćirilčno pismo nema status ovabezjućeg pisma;

- Da su neopavdani i bez pravnog osnova navodi iz pritužbe da ćirilica ima status dozvoljenog ali ne i ravnopravnog pisma, jer se u praksi oba pisma koriste u javnim natpisima, nazivima ustanova, institucija, škola, ulica, putokaza, kao i u komunikaciji državne administracije ravnopravno sa latiničnim pismom.

Imajući u vidu pitanja koja pritužba pokreće, radi potpunog i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja izvršen je pregled zvaničnih sajtova organa zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti, kao i sajtova jedinica lokalne samouprave. Pregledom je utvrđen način i stepen korišćenja ćiriličnog pisma prilikom objava tekstova, zakona/podzakonskih akata, statuta, odluka i drugih opštih akata, javnih isprava i drugih isprava koje su od interesa za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava građana.

III UTVRĐENE ČINJENICE

U pritužbi se tvrdi da "izopštenost ćiriličnog pisma iz državnog i administrativnog komuniciranja", predstavlja „težak udarac očuvanju srpskog nacionalnog, kulturnog i jezičkog identiteta“, te da to "dovodi do diskriminacije srpskog naroda u Crnoj Gori, odnosno onog dijela ovdašnjeg stanovništva koje to pismo doživljava kao jedan od najvažnijih činilaca svog nacionalnog, kulturnog, jezičkog i duhovnog identiteta, ali i do nezapamćenog nasilja nad historijom i kulturom Crne Gore". Iako se u pritužbi ne ukazuje na konkretni slučaj diskriminacije po osnovu pisma koje je lice ili grupa lica koristilo ili koristi u pisanoj komunikaciji, Zaštitnik je, imajući u vidu pitanja koja pritužba pokreće, sproveo ispitni postupak kako bi utvrdio u kojoj se mjeri ćirilično i latinično pismo koriste u javnoj i službenoj komunikaciji. Na osnovu podataka iz pritužbe, izjašnjenja i dostavljene dokumentacije, kao i na osnovu prikupljenih podataka o korišćenju ćiriličnog i latiničnog pisma na zvaničnim sajtovima organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti i jedinica lokalne samouprave, kao i materijala koji su na njima objavljeni, utvrđene su sljedeće činjenice:

- Da je Generalni sekretar Skupštine Crne Gore, dopisom br. 00-32-5/16-49/1 od 25. jula 2016. godine, obavijestio poslanike/ce o mogućnosti izjašnjavanja da im se određeni materijali nastali u radu Skupštine dostavljaju na ćiriličnom pismu, i to: dopisi generalnog sekretara; predlozi internih propisa; istraživački radovi na zahtjev poslanika/ca; novosti iz institucija EU; protokolarna obavještenja i najave; akta za sazivanje Skupštine, odnosno radnih tijela na sjednice; izvještaji radnih tijela povodom razmatranja predloga akata;

- Da je Generalni sekretar Skupštine Crne Gore, dopisom br. 00-32-5/16 od 16. decembra 2016. godine, obavijestio poslanike/ce da se za potrebe izrade poslaničke legitimacije za poslanike 26. saziva Skupštine Crne Gore izjasne na kojem pismu (ćirilica ili latinica) žele upis imena i prezimena, kao i teksta u poslaničkoj legitimaciji;

- Da je sajt Skupštine Crne Gore izrađen samo na latiničnom pismu, bez ćirilične verzije pisma;

- Da je sajt Vlade Crne Gore, zajedno sa njenim resornim ministarstvima, izrađen i na ćiriličnom i na latiničnom pismu, s tim što većina dokumenata, propisa, zakona, podzakonskih akata, obrazaca/zahtjeva i drugih sadržaja ima samo latiničnu verziju teksta, dok su samo naslovi objava i nazivi propisa ispisani i na ćiriličnom pismu;

- Da je sajt Predsjednika Crne Gore izrađen samo na latiničnom pismu, bez ćirilične verzije pisma;

- Da je sajt sudova Crne Gore izrađen samo na latiničnom pismu, bez ćirilične verzije pisma;

- Da su sajtovi jedinica lokalne samouprave dominantno izrađeni samo na latiničnom pismu, a da nekoliko opština (Berane, Herceg Novi, Tivat, Šavnik, Plužine) ima verziju sajta i na latinici i na ćirilici, sa praksom opštine Berane i opštine Plužine koje imaju statute na ćirilichnom pismu;
- Da je naziv Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, Predsjednika Crne Gore ispisan i na ćirilichnom i na latiničnom pismu.

IV RELEVANTNO PRAVO

Ustav Crne Gore („Službeni list CG“, br. 1/2007, 38/2013) određuje:

“Službeni jezik u Crnoj Gori je crnogorski.

Ćirilichno i latinično pismo su ravnopravni.

U službenoj upotrebi su i srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik. (član 13)

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) Način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 2) način ostvarivanja posebnih manjinskih prava... (član 16, stav 1 tačka 1 i 2)

Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče se prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima:

1) na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti; 2) na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika; 3) na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi; 4) na školovanje na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama i da nastavni programi obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 5) da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu organi lokalne samouprave, državni i sudski organi vode postupak i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 6) da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz materijalnu pomoć države; 7) da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama; 8) da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 9) na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije; 10) na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave; 11) na informisanje na svom jeziku; 12) da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno - istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjeđenja; 13) na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava.” (član 79)

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Usvojen Rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine 16. decembra 1966. godine)

U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezičke manjine ne smije se licima koja pripadaju takvim manjinama uskratiti pravo da, zajedno sa članovima svoje grupe, imaju svoj vlastiti kulturni život, da ispovijedaju i ispoljavaju svoju vlastitu vjeru ili da se služe svojim vlastitim jezicima. (član 27)

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (10. novembar 1994. godine, Strazbur)¹

1. Strane ugovornice se obavezuju da priznaju da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da koristi slobodno i bez ometanja svoj manjinski jezik, privatno i javno, usmeno ili pismeno.

2. U oblastima tradicionalno ili znatno naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina, ako to ova lica zahtijevaju, ili takav zahtjev odgovara realnim potrebama, strane će u mjeri u kojoj je to moguće nastojati da osiguraju uslove koji bi omogućili upotrebu manjinskog jezika u odnosima između pripadnika nacionalnih manjina i administrativnih organa.

3. Strane ugovornice se obavezuju da garantuju pravo svakom pripadniku nacionalne manjine da bude obaviješten, bez odlaganja, na jeziku koji razumije, o razlozima hapšenja i o karakteru i uzroku optužbe protiv njega i da se brani na tom jeziku, ako je potrebno, uz besplatnu pomoć tumača (član 10).

1. Strane ugovornice se obavezuju da priznaju da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da koristi svoje prezime (patronim) i ime na jeziku manjine i pravo na njihovo zvanično priznavanje po modalitetima utvrđenim u njihovom pravnom sistemu.

2. Strane ugovornice se obavezuju da će svakom pripadniku nacionalne manjine priznati pravo da na svom manjinskom jeziku istakne oznake, natpise i druge informacije privatne prirode koje su javno vidljive.

3. U oblastima koje su tradicionalno naseljene znatnim brojem pripadnika nacionalne manjine, strane ugovornice će nastojati da u okviru svojih pravnih sistema, a uključujući gdje je to potrebno i sporazume sa drugim državama uzimajući u obzir njihove specifične uslove, da istaknu tradicionalne lokalne nazive, imena ulica i druge topografske naznake namijenjene javnosti i na jeziku manjine, ako postoji dovoljna tražnja za takvim naznakama. (član 11)

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (5. novembar 1992. godine, Strazbur)²

1. U okviru administrativnih oblasti države, u kojima broj njenih stanovnika koji koristi regionalne ili manjinske jezike opravdava mjere koje su navedene u ovom članu, u skladu sa situacijom sa svakim od tih jezika, države članice, koliko je to god razumno moguće, preuzimaju sledeće obaveze:

a) (i) da obezbijede da upravne vlasti koriste regionalne ili manjinske jezike; i (ii) da obezbijede da njihovi službenici u kontaktima sa građanstvom upotrebljavaju regionalne ili manjinske jezike u odnosu prema licima koja ih koriste, ili (iii) da obezbijede da oni koji koriste regionalne ili manjinske jezike mogu

¹ Ukaz o proglašenju Zakona o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina ("Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 006/98 od 04.12.1998.)

² Ukaz o proglašenju Zakona o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima ("Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 018/05 od 23.12.2005.)

da podnesu usmene ili pismene predstavke i dobiju odgovor na ovim jezicima; ili (iv) da obezbijede da oni koji koriste regionalne ili manjinske jezike mogu da podnose usmene ili pismene predstavke na ovim jezicima; ili (v) da obezbijede da oni koji koriste regionalne ili manjinske jezike mogu punovažno da podnose dokumente na ovim jezicima; b) da se učini dostupnim upotreba upravnih tekstova i obrazaca za stanovništvo koje koristi regionalne ili manjinske jezike na tim jezicima ili da se osiguraju dvojezične verzije; c) da se omogući upravnim vlastima da izrađuju nacрте dokumenata na regionalnim ili manjinskim jezicima.

2. Po pitanju lokalnih i regionalnih vlasti na čijoj teritoriji određeni broj stanovnika koristi regionalne ili manjinske jezike, a da je taj broj takav da opravdava dolje pomenute mjere, države članice preuzimaju obavezu da odobre ili ohrabre:

a) upotrebu regionalnih ili manjinskih jezika u okviru finansiranja regionalnih ili lokalnih vlasti; b) mogućnost za one koji koriste regionalne ili manjinske jezike da podnesu pismene ili usmene predstavke na tim jezicima; c) da regionalne vlasti objavljuju svoja zvanična dokumenta na odgovarajućim regionalnim ili manjinskim jezicima; d) da lokalne vlasti objavljuju svoj zvanični dokument na odgovarajućim regionalnim ili manjinskim jezicima; e) upotrebu manjinskih i regionalnih jezika u raspravama u lokalnim parlamentima, pri čemu se, međutim, ne isključuje upotreba zvaničnog jezika države; f) upotrebu regionalnih ili manjinskih jezika u lokalnim skupštinama, bez zanemarivanja upotrebe zvaničnog jezika države; g) upotrebu, ako je neophodno zajedno sa imenom na zvaničnom jeziku države, tradicionalnih oblika imena mjesta na regionalnim ili manjinskim jezicima.

3. Što se tiče javnih službi koje obezbeđuju upravne vlasti ili lica koja djeluju u njihovo ime, države članice preduzimaju, u okviru teritorije na kojoj se regionalni ili manjinski jezici koriste, u saglasnosti sa situacijom svakog jezika i koliko je to razumno moguće:

a) da obezbijede da će se regionalni ili manjinski jezici koristiti u javnim službama; ili b) da omoguće onima koji koriste regionalne ili manjinske jezike da podnesu zahtjev i dobiju odgovor na svom jeziku; ili c) da omoguće onima koji koriste regionalne ili manjinske jezike da podnesu zahtjev na ovim jezicima.

4. U namjeri da se ostvare odredbe sadržane u stavovima 1., 2. i 3. države članice preuzimaju jednu ili više od sledećih obaveza:

a) prevođenje i tumačenje kada je to potrebno; b) angažovanje ili, ukoliko je neophodno, osposobljavanje službenika i ostalih zaposlenih u okviru javnih službi; c) udovoljavanje, koliko je to moguće, zahtjevima zaposlenih u javnim službama koji poznaju neki regionalni ili manjinski jezik da budu angažovani na teritorijama na kojima se ovi jezici koriste.

5. Države članice preuzimaju obavezu da dopuste upotrebu i usvajanje porodičnih imena na regionalnim ili manjinskim jezicima, na zahtjev onih koji su zainteresovani. (član 10)

Zakon o manjinskim pravima i slobodama ("Sl. list Republike Crne Gore", br. 31/2006) propisuje:

„Pripadnici manjina imaju pravo da se samostalno i slobodno nacionalno određuju, pravo na slobodan izbor i korišćenje ličnog i porodičnog imena i imena svoje djece, kao i pravo na upisivanje tih imena u

matične knjige i lična dokumenta na svom jeziku i pismu. Pravo na naziv i upis naziva na jeziku i pismu manjine mogu koristiti i organizacije iz člana 9 ovog zakona. (član 10)

Manjine i njihovi pripadnici imaju pravo na upotrebu svog jezika i pisma.

U jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjine čine većinu ili značajan dio stanovništva, prema rezultatima poslednjeg popisa, u službenoj upotrebi je i jezik te manjine.

Službena upotreba jezika manjina, u smislu stava 2 ovog člana, podrazumijeva naročito: korišćenje jezika u upravnom i sudskom postupku i u vođenju upravnog i sudskog postupka, kod izdavanja javnih isprava i vođenje službenih evidencija, na glasačkom listiću i drugom izbornom materijalu i u radu predstavničkih tijela.

Na teritorijama lokalne samouprave iz stava 2 ovog člana imena organa koji vrše javna ovlašćenja, naziv jedinice lokalne samouprave, naziv naseljenih mjesta, trgova i ulica, ustanova, poslovnih i drugih firmi i toponima ispisuju se i na jeziku i pismu manjine. (član 11)

U jedinicama lokalne samouprave iz člana 11 stav 2 ovog zakona statut, odluka ili drugi opšti akti koje donose organi jedinice lokalne samouprave pišu se i objavljuju na službenom jeziku i na jeziku i pismu manjine.“ (član 27)

Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014) propisuje:

“Zaštitnik/ca samostalno i nezavisno, na načelima pravde i pravičnosti, preuzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja (u daljem tekstu: organi), kao i mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od diskriminacije. (član 2 stav 1)

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Kad Zaštitnik/ca utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje.” (član 41)

V ZAKLJUČNA OCJENA

U pritužbi Srpskog nacionalnog savjeta pitanje upotrebe ćirilicnog pisma vezano je za kulturno i istorijsko nasljeđe srpskog naroda, pa se u tom kontekstu navodi da „izopštenost“ ovog pisma predstavlja „težak udarac očuvanju srpskog nacionalnog, kulturnog i jezičkog identiteta“, te da dovodi do „diskriminacije srpskog naroda u Crnoj Gori, odnosno onog dijela ovdašnjeg stanovništva koje to pismo doživljava kao jedan od najvažnijih činilaca svog nacionalnog, kulturnog, jezičkog i duhovnog identiteta, ali i do nezapamćenog nasilja nad istorijom i kulturom Crne Gore”.

U vezi sa tim, Zaštitnik najprije ukazuje da ćirilčno pismo predstavlja dio nacionalnog, kulturnog i jezičkog identiteta ne samo srpskog naroda, već i crnogorskog naroda i drugih naroda čiji jezik ima zajedničku lingvističku osnovu, a koji ćirilicu koriste, odnosno mogu koristiti kao jedno od pisama svog jezika. Saglasno tome, zabrana diskriminacije lica odnosno grupe lica na osnovu pisma koje su koristili ili koriste u funkciji je njihove zaštite od nejednakog tretmana kojim bi mogli biti izloženi na osnovu ovog svog ličnog svojstva. Konsekventno tome, eventualno kršenje zabrane diskriminacije po ovom osnovu predstavljalo bi diskriminaciju na osnovu posebnog ličnog svojstva – pisma koje lice, odnosno grupa lica koristi, a sa kojim se oni sami identifikuju (interna identifikacija) i sa kojim ih drugi identifikuju (eksterna identifikacija). Pismo koje lice, odnosno grupa lica koristi može se javiti kao osnov diskriminacije nezavisno od njihove nacionalne pripadnosti, etničkog porijekla ili bilo kog drugog ličnog svojstva. Upravo zato se i ne može prihvatiti tvđenje iznijeto u pritužbi da “izopštavanje ćirilčnog pisma iz državnog i administrativnog komuniciranja dovodi do diskriminacije srpskog naroda u Crnoj Gori”.

S druge strane, potrebno je imati u vidu da se u samoj pritužbi ne ukazuje na konkretan akt diskriminacije lica ili grupe lica u vezi sa upotrebom ćirilčnog pisma, što bi podrazumijevalo da se u pritužbi imenuje lice, odnosno organ javne vlasti koji je svojim činjenjem, odnosno propuštanjem lica, odnosno grupu lica stavio u nejednak položaj po osnovu pisma koje koristi u pisanoj komunikaciji. Zbog toga nije moguće sprovesti standardni test diskriminacije, koji omogućava da se povodom određenog postupanja, odnosno propuštanja lica ili organa javne vlasti u vezi sa korišćenjem pisma izvede pravilan zaključak o tome da li ono predstavlja neopravdano pravljenje razlike po osnovu pisma, tj. akt diskriminacije. Pri tome, kao što je već rečeno, čak i u slučaju konkretnog akta diskriminacije lica, odnosno grupe lica na osnovu ćirilčnog pisma koje su koristili ili koriste u pisanoj komunikaciji, ne bi se moglo tvrditi da je u pitanju diskriminacija zasnovana na nacionalnoj pripadnosti, već bi to bila diskriminacija na osnovu posebnog ličnog svojstva – pisma koje lice, odnosno grupa lica koristi.

Zbog svega navedenog, Zaštitnik stoji na stanovištu da se odgovor na pitanje koje pritužba otvara ne može tražiti na terenu propisa o zabrani diskriminacije.

Uvažavajući značaj pitanja koje pritužba otvara, Zaštitnik je, koristeći svoje zakonsko ovlašćenje, sproveo ispitni postupak sa ciljem da utvrdi da li je ustavna garancija o ravnopravnosti ćirilčnog i latiničnog pisma na adekvatan način pravno operacionalizovana i zakonski konkretizovana i kakav je status, tj. korišćenje ćirilčnog pisma u pismenom opštenju organa zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti međusobno i sa građanima, kao i u sprovođenju postupaka za ostvarivanje i zaštitu prava, dužnosti i odgovornosti građana.

U vezi sa tim, Zaštitnik ukazuje da je ustavna garancija ravnopravnosti ćirilčnog i latiničnog pisma sadržana u odredbi člana 13. stav 2. Ustava Crne Gore. Njome je propisano da su ćirilčno i latinično pismo ravnopravni, što podrazumijeva da su u Crnoj Gori oba pisma matična i da ni jedno od njih nema karakter pomoćnog pisma, te da imaju isti dignitet. Takvo ustavno određenje je razumljivo, jer su ćirilica i latinica dva tradicionalna pisma, dio su kulturnog bogatstva Crne Gore i sastavni dio slojevitog identiteta na prostoru Crne Gore. Ravnopravnost ćirilice i latinice je konstantna ustavna norma koja je važila i u vrijeme kada je na prostoru Crne Gore službeni jezik nosio naziv “srpsko-hrvatski”, a važi i danas, kada je službeni jezik crnogorski.

Iako je ravnopravnost ćirilčnog i latiničnog pisma osjetljivo društveno pitanje, značenje i dometi ustavne garancije ravnopravnosti ćirilice i latinice, koja je izraz lingvističke stvarnosti u Crnoj Gori, nijesu sasvim

jasni, a sama ustavna garancija nije na valjan način pravno operacionalizovana i zakonski konkretizovana. Zbog toga nije sasvim izvjesno na koji se način u praksi ostvaruje ravnopravnost ćirilice i latinice u službenoj upotrebi u domenu zakonodavstva, sudstva i državne administracije.

Imajući u vidu standardne oblike upotrebe bilo kog pisma, može se zaključiti da ustavna norma o ravnopravnosti ćirilice i latiničnog pisma upućuje na tri vida upotrebe ova dva pisma – privatnu, javnu i službenu.

Kada je u pitanju privatna upotreba ćirilice i latiničnog pisma, izbor pisma kojim se građani služe u pisanoj komunikaciji, uključujući i mogućnost da naizmjenično koriste oba pisma, proističe iz prava na slobodu izražavanja, zajemčenog brojnim međunarodnim ugovorima, kao i članom 47. Ustava Crne Gore. Ovo pravo podrazumijeva slobodu građana da govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obavještenja i ideje, što se nesumnjivo odnosi i na upotrebu ćirilice, odnosno latiničnog pisma. Takođe, izbor pisma kojim će se građani koristiti u privatnoj pismenoj komunikaciji proističe i iz prava na privatnost, koje je zajemčeno nizom međunarodnih ugovora, kao i čl. 40. Ustava Crne Gore. Identična je situacija i u pogledu javne upotrebe ćirilice i latiničnog pisma, koja podrazumijeva korišćenje ovih pisama na javnim mjestima, uključujući i medije i druge oblike pisanog izražavanja u prisustvu trećih lica. I u privatnoj i u javnoj sferi života građani Crne Gore su potpuno slobodni u izboru pisma koje će u pojedinim situacijama koristiti u pisanom izražavanju, odnosno komunikaciji, a propisi o zabrani diskriminacije lica, odnosno grupe lica na osnovu pisma koje koriste u funkciji su njihove zaštite od nejednakog tretmana kojem bi mogli biti izloženi na osnovu ovog svog ličnog svojstva.

Službena upotreba ćirilice i latiničnog pisma podrazumijeva upotrebu oba pisma u svim oblastima službene komunikacije koja se ostvaruje u međusobnoj komunikaciji državnih organa, organa lokalne samouprave i organizacija koje vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu organi javne vlasti), kao i u njihovoj službenoj komunikaciji sa građanima. U tom kontekstu, ustavna garancija ravnopravnosti ćirilice i latiničnog pisma podrazumijeva slobodu svakog da bira pismo koje će koristiti u pisanoj službenoj komunikaciji. Takvu slobodu ima i lice koje se obraća organu javne vlasti, ali i službena lica u organima javne vlasti. Prema postojećoj praksi, u domenu službene komunikacije pravu lica da izabere pismo koje će koristiti u obraćanju i pisanoj komunikaciji sa organom javne vlasti ne korespondira dužnost službenog lica u organu javne vlasti da i sam to pismo koristi u službenoj komunikaciji sa licem koje mu se obratilo. Ovo pravilo ne važi jedino u lokalnim sredinama u kojima je, saglasno čl. 11. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, pored crnogorskog jezika u službenoj upotrebi jezik manjinskog naroda, odnosno manjinske nacionalne zajednice. U tom slučaju lice, pripadnik manjinskog naroda, odnosno manjinske zajednice ima pravo da u upravnim i sudskim postupcima i u komunikaciji sa organima javne vlasti upotrebljava svoj jezik i pismo, čemu korespondira dužnost organa javne vlasti da u sprovođenju sudskih i upravnih postupaka, kao i u svim oblicima pisane službene komunikacije sa tim pripadnikom manjinskog naroda, odnosno manjinske nacionalne zajednice koristi njegov jezik i pismo.

S obzirom da pravo na upotrebu ćirilice i latinice imaju pripadnici srpskog, crnogorskog i drugih naroda u Crnoj Gori koji ćirilicu doživljavaju kao svoje tradicionalno pismo, pitanje ravnopravne upotrebe ćirilice i latiničnog pisma ne može se sagledavati isključivo s aspekta prava srpskog naroda na službenu upotrebu srpskog jezika i ćirilice. Naime, ravnopravna upotreba ćirilice i latiničnog pisma ne podrazumijeva njegovu isključivu upotrebu od strane jedne nacionalne zajednice, jer bi se u suprotnom

obesmisli ustavna garancija i namjera koja se njome težila postići, niti se može tumači kroz pravo manjinskih zajednica na službenu upotrebu svog jezika i pisma. Iz istog razloga, u kontekstu ustavne garancije ravnopravnosti ćirilicnog i latinicnog pisma, u pogledu prava na njihovu upotrebu ne mogu se po analogiji primijeniti norme i standardi koji se odnose na upotrebu manjinskih jezika, a koji su u funkciji očuvanja posebnosti i kulturnog identiteta manjinskih zajednica. To je istovremeno i razlog zbog koga se u pogledu upotrebe ćirilice i latinice u Crnoj Gori ne mogu primijeniti propisi naprijed navedene Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, jer ova dva instrumenta jemče pravo pripadnika nacionalnih manjina da se koriste svojim jezikom i pismom u javnosti i prilikom komuniciranja sa tijelima vlasti, da ističu oznake na jeziku i pismu manjine i dr.

Nesumnjivo je da iz ustavne garancije ravnopravnosti ćirilicnog i latinicnog pisma proizilazi pravo svakog pojedinca/pojedinke na slobodan izbor pisma koje će koristiti. Zaštitnik, međutim, ukazuje da ravnopravnost ćirilicnog i latinicnog pisma ne bi trebalo da bude svedena na slobodu izbora u pogledu njihovog korišćenja u javnoj i službenoj komunikaciji. Ravnopravnost ćirilice i latinice, u kontekstu lingvističke stvarnosti Crne Gore, podrazumijeva ne samo slobodu u izboru pisma prilikom obraćanja organima javne vlasti, već i pravo na odgovor i vođenje postupaka na pismu na kojem se građanin/stranka obratio/la. Ravnopravnost pisama pretpostavlja i napore državnih/javnih organa/institucija/ustanova/službi da imena svojih naziva ističu i na ćirilicnom i na latinicnom pismu, kao i uspostavljanje prakse isticanja naziva naselja, ulica, trgova, spomenika kulture i drugih topografskih oznaka na oba pisma. Takođe, ravnopravnost pisama ostvaruje se i putem elektronskog ispisivanja odnosno štampanja značajnih zakonskih/podzakonskih propisa na oba pisma, javnih isprava, ali i obrazaca/formulara/zahtjeva i drugih oblika kojima građani traže ostvarenje prava ili potvrđuju ispunjenje obaveza. Sve pomenuto dobija svoj puni smisao i dodatno obavezuje obzirom da se država samoinicijativno opredijelila na ravnopravnost, koju je garantovala najvišim pravnim aktom, pa je dužna preduzeti sve razumne, objektivne i djelotvorne mjere kako bi promovisala ravnopravnost oba pisma i obezbijedila uslove koji bi ćirilicno pismo zaštitili od zaborava i izopšavanja.³

Polazeći od stava da su ćirilicno i latinicno pismo kulturno bogatstvo Crne Gore, dio njene tradicije i kulturne baštine, da su ključni stvaralački instrumenti kulture i civilizacije, Zaštitnik je mišljenja da nadležni državni organi treba da preuzmu svoj dio odgovornosti za očuvanje oba pisma, što, pored ostalog, podrazumijeva pravnu operacionalizaciju i konkretizaciju ustavne garancije ravnopravnosti ćirilice i latinice, kao i preduzimanje odgovarajućih mjera koje bi obezbijedile primjenu oba pisma u javnoj i službenoj komunikaciji.

Na temelju utvrđenog činjenicnog stanja, izjašnjenja nosilaca tri grane vlasti, te međunarodnih standarda i prakse, a polazeći od ustavne odredbe da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, Zaštitnik daje

³ Vidjeti predmet „*Povodom nekih aspekata zakona o upotrebi jezika u obrazovanju u Belgiji*” protiv Belgije, presuda od 23. jula 1968. godine, Serija A broj 6.

PREPORUKU

Skupštini Crne Gore, Vladi Crne Gore i Vrhovnom sudu Crne Gore, da, u skladu sa svojim nadležnostima

- Normativno urede i konkretizuju ustavnu garanciju ravnopravnosti ćirilćnog i latinićnog pisma i naćin njenog ostvarivanja utvrđivanjem odgovarajućih obaveza organa javne vlasti u pogledu saćinjanja sluŹbenih akata i ostvarivanja pisane komunikacije sa građanima;
- Preduzimaju mjere u cilju oćuvanja ćirilćnog pisma i primarno obezbijede da njihovi predstavnici u kontaktu sa građanima upotrebljavaju ćirilćno pismo, ako je građanin za tim iskazao potrebu, odnosno da obezbijede da oni dobiju odgovor na ćirilćnom pismu;
- Koliko je god to razumno moguće, preduzimaju mjere i aktivnosti kako bi se znaćajniji zakoni/podzakonski akti, te statuti, odluke i drugi opšti akti, kao i javne isprave i druge isprave koje su od interesa za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava građana ućinili dostupnim i na ćirilćnom pismu;
- UloŹe dodatne napore kako bi se nazivi drŹavnih/javnih organa/institucija/ustanova/sluŹbi ispisivali i na ćirilćnom pismu, kao i nazivi naselja, ulica, trgova i drugih topografskih oznaka.

Naznaćeni organi su duŹni dostaviti izvještaj o namjeravanim i preduzetim mjerama i radnjama na izvršenju ove preporuke u roku od 90 dana od dana prijema ovog akta.

ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Šućko Baković

Dostavljeno:

- Srpskom nacionalnom savjetu
- Skupštini Crne Gore
- Vladi Crne Gore
- Vrhovnom sudu Crne Gore